

T-1093-86

T-1093-86

Robert Leslie Mensinger (*Applicant*)**Robert Leslie Mensinger** (*requérant*)

v.

a. c.

Minister of Employment and Immigration and Division Chief of Adjudications (*Respondents*)**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et chef de la Division de l'arbitrage** (*intimés*)

INDEXED AS: MENSINGER v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ: MENSINGER c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)

Trial Division, Rouleau J.—Toronto, July 25; Ottawa, August 6, 1986.

Division de première instance, juge Rouleau—Toronto, 25 juillet; Ottawa, 6 août 1986.

Immigration — Deportation — Whether person subject of removal order may compel Minister to allow him to select country of choice — Removal order to country where arrest warrants outstanding not disguised extradition — Execution of removal order may not be stayed pending s. 28 application — Procedural obligations resulting from principle of fairness — Not incumbent on Minister to give reasons for removal order — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 23, 27(2)(g), 51, 54(1),(2) (as am. by S.C. 1984, c. 40, s. 36), 104(6) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 7 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28.

Immigration — Expulsion — Une personne qui fait l'objet d'une ordonnance de renvoi peut-elle forcer le Ministre à l'autoriser à choisir le pays où elle veut se rendre? — L'ordonnance de renvoi à un pays où des mandats d'arrêt étaient en vigueur ne constituait pas une extradition déguisée — L'exécution d'une ordonnance de renvoi ne peut être suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur une demande fondée sur l'art. 28 — Obligations en matière de procédure découlant du principe d'équité — Il n'incombe pas au Ministre de motiver l'ordonnance de renvoi — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 23, 27(2)g), 51, 54(1),(2) (mod. par S.C. 1984, chap. 40, art. 36), 104(6) — 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.), art. 7 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18, 28.

Judicial review — Prerogative writs — Duty of fairness — Certiorari, mandamus and prohibition sought in relation to Minister's order directing removal of applicant to country where arrest warrants outstanding, instead of to country chosen by latter and of which citizen — Mandamus denied as duty performed and writ not available to compel exercise of discretion in certain way — Prohibition unavailable to stay execution of removal order as ss. 18 and 28 applications not included in Immigration Act s. 51 cases where execution stayed — Applicant failing to discharge onus of proving removal order disguised extradition — Extent and form of procedure necessary to comply with principles of fairness — Whether duty of fairness requiring Minister to provide reasons for decision — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 23, 27(2)(g), 51, 54(1),(2) (as am. by S.C. 1984, c. 40, s. 36), 104(6) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 7.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Obligation d'agir équitablement — Demande de brefs de certiorari, de mandamus et de prohibition relativement à la décision du Ministre d'ordonner que le requérant soit renvoyé à un pays où des mandats d'arrêt étaient en vigueur, au lieu de le renvoyer au pays qu'il a choisi et dont il était citoyen — La demande de bref de mandamus est rejetée puisque l'obligation requise a été exécutée, et un bref de mandamus ne peut être accordé pour obliger quelqu'un à exercer un pouvoir discrétionnaire d'une certaine façon — Il n'y a pas lieu à un bref de prohibition pour suspendre l'exécution d'une ordonnance de renvoi, puisque les demandes fondées sur les art. 18 et 28 ne figurent pas dans les cas de sursis à l'exécution énumérés à l'art. 51 de la Loi sur l'immigration — Le requérant n'a pas rapporté la preuve que l'ordonnance de renvoi constituait une extradition déguisée — Importance et forme de la procédure nécessaires pour se conformer aux principes d'équité — L'obligation d'agir équitablement exige-t-elle du Ministre qu'il motive sa décision? — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 23, 27(2)g), 51, 54(1),(2) (mod. par S.C. 1984, chap. 40, art. 36), 104(6) — 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.), art. 7.

The applicant, a citizen of both the United States of America, where he resided most of his life, and Great Britain, entered Canada from the United States in April 1986. He was arrested shortly after entry when it was discovered that there were outstanding warrants for his arrest in the United States.

Le requérant, citoyen à la fois des États-Unis d'Amérique, où il a résidé la plus grande partie de sa vie, et de la Grande-Bretagne, a quitté les États-Unis pour entrer au Canada en avril 1986. Peu de temps après son admission, on a découvert que des mandats d'arrêt avaient été lancés contre lui aux États-Unis et qu'ils étaient toujours en vigueur.

After an inquiry pursuant to section 23 of the *Immigration Act, 1976* and a hearing, the applicant was ordered deported on the basis that he was a person described in paragraph 27(2)(g) of the Act in that he had come into Canada by misrepresenting a material fact.

The applicant wanted to go to Britain. He had a plane ticket to Britain and a British passport. Furthermore, he felt that his life was in danger if he returned to the United States where he was allegedly being pursued for outstanding debts. The immigration official in charge nevertheless ordered him removed to the United States. That official gave the following reasons for his decision in an affidavit: 1) that was the country from which the applicant came to Canada; 2) that was the country in which the applicant last resided before coming here; 3) the applicant was also a citizen of the United States, and 4) it was more expedient and less costly to remove the applicant to the United States.

This is a section 18 application for *certiorari* to quash that decision; for *mandamus* directing the Minister to provide the applicant with an opportunity to make submissions prior to the Minister exercising his discretion pursuant to section 54 of the Act and to provide the applicant with procedural fairness by giving the reasons for the exercise of such discretion; for *mandamus* directing the respondents to permit the applicant to leave Canada voluntarily, for departure to Great Britain pursuant to section 54 of the Act, and for a writ of prohibition preventing the applicant's removal pending any further legal proceedings.

Held, the application should be dismissed.

As to *mandamus*, pursuant to section 54, the only obligation imposed on the Minister is to make a decision as to whether or not the applicant should be allowed to voluntarily leave Canada and to depart for Britain, the country of his choice. The Minister discharged that duty in deciding that the applicant should be removed to the United States. *Mandamus* lies to compel the performance of a public duty but it cannot be used to order an official to exercise a statutory discretion in a certain way.

The request for a writ of prohibition cannot be granted. Section 51 of the Act specifies the cases in which the execution of a removal order is stayed. Neither a section 18 nor a section 28 application is included among those cases.

On the facts, the applicant has failed to discharge the onus of proving that the decision to remove him to the United States was tantamount to a form of disguised extradition proceedings.

There is a common law duty of fairness even in cases, such as the present one, where a highly discretionary function is exercised. The real issue is to define the content of the duty of fairness as it applies to the specific situation. The basic objective of the doctrine of fairness is to ensure that the interested individual is entitled to have the degree of participation necessary to set out relevant facts or arguments. But the procedure necessary to achieve this goal must be compatible with the ability of the public authority to discharge its statutory obliga-

Après la tenue d'une enquête en vertu de l'article 23 de la *Loi sur l'immigration de 1976* et d'une audience, on a prononcé l'expulsion du requérant parce que, étant entré au Canada grâce à une représentation erronée d'un fait important, il était une personne visée par l'alinéa 27(2)(g) de la Loi.

^a Le requérant voulait se rendre en Grande-Bretagne. Il était en possession d'un billet d'avion pour s'y rendre et d'un passeport britannique. De plus, il estimait que sa vie serait en danger s'il retournait aux États-Unis où il affirmait être poursuivi relativement à des dettes impayées. L'agent d'immigration responsable a néanmoins ordonné son renvoi aux États-Unis.

^b Dans son affidavit, cet agent a énuméré les raisons suivantes pour justifier sa décision: 1) le pays que le requérant a quitté pour gagner le Canada était les États-Unis; 2) son dernier pays de résidence avant de venir au Canada était les États-Unis; 3) le requérant était également citoyen des États-Unis, et 4) il était plus pratique et moins coûteux de le renvoyer aux États-Unis.

^c Il s'agit d'une requête, fondée sur l'article 18, en bref de *certiorari* pour faire annuler cette décision, en bref de *mandamus* enjoignant au Ministre de donner au requérant la possibilité de faire des observations avant qu'il n'exerce son pouvoir discrétionnaire sous le régime de l'article 54 de la Loi, et de faire preuve d'équité dans la procédure à l'égard du requérant en lui expliquant pourquoi il avait exercé ce pouvoir discrétionnaire, en bref de *mandamus* enjoignant aux intimés de l'autoriser à quitter le Canada de son plein gré pour se rendre en Grande-Bretagne en vertu de l'article 54 de la Loi, et en bref de prohibition interdisant de le renvoyer pendant l'instruction de toute autre action en justice.

Jugement: la requête devrait être rejetée.

^d Pour ce qui est du bref de *mandamus*, la seule obligation imposée au Ministre en vertu de l'article 54 est de décider s'il y a lieu d'autoriser le requérant à quitter le Canada de son plein gré et à se rendre en Grande-Bretagne, le pays de son choix. Le Ministre s'est acquitté de cette obligation en décidant que le requérant devrait être renvoyé aux États-Unis. Un bref de *mandamus* peut être accordé pour forcer l'exécution d'une obligation de nature publique, mais on ne peut y recourir pour ordonner à un fonctionnaire d'exercer d'une certaine façon le pouvoir discrétionnaire qu'il tient de la loi.

^e La requête en bref de prohibition ne saurait être accueillie. L'article 51 de la Loi précise les cas de sursis à l'exécution d'une ordonnance de renvoi. Ni une demande fondée sur l'article 18, ni une demande fondée sur l'article 28 ne figurent parmi ces cas.

^f Compte tenu des faits, le requérant n'a pas rapporté la preuve que la décision de le renvoyer aux États-Unis équivalait à une procédure d'extradition déguisée.

^g L'obligation d'agir équitablement reconnue en *common law* s'applique même dans le cas, comme en l'espèce, où une fonction hautement discrétionnaire est exercée. Il s'agit alors de déterminer la teneur de l'obligation d'agir équitablement telle qu'elle s'applique à la situation donnée. La doctrine de l'équité a pour objet fondamental de faire en sorte que le particulier intéressé ait droit au degré de participation nécessaire pour présenter des faits ou arguments pertinents. Mais la procédure nécessaire pour atteindre cette fin doit être compatible avec

tions in an efficient and effective manner. In this case, the decision was made in accordance with the principles of fairness.

The applicant was not unjustly deprived of a right nor was he otherwise treated unfairly by the failure of the Minister to provide reasons for his decision. There was no duty incumbent on the Minister in this case to provide reasons for his decision. To require reasons to be given would interfere with the exercise of the discretionary power and the efficient carrying out of statutory duties. Furthermore, since there is no statutory right of appeal against a section 54 decision, the lack of reasons will not prejudice the possibility of a fair and full redetermination, as there is no entitlement to one.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Karavos v. The City of Toronto and Gillies, [1948] O.W.N. 17 (C.A.); *Kindler v. Macdonald*, [1985] 1 F.C. 676 (T.D.); *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602.

COUNSEL:

Cecil L. Rotenberg, Q.C., for applicant.
G. Sparrow for respondents.

SOLICITORS:

Cecil L. Rotenberg, Q.C., Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

ROULEAU J.: This motion by the applicant is made pursuant to section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] for an order in the nature of *certiorari* quashing the administrative decision of the Minister of Employment and Immigration and his delegate, directing the deportation of the applicant to the United States of America; an order for *mandamus* directing the Minister to provide the applicant with an opportunity to make submissions prior to the Minister exercising his discretion pursuant to subsections 54(1) and (2) [as am. by S.C. 1984, c. 40, s. 36] of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52 as amended and to provide the applicant with procedural fairness by granting the reasons for the exercise of such discretion; an order for *mandamus* directing the respondents to permit the applicant

l'aptitude de l'autorité publique à s'acquitter de ses obligations légales d'une manière efficace. En l'espèce, la décision a été rendue conformément aux principes d'équité.

Le requérant n'a pas injustement été privé d'un droit. Il n'a pas non plus, à d'autres égards, fait l'objet d'un traitement injuste en raison de l'omission par le Ministre de motiver sa décision. En l'espèce, le Ministre n'est nullement tenu de motiver sa décision. Exiger que l'on donne des raisons empêcherait l'exercice du pouvoir discrétionnaire et l'exécution efficace des fonctions prévues par la Loi. Qui plus est, puisque la Loi ne prévoit pas de droit d'appel contre une décision rendue en vertu de l'article 54, l'absence de motifs n'empêche nullement d'obtenir un réexamen équitable, puisqu'on n'y a pas droit.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Karavos v. The City of Toronto and Gillies, [1948] O.W.N. 17 (C.A.); *Kindler c. Macdonald*, [1985] 1 C.F. 676 (1^{re} inst.); *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602.

AVOCATS:

Cecil L. Rotenberg, c.r., pour le requérant.
G. Sparrow pour les intimés.

PROCUREURS:

Cecil L. Rotenberg, c.r., Toronto, pour le requérant
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE ROULEAU: Le requérant se fonde sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] pour solliciter une ordonnance de *certiorari* annulant la décision administrative du ministre de l'Emploi et de l'Immigration et de son délégué qui avaient ordonné son expulsion vers les États-Unis d'Amérique, et une ordonnance de *mandamus* enjoignant au Ministre de lui donner la possibilité de faire des observations avant que ce dernier n'exerce son pouvoir discrétionnaire sous le régime des paragraphes 54(1) et (2) [mod. par S.C. 1984, chap. 40, art. 36] de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, modifiée, et de faire preuve d'équité dans la procédure à son égard, en lui expliquant pourquoi il avait exercé ce pouvoir discrétionnaire; le requérant sollicite en outre une

to leave Canada voluntarily, for departure to Great Britain pursuant to subsection 54(1) of the Immigration Act, and a writ of prohibition preventing the respondents from removing the applicant from Canada pending any further legal proceedings.

The applicant, a citizen of both the United States and Great Britain, entered Canada from the United States at Fort Frances, Ontario on April 10, 1986. Although he was allowed entry into Canada as a documented visitor for a twenty-four hour period, he was arrested by the Fort Frances police shortly after entry when they discovered that the applicant had outstanding warrants for his arrest in the United States. The applicant had failed to appear for sentencing in Pecos, Texas after having been released on a \$50,000 bond subsequent to having been found guilty for an offence involving possession of a restricted substance (marijuana) for the purpose of distribution. A second warrant for the applicant's arrest was issued on April 3, 1986 in Berin County, Michigan after he failed to appear for trial.

At the time the applicant sought entry into Canada he was asked by immigration officials whether there existed any outstanding warrants against him. He responded in the negative. Canada immigration officials became aware of outstanding warrants for the applicant's arrest in the United States by means of a computer check conducted by the Fort Frances police at the request of Canada Customs. The applicant was arrested for inquiry pursuant to the provisions of the Immigration Act.

Subsequent to his arrest, the applicant retained counsel, Mr. Theo Wolder, who had a conversation with Mr. Raymond Caldwell, the Manager of the Canada Immigration Centre of Fort Frances on April 11, 1986 during which Mr. Caldwell indicated that he might release the applicant within forty-eight hours of his detention if the applicant was able to prove that he had the means to travel to Britain and the capacity to enter the country legally. The applicant subsequently obtained his plane ticket to England through his solicitor on the weekend of April 12 and 13, 1986 with money sent

ordonnance de *mandamus* enjoignant aux intimés de l'autoriser à quitter le Canada de son plein gré pour se rendre en Grande-Bretagne en vertu du paragraphe 54(1) de la Loi sur l'immigration, ainsi qu'un bref de prohibition interdisant aux intimés de le renvoyer du Canada pendant l'instruction de toute autre action en justice.

Le requérant, citoyen à la fois des États-Unis et de la Grande-Bretagne, a quitté les États-Unis pour entrer au Canada, à Fort Frances (Ontario) le 10 avril 1986. Bien qu'il ait été autorisé à entrer au Canada en tant que visiteur inscrit pour une période de vingt-quatre heures, il a été arrêté par la police de Fort Frances peu de temps après son admission lorsque celle-ci a découvert que des mandats d'arrêt avaient été lancés contre lui aux États-Unis et qu'ils étaient toujours en vigueur. Le requérant, reconnu coupable de possession d'une substance d'usage restreint (marijuana) à des fins de distribution, n'avait pas comparu pour se voir imposer une peine à Pecos (Texas) après avoir été libéré moyennant une caution de 50 000 \$. Un deuxième mandat d'arrêt a été lancé contre le requérant le 3 avril 1986 dans le comté de Berin (Michigan) après qu'il eut omis de comparaître pour subir son procès.

Au moment où le requérant a demandé l'admission au Canada, des agents d'immigration lui ont demandé s'il faisait alors l'objet de mandats d'arrêt. Il a répondu par la négative. Les agents en question se sont rendu compte, au moyen d'une vérification sur ordinateur faite par la police de Fort Frances à la demande de Douanes Canada, que les mandats lancés contre le requérant aux États-Unis étaient toujours en vigueur. On a arrêté le requérant pour faire enquête en vertu de la Loi sur l'immigration.

À la suite de son arrestation, le requérant a retenu les services de M^e Theo Wolder, qui, le 11 avril 1986, s'est entretenu avec M. Raymond Caldwell, gestionnaire du Centre d'immigration du Canada de Fort Frances. Au cours de cet entretien, ce dernier a fait savoir qu'il pourrait libérer le requérant moins de quarante-huit heures après sa détention si le requérant était capable de prouver qu'il avait les moyens de se rendre en Grande-Bretagne et pouvait y entrer légalement. Par la suite, le requérant a obtenu son billet d'avion pour l'Angleterre par l'entremise de son avocat, pendant le

by his mother who resided in the United States and his British passport was issued by the British consulate on May 2, 1986.

On May 7, 1986 an inquiry was held pursuant to section 23 of the Immigration Act and after a hearing which was approximately four hours in duration the applicant was ordered deported on the basis that he was a person described in paragraph 27(2)(g) of the Immigration Act in that he had come into Canada by reason of the misrepresentation of a material fact. The applicant has remained in custody since April 10, 1986, the date of his arrest by the Fort Frances police.

At all material times, Mr. Philip Pirie was Acting Director General of Immigration Operation for Ontario Region of Employment and Immigration and as such had been delegated the authority under section 54 of the Immigration Act to either allow the applicant to voluntarily leave Canada and to select the country for which he would depart or to direct to which country the applicant would be removed. On May 16, 1986 Mr. Pirie was briefed on the details of the applicant's case by his officials. He was advised that the applicant was a British citizen, that he was in possession of a plane ticket to Britain and a British passport and that the applicant did not want to return to the United States as he felt his life was in danger in that he was being pursued by a group of Mexicans in connection with outstanding debts. The applicant maintained that he had received four of five threats on his life prior to seeking entry into Canada. On the basis of the information provided to him by his officials, Mr. Pirie decided that the applicant should not be allowed to leave the country voluntarily to go to Britain but rather should be removed to the United States.

On May 23, 1986 Mr. Pirie received a further, more thorough briefing of the applicant's case from his officials, and on the same date swore an affidavit wherein he listed the following reasons underlying his decision to remove the applicant to the United States rather than allowing voluntary departure to Britain:

(a) the country from which the applicant came to Canada was the United States;

weekend des 12 et 13 avril 1986 et ce, grâce à l'argent envoyé par sa mère qui réside aux États-Unis; le Consulat britannique lui a ensuite délivré son passeport le 2 mai 1986.

^a Le 7 mai 1986, une enquête a été tenue en vertu de l'article 23 de la Loi sur l'immigration et, après une audience qui a duré approximativement quatre heures, on a prononcé l'expulsion du requérant parce que, étant entré au Canada grâce à une représentation erronée d'un fait important, il était une personne visée par l'alinéa 27(2)g) de la Loi sur l'immigration. Le requérant est en détention depuis le 10 avril 1986, date de son arrestation par la police de Fort Frances.

À toutes les époques en cause, M. Philip Pirie était Directeur général par intérim des opérations de l'immigration pour la région de l'Ontario, Emploi et Immigration et, à ce titre, il s'est vu déléguer, en vertu de l'article 54 de la Loi sur l'immigration, le pouvoir ou bien d'autoriser le requérant à quitter le Canada de son propre gré et à choisir le pays où il se rendrait, ou bien de décider du pays où il serait renvoyé. Le 16 mai 1986, les fonctionnaires de M. Pirie ont fourni à ce dernier tous les détails concernant le cas du requérant. On lui a fait savoir que le requérant était un citoyen britannique, qu'il était en possession d'un billet d'avion pour se rendre en Grande-Bretagne et d'un passeport britannique et qu'il ne voulait pas retourner aux États-Unis parce que, étant poursuivi par un groupe de Mexicains relativement à des dettes impayées, il estimait que sa vie était en danger. Le requérant a soutenu qu'il avait reçu quatre ou cinq menaces de mort avant de demander l'autorisation de séjour au Canada. Compte tenu des renseignements que ses fonctionnaires lui ont fournis, M. Pirie a décidé que le requérant ne devrait pas être autorisé à quitter le Canada de son propre gré pour se rendre en Grande-Bretagne, mais devrait plutôt être renvoyé aux États-Unis.

Le 23 mai 1986, M. Pirie a reçu de ses fonctionnaires d'autres informations plus détaillées au sujet du requérant et, à la même date, il a rédigé un affidavit où il énumérait les raisons pour lesquelles il avait décidé de renvoyer le requérant aux États-Unis plutôt que d'autoriser son départ volontaire pour la Grande-Bretagne:

[TRADUCTION] a) le pays que le requérant a quitté pour gagner le Canada était les États-Unis;

(b) the country in which he last resided before he came to Canada was the United States. The applicant was clearly in the United States in 1985 and 1986 prior to his arrival in Canada and had resided during that time in more than one State. The applicant was born in Britain and had resided there for approximately the first year of his life after which his family moved to the United States. The applicant once again lived in Britain during part of 1983 and 1984 which confirmed that almost all his life had been spent in the United States;

(c) the applicant was a citizen of the United States as well as England; and

(d) it was more expedient and less costly to remove the applicant to the United States. If the applicant was allowed to voluntarily leave Canada to go to Britain, arrangements would have to be made with the airline concerned which, in these circumstances would most likely have required that the applicant be accompanied by an immigration official.

It is the applicant's position that he should be allowed to leave Canada voluntarily and to select the country for which he wishes to depart. The applicant argues that the Minister's direction that he be removed to the United States is not justified and is not in keeping with the purpose of the Immigration Act and would only be so if the applicant's choice of country was one which would create difficulties in removal or the country was not willing to accept him or substantial costs would be incurred in removing the applicant to the country of his choice.

The applicant maintains that certain representatives of the respondents have suggested that the applicant should not be allowed to depart for Britain and thereby avoid due process of law in the United States nor should he be permitted to make Canada or the Immigration authorities a means to escape justice. Those considerations, in the applicant's opinion, are entirely irrelevant and the deportation of an individual to meet uncompleted criminal proceedings is not one of the reasons which should compel the Minister to act.

With regards to Mr. Pirie's consideration of costs in making his decision, applicant's counsel argues that the cost of the applicant's detention and of the proceedings so far involved far exceed the costs which would have resulted from allowing the applicant to voluntarily depart from Canada to Britain. Further, the suggestion by Mr. Pirie that there was a more substantial connection between the applicant and the United States than between the applicant and Britain does not, in the appli-

b) son dernier pays de résidence avant de venir au Canada était les États-Unis. De toute évidence, le requérant se trouvait aux États-Unis en 1985 et 1986 avant son arrivée au Canada et il a, durant cette période, résidé dans plus d'un État. Il est né en Grande-Bretagne et y a résidé au cours de la première année de sa vie et, par la suite, sa famille est allée s'installer aux États-Unis. Le requérant a de nouveau vécu en Grande-Bretagne pendant une partie des années 1983 et 1984, ce qui confirme qu'il a passé presque toute sa vie aux États-Unis;

c) le requérant était citoyen tant des États-Unis que de l'Angleterre;

d) et il est plus pratique et moins coûteux de le renvoyer aux États-Unis. Si on l'autorisait à quitter le Canada de son propre gré pour se rendre en Grande-Bretagne, il faudrait prendre des arrangements avec la compagnie aérienne concernée ce qui, dans les circonstances, exigerait probablement qu'il soit accompagné d'un agent d'immigration.

Le requérant soutient qu'on devrait l'autoriser à quitter le Canada de son propre gré et à choisir le pays où il veut se rendre. Selon lui, le fait pour le Ministre d'ordonner son renvoi aux États-Unis n'est pas justifié, n'est pas conforme au but de la Loi sur l'immigration et ne le serait que si le renvoi était rendu difficile par son choix du pays, si ce pays n'était pas disposé à l'accepter ou si son renvoi au pays de son choix nécessitait des frais substantiels.

D'après le requérant, des représentants des intimés ont laissé entendre qu'on ne devrait pas l'autoriser à partir pour la Grande-Bretagne afin qu'il puisse échapper à l'application régulière de la loi aux États-Unis ou pour lui permettre de se servir du Canada ou des autorités d'immigration comme moyen d'échapper à la justice. Il estime que ces considérations ne sont aucunement pertinentes et que l'expulsion d'une personne pour satisfaire à une procédure criminelle inachevée n'est pas un motif pour lequel le Ministre devrait être forcé d'agir.

Pour ce qui est des frais dont M. Pirie a tenu compte en rendant sa décision, l'avocat du requérant fait valoir que les coûts de la détention de son client et des procédures engagés jusqu'ici dépassent de loin les coûts qu'aurait entraînés son départ volontaire et autorisé du Canada pour la Grande-Bretagne. De plus, l'argument de M. Pirie selon lequel le requérant est plus lié aux États-Unis qu'à la Grande-Bretagne ne peut logiquement, de l'avis de ce dernier, justifier la décision de le renvoyer

cant's opinion, constitute a logical reason for, and is irrelevant to, the decision to remove the applicant to the United States.

The applicant submits that the decision of the respondent amounts to a disguised form of extradition; that is, the applicant argues, the only conclusion one can reach upon examining the facts in that there were simply no logical or rational reasons for removing the applicant to the United States as compared to allowing him to voluntarily leave for Britain.

Finally, the applicant maintains that the decision made by the respondents is an administrative decision and accordingly attracts the duty of procedural fairness, both in terms of the requirement to provide an opportunity to be heard in the form of making submissions and the duty incumbent on the Minister to provide reasons for making his decision. Alternatively, the applicant submits that the Minister's decision and subsequent direction to remove the applicant to the United States contravenes the rights guaranteed under section 7 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.)] in that it constitutes a denial of the principles of fundamental justice.

It is the respondents' position that the decision of the Minister's delegate, that the applicant be deported to the United States was made fairly and within the bounds of his jurisdiction. The decision was made in accordance with the principles of fairness in that representations were made orally by both the applicant and his counsel upon several occasions prior to the decision being made. The testimony of Mr. Pirie, the respondents argue, clearly indicates that he was well aware of the applicant's position before the decision was made. In addition, representations were made in writing by counsel for the applicant. The decision of the Minister's delegate was made within the bounds of his discretion with consideration given only to relevant factors. The respondents maintain that there is no evidence to support the applicant's allegation that Mr. Pirie's decision was made partially or totally in response to requests from United States immigration or police authorities.

aux États-Unis et n'a aucun rapport avec cette décision.

^a Le requérant soutient que la décision de l'intimé équivaut à une forme déguisée d'extradition; selon lui, l'examen des faits conduit inéluctablement à la seule conclusion que, pour des motifs logiques ou rationnels, il devrait être autorisé à partir de son propre gré pour la Grande-Bretagne au lieu d'être renvoyé aux États-Unis.

^c Le requérant soutient en dernier lieu que la décision rendue par les intimés est une décision administrative qui exige donc l'équité dans la procédure, c'est-à-dire l'obligation de permettre au requérant de faire des observations et l'obligation pour le Ministre de motiver sa décision. Subsidiativement, le requérant prétend que la décision du Ministre et la directive subséquente visant à le renvoyer aux États-Unis violent les droits garantis par l'article 7 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.)] parce qu'il s'agit là d'un déni des principes de justice fondamentale.

^b Les intimés font valoir que la décision du délégué du Ministre selon laquelle le requérant devait être expulsé aux États-Unis a été rendue équitablement et dans les limites de sa compétence. La décision a été rendue conformément aux principes d'équité parce que tant le requérant que son avocat ont, à plusieurs occasions, présenté des observations orales avant que la décision ne soit rendue. Selon les intimés, il ressort du témoignage de M. Pirie qu'il connaissait bien la situation du requérant avant que la décision ne soit prise. De plus, l'avocat du requérant a soumis des observations écrites. En rendant sa décision uniquement à partir des faits pertinents, le délégué du Ministre n'a fait qu'exercer son pouvoir discrétionnaire. Les intimés soutiennent que rien dans la preuve n'était l'allégation du requérant selon laquelle la décision de M. Pirie faisait plus ou moins suite aux requêtes de l'immigration américaine ou des autorités policières américaines.

Further, the respondents submit that *mandamus* will not lie to compel the delegate of the Minister to permit the applicant to voluntarily leave Canada and depart to the country of his choice. The Minister has no such statutory duty; the only duty imposed upon him by the legislation is to make a decision as required by section 54 of the Immigration Act and as that duty has been performed, *mandamus* cannot issue.

The final argument of the respondents is that prohibition will not lie to prevent the respondents from removing the applicant from Canada pending the outcome of further proceedings in the matter. The Minister is under a statutory duty to obey and carry out a valid deportation order. The execution of a removal order, argues the respondents, may only be stayed in the situations enumerated in section 51 of the Immigration Act. By implication, the section excludes any other stays, including a stay pending a section 28 application before the Federal Court of Appeal.

To begin with, I intend to dispose of the applicant's request for an order in the nature of *mandamus* compelling the respondents to permit the applicant to voluntarily leave Canada and depart to Great Britain or in the alternative compelling the respondents to remove the applicant to Britain. *Mandamus*, one of the more common prerogative writs, is used to compel the performance of a statutory duty. There are four requirements for the issue of a writ of *mandamus*: there must be a legal right to performance of the duty by the statutory authority; there must be proof that performance of the duty is due because the court will not enforce a future obligation; the function must be ministerial, that is, there must be no discretion in the decision-maker to perform the duty and there must be a prior demand that the duty be performed and a refusal to do so. *Karavos v. The City of Toronto and Gillies*, [1948] O.W.N. 17 (C.A.).

Section 54 of the Immigration Act provides as follows:

54. (1) Unless otherwise directed by the Minister, a person against whom a removal order is made may be allowed to leave

Les intimés soutiennent en outre qu'un bref de *mandamus* ne peut être accordé pour forcer le délégué du Ministre à permettre au requérant de quitter le Canada de son propre gré pour se rendre au pays de son choix. Le Ministre n'est pas tenu à une telle obligation légale; la Loi ne lui impose que l'obligation de rendre une décision conforme à l'article 54 de la Loi sur l'immigration, et cette obligation ayant été exécutée, il n'y a pas lieu à un bref de *mandamus*.

Le dernier argument invoqué par les intimés est qu'un bref de prohibition ne peut être accordé pour leur interdire de renvoyer le requérant du Canada en attendant l'issue des autres actions en justice intentées en l'espèce. Le Ministre est tenu par la loi d'obtempérer à une ordonnance d'expulsion et de l'exécuter. Selon les intimés, l'exécution d'une ordonnance de renvoi ne peut être suspendue que dans les cas énumérés à l'article 51 de la Loi sur l'immigration. Implicitement, l'article exclut tout autre sursis, notamment un sursis jusqu'à ce que la Cour d'appel fédérale ait statué sur une demande fondée sur l'article 28.

Je me propose de me prononcer tout d'abord sur la requête du requérant visant à obtenir une ordonnance de *mandamus* qui forcerait les intimés à lui permettre de quitter le Canada de son propre gré et de se rendre en Grande-Bretagne, ou, subsidiairement, les forcerait à le renvoyer en Grande-Bretagne. On fait appel au bref de *mandamus*, l'un des plus courants brefs de prérogative, pour forcer l'exécution d'une obligation légale. L'octroi d'un bref de *mandamus* est assujéti à quatre conditions: il doit y avoir un droit légal à l'exécution de l'obligation par l'autorité publique; il doit être prouvé que l'obligation est exigible parce que la cour ne peut ordonner l'exécution d'une obligation future; la fonction doit être de nature ministérielle, c'est-à-dire que le décideur ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire pour ce qui est de l'exécution de l'obligation et il doit y avoir une demande préalable d'exécuter l'obligation et un refus d'y obtempérer. *Karavos v. The City of Toronto and Gillies*, [1948] O.W.N. 17 (C.A.).

L'article 54 de la Loi sur l'immigration porte:

54. (1) Sauf instructions contraires du Ministre, la personne qui fait l'objet d'une ordonnance de renvoi peut être autorisée à

Canada voluntarily and to select the country for which he wishes to depart.

(2) Where a person is not allowed to leave Canada voluntarily and to select the country for which he wishes to depart pursuant to subsection (1), he shall, subject to subsection (3), be removed from Canada to

- (a) the country from which he came to Canada;
- (b) the country in which he last permanently resided before he came to Canada;
- (c) the country of which he is a national or citizen; or
- (d) the country of his birth.

I am satisfied that, pursuant to these legislative provisions, the only obligation imposed on the Minister is to make a decision as to whether or not the applicant should be allowed to voluntarily leave Canada and to depart for Britain, the country of his choice. The Minister performed that duty; he decided that the applicant should not be allowed to do so, but should be removed to the United States. The applicant may take exception to the manner in which the decision was made and disagree with how the Minister's discretion was exercised but there is no question that a decision was made. *Mandamus* lies to compel the performance of a public duty but it cannot be used to order an official to exercise the discretion afforded to him by statute in a certain way. The remedy is commonly used in immigration matters to order an official to exercise a jurisdiction he has declined. However, there is no evidence in the present case that the Minister refused to perform his public duty, in fact, the evidence is to the contrary. Accordingly, the applicant's request for an order in the nature of *mandamus* compelling the Minister to allow the applicant to voluntarily leave for Britain or compelling the Minister to remove the applicant to Britain instead of the United States is refused.

The applicant asks for a writ of prohibition to issue prohibiting the respondents from proceeding with the removal of the applicant to the United States pending a possible section 28 application before the Federal Court of Appeal. As argued by counsel for the respondents, section 51 of the Immigration Act specifies the cases in which the execution of a removal order is stayed. Removal must be stayed pending appeals from the Immigration Appeal Board in the Federal Court of Appeal, and appeals from the Federal Court of Appeal to the Supreme Court of Canada. There is no stay of

quitter le Canada de son plein gré et à choisir le pays où elle veut se rendre.

(2) La personne qui n'a pas été autorisée à quitter le Canada de son plein gré et à choisir le pays où elle veut se rendre, en vertu du paragraphe (1), sera, sous réserve du paragraphe (3), renvoyée

- a) à son pays de départ;
- b) au pays où elle avait sa dernière résidence permanente avant le Canada;
- c) au pays dont elle est le ressortissant; ou
- d) à son pays de naissance.

Je suis convaincu que la seule obligation imposée au Ministre en vertu de ces dispositions législatives est de décider s'il y a lieu d'autoriser le requérant à quitter le Canada de son propre gré et à se rendre en Grande-Bretagne, le pays de son choix. Le Ministre s'est acquitté de cette obligation; il a décidé que sa demande d'autorisation devait être refusée et qu'il devait être renvoyé aux États-Unis. Le requérant peut désapprouver la façon dont le Ministre a rendu sa décision et la façon dont il a exercé son pouvoir discrétionnaire, mais il ne fait aucun doute qu'une décision a été rendue. Un bref de *mandamus* peut être accordé pour forcer l'exécution d'une obligation de nature publique, mais on ne peut y recourir pour ordonner à un fonctionnaire d'exercer d'une certaine façon le pouvoir discrétionnaire qu'il tient de la loi. En matière d'immigration, on y recourt généralement pour enjoindre à un fonctionnaire d'exercer un pouvoir qu'il a refusé. Toutefois, il n'y a pas de preuve en l'espèce que le Ministre a refusé d'exécuter son obligation de nature publique; en fait, la preuve tend vers le contraire. Je rejette donc la requête en *mandamus* ordonnant au Ministre d'autoriser le requérant à se rendre en Grande-Bretagne, pays de son choix, ou forçant le Ministre à le renvoyer en Grande-Bretagne plutôt qu'aux États-Unis.

Le requérant sollicite un bref de prohibition interdisant aux intimés de le renvoyer aux États-Unis en attendant la présentation possible d'une demande fondée sur l'article 28 devant la Cour d'appel fédérale. Comme l'a prétendu l'avocate des intimés, l'article 51 précise les cas de sursis à l'exécution d'une ordonnance de renvoi. Le renvoi doit être suspendu en cas d'appel d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration devant la Cour d'appel fédérale ou en cas d'appel d'une décision de la Cour d'appel fédérale devant la Cour suprême du Canada. Aucune suspension de

removal guaranteed either in law or by operation of the Immigration Act, where there is a section 18 application before the Federal Court Trial Division or where a section 28 application is pending before the Federal Court of Appeal. For these reasons the applicant's request for a writ of prohibition is refused.

This leaves for determination the issue of disguised extradition and the issue of whether the threshold requirements of procedural fairness have been met by the respondents in rendering the decision in question.

As previously stated, applicant's counsel maintains that the decision to remove the applicant to the United States is in fact, tantamount to a form of disguised extradition proceedings. In *Kindler v. Macdonald*, [1985] 1 F.C. 676 (T.D.), I examined this issue in some depth. On pages 684-685, I stated:

In theory, there should be no confusion between extradition and deportation. They are clearly distinct in purpose. As was noted by G. V. La Forest (now Mr. Justice La Forest of the Supreme Court of Canada) in *Extradition To and From Canada*, 2nd ed., Toronto, Canada Law Book Limited, 1977, at page 38:

The object of extradition is to return a fugitive offender to the country which has requested him for trial or punishment for an offence committed within its jurisdiction. Deportation, on the other hand, is governed by the public policy of the state that wishes to dispose of an undesirable alien. In this respect the deporting state has little preference where the deportee goes as long as he is outside its own territorial boundaries. The Immigration Act [subsection 33(1)], however, provides that a person against whom a deportation order has been issued shall be deported to the place from which he came to Canada or to the country of which he is a national or citizen or to the country of his birth, or to such country as may be approved by the Minister.

Where the destination selected is one in which the authorities are anxious to prosecute or punish the deportee for a criminal offence, the deportation may result in a *de facto* extradition. However, where deportation is ordered to the State of embarkation or the national State, the description "disguised extradition" is really a conclusion drawn by those who assert it as being the intent of the deporting authorities. While the motive of restoring a criminal to a competent jurisdiction may indeed be paramount in the intention of the deporting State, it may also in many cases be a genuine coincidence that deportation has this result. (See Ivan A. Shearer, *Extradition in International Law*, Manchester 1971, Manchester University Press.) [Emphasis added.]

renvoi n'est garantie soit en droit soit par l'effet de la Loi sur l'immigration lorsque la Division de première instance de la Cour fédérale est saisie d'une demande fondée sur l'article 18 ou lorsqu'une demande fondée sur l'article 28 est pendante devant la Cour d'appel fédérale. Pour ces motifs, la requête en bref de prohibition est rejetée.

Il me reste à trancher la question de l'extradition déguisée et la question de savoir si les intimés ont respecté les conditions préliminaires de l'équité dans la procédure en rendant la décision en question.

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'avocat du requérant soutient que la décision de renvoyer ce dernier aux États-Unis équivaut en fait à une procédure d'extradition déguisée. Dans l'affaire *Kindler c. Macdonald*, [1985] 1 C.F. 676 (1^{re} inst.), j'ai examiné cette question à fond. Aux pages 684 et 685, j'ai tenu ces propos:

En théorie, il ne devrait pas exister de confusion entre l'extradition et l'expulsion. Elles ont des objectifs nettement distincts. G. V. La Forest (aujourd'hui juge à la Cour suprême du Canada) a souligné dans son ouvrage intitulé *Extradition To and From Canada*, 2^e éd., Toronto, Canada Law Book Limited, 1977, aux pages 37 et 38:

[TRADUCTION] L'extradition a pour objet de renvoyer un contrevenant en fuite au pays qui en fait la demande afin qu'il soit jugé ou puni pour l'infraction qu'il a commise alors qu'il était dans sa juridiction. En revanche, l'expulsion est régie par la politique de l'État qui souhaite se débarrasser d'un étranger indésirable. À cet égard, l'endroit où se rend l'expulsé importe peu à l'État qui l'expulse tant qu'il reste à l'extérieur de ses limites territoriales. La Loi sur l'immigration prévoit toutefois [paragraphe 33(1)] qu'une personne qui fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion doit être renvoyée au lieu à partir duquel elle est venue au Canada, au pays dont elle est un ressortissant ou un citoyen, au pays où elle est née, ou à tout autre pays selon ce que permet le Ministre.

Lorsque la destination choisie est un pays où les autorités sont désireuses de poursuivre ou de punir la personne expulsée pour une infraction criminelle, l'expulsion peut équivaut à une extradition de fait. Cependant, lorsqu'on ordonne l'expulsion d'une personne vers son État d'embarquement ou vers l'État dont elle est un ressortissant, l'expression «extradition déguisée» est en fait une conclusion tirée par ceux qui prétendent que telle était l'intention des autorités qui ont ordonné l'expulsion. Même si l'intention de remettre un criminel à la juridiction compétente peut en fait constituer le motif principal de l'État qui ordonne l'expulsion, il est possible aussi que dans de nombreux cas ce ne soit que par pure coïncidence que l'expulsion ait ce résultat. (Voir Ivan A. Shearer, *Extradition in International Law*, Manchester, 1971, Manchester University Press.) [C'est moi qui souligne.]

The onus of proving that deportation proceedings generally, or, as in this case, that the exercise of the Minister's discretion pursuant to section 54 of the Act culminating in the decision to remove the applicant to the United States, are in fact disguised extradition proceedings rests with the party who alleges it. The onus is a heavy one which in most cases will be difficult to discharge. In this case, the applicant relies on a number of facts from which, it is argued, the inference can be drawn that the direction made by the Minister amounted to a disguised form of extradition. I have carefully considered the arguments put forward by the applicant's counsel during the course of the proceedings before me and as set out in paragraph 18 of the applicant's memorandum of fact and law. In conjunction, I have considered the reasons as set out by Mr. Pirie, the Minister's delegate, in his affidavit of May 23, 1986 for making the decision which he did. Having weighed all these factors, I am satisfied that the proceedings taken under the Immigration Act are valid on their face and the evidence is not sufficient to discharge the onus on the applicant when he challenges these proceedings as a sham aimed at achieving an unlawful purpose. There were reasonable grounds for the Fort Frances police to arrest the applicant when they discovered that he had obtained entry into the country by misrepresenting a material fact contrary to the provisions of the Immigration Act. The computer check conducted by them at the request of Canada Customs and which led to the discovery of the outstanding warrants was undertaken at the initiative of Canadian officials; United States authorities were not involved at this stage in any manner. There is no evidence that the Minister's decision was in some way influenced by or based upon some form of agreement between Canadian and United States officials, wherein it was agreed that the applicant should be returned to the United States in order to face the charges against him. The only communications between any official of the Canada Immigration Service and United States police authorities were in the form of one telephone conversation and one telex, both for the purpose of verifying the applicant's outstanding charges. The applicant's allegation that these two communications are indicative of some prearranged plan or agreement between Canada and United States officials for the return of the applicant to the United States is,

Il incombe à la partie qui prétend que les procédures d'expulsion en général ou, comme en l'espèce, l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre fondé sur l'article 54 de la Loi et aboutissant à la décision de renvoyer le requérant aux États-Unis sont en fait des procédures d'extradition déguisée d'en rapporter la preuve. Il s'agit là d'un lourd fardeau dont il est difficile de s'acquitter dans la plupart des cas. En l'espèce, le requérant s'appuie sur certains faits qui, allègue-t-il, permettent de conclure que la directive donnée par le Ministre équivalait à une forme déguisée d'extradition. J'ai soigneusement examiné les arguments invoqués par l'avocat du requérant au cours de la présente instance et figurant au paragraphe 18 de l'exposé des faits et du droit de ce dernier. En même temps, j'ai pris en considération les motifs exposés par M. Pirie, le délégué du Ministre, dans son affidavit du 23 mai 1986 pour justifier sa décision. Tous ces facteurs m'amènent à conclure que les procédures engagées sous le régime de la Loi sur l'immigration sont en apparence valides, et que les éléments de preuve ne suffisent pas à libérer le requérant du fardeau de prouver que ces procédures constituent un trompe-l'œil visant un but illicite. La police de Fort Frances avait des motifs raisonnables d'arrêter le requérant lorsqu'elle a découvert qu'il avait obtenu l'autorisation de séjour au Canada grâce à une représentation erronée d'un fait important en violation des dispositions de la Loi sur l'immigration. La vérification sur ordinateur qu'elle a effectuée à la demande de Douanes Canada et qui a révélé l'existence des mandats toujours valides était due à l'initiative de fonctionnaires canadiens; à ce stade, les autorités américaines n'ont, de quelque façon que ce soit, participé à cette initiative. Il n'y a pas de preuve que la décision du Ministre a été d'une certaine manière influencée par une quelconque entente entre les autorités canadiennes et américaines ou reposait sur une telle entente en vertu de laquelle le requérant devait être renvoyé aux États-Unis pour répondre aux accusations portées contre lui. Une conversation téléphonique et un télex destinés tous deux à vérifier les accusations pendantes portées contre le requérant ont été les seules communications échangées entre un fonctionnaire du Service d'Immigration Canada et les autorités policières américaines. L'allégation du requérant selon laquelle ces deux communications révélaient l'existence d'un plan organisé à l'avance ou d'une

in my opinion, far-fetched. Far more meaning is being extracted from these communications by the applicant than a reasonable interpretation will allow them to bear. I am satisfied that the evidence clearly establishes that no arrangements were ever made with United States police officials for the return of the applicant to the United States and no request was ever made by the United States police or immigration authorities for the return of the applicant.

In addition to the attack on the direction of the respondents to remove the applicant to the United States as being a disguised form of extradition proceedings, the applicant also challenges the direction on the grounds that the Minister or his delegate failed to act fairly, in that he did not give the applicant an opportunity to make written or oral representations before the decision was made and further failed to observe the principles of natural justice by not giving reasons for the said decision.

Since the decision of the Supreme Court of Canada in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, the law has recognized that a common law duty of fairness is applicable notwithstanding that a decision-maker is exercising a highly discretionary function. Accordingly, in performing an administrative function of the type in the present case, there is owed to the applicant by the Minister or his delegate a general duty of fairness. The problem facing the court in cases of this nature is to define the content of the duty of fairness as it applies to the specific situation. The real issue becomes one of tailoring the procedural requirements to the nature of the power being exercised. This requires a consideration of certain factors, such as the importance of the interests that may be adversely affected by the administrative decision, the impact of the decision upon the interests affected, the differing degrees to which the decision may depend upon individual facts and the interpretation and application of statutory standards or upon broader considerations of public interest and the statutory and administrative context of a particular situation. See J. M. Evans, "Remedies in Administrative Law", *Special Lectures of the Law Society of Upper Canada—New*

entente entre le Canada et les autorités américaines visant à obtenir son renvoi aux États-Unis est, à mon avis, farfelue. Le requérant attribue à ces communications bien davantage que ce qu'une interprétation raisonnable ne permet de faire. À la lumière de la preuve, je suis convaincu qu'aucun arrangement n'a été conclu avec les autorités policières américaines ni qu'aucune demande n'a été faite par la police américaine ou par les autorités d'immigration pour le renvoi du requérant aux États-Unis.

Pour ce qui est de la directive des intimés visant à renvoyer le requérant aux États-Unis, celui-ci a contesté non seulement en la qualifiant de procédure d'extradition déguisée, mais en disant également que le Ministre ou son délégué n'a pas agi équitablement en ne lui donnant pas la possibilité de faire des observations écrites ou orales avant que la décision n'ait été prise, et qu'il n'a pas observé les principes de justice naturelle en ne motivant pas ladite décision.

Depuis l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, la loi prévoit que l'obligation d'agir équitablement reconnue en *common law* s'applique même dans le cas où un décideur exerce une fonction hautement discrétionnaire. En conséquence, lorsqu'il exerce une fonction administrative comme en l'espèce, le Ministre ou son délégué est tenu, à l'égard du requérant, d'agir équitablement. En pareil cas, la cour doit déterminer la teneur de cette obligation telle qu'elle s'applique à la situation donnée. Il s'agit, dans les faits, d'adapter les exigences en matière de procédure à la nature du pouvoir exercé. À cette fin, il faut examiner certains facteurs, tels que l'importance des intérêts auxquels la décision administrative peut porter atteinte, l'incidence de la décision sur les intérêts touchés, les différentes mesures dans lesquelles la décision peut dépendre de faits isolés, de l'interprétation et de l'application des normes légales ou de facteurs d'une plus grande portée, savoir l'intérêt public et le contexte législatif et administratif d'une situation donnée. Voir J. M. Evans, «Remedies in Administrative Law», *Special Lectures of the Law Society of Upper Canada—New Developments in*

Developments in the Law of Remedies (Toronto, 1981), 429, at page 434.

The main consequence of the *Nicholson* case (*supra*) and subsequent developments has been to focus the court's attention less on the threshold issue of whether any procedural requirements are to be imposed upon a public authority in the exercise of its powers and more upon the specific procedures appropriate to the individual dispute in question. This provides the court with a broad power of supervision and ability to tailor procedures to a greater extent than previously existed. In determining whether the applicant in this case has been treated fairly it is necessary to bear in mind the basic objective of the doctrine of fairness. That basic objective is to ensure that individuals are entitled to the degree of participation necessary to bring to the attention of the decision-maker any fact or argument of which a fair-minded official or authority would need to be informed in order to reach a rational decision.

Balanced against this however, is the realization that the extent and form of the procedure necessary to achieve this goal must be compatible with the ability of the public authority to discharge its statutory obligations in an efficient and effective manner. It is this consideration which has contributed to the court's reluctance to be unduly involved in devising the procedures to be followed by administrative authorities. That is a function which properly rests with the authority itself. In exercising a supervisory jurisdiction, it is the court's function to ensure that minimum standards of procedural decency are observed and a reluctance to interfere should prevail unless there is sufficient evidence to satisfy the court that the administrative authority's decision was unreasonable and caused a serious injustice to the applicant.

Applying the law as stated above to the facts of the case before me, I am satisfied that the decision of the Minister to remove the applicant to the United States was made in accordance with the principles of fairness. The evidence supports a finding that at the time Mr. Pirie made the decision to remove the applicant to the United States, he had before him all the facts and the arguments of which he needed to be informed in order to reach a rational decision. The applicant's reasons

the Law of Remedies (Toronto, 1981), 429, à la page 434.

La principale conséquence de l'arrêt *Nicholson* (précité) et l'évolution judiciaire subséquente ont fait en sorte d'amener les tribunaux à concentrer leur attention moins sur la question préliminaire de savoir si des exigences en matière de procédure doivent être imposées à une autorité publique lorsqu'elle exerce ses pouvoirs et davantage sur les procédures spécifiques appropriées au litige en question. Cela confère à la cour un pouvoir de contrôle plus étendu et lui permet d'adapter les procédures plus qu'auparavant. Pour déterminer si le requérant à l'instance a été traité équitablement, il faut se rappeler l'objet fondamental de la doctrine de l'équité qui est de faire en sorte que les particuliers aient droit au degré de participation nécessaire pour porter à l'attention du décideur tout fait ou argument dont un fonctionnaire ou une autorité impartial doit être informé pour parvenir à une décision rationnelle.

Il ne faut pas pour autant oublier que l'importance et la forme de la procédure nécessaires pour atteindre cette fin doivent être compatibles avec l'aptitude de l'autorité publique à s'acquitter de ses obligations légales d'une manière efficace. C'est cette considération qui a fait que la cour est peu disposée à participer indûment à l'élaboration des procédures que doivent suivre les autorités administratives. Cette fonction est l'apanage de l'autorité elle-même. En exerçant son droit de regard, la cour doit veiller à ce que les normes minimales en matière de procédure soient observées et elle doit toujours s'abstenir d'intervenir à moins qu'il n'existe suffisamment de preuve pour convaincre la cour que la décision de l'autorité administrative était déraisonnable et a causé une grave injustice au requérant.

Appliquant le droit exposé ci-dessus aux faits de l'espèce, je suis persuadé que la décision du Ministre de renvoyer le requérant aux États-Unis a été rendue conformément aux principes d'équité. La preuve me permet de conclure qu'au moment où M. Pirie a décidé de renvoyer le requérant aux États-Unis, il disposait de tous les faits et arguments dont il devait être informé pour parvenir à une décision rationnelle. Les raisons pour lesquelles le requérant désirait se rendre en Grande-Bre-

for wishing to go to Britain were known by the Canada Immigration officials who briefed Mr. Pirie at the meeting of May 16, 1986. The applicant and his counsel, Mr. Theo Wolder, made these submissions at the applicant's inquiry of May 7, 1986 and at the subsequent detention reviews held pursuant to subsection 104(6) of the Immigration Act. Mr. Pirie was aware that the applicant was in possession of a British passport, that he had obtained a plane ticket to Britain and of the applicant's allegations that his life would be in danger should he be returned to the United States. In addition to these facts however, it was also known by Mr. Pirie that the applicant had resided in the United States for virtually his entire life, that the applicant was a citizen of the United States as well as Britain, that he had entered Canada from the United States and that there were outstanding warrants for his arrest in the United States. Mr. Pirie was also aware that should he decide to remove the applicant to Britain it was most likely that a Canadian Immigration official would be required to escort him on the plane. I am satisfied that Mr. Pirie had a thorough knowledge of all the pertinent facts and, that being so, there are no grounds to justify the Court's interference. The facts before me support a finding that there was sufficient evidence upon which the respondents could reasonably have come to the conclusion and make the decision they did.

The remaining question is whether the applicant was unjustly deprived of a right or was otherwise treated unfairly by the failure of the Minister to provide reasons for his decision.

Generally speaking, there is no general rule of law that reasons must be given for administrative decisions and in particular, there is no duty incumbent on the Minister in this case to provide reasons for his decision. It is the facts, the circumstances and the nature of the decision being made which will determine whether a decision-maker is required to give reasons in order to comply with the principles of fairness. After reviewing the facts and circumstances that are before me, it is my opinion that the failure on the part of the Minister to provide reasons for his decision to remove the applicant to the United States does not amount to

tagne étaient connues des fonctionnaires d'Immigration Canada qui ont mis M. Pirie au courant du cas du requérant à la réunion du 16 mai 1986. Le requérant et son avocat, M^c Theo Wolder, ont présenté ces arguments à son enquête du 7 mai 1986 et aux révisions subséquentes des motifs de la détention faites en vertu du paragraphe 104(6) de la Loi sur l'immigration. M. Pirie savait que le requérant était en possession d'un passeport britannique, qu'il avait obtenu un billet d'avion pour se rendre en Grande-Bretagne et qu'il avait allégué que sa vie serait en danger si on le renvoyait aux États-Unis. À part ces faits, M. Pirie savait également que le requérant avait résidé aux États-Unis pratiquement toute sa vie durant, qu'il était citoyen des États-Unis ainsi que de la Grande-Bretagne, qu'il avait quitté les États-Unis pour entrer au Canada et que des mandats d'arrêt lancés contre lui aux États-Unis étaient toujours en vigueur. M. Pirie savait aussi que s'il devait renvoyer le requérant en Grande-Bretagne, il faudrait très probablement qu'un agent d'immigration canadien accompagne ce dernier dans l'avion. Je suis persuadé que M. Pirie connaissait parfaitement tous les faits pertinents et que, cela étant, il n'y a aucun motif pour lequel la Cour devrait intervenir. Il ressort des faits portés à ma connaissance qu'il existait suffisamment d'éléments de preuve permettant aux intimés de parvenir raisonnablement à la conclusion qu'ils ont tirée et à la décision qu'ils ont rendue.

Il reste à trancher la question de savoir si le requérant a été injustement privé d'un droit ou si, à d'autres égards, il a fait l'objet d'un traitement injuste en raison du fait que le Ministre n'a pas motivé sa décision.

En général, il n'existe aucune règle de droit qui exige que les décisions administratives soient motivées et, en l'espèce, le Ministre n'est nullement tenu de motiver sa décision. Ce sont les faits, les circonstances et la nature de la décision rendue qui détermineront si un décideur est tenu de motiver sa décision pour se conformer aux principes d'équité. Compte tenu des faits de l'espèce, j'estime que l'omission par le Ministre de motiver sa décision de renvoyer le requérant aux États-Unis n'équivaut pas à un traitement injuste. Exiger que l'on donne des raisons dans les cas administratifs de ce genre empêcherait les intimés d'exercer de

unfair treatment. To require reasons to be given in administrative cases of this nature would impede the respondents' ability to exercise their discretion and carry out their statutory duties in an efficient and effective manner. The Immigration Act does not provide for a statutory right of appeal against a decision made pursuant to section 54 of the Act and therefore the lack of reasons by the Minister will not in any way prejudice the possibility of applicant having a fair and full redetermination as he is not entitled to one in any event.

As stated by Mr. Justice Dickson (as he then was) in *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, at page 631:

8. In the final analysis, the simple question to be answered is this: Did the tribunal on the facts of the particular case act fairly toward the person claiming to be aggrieved?

My answer to that question based on the facts of this case is that there was no violation of the duty of fairness nor has there been a violation of any guaranteed right under the Charter.

For these reasons the applicant's motion is dismissed with costs.

façon efficace leur pouvoir discrétionnaire et leurs fonctions prévues par la Loi. La Loi sur l'immigration ne prévoit pas de droit d'appel contre une décision rendue en vertu de l'article 54 de la Loi et, par conséquent, l'omission par le Ministre de donner des motifs n'empêche nullement le requérant d'obtenir un réexamen équitable puisque, en tout état de cause, il n'y a pas droit.

Comme l'a déclaré le juge Dickson (tel était alors son titre) dans l'arrêt *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, à la page 631:

8. En conclusion, la simple question à laquelle il faut répondre est celle-ci: compte tenu des faits de ce cas particulier, le tribunal a-t-il agi équitablement à l'égard de la personne qui se prétend lésée?

Compte tenu des faits de l'espèce, je réponds à cette question en disant qu'il n'y a eu ni violation de l'obligation d'agir équitablement ni violation d'un droit garanti par la Charte.

Par ces motifs, la requête en l'espèce est rejetée avec dépens.