

IMM-4272-93

Shanti Kaisersingh, Sagar Kaisersingh, Varindra Kaisersingh, Rajendra Kaisersingh, Shiva Kaisersingh (*Applicants*)

v.

The Minister of Citizenship and Immigration (*Respondent*)

INDEXED AS: KAISERSINGH v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)

Trial Division, Reed J.—Toronto, December 2 and 13, 1994.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent residents — Judicial review of landing denial as applicants “unable . . . to support themselves” (Immigration Act, s. 19(1)(b)) — Living in subsidized public housing — Part of backlog class — Act, s. 6(2) providing member of designated class “may” be granted admission subject to regulations — “May” permissive — Specific exclusion from backlog class of those within inadmissible classes in s. 19(1)(c) to (g) and (j) not preventing operation of s. 19(1)(b) to refuse admission — Backlog class not equal to class having refugee status — Within immigration officer’s jurisdiction to decide whether s. 19(1)(b) applicable.

Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Inadmissible persons — Reliance on public housing meaning persons “unable or unwilling to support themselves” within Act, s. 19(1)(b) — Applicability to those in refugee claimants backlog class — Immigration officer having jurisdiction to decide.

This was an application for judicial review of an immigration officer’s refusal to grant landing in that the applicants were unable to support themselves, as evidenced by the fact that they required subsidized public housing, and were accordingly inadmissible under *Immigration Act*, paragraph 19(1)(b). The applicants argued that, as members of the backlog class, they did not have to meet that statutory requirement.

Act, subsection 6(2) provides that a member of a designated class “may” be granted admission subject to such regulations as may be established with respect thereto. The Refugee Claimants Designated Class includes individuals in Canada on

IMM-4272-93

Shanti Kaisersingh, Sagar Kaisersingh, Varindra Kaisersingh, Rajendra Kaisersingh, Shiva Kaisersingh (*requérants*)

a

c.

Le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration (*intimé*)

b

RÉPERTORIÉ: KAISERSINGH c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L’IMMIGRATION) (1^{re} INST.)

c

Section de première instance, juge Reed—Toronto, 2 et 13 décembre 1994.

d

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Contrôle judiciaire du refus d’accorder le droit d’établissement pour le motif que les requérants «n’ont pas la capacité . . . de subvenir à leurs besoins» (Loi sur l’Immigration, art. 19(1)(b)) — Les requérants vivent dans un logement subventionné par le gouvernement — Ils appartiennent à la catégorie de l’arriéré — L’art. 6(2) de la Loi prévoit que les personnes appartenant à une catégorie désignée «peuvent» être admises, sous réserve des règlements pris — Le verbe «may» de la version anglaise («peuvent» dans la version française) confère une faculté — L’exclusion explicite de la catégorie de l’arriéré des personnes qui appartiennent aux catégories non admissibles prévues aux art. 19(1)(c) à (g) et (j) n’empêche pas l’application de l’art. 19(1)(b) en vue de refuser l’admission — La catégorie des personnes qui font partie de l’arriéré n’est pas équivalente à la catégorie des personnes qui ont le statut de réfugié — Il relève de la compétence de l’agent d’immigration de déterminer si l’art. 19(1)(b) s’applique.

e

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — Le fait de requérir un logement subventionné par le gouvernement signifie que les personnes «n’ont pas la capacité ou la volonté de subvenir à leurs besoins» au sens de l’art. 19(1)(b) de la Loi — Applicabilité aux personnes qui appartiennent à la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié — L’agent d’immigration est compétent pour prendre une décision.

f

Il s’agit d’une demande de contrôle judiciaire du refus d’un agent d’immigration d’accorder le droit d’établissement pour le motif que les requérants n’avaient pas la capacité de subvenir à leurs besoins, ce qui est étayé par le fait qu’ils requéraient un logement subventionné par le gouvernement et, partant, étaient non admissibles en application de l’alinéa 19(1)(b) de la *Loi sur l’Immigration*. Les requérants ont fait valoir qu’à titre de personnes appartenant à la catégorie de l’arriéré, ils ne sont pas tenus de satisfaire à cette exigence de la Loi.

g

Le paragraphe 6(2) de la Loi prévoit que les personnes appartenant à une catégorie désignée «peuvent» être admises, sous réserve des règlements pris à cette fin. La catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié est constituée

h

January 1, 1989 who had not had their refugee claims finally determined but who had been found to have a credible basis for their claim, and excludes individuals described in Act, paragraphs 19(1)(c) to (g) and (j) (individuals who have been convicted of certain criminal offences or who are believed to be involved in or may commit certain criminal offences). Subsection 6(1) of the *Refugee Claimants Designated Class Regulations* provides that an immigration officer may grant landing to members of the class if they meet the requirements of the Act and the *Immigration Regulations, 1978*, except those from which they are exempted by section 5. Section 5 exempts members of the class from subsection 9(1), which requires every immigrant to obtain a visa before appearing at a port of entry.

The applicants argued that (1) "may" subsection 6(2) means "shall"; (2) by exempting individuals from the requirements of subsection 9(1), they are exempted from the requirements of section 19; (3) the specific exclusion from the backlog class of those who fall within the inadmissible classes in paragraphs 19(1)(c) to (g) and (j) indicates an intention not to exclude those who fall within paragraphs 19(1)(a) and (b) from admissibility; (4) such an interpretation would be consistent with the treatment accorded to individuals who have been granted refugee status after a full hearing. Alternatively, applicants submitted that the decision as to the applicability paragraph 19(1)(b) had to be made by an adjudicator. Finally, it was argued that the immigration officer improperly interpreted paragraph 19(1)(b).

Held, the application should be dismissed.

(1) "May" in subsection 6(3) does not mean "shall", but even if it did, by the terms of the subsection, admission is "subject to such regulations as may be established."

(2) Exemption from the requirement to obtain a visa before arriving at a port of entry (section 9) merely allows the members of the backlog to apply for landing from within Canada. It does not necessarily exempt an applicant for admission from the provisions of subsection 19(1).

(3) There is no inconsistency in having some aspects of subsection 19(1) operate to define the backlog class (paragraphs 19(1)(c) to (g) and (j)) and others (paragraphs 19(1)(a) and (b)) having to be met at a later date, when the application for admission is processed.

(4) The backlog class is not equal to the class of persons who have obtained a positive determination on a refugee claim. An individual in the backlog class has demonstrated only a credible basis to his or her claim. The Regulatory Impact Analysis Statement which accompanied publication of the Backlog Regulations made it clear that the requirements of

des personnes qui se trouvaient au Canada le 1^{er} janvier 1989, et dont la revendication du statut de réfugié n'avait pas été tranchée définitivement, mais dont il avait été déterminé qu'elle avait un minimum de fondement, et sont exclues les personnes visées à l'un des alinéas 19(1)c) à g) et j) de la Loi (les personnes qui ont été déclarées coupables de certains actes criminels ou dont on peut penser qu'elles sont impliquées dans certains actes criminels ou pourraient en commettre). Le paragraphe 6(1) du *Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié* prévoit que l'agent d'immigration peut accorder le droit d'établissement au membre de la catégorie admissible qui satisfait aux exigences de la Loi et du *Règlement sur l'immigration de 1978*, sauf celles dont il est dispensé aux termes de l'article 5. L'article 5 dispense les membres de la catégorie admissible des exigences du paragraphe 9(1), aux termes duquel les immigrants doivent demander et obtenir un visa avant de se présenter à un point d'entrée.

Les requérants ont fait valoir que (1) le verbe «*may*» de la version anglaise («*peuvent*» dans la version française) du paragraphe 6(2) signifie «*shall*» («*doivent*»); (2) les personnes dispensées des exigences du paragraphe 9(1) ne sont pas tenues de respecter les exigences de l'article 19; (3) l'exclusion explicite de la catégorie de l'arriéré des personnes qui appartiennent aux catégories non admissibles prévues aux alinéas 19(1)c) à g) et j) indique une intention de ne pas exclure de la catégorie des personnes admissibles les personnes visées par les alinéas 19(1)a) et b); (4) une telle interprétation est conforme au traitement réservé aux personnes qui ont été reconnues réfugiées à la suite d'une audience approfondie. Subsidiellement, les requérants ont soutenu que la décision relative à l'applicabilité de l'alinéa 19(1)b) appartenait à un arbitre. Enfin, ils ont fait valoir que l'agent d'immigration a incorrectement interprété la signification de l'alinéa 19(1)b).

Jugement: la demande doit être rejetée.

(1) Le verbe «*may*» de la version anglaise («*peuvent*» dans la version française) du paragraphe 6(3) ne signifie pas «*shall*» («*doivent*»), mais même si c'était le cas, l'admission est accordée, aux termes du paragraphe même, «*sous réserve des règlements pris*».

(2) L'exemption de l'obligation d'obtenir un visa avant de se présenter à un point d'entrée (article 9) permet simplement aux personnes qui relèvent de l'arriéré de demander, au Canada, le droit d'établissement. Elle ne dispense pas nécessairement la personne qui demande l'admission des exigences du paragraphe 19(1).

(3) Il n'y a rien d'illogique dans le fait que certains aspects du paragraphe 19(1) s'appliquent pour définir la catégorie de l'arriéré (alinéas 19(1)c) à g) et j)) alors que d'autres aspects (alinéas 19(1)a) et b)) doivent être respectés à une date ultérieure, lorsque la demande d'admission est traitée.

(4) La catégorie des personnes qui font partie de l'arriéré n'est pas équivalente à la catégorie des personnes dont la revendication du statut de réfugié a été accueillie. La personne appartenant à l'arriéré a uniquement établi le minimum de fondement de sa revendication. Il est très clair, selon l'étude d'impact de la réglementation qui accompagnait la publication du

paragraph 19(1)(b) were intended to apply to an application for landing made by a member of the backlog class.

The provisions relied upon for the assertion that only an adjudicator can decide whether the applicants fell within paragraph 19(1)(b) related to the removal of a person from Canada, not to applications for permanent resident status.

The addition of "other than those that involve social assistance" to paragraph 19(1)(b) by S.C. 1992, c. 49, s. 11 was not a change in the law, but a clarification thereof. A person who requires public assistance, in the form of government subsidized housing is unable to support himself.

The following question was certified: Does a person who meets the requirements of the designated class under subsection 3(1) of the *Refugee Claimants Designated Class Regulations* (the "Backlog Regulations"), SOR/90-40, and who is not excluded by subsection 3(2) of the same regulations have a statutory right of landing (e.g. is not required to meet the requirements of paragraph 19(1)(b) of the *Immigration Act* to obtain landing)?

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 6(2), 9(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 4), 19(1)(b) (as am. *idem*, s. 11), (c) (as am. *idem*), (d) (as am. *idem*, c. 47, s. 77), (e) (as am. *idem*, c. 49, s. 11), (f) (as am. *idem*), (g), (j) (as am. by R.S.C., 1985 (3d Supp.), c. 30, s. 3), 20(1), 23(3),(4),(7), 27(2)(c), 29(1), 32(1),(3).

Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172.

Refugee Claimants Designated Class Regulations, SOR/90-40, ss. 3(1),(2), 4, 5, 6, Regulatory Impact Analysis Statement.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Liyanagamage, [1994] F.C.J. No. 1637 (C.A.) (QL).

DISTINGUISHED:

Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Mayers, [1993] 1 F.C. 154; (1992), 97 D.L.R. (4th) 729; 150 N.R. 60 (C.A.); *Bitumar Inc. v. Minister of Energy Mines and Resources* (1986), 4 F.T.R. 98 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Kandasamy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1994] F.C.J. No. 1918 (T.D.) (QL); *Kusi v. The Secretary of State of Canada*, IMM-1790-94, 11/4/94, no reasons; *Mungeni v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1994] F.C.J. No. 1387 (T.D.) (QL); *Leung v. Canada (Minister of Employment & Immigration)*

Règlement sur l'arriéré, que les exigences de l'alinéa 19(1)(b) devaient s'appliquer à la demande de droit d'établissement présentée par une personne appartenant à la catégorie de l'arriéré.

Les dispositions qu'invoquent les requérants à l'appui de leur prétention que seul un arbitre peut déterminer si les requérants sont visés par l'alinéa 19(1)(b) concernent le renvoi d'une personne du Canada, et non la demande du statut de résident permanent.

L'ajout de la phrase «n'impliquant pas l'aide sociale» à l'alinéa 19(1)(b) par L.C. 1992, ch. 49, art. 11, n'emportait pas un changement du droit, mais visait à clarifier la disposition. La personne qui requiert l'aide du gouvernement sous la forme d'un logement subventionné est incapable de subvenir à ses besoins.

La question suivante a été certifiée: la personne qui satisfait aux exigences de la catégorie désignée en vertu du paragraphe 3(1) du *Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié* (le «Règlement sur l'arriéré»), DORS/90-40, et qui n'est pas exclue par le paragraphe 3(2) du même Règlement a-t-elle le droit d'obtenir le droit d'établissement (savoir qu'elle n'est pas tenue de satisfaire aux exigences de l'alinéa 19(1)(b) de la *Loi sur l'immigration* pour obtenir le droit d'établissement)?

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 6(2), 9(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 4), 19(1)(b) (mod., *idem*, art. 11), c) (mod., *idem*), d) (mod., *idem*, ch. 47, art. 77), e) (mod., *idem*, ch. 49, art. 11), f) (mod., *idem*), g), j) (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 3), 20(1), 23(3),(4),(7), 27(2)c), 29(1), 32(1),(3).

Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié, DORS/90-40, art. 3(1),(2), 4, 5, 6, Résumé de l'étude d'impact de la réglementation.

Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Liyanagamage, [1994] F.C.J. n° 1637 (C.A.) (QL).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Mayers, [1993] 1 C.F. 154; (1992), 97 D.L.R. (4th) 729; 150 N.R. 60 (C.A.); *Bitumar Inc. c. Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources* (1986), 4 F.T.R. 98 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Kandasamy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1994] F.C.J. n° 1918 (1^{re} inst.) (QL); *Kusi c. Le secrétaire d'État du Canada*, IMM-1790-94, 11-4-94, aucun motif; *Mungeni c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] F.C.J. n° 1387 (1^{re} inst.) (QL); *Leung c. Canada (Ministre de l'Emploi et*

(1990), 74 D.L.R. (4th) 313; 12 Imm. L.R. (2d) 43; 129 N.R. 391 (F.C.A.).

APPLICATION for judicial review of a denial of landing because the applicants did not meet the requirements of the *Immigration Act*, paragraph 19(1)(b), in that they were unable to support themselves. Application dismissed.

COUNSEL:

Rocco Galati for applicants.
Kevin Lunney for respondent.

SOLICITORS:

Rocco Galati, Toronto, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

REED J.: The applicants challenge a decision made by an immigration officer on June 28, 1993. The decision effectively decided that they could not be granted landing in Canada because they did not meet the requirements of paragraph 19(1)(b) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 as amended (the Act). That paragraph states that persons shall not be admitted to Canada if "there are reasonable grounds to believe . . . [they] will be unable or unwilling to support themselves."¹ The applicants are part of what is referred to as the backlog class. This is defined by the *Refugee Claimants Designated Class Regulations*, SOR/90-40 (Backlog Regulations). It is argued that there is no requirement for individuals who fall into that class to meet the requirements of paragraph 19(1)(b). In addition, it is argued that if there is such an obligation, the decision must be made by an adju-

¹ 19. (1) No person shall be granted admission who is a member of any of the following classes:

(b) persons who there are reasonable grounds to believe are or will be unable or unwilling to support themselves and those persons who are dependent on them for care and support, except persons who have satisfied an immigration officer that adequate arrangements, other than those that involve social assistance, have been made for their care and support.

de l'Immigration) (1990), 74 D.L.R. (4th) 313; 12 Imm. L.R. (2d) 43; 129 N.R. 391 (C.A.F.).

DEMANDE de contrôle judiciaire du refus d'accorder le droit d'établissement pour le motif que les requérants ne satisfaisaient pas aux exigences de l'alinéa 19(1)b) de la *Loi sur l'Immigration*, puisqu'ils n'avaient pas la capacité de subvenir à leurs besoins. Demande rejetée.

AVOCATS:

Rocco Galati pour les requérants.
Kevin Lunney pour l'intimé.

PROCUREURS:

Rocco Galati, Toronto, pour les requérants.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE REED: Les requérants contestent une décision prise le 28 juin 1993 par un agent d'immigration. Par cette décision, les requérants se voyaient refuser le droit d'établissement au Canada parce qu'ils ne satisfaisaient pas aux exigences de l'alinéa 19(1)b) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, modifiée (la Loi). Aux termes de cet alinéa, ne sont pas admissibles au Canada les personnes «dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles n'ont pas la capacité ou la volonté . . . de subvenir . . . à leurs besoins . . . »¹. Les requérants appartiennent à ce qu'on appelle l'arriéré, catégorie établie dans le *Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié*, DORS/90-40 (Règlement sur l'arriéré). Ils font valoir que quiconque fait partie de cette catégorie n'est pas tenu de satisfaire aux exigences de l'alinéa 19(1)b). En cas contraire, soutien-

¹ 19. (1) Les personnes suivantes appartiennent à une catégorie non admissible:

b) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles n'ont pas la capacité ou la volonté présente ou future de subvenir tant à leurs besoins qu'à ceux des personnes à leur charge et qui ne peuvent convaincre l'agent d'immigration que les dispositions nécessaires—n'impliquant pas l'aide sociale—ont été prises en vue d'assurer leur soutien.

dicator, not an immigration officer. Lastly, it is argued that, in any event, the immigration officer, in this case, improperly interpreted the meaning of paragraph 19(1)(b) and improperly applied it to the facts of this case.

Backlog Class—Backlog Regulations

It is necessary to describe the relevant statutory framework in order to assess the arguments which are made on behalf of the applicants. At the relevant time, subsection 6(2) of the Act² referred to the Governor in Council's authority to designate classes of persons who may be admitted to Canada in accordance with Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted. That subsection provided:

6. . . .

(2) Any Convention refugee and any person who is a member of a class designated by the Governor in Council as a class, the admission of members of which would be in accordance with Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted, may be granted admission subject to such regulations as may be established with respect thereto and notwithstanding any other regulations made under this Act. [Underlining added.]

Pursuant to that subsection, the Governor in Council issued the Backlog Regulations. The class defined by those Regulations, set out in subsection 3(1), comprises individuals who were in Canada as of January 1, 1989 and who had not had their refugee claims finally determined, but who had been found to have a credible basis for their claim.³ The class is further defined by excluding therefrom individuals who fall

² Although the Act was amended on February 1, 1993, by S.C. 1992, c. 49, and subsection 6(2) became 6(3), the applicants' right to apply for landing arose and their application for landing was made under the earlier legislation. Thus throughout this judgment references to the pre-February 1, 1993 legislation occur.

³ 3. (1) Subject to subsection (2), the Refugee Claimants Designated Class is hereby designated for the purposes of subsection 6(2) of the Act as a class the admission of members of which would be in accordance with Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted, and shall consist of those persons who

(Continued on next page)

nent-ils par ailleurs, la décision appartient à un arbitre et non à un agent d'immigration. Ils font enfin valoir que, quoi qu'il en soit, l'agent d'immigration a en l'espèce incorrectement interprété la signification de l'alinéa 19(1)b) et a incorrectement appliqué celui-ci aux faits de la présente affaire.

Catégorie des personnes faisant partie de l'arriéré— Règlement sur l'arriéré

Pour juger les arguments avancés pour le compte des requérants, il est nécessaire d'exposer le cadre législatif pertinent. À l'époque en cause, le paragraphe 6(2) de la Loi² renvoyait au pouvoir du gouverneur en conseil de désigner une catégorie de personnes admissibles au Canada conformément à la tradition humanitaire suivie par le Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées. Il portait que:

6. . . .

(2) Les réfugiés au sens de la Convention et les personnes appartenant à une catégorie déclarée admissible par le gouverneur en conseil conformément à la tradition humanitaire suivie par le Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées peuvent être admis, sous réserve des règlements pris à cette fin et par dérogation aux règlements d'application générale. [Non souligné dans l'original.]

C'est en application de ce paragraphe que le gouverneur en conseil a pris le Règlement sur l'arriéré. La catégorie établie par ce règlement au paragraphe 3(1) est constituée des personnes qui se trouvaient au Canada le 1^{er} janvier 1989, et dont la revendication du statut de réfugié n'avait pas été tranchée définitivement, mais dont il avait été déterminé qu'elle avait un minimum de fondement³. Sont

² Bien que la Loi ait été modifiée le 1^{er} février 1993 par L.C. 1992, ch. 49, et que le paragraphe 6(2) soit devenu le paragraphe 6(3), le droit des requérants de faire une demande d'établissement ainsi que leur demande d'établissement relèvent de la Loi antérieure à cette modification. Par conséquent, on trouvera dans les présents motifs des références à la Loi antérieure au 1^{er} février 1993.

³ 3. (1) Sous réserve du paragraphe (2), conformément à la tradition humanitaire suivie par le Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées, la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié est établie pour l'application du paragraphe 6(2) de la Loi et est constituée des personnes, à la fois:

(Suite à la page suivante)

into certain categories. These exclusion categories are set out in subsection 3(2) of the Backlog Regulations. They include individuals who are described in paragraphs 19(1)(c) to (g) [as am. by S.C. 1992, c. 47, s. 77; *idem*, c. 49, s. 11], (j) [as am. by R.S.C., 1985 (3d Supp.), c. 30, s. 3] or 27(2)(c) of the Act.⁴ There is no dispute that the applicants fall within the

(Continued from previous page)

(a) were in Canada on January 1, 1989 or had been directed back, prior to that date, to the United States pursuant to subsection 23(5) of the Act, to await the availability of an adjudicator for an inquiry scheduled to be held on or after that date;

(b) signified, before January 1, 1989, an intention to make a claim to be a Convention refugee

(i) to an immigration officer, who recorded that intention before that date, or to a person acting on behalf of an immigration officer, who an immigration officer is satisfied recorded that intention before that date, or

(ii) to an adjudicator prior to the conclusion of an inquiry respecting those persons' status in Canada; and

(c) have been determined to have a credible basis for their claim to be a Convention refugee pursuant to

(i) subsection 46.01(6) or (7) of the Act, or

(ii) subsection 43(1) of an Act to amend the Immigration Act and to amend other Acts in consequence thereof, R.S., c. 28 (4th Supp.).

⁴ 3. . . .

(2) The Refugee Claimants Designated Class shall not include a person who

(a) has been determined to be a Convention refugee under the Act as it read before January 1, 1989;

(b) is the subject of a removal order or a departure notice and has not been removed from or otherwise left Canada;

(c) has made an application for landing pursuant to these Regulations or the *Refugee Claims Backlog Regulations*, as it read before its revocation by Order in Council P.C. 1989-467 on March 23, 1989, which application has been refused;

(d) has failed to appear for

(i) an examination that was adjourned pursuant to subsection 12(3) of the Act,

(ii) an inquiry respecting that person's status in Canada or for the continuation of such an inquiry for which the person was given an appointment, or

(iii) an examination under oath with respect to a claim to be a Convention refugee or for the continuation of

(Continued on next page)

ensuite exclues les personnes appartenant à certaines catégories, lesquelles figurent au paragraphe 3(2) du Règlement sur l'arriéré. Ce sont notamment les personnes visées à l'un des alinéas 19(1)c) à g) [mod. par L.C. 1992, ch. 47, art. 77; *idem*, ch. 49, art. 11] et j) [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 3] et 27(2)c) de la Loi⁴. Personne ne conteste que les

(Suite de la page précédente)

a) qui se trouvaient au Canada le 1^{er} janvier 1989 ou qui avaient reçu l'ordre avant cette date, en application du paragraphe 23(5) de la Loi, de retourner aux États-Unis et d'attendre qu'un arbitre puisse mener une enquête dont la tenue était fixée pour cette date ou après celle-ci;

b) qui ont manifesté, avant le 1^{er} janvier 1989, leur intention de revendiquer le statut de réfugié au sens de la Convention qui, selon le cas:

(i) a été communiquée à un agent d'immigration qui l'a consignée avant cette date ou à une personne agissant au nom d'un agent d'immigration, laquelle a, de l'avis d'un agent d'immigration, consigné cette intention avant cette date,

(ii) a été communiquée à l'arbitre au cours de l'enquête concernant leur statut au Canada;

c) dont la revendication a un minimum de fondement selon ce qui a été conclu ou déterminé conformément:

(i) soit aux paragraphes 46.01(6) ou (7) de la Loi,

(ii) soit au paragraphe 43(1) de la Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, L.R., ch. 28 (4^e suppl.).

⁴ 3. . . .

(2) Les personnes suivantes ne peuvent faire partie de la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié:

a) celles qui ont été reconnues réfugiées au sens de la Convention en vertu de la Loi, dans sa version antérieure au 1^{er} janvier 1989;

b) celles qui font l'objet d'une mesure de renvoi ou d'un avis d'interdiction de séjour et qui n'ont pas été renvoyées du Canada ou qui n'ont pas quitté le pays;

c) celles dont la demande de droit d'établissement présentée en application du présent règlement ou du Règlement sur l'arriéré des revendications du statut de réfugié, dans sa version antérieure à son abrogation par le décret C.P. 1989-467 du 23 mars 1989, a été rejetée;

d) celles qui ne se sont pas présentées, selon le cas:

(i) à l'interrogatoire ajourné conformément au paragraphe 12(3) de la Loi,

(ii) à l'enquête concernant leur statut au Canada ou à la reprise d'une telle enquête après y avoir été convoquées,

(iii) à l'interrogatoire sous serment concernant leur revendication du statut de réfugié au sens de la Conven-

(Suite à la page suivante)

class described by subsection 3(1) of the Backlog Regulations and are not with the exclusions set out in subsection 3(2). Consequently, the applicants obtain the benefit of section 4 of the Backlog Regulations and are entitled to apply for landing:

4. A member of the Refugee Claimants Designated Class may make an application for landing to an immigration officer.

Section 6 of the Backlog Regulations⁵ provides that, on such an application for landing, an immigration officer may grant landing to members of the class if they meet the requirements of the Act and the *Immigration Regulations, 1978* [SOR/78-172],

(Continued from previous page)

such an examination for which the person was given an appointment;

(e) is described in any of paragraphs 19(1)(c) to (g), (j) or 27(2)(c) of the Act;

(f) left Canada after the coming into force of these Regulations and remained outside Canada for more than seven days; or

(g) is determined by the Refugee Division not to be a Convention refugee.

⁵ 6. (1) Subject to subsections (2) to (4), where a member of the Refugee Claimants Designated Class makes an application for landing, an immigration officer may grant landing to the member and the member's dependants if the member and the dependants meet the requirements of the Act and of the *Immigration Regulations, 1978* except those from which they are exempt under section 5.

(2) An immigration officer may refuse to grant landing to a member of the Refugee Claimants Designated Class and the member's dependants if the member or any of the member's dependants refuses to be photographed or fingerprinted under subsection 44(2) of the *Immigration Regulations, 1978*.

(3) Where an immigration officer is of the opinion that the information provided to that officer by a member of the Refugee Claimants Designated Class or a dependant of the member in respect of the member's application for landing is insufficient or where the officer has reasonable grounds to doubt the accuracy of the information, that officer may request additional information or verification of the information before granting or refusing landing.

(4) An immigration officer who grants landing may subject the landing to the term or condition that the person report for medical observation or treatment at a time and place specified by the officer.

requérants font partie de la catégorie décrite au paragraphe 3(1) du Règlement sur l'arriéré et qu'ils ne sont pas exclus par le paragraphe 3(2). Ils peuvent ainsi se prévaloir de l'article 4 du Règlement sur l'arriéré et présenter une demande de droit d'établissement:

a

4. Tout membre de la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié peut présenter à l'agent d'immigration une demande de droit d'établissement.

b

L'article 6 du Règlement sur l'arriéré⁵ prévoit que l'agent d'immigration peut accorder le droit d'établissement au membre de la catégorie admissible qui a présenté une demande à cet effet, si le membre satisfait aux exigences de la Loi et du *Règlement sur*

c

(Suite de la page précédente)

tion ou à la reprise d'un tel interrogatoire après y avoir été convoqués;

e) celles qui sont visées à l'un des alinéas 19(1)(c) à (g) ou j) et 27(2)(c) de la Loi;

f) celles qui ont quitté le Canada après l'entrée en vigueur du présent règlement et qui sont demeurées hors du Canada pendant plus de sept jours;

g) celles à qui la section du statut refuse le statut de réfugié au sens de la Convention.

⁵ 6. (1) Sous réserve des paragraphes (2) à (4), l'agent d'immigration peut accorder le droit d'établissement au membre de la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié qui a présenté une demande à cet effet, ainsi qu'aux personnes à sa charge, si le membre et les personnes à sa charge satisfont aux exigences de la Loi et du *Règlement sur l'immigration de 1978*, sauf celles dont ils sont dispensés aux termes de l'article 5.

(2) L'agent d'immigration peut refuser d'accorder le droit d'établissement au membre de la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié et aux personnes à sa charge, si le membre ou l'une des personnes à sa charge refuse de se faire photographier ou de se soumettre à la dactyloscopie en vertu du paragraphe 44(2) du *Règlement sur l'immigration de 1978*.

(3) L'agent d'immigration qui juge insuffisants les renseignements qui lui ont été fournis par le membre de la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié ou l'une des personnes à sa charge au sujet de la demande de droit d'établissement présentée par le membre ou qui a des motifs raisonnables de douter de l'exactitude de ces renseignements peut exiger des renseignements supplémentaires ou faire vérifier l'exactitude des renseignements fournis avant de statuer sur la demande.

(4) L'agent d'immigration qui accorde le droit d'établissement peut l'assortir de conditions, à savoir que la personne en cause se présente pour observation ou traitement médical aux dates, heures et lieux fixés par l'agent.

except for those requirements from which they have been exempted by virtue of section 5. Section 5 of the Backlog Regulations exempts members of the class from subsection 9(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 4] of the Act.⁶ Subsection 9(1) of the Act states that every immigrant and visitor shall obtain a visa before appearing at a port of entry. The obtaining of such visa, in normal circumstances, requires that a visa officer determine whether the person may be granted landing or entry to Canada and this includes an assessment as to whether the person falls within any of the inadmissible classes set out in section 19 of the Act.

Applicability of the Requirements of Paragraph 19(1)(b)

Counsel for the applicants argues that as a result of these provisions, once a person is determined to fall within the backlog class, that person does not need to meet the requirements of paragraph 19(1)(b) of the Act in order to obtain landing. This position is based on a number of arguments. Firstly, subsection 6(2) of the Act states that any person falling within a designated class “may be granted admission” [underlining added]. It is argued that in this context, “may” means shall. This interpretation relies upon the decision of the Federal Court of Appeal in *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Mayers*, [1993] 1 F.C. 154 and the decision in *Bitumar Inc. v. Minister of Energy Mines and Resources* (1986), 4 F.T.R. 98 (F.C.T.D.). Secondly, it is argued that if subsection 6(2) of the Act is not read in this way no one is in the backlog: the class is an empty one. This follows, it is said, because by exempting individuals from the requirements of subsection 9(1) of the Act, they are exempted from being required to meet the requirements of section 19 in order to come into the country. Thirdly, the Regulations specifically exclude from the definition of the backlog class those individuals who fall within the inadmissible classes described in

⁶ 5. For the purpose of an application for landing made pursuant to section 4, a member of the Refugee Claimants Designated Class and the dependants of that member are exempt from the requirements of subsection 9(1) of the Act and sections 4 to 11 and subsection 14(1) of the *Immigration Regulations, 1978*.

l'immigration de 1978 [DORS/78-172], sauf celles dont il est dispensé aux termes de l'article 5. L'article 5 du Règlement sur l'arriéré dispense les membres de la catégorie admissible des exigences du paragraphe 9(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 4] de la Loi⁶. Aux termes de ce dernier paragraphe, les immigrants et les visiteurs doivent demander et obtenir un visa avant de se présenter à un point d'entrée. Dans des circonstances normales, il faut, pour obtenir ce visa, qu'un agent des visas détermine si la personne peut obtenir le droit d'établissement ou une autorisation de séjour au Canada. Dans le cadre de cette évaluation, l'agent doit déterminer si la personne relève de l'une des catégories non admissibles énoncées à l'article 19 de la Loi.

Applicabilité des exigences prévues à l'alinéa 19(1)b)

L'avocat des requérants fait valoir que, du fait de ces dispositions, la personne que l'on considère comme faisant partie de l'arriéré n'est pas tenue de satisfaire aux exigences de l'alinéa 19(1)b) de la Loi pour obtenir le droit d'établissement. Il fonde sa position sur plusieurs arguments. D'une part, le paragraphe 6(2) de la Loi prévoit que les personnes appartenant à une catégorie déclarée admissible «peuvent être admis[es]». L'avocat soutient que, dans ce contexte, le verbe «may» de la version anglaise («peuvent» dans la version française) signifie «shall» (doivent). Il invoque, à l'appui de cette interprétation, la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Mayers*, [1993] 1 C.F. 154 et dans *Bitumar Inc. c. Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources* (1986), 4 F.T.R. 98 (C.F. 1^{re} inst.). D'autre part, l'avocat fait-il valoir, si le paragraphe 6(2) de la Loi n'est pas interprété de cette façon, personne n'appartient à la catégorie de l'arriéré: elle est vide. Il en est ainsi, dit-on, parce que les personnes dispensées des exigences du paragraphe 9(1) de la Loi ne sont pas tenues de respecter les exigences de l'article 19 pour entrer au pays. Par ailleurs, le Règlement exclut expressément

⁶ 5. Tout membre de la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié et les personnes à sa charge sont dispensés des exigences du paragraphe 9(1) de la Loi ainsi que des articles 4 à 11 et du paragraphe 14(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*, relativement à la demande de droit d'établissement présentée par le membre en application de l'article 4.

paragraphs 19(1)(c) to (g) and (j). Implicit in that definition, is an intention not to exclude from the category of individuals admissible to Canada, as part of the backlog, those who fall within the inadmissible classes described in paragraphs 19(1)(a) and (b). If it had been intended that backlog refugees had to meet those requirements, they would have been among the inadmissible classes set out as part of the definition of the class in subsection 3(2) of the Backlog Regulations. Fourthly such an interpretation is consistent with the treatment accorded to individuals who have been granted refugee status after a full hearing.

With respect to the argument that “may” in subsection 6(2) of the Act must be read as “shall,” I am not persuaded that this is so. Counsel for the applicants relies upon a statement by Mr. Justice Mahoney, at pages 157-158, in the *Mayers* decision, *supra*. Mr. Justice Mahoney said:

[T]he favourable decision of one member of the tribunal being conclusive, and the respondent being in the so-called “backlog”, the determination of the adjudicator entitled her to be admitted to Canada. [Underlining added.]

Counsel relies on the underlined words and argues that once his clients have been found to fall within the backlog class they are entitled to be landed. In my view, Mr. Justice Mahoney’s statement cannot be taken so far. The Court of Appeal was dealing, in that case, with a situation in which the issue was the proper disposition of a credible basis decision when the panel members reached opposite conclusions. Their minds were not directed to whether falling within the backlog class gave an automatic right of admission to Canada, as counsel now argues. What is more, if the particular applicant in the *Mayers* decision had in fact already been determined to meet all the requirements of the Act and regulations, she would be entitled to be landed and, thus, Mr. Justice Mahoney’s statement would be merely a description

de la définition de la catégorie des personnes faisant partie de l’arriéré celles qui appartiennent aux catégories non admissibles prévues aux alinéas 19(1)c) à g) et j). Il ressort implicitement de cette définition une intention de ne pas exclure de la catégorie des personnes qui sont admissibles au Canada parce qu’elles appartiennent à l’arriéré, les personnes qui font partie des catégories non admissibles prévues aux alinéas 19(1)a) et b). Si on avait eu l’intention de contraindre les réfugiés faisant partie de l’arriéré à respecter ces exigences, elles auraient fait partie des catégories non admissibles qui figurent dans la définition de la catégorie au paragraphe 3(2) du Règlement sur l’arriéré. Enfin, une telle interprétation est conforme au traitement réservé aux personnes qui ont été reconnues réfugiées à la suite d’une audience approfondie.

En ce qui concerne l’argument portant que le verbe «may» de la version anglaise («peuvent» dans la version française) du paragraphe 6(2) de la Loi doit signifier «shall» (doivent), je ne suis pas convaincue que ce soit le cas. L’avocat des requérants invoque les propos du juge Mahoney aux pages 157 et 158 de la décision *Mayers* (précitée). Le juge Mahoney a dit ceci:

La décision favorable d’un membre du tribunal était concluante, et l’intimée faisant partie du soi-disant «arriéré», la décision de l’arbitre lui a permis d’être admise au Canada. [Non souligné dans l’original.]

L’avocat se fonde sur le passage souligné pour soutenir qu’une fois que ses clients ont été jugés appartenir à la catégorie de l’arriéré, il leur est permis d’obtenir le droit d’établissement. À mon avis, on ne peut prêter une telle portée aux propos du juge Mahoney. La Cour d’appel devait déterminer, dans cette affaire, le sort d’une décision relative au minimum de fondement dans laquelle les membres du tribunal avaient tiré des conclusions contraires. Les juges n’avaient pas à déterminer si le fait d’appartenir à l’arriéré conférait automatiquement le droit d’être admis au Canada, comme le soutient maintenant l’avocat. En outre, si on avait effectivement déjà déterminé que la requérante dans l’affaire *Mayers* satisfaisait à toutes les exigences de la Loi et du Règlement, cela lui aurait permis d’obtenir le droit d’établissement, et

of the particular consequences for that applicant. The description of the consequences of falling within the backlog class, in all circumstances, cannot be taken as having been decided by Mr. Justice Mahoney in *Mayers*. In this larger context his decision is dicta ^a only.

The *Bitumar* decision, *supra*, describes the law ^b respecting the circumstances in which the word “may” is interpreted as carrying a mandatory connotation. It refers to the principle that when a public officer has authority to exercise a power, for the benefit of persons who are specifically described in the legislation, the power ought to be so exercised. In this case, however, even if the word “may” in subsection 6(2) of the Act is interpreted to mean “shall,” the admission to Canada which “shall” be granted, in accordance with that subsection, is, by the terms of the subsection itself, “subject to such regulations as may be established”. Thus, even if counsel’s argument is correct, his interpretation does not lead to an escape from the need to comply with the regulations. ^c ^d ^e

With respect to counsel’s second argument, I do ^f not read the statutory framework in the same way that he does. Subsection 6(2) of the Act provides for the designating of classes of persons who “may be granted admission subject to such regulations as may be established” (underlining added). Section 3 of the Backlog Regulations defines the class and section 6 of the Backlog Regulations describes the conditions which must be met by class members in order to become landed. One of those conditions is that the individual must meet the requirements of the Act and the *Immigration Regulations, 1978*. Those requirements include paragraph 19(1)(b) of the Act. The requirement that all the conditions of the Act must be met does not empty the backlog class of all members, as counsel for the applicants argues. Section 5 of the Backlog Regulations removes the need for class members to comply with subsection 9(1) of the Act. Class members are not required to have obtained a visa before arriving at a port of entry. They may make an application for landing from within the ^g ^h ⁱ ^j

donc les propos du juge Mahoney ne constitueraient qu’un simple exposé des conséquences particulières pour cette requérante. On ne peut induire que, dans *Mayers*, le juge Mahoney a fixé les conséquences qu’engendre le fait d’appartenir à l’arriéré dans toutes les situations. Dans ce contexte élargi, sa décision n’est qu’une remarque incidente.

La décision dans *Bitumar* (précitée) expose le droit ^b relativement aux circonstances dans lesquelles le verbe «*may*» (peut) est interprété comme comportant une connotation impérative. Elle renvoie au principe portant que, lorsqu’un fonctionnaire est habilité à exercer un pouvoir, pour le bénéfice des personnes qui sont expressément énumérées dans la loi, le pouvoir doit être ainsi exercé. En l’espèce, toutefois, même si le verbe «*may*» de la version anglaise («peuvent» dans la version française) du paragraphe 6(2) de la Loi est interprété comme signifiant «*shall*» (doivent), l’admission au Canada qui «doit» être accordée conformément à ce paragraphe l’est, aux termes du paragraphe même, «sous réserve des règlements pris». Ainsi, même si l’argument de l’avocat est juste, son interprétation ne permet pas de contourner l’obligation de respecter les règlements. ^c ^d ^e

Quant au second argument de l’avocat, je n’interprète pas le cadre législatif comme il le fait. Le paragraphe 6(2) de la Loi prévoit la désignation de catégories de personnes qui «peuvent être admis[es], sous réserve des règlements pris» (non souligné dans l’original). L’article 3 du Règlement sur l’arriéré définit la catégorie et l’article 6 du même Règlement énumère les conditions qui doivent être remplies par les personnes appartenant à la catégorie qui désirent obtenir le droit d’établissement. Elles doivent notamment respecter les exigences de la Loi et du *Règlement sur l’immigration de 1978*. L’alinéa 19(1)b) de la Loi est au nombre de ces exigences. L’obligation de respecter toutes les conditions de la Loi ne vide pas la catégorie des personnes faisant partie de l’arriéré de tous ses membres, comme le soutient l’avocat des requérants. L’article 5 du Règlement sur l’arriéré soustrait les membres de la catégorie à l’obligation de respecter le paragraphe 9(1) de la Loi. Ils ne sont donc pas requis d’obtenir un visa avant de se présenter à un point d’entrée. Ils peuvent solliciter, ^f ^g ^h ⁱ ^j

country. I am not persuaded that in the context of the relevant provisions, exemption from the requirement to obtain a visa (subsection 9(1) of the Act) necessarily exempts an applicant for admission from the requirements of subsection 19(1). I read the exemption, in section 5 of the Backlog Regulations, as doing no more than allowing the members of the backlog to apply for landing from within Canada.

Counsel's third argument is that since falling within some of the paragraphs of subsection 19(1) (i.e. paragraphs (c) to (g) and (j)) automatically excludes an applicant from the backlog class this means that the other paragraphs of subsection 19(1) cannot be taken into account at a later stage, as grounds for refusing admission. I am not persuaded that this is so. Paragraphs 19(1)(c) to (g) and (j) exclude from the backlog class those individuals who have been convicted of certain criminal offences or with respect to whom there are reasons to believe they are involved in or may commit certain criminal offences, including subversion, espionage and terrorism. It may seem an unusual and a redundant way of drafting legislation, to use certain requirements of subsection 19(1) of the Act to exclude individuals from the class and other requirements thereof as grounds upon which an individual can be refused admission, at a later stage, but I am not persuaded that this excludes the latter from operating. The exclusions which define the class operate as of the date of the coming into force of the Backlog Regulations. They would not, for example, exclude individuals subsequently convicted of a criminal offence described in paragraph 19(1)(c) of the Act. The application of Backlog Regulation 6(1), however, would exclude from admissibility for landing individuals who committed offences between the time they became members of the class and the time their application for landing was processed. Similarly, the requirements of paragraphs 19(1)(a) and (b) do not lead to an automatic exclusion as of the date the individual falls within the backlog class. Those requirements (medical admissibility and financial independence) are matters that can change over time. They were left for consideration by an immigration officer, in the normal way, at the time the application for

au Canada, le droit d'établissement. Je ne suis pas convaincue que, dans le contexte des dispositions pertinentes, l'exemption de l'obligation d'obtenir un visa (paragraphe 9(1) de la Loi) dispense nécessairement la personne qui demande l'admission des exigences du paragraphe 19(1). À mon sens, l'exemption prévue à l'article 5 du Règlement sur l'arriéré permet simplement aux personnes qui relèvent de l'arriéré de demander, au Canada, le droit d'établissement.

L'avocat des requérants soutient en troisième lieu que, puisque le requérant visé par l'un ou l'autre des alinéas du paragraphe 19(1) (soit les alinéas c) à g) et j)) est automatiquement exclu de l'arriéré, les autres alinéas du paragraphe 19(1) ne peuvent être invoqués à une étape ultérieure, comme motifs du refus de l'admission. Je ne suis pas convaincue de la justesse de cet argument. Aux termes des alinéas 19(1)c) à g) et j), sont exclues de l'arriéré les personnes qui ont été déclarées coupables de certains actes criminels, ou dont il y a des motifs de croire qu'elles sont impliquées ou risquent de commettre certains actes criminels, dont des actes de subversion, d'espionnage et de terrorisme. Cette méthode de rédaction législative, qui consiste à utiliser certaines exigences du paragraphe 19(1) de la Loi pour exclure des personnes de la catégorie et d'autres exigences du même paragraphe pour refuser l'admission à une personne à une étape ultérieure, peut sembler inhabituelle et redondante, mais je ne suis pas persuadée que cela fasse obstacle à l'application de ces dernières exigences. Les exclusions qui déterminent la catégorie s'appliquent à la date de l'entrée en vigueur du Règlement sur l'arriéré. Ainsi, elles n'excluraient pas les personnes qui sont subséquentement déclarées coupables d'un acte criminel prévu à l'alinéa 19(1)c) de la Loi. L'application du paragraphe 6(1) du Règlement sur l'arriéré rendrait cependant inadmissible au droit d'établissement les personnes qui ont commis un acte criminel entre le moment où elles sont devenues membres de la catégorie et le moment où leur demande de droit d'établissement a été traitée. De même, les exigences des alinéas 19(1)a) et b) n'entraînent pas automatiquement l'exclusion à compter du moment où une personne devient membre de l'arriéré. Ces exigences (admissibilité médicale et indépendance financière) sont des questions qui peuvent

landing is processed.⁷ Therefore, I do not see an inconsistency in having some aspects of subsection 19(1) operate to define the backlog class and others having to be met at a later date, when the application for admission is processed.

Counsel argues that a member of the backlog class was, by the legislation, being equated to a person who had been granted refugee status after a full hearing (i.e. he states that medical inadmissibility and financial independence are not grounds for refusing landing). I have not been persuaded that this is the case. The backlog class is not equal to the class of persons who have obtained a positive determination on a refugee claim. An individual in the backlog class has demonstrated only a credible basis to his or her claim—there has been no inferences or conclusions drawn with regard to the essential elements of the claim.⁸ The backlog category was created to solve administrative problems which had arisen because of the large number of claims that were being received which the system could not process in a timely way. The creation of the backlog class was intended to allow individuals to apply for landing from within Canada. I am not persuaded it was intended to give those individuals a status similar to Convention refugees. I am further persuaded in this view on reading the Regulatory Impact Analysis Statement which accompanied the publication of the Backlog Regulations. That statement makes it abundantly clear that the requirements of paragraph 19(1)(b) of the Act were intended to apply to an application for landing made by a member of the backlog class:

varier avec le temps. Il appartient à l'agent d'immigration de les examiner, normalement, au moment où la demande d'établissement est traitée⁷. Par conséquent, je ne vois rien d'illogique dans le fait que certains aspects du paragraphe 19(1) s'appliquent pour définir la catégorie de l'arriéré alors que d'autres aspects doivent être respectés à une date ultérieure, lorsque la demande d'admission est traitée.

L'avocat fait valoir que la personne qui fait partie de l'arriéré est, du fait de la loi, assimilée à une personne ayant obtenu le statut de réfugié à la suite d'une audition approfondie (il déclare donc que l'inadmissibilité médicale et l'indépendance financière ne peuvent motiver le refus du droit d'établissement). On ne m'a pas persuadée que ce soit le cas. La catégorie des personnes qui font partie de l'arriéré n'est pas équivalente à la catégorie des personnes dont la revendication du statut de réfugié a été accueillie. La personne appartenant à l'arriéré a uniquement établi le minimum de fondement de sa revendication—il n'a été tiré aucune inférence ni conclusion relativement aux éléments essentiels de sa revendication⁸. La catégorie de l'arriéré a été créée pour résoudre les difficultés d'ordre administratif qu'a engendrées le grand nombre de revendications reçues, et que le système n'était pas en mesure de traiter dans des délais raisonnables. La création de la catégorie de l'arriéré visait à permettre aux personnes de demander, au Canada, le droit d'établissement. Je ne suis pas convaincue qu'elle ait été destinée à accorder à ces personnes un statut semblable aux réfugiés au sens de la Convention. Je suis renforcée dans cette opinion par la lecture du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagnait la publication du Règlement sur l'arriéré. Il est très clair, selon ce résumé, que les exigences de l'alinéa 19(1)b) de la Loi devaient s'appliquer à la demande de droit d'établissement présentée par une personne appartenant à la catégorie de l'arriéré:

⁷ Subsequent to the hearing of this application, (on hearing the application for judicial review in *Kandasamy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1994] F.C.J. No. 1918 (T.D.) (QL)), I was referred to the decisions in *Kusi v. The Secretary of State of Canada* (IMM-1790-94, April 11, 1994) and *Mungeni v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1994] F.C.J. No. 1387 (T.D.) (QL), which came to a similar conclusion.

⁸ *Leung v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 74 D.L.R. (4th) 313 (F.C.A.).

⁷ Après l'audition de la présente demande (lors de l'audience sur la demande de contrôle judiciaire dans *Kandasamy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] F.C.J. n° 1918 (1^{re} inst.) (QL)), on m'a renvoyée aux décisions dans *Kusi c. Le secrétaire d'État du Canada* (IMM-1790-94, le 11 avril 1994) et *Mungeni c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] F.C.J. n° 1387 (1^{re} inst.) (QL), où on en est arrivé à une conclusion semblable.

⁸ *Leung c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 74 D.L.R. (4th) 313 (C.A.F.).

The Government's intervention is required to clear the backlog of refugee claims, which accumulated prior to the implementation of the new determination system, through an expedited process parallel to the new refugee determination system. In this way, it will be possible to protect the refugee determination system from becoming overwhelmed and thus ineffective in terms of meeting Canada's obligations to genuine refugees in a timely manner.

In order to preserve the efficiency and effectiveness of the new determination system, particularly in the infancy of its implementation, claimants who are defined in the backlog population will have their cases considered under a process separate from the new determination system. . . .

Where a credible basis for the refugee claim can be established, the claimant will be allowed to apply for landing from within Canada. To qualify for landing, the applicant must meet statutory requirements (security, criminal, health) and must not be dependent on public welfare assistance. Those claimants who have a credible basis for their claims, but who are not eligible for landing for the foregoing reasons, will be referred for full hearings of their refugee claims before a panel of the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board (IRB). [Underlining added.]

Immigration Officer or Adjudicator to make the Decision

Counsel for the applicants asserts that it was not for the immigration officer to make a decision as to whether the applicants fall within paragraph 19(1)(b), that only an adjudicator can make that decision. He relies for his argument on paragraph 19(1)(b), subsections 20(1), 23(3),(4),(7), 29(1), 32(1), and (3) of the Act.

19. (1) No person shall be granted admission who is a member of any of the following classes:

(b) persons who there are reasonable grounds to believe are or will be unable or unwilling to support themselves

20. (1) Where an immigration officer is of the opinion that it would or may be contrary to this Act or the regulations to grant admission to a person examined by the officer or otherwise let that person come into Canada, the officer may detain or make an order to detain that person and shall

(a) subject to subsection (2), report that person in writing to a senior immigration officer

Le gouvernement doit intervenir pour supprimer l'arriéré des revendications du statut de réfugié qui se sont accumulées avant la mise en place du nouveau processus de détermination du statut de réfugié. En ayant recours à un processus accéléré parallèle au nouveau processus, il sera possible de protéger ce dernier et d'empêcher qu'il devienne engorgé et inefficace au point où le Canada ne pourrait plus s'acquitter de ses obligations à l'égard des réfugiés authentiques dans des délais raisonnables.

Pour préserver l'efficacité et l'efficacé du nouveau processus de détermination du statut de réfugié, surtout dans les premiers temps de sa mise en œuvre, les cas de l'arriéré seront examinés suivant un processus distinct du nouveau processus. . . .

S'il est établi que la revendication comporte un minimum de fondement, le demandeur sera autorisé à solliciter, au Canada, le droit d'établissement. Pour obtenir le droit d'établissement, le demandeur doit satisfaire aux exigences statutaires (sécurité, criminalité, santé) et ne doit pas être bénéficiaire de l'aide sociale. Les demandeurs dont la revendication comporte un minimum de fondement, mais qui ne sont pas admissibles au droit d'établissement pour les raisons précitées, seront déférés à la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) en vue d'une audience approfondie. [Non souligné dans l'original.]

Décision appartenant à un agent d'immigration ou à un arbitre

L'avocat des requérants soutient qu'il n'appartenait pas à l'agent d'immigration de déterminer si les requérants étaient visés par l'alinéa 19(1)(b), et que seul un arbitre peut prendre cette décision. Il invoque à l'appui de son argument l'alinéa 19(1)(b) et les paragraphes 20(1), 23(3),(4),(7), 29(1), 32(1) et (3) de la Loi.

19. (1) Les personnes suivantes appartiennent à une catégorie non admissible:

b) celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles n'ont pas la capacité ou la volonté présente ou future de subvenir . . . à leurs besoins

20. (1) L'agent d'immigration qui, après interrogatoire, estime que le fait d'admettre ou de laisser entrer l'intéressé au Canada contreviendrait ou pourrait contrevenir à la présente loi ou à ses règlements peut le retenir ou prendre une mesure à cet effet. Il est tenu:

a) soit, sous réserve du paragraphe (2), de signaler son cas dans un rapport écrit, à un agent principal;

23. . . .

(3) Where a senior immigration officer does not let a person come into Canada pursuant to section 22 and does not grant admission to or otherwise authorize the person to come into Canada pursuant to subsection (1) or (2), the officer may, subject to subsections (4) and (6),

- (a) detain or make an order to detain the person; or
- (b) release the person from detention subject to such terms and conditions as the officer deems appropriate . . .

(4) In the cases described in subsection (3), the senior immigration officer shall

- (a) subject to subsection (5), cause an inquiry to be held concerning the person . . . as soon as is reasonably practicable

. . . .

(7) Where a senior immigration officer causes an inquiry to be held concerning a person with respect to whom a report has been made pursuant to paragraph 20(1)(a), the officer shall make a copy of the report available to that person.

. . . .

29. (1) An inquiry by an adjudicator shall be held in the presence of the person with respect to whom the inquiry is to be held wherever practicable.

. . . .

32. (1) Where an adjudicator decides that a person who is the subject of an inquiry is a person described in subsection 14(1) or a person who has a right to remain in Canada, the adjudicator shall let that person come into Canada or remain in Canada, as the case may be.

. . . .

(3) Where an adjudicator decides that a person who is the subject of an inquiry is a person who, at the time of his examination, was seeking landing and that it would not be contrary to any provision of this Act or the regulations to grant landing to that person, the adjudicator shall

- (a) grant landing to that person, in which case the adjudicator may impose terms and conditions of a prescribed nature;

Counsel for the respondent, in my view, easily answered this contention. The provisions to which counsel for the applicants refers all relate to the process of removing a person from Canada. They do not relate to the procedure for making a decision with respect to a person's application for permanent resident status. Counsel for the respondent notes that in order to remove the present applicants from Canada an inquiry will have to be undertaken and the adjudicator, at that stage, will have to agree that the applicants are not entitled to remain in Canada. That does not, however, mean that the immigration officer was

23. . . .

(3) S'il n'accorde à l'intéressé ni la permission d'entrer au Canada en vertu de l'article 22 ni l'admission ou l'autorisation d'entrer au Canada en vertu du paragraphe (1) ou (2), l'agent principal peut, sous réserve des paragraphes (4) et (6):

- a) soit le retenir ou prendre une mesure à cet effet contre lui;
- b) soit le mettre en liberté aux conditions qu'il juge appropriées en l'occurrence, . . .

(4) Dans les cas visés au paragraphe (3), l'agent principal est tenu:

- a) soit, sous réserve du paragraphe (5), de faire procéder à une enquête dès que les circonstances le permettent; . . .

. . . .

(7) En cas d'enquête, l'agent principal met un exemplaire du rapport à la disposition de l'intéressé.

. . . .

29. (1) L'arbitre mène l'enquête, dans la mesure du possible, en présence de l'intéressé.

. . . .

32. (1) S'il conclut que l'intéressé se trouve dans l'une des situations visées au paragraphe 14(1) ou a le droit de demeurer au Canada, l'arbitre le laisse entrer ou demeurer au Canada.

. . . .

(3) S'il constate que l'intéressé avait sollicité l'établissement au moment de son interrogatoire et conclut que l'octroi de ce droit ne contreviendrait pas à la présente loi ni à ses règlements, l'arbitre est tenu:

- a) soit de le lui accorder en l'assortissant éventuellement de conditions réglementaires; . . .

L'avocat de l'intimé a, à mon avis, facilement réfuté cette prétention. Les dispositions qu'invoque l'avocat des requérants portent toutes sur le processus de renvoi d'une personne du Canada. Elles ne portent pas sur la procédure de prise de décision relative à la demande de statut de résident permanent. L'avocat de l'intimé signale que, pour qu'ils soient renvoyés du Canada, les requérants devront faire l'objet d'une enquête, à l'étape de laquelle l'arbitre devra convenir que les requérants n'ont pas le droit de demeurer au Canada. Cela ne signifie toutefois pas que l'agent d'immigration n'avait pas la compétence pour rendre

without jurisdiction to make the decision she did on June 28, 1993. That decision was made in the context of reviewing and deciding upon the applicants' application for admission. I accept that argument.

Interpretation and Application of Paragraph 19(1)(b)

The applicants were assessed for landing some time prior to September, 1992. On September 9 they were sent a letter informing them that they were inadmissible to Canada, pursuant to paragraph 19(1)(b) of the Act. The adult applicants were determined to be unable to support themselves. This conclusion was based on the fact that they had been receiving social assistance since March 1990. At the same time, an immigration officer indicated that their situation would be kept under review and if they could demonstrate an ability to support themselves before their claim for refugee status was heard, by the Refugee Division, the negative decision which had been given would be rescinded.

The applicants ceased receiving social assistance after the first week of September 1992 and were reassessed for landing again sometime prior to mid-June 1993. A letter was sent, dated June 28, 1993, (the decision under challenge in these proceedings) again informing the applicants that they were not admissible because they were unable to support themselves. The letter indicated that this conclusion was evidenced by the fact that the applicants required subsidized public housing and were residing in an Ontario Housing Unit. The subsidy was approximately \$525 per month.

Counsel argues that paragraph 19(1)(b), as it read at the relevant time, did not exclude applicants for permanent residence, who were receiving social assistance, from landing on the ground that they were unable or unwilling to support themselves. In addition, it is argued that in determining that the applicants did not meet the requirements of paragraph 19(1)(b) the immigration officer ignored the Minister's guidelines which state that only in the most extreme cases should refugees be excluded from landing for inability to support themselves.

la décision qu'elle a rendue le 28 juin 1993. Cette décision a été rendue dans le contexte de l'examen et de la détermination de la demande d'admission des requérants. J'accepte cet argument.

Interprétation et application de l'alinéa 19(1)b)

La demande de droit d'établissement des requérants a été étudiée quelque temps avant septembre 1992. Le 9 septembre, ils ont reçu une lettre les informant qu'ils n'étaient pas admissibles au Canada du fait de l'alinéa 19(1)b) de la Loi. Les requérants adultes ont été jugés incapables de subvenir à leurs besoins puisqu'ils étaient bénéficiaires de l'aide sociale depuis mars 1990. Au même moment, un agent d'immigration a indiqué que leur situation serait revue et que, s'ils pouvaient démontrer leur capacité de subvenir à leurs besoins avant que leur revendication du statut de réfugié soit entendue par la section du statut, la décision défavorable serait annulée.

Les requérants ont cessé d'être prestataires de l'aide sociale après la première semaine de septembre 1992 et leur demande de droit d'établissement a de nouveau été examinée, quelque temps avant la mi-juin 1993. Ils ont reçu une lettre datée du 28 juin 1993 (la décision contestée dans les présentes procédures), les informant de nouveau qu'ils n'étaient pas admissibles parce qu'ils étaient dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins. La lettre indiquait que cette conclusion était motivée par le fait que les requérants avaient requis une habitation subventionnée et qu'ils résidaient dans un logement d'habitation de l'Ontario. La subvention s'élevait approximativement à 525 \$ par mois.

L'avocat fait valoir que l'alinéa 19(1)b), tel qu'il était libellé à l'époque concernée, n'empêchait pas les personnes qui avaient demandé la résidence permanente et qui étaient prestataires de l'aide sociale d'obtenir le droit d'établissement pour le motif qu'elles n'avaient pas la capacité ou la volonté de subvenir à leurs besoins. En outre, on soutient qu'en concluant que les requérants ne satisfaisaient pas aux exigences de l'alinéa 19(1)b), l'agent d'immigration a passé outre aux directives du ministre portant qu'on ne peut refuser le droit d'établissement aux réfugiés pour incapacité de subvenir à leurs besoins que dans les cas les plus extrêmes.

The first argument is based on paragraph 19(1)(b) as it now reads:

19. (1) No person shall be granted admission who is a member of any of the following classes:

(b) persons who there are reasonable grounds to believe are or will be unable or unwilling to support themselves and those persons who are dependent on them for care and support, except persons who have satisfied an immigration officer that adequate arrangements, other than those that involve social assistance, have been made for their care and support. [Underlining added.]

The underlined words were added by S.C. 1992, c. 49, s. 11.

I do not interpret the change to paragraph 19(1)(b), which was added by the 1992 amendment, as being a change in the law. Rather, I think it is clearly one made for clarification purposes. A person who requires public assistance, in the form of government subsidized housing, falls within the plain meaning of the words of being unable to support oneself. In this case, I note as well that the applicants apparently did not disclose the total amount of the family income to the Ontario Housing Authority. Thus, they demonstrated, as well, an unwillingness to support themselves. This was not, however, the basis of the immigration officer's decision.

Counsel for the applicants argues that the immigration officer incorrectly determined that the applicants should be denied admission for failing to demonstrate an ability to be financially independent because the Ministers' policy guidelines instruct immigration officers to refuse landing to refugees only in "the most extreme cases, where there appears to be no hope of the refugee ever becoming self-sufficient." This policy, however, relates to individuals who have been found to be Convention refugees, after a full hearing of the merits of their claim by the Refugee Division. For the reasons set out above, members of the backlog class do not fall into that category. For the reasons given the application will be dismissed.

Certification

Counsel for the applicants asks that I certify the following question:

Le premier argument repose sur l'alinéa 19(1)b), tel qu'il est présentement libellé:

19. (1) Les personnes suivantes appartiennent à une catégorie non admissible:

b) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles n'ont pas la capacité ou la volonté présente ou future de subvenir tant à leurs besoins qu'à ceux des personnes à leur charge et qui ne peuvent convaincre l'agent d'immigration que les dispositions nécessaires—n'impliquant pas l'aide sociale—ont été prises en vue d'assurer leur soutien. [Non souligné dans l'original.]

Le passage souligné a été ajouté dans L.C. 1992, ch. 49, art. 11.

Je ne crois pas que la modification apportée à l'alinéa 19(1)b) en 1992 emporte un changement du droit. J'estime plutôt qu'elle visait à clarifier la disposition. La personne qui requiert l'aide du gouvernement sous la forme d'un logement subventionné est incapable de subvenir à ses besoins, selon le sens ordinaire de ces mots. En l'espèce, je remarque également que les requérants n'ont apparemment pas divulgué le montant total de leur revenu familial à la Société de logement de l'Ontario. Ils ont ainsi fait preuve également d'un manque de volonté à subvenir à leurs besoins. Ce n'était toutefois pas le fondement de la décision de l'agent d'immigration.

L'avocat des requérants fait valoir que c'est à tort que l'agent d'immigration a déterminé que les requérants ne pouvaient être admis pour le motif qu'ils n'ont pas établi leur capacité d'être financièrement indépendants, car les lignes directrices de la politique du ministre commandent aux agents d'immigration de refuser l'établissement aux réfugiés uniquement [TRADUCTION] «dans les cas les plus extrêmes, lorsqu'il ne paraît y avoir aucun espoir que le réfugié devienne un jour indépendant». Cette politique vise toutefois les personnes qui ont été déclarées réfugiées au sens de la Convention, après audition approfondie sur le fond de leur revendication par la section du statut. Pour les motifs qui précèdent, les personnes appartenant à l'arriéré ne relèvent pas de cette catégorie. Pour ces motifs, la demande sera rejetée.

Certification

L'avocat des requérants me demande de certifier la question suivante:

Does a person who meets the requirements of the designated class under subsection 3(1) of the Backlog Regulations and who is not excluded by subsection 3(2) of the same regulations have a statutory right of landing?

I find it somewhat difficult to make a decision on this request. Clearly, from the reasons set out above, I am convinced that the legal position is clear. At the same time, counsel for the applicants is strongly of the other view and he informs me that there are a number of similar cases before the Court with leave having been granted and stays of proceedings entered. The question is clearly one which comes within the criteria set out by the Court of Appeal in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Liyanagamage*, [1994] F.C.J. No. 1637 (QL). It transcends the interest of the immediate parties and relates to an issue of broad application. It is one which would be determinative of the appeal.

The process of certifying a question is essentially the granting, to one of the parties, by the judge who has rendered a decision, the right to appeal that decision. In such circumstances, I think it is preferable to be generous in granting certification. This will avoid blocking the appeal of an arguable question merely because the judge who is being asked to certify has already reached a conclusion thereon. Certification will be given but I have rephrased the question slightly to make it more explicit. The following question will be certified:

Does a person who meets the requirements of the designated class under subsection 3(1) of the *Refugee Claimants Designated Class Regulations* (the "Backlog Regulations"), SOR/90-40, and who is not excluded by subsection 3(2) of the same regulations have a statutory right of landing (e.g. is not required to meet the requirements of paragraph 19(1)(b) of the *Immigration Act* to obtain landing)?

[TRANSLATION] La personne qui satisfait aux exigences de la catégorie désignée en vertu du paragraphe 3(1) du Règlement sur l'arriéré et qui n'est pas exclue par le paragraphe 3(2) du même Règlement a-t-elle le droit d'obtenir le droit d'établissement?

^a J'éprouve quelque difficulté à trancher cette demande. Il ressort clairement des motifs exposés précédemment que je suis convaincue de la clarté de la position juridique. L'avocat des requérants est toutefois fermement d'avis contraire, et il m'avise qu'il existe de nombreuses affaires semblables devant la Cour, où l'autorisation a été accordée, et un arrêt de procédures prononcé. La question relève clairement du critère énoncé par la Cour d'appel dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Liyanagamage*, [1994] F.C.J. n° 1637 (QL). Elle transcende l'intérêt des parties à l'affaire et porte sur une question d'application générale. En outre, elle réglerait le sort de l'appel.

La certification d'une question consiste essentiellement, pour un juge qui a rendu une décision, à accorder à l'une des parties le droit d'en appeler de cette décision. Dans de telles circonstances, j'estime préférable d'être généreuse et d'accorder la certification. Ainsi, on ne fermera pas la porte à l'appel d'une question défendable simplement parce que le juge à qui l'on demande la certification a déjà tiré une conclusion à cet égard. La certification sera accordée, mais j'ai légèrement modifié la question afin de la rendre plus explicite. La question suivante sera certifiée:

^b La personne qui satisfait aux exigences de la catégorie désignée en vertu du paragraphe 3(1) du *Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié* (le «Règlement sur l'arriéré»), DORS/90-40, et qui n'est pas exclue par le paragraphe 3(2) du même Règlement a-t-elle le droit d'obtenir le droit d'établissement (savoir qu'elle n'est pas tenue de satisfaire aux exigences de l'alinéa 19(1)b) de la *Loi sur l'immigration* pour obtenir le droit d'établissement)?