

IMM-41-14
2015 FC 338

IMM-41-14
2015 CF 338

Elham Fathy Elsayed Ismail, Tamer Abdelmaksoud Aly Mahmoud and Rodina Tamer Abdel-Maksoud Aly Mahmoud (*Applicants*)

Elham Fathy Elsayed Ismail, Tamer Abdelmaksoud Aly Mahmoud et Rodina Tamer Abdel-Maksoud Aly Mahmoud (*demandeurs*)

v.

c.

Minister of Citizenship and Immigration (*Respondent*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (*défendeur*)

INDEXED AS: ISMAIL v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : ISMAIL c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, de Montigny J.—Toronto, March 11; Ottawa, March 17, 2015.

Cour fédérale, juge de Montigny—Toronto, 11 mars; Ottawa, 17 mars 2015.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Removal of Permanent Residents — Judicial review of decision of Immigration and Refugee Board of Canada, Immigration Appeal Division (IAD) dismissing applicants' appeal for lack of jurisdiction — Applicants granted permanent resident status under skilled workers program — Immigration officer finding out language testing certificate submitted by principal applicant fraudulent, revoking permanent resident visas prior to examination pursuant to Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 23 — Applicants appealing issued exclusion order pursuant to IRPA, s. 63(2) — IAD concluding permanent resident visa invalid, no right of appeal under s. 63(2) — Whether IAD committing error in interpreting s. 63(2) — IAD decision reasonable, correct — IAD having no jurisdiction if visa revoked prior to applicants' arrival — Only issue herein whether fact applicants in possession of valid visas at time they presented themselves to port of entry making any difference — No merit to argument that anything occurring after presentation at port of entry with valid visa irrelevant with respect to right to appeal — Examination at port of entry not constituting cut-off point after which validity of permanent visa cannot be assessed — Examination process not completed until right to enter Canada determined — Right of appeal granted only to person holding valid permanent resident visa at time exclusion report issued — Absurd consequences resulting from finding that appeal right in s. 63(2) applying to invalid or revoked visa — Right of appeal to IAD existing only when inadmissibility not relating to absence of permanent resident visa — Judicial review in Federal Court only recourse when inadmissibility relating to absence of permanent resident visa — Application dismissed.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de résidents permanents — Contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision de la Section d'appel des réfugiés (la SAR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada rejetant un appel interjeté par les demandeurs pour défaut de compétence — Les demandeurs se sont vu accorder la résidence permanente en vertu du programme des travailleurs qualifiés — L'agente d'immigration a découvert que le certificat de tests linguistiques présenté par la demanderesse principale était frauduleux et elle a révoqué les visas de résident permanent avant le contrôle en vertu de l'art. 23 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) — Les demandeurs ont interjeté appel des mesures d'exclusion prises contre eux auprès de la SAI conformément à l'art. 63(2) de la LIPR — La SAI a conclu que le visa de résident permanent était invalide; ils n'avaient pas de droit d'appel auprès de la SAI en vertu de l'art. 63(2) — Il s'agissait de savoir si la SAI a commis une erreur en interprétant l'art. 63(2) — La décision de la SAI était à la fois raisonnable et correcte — La SAI n'a pas compétence si le visa de résident permanent est révoqué avant l'arrivée des demandeurs — La seule question en l'espèce était celle de savoir si le fait que les demandeurs aient été en possession de visas valides au moment où ils se sont présentés au point d'entrée changeait quoi que ce soit — L'argument voulant qu'à partir du moment où une personne se présente à un point d'entrée munie d'un visa valide, rien de ce qui peut arriver par la suite ne soit pertinent au regard de son droit d'appel était sans fondement — Le contrôle au point d'entrée ne constitue pas un moment charnière après lequel la validité du visa permanent ne peut pas être évaluée — La procédure de contrôle prend fin seulement lorsqu'il est décidé qu'une personne a le droit d'entrer au Canada — Un droit d'appel est accordé uniquement au titulaire d'un visa de résident permanent valide au moment où la mesure d'exclusion est

This was an application for judicial review of a decision of the Immigration Appeal Division (IAD) of the Immigration and Refugee Board of Canada dismissing the applicants' appeal for lack of jurisdiction.

The principal applicant, Elham Fathy Elsayed Ismail, a citizen of Egypt, applied to come to Canada under the skilled workers program. She submitted a language testing certificate (the IELTS) and was granted a permanent resident visa. When examined by an immigration officer in Canada, the applicant was unable to answer simple questions in English. The officer found out that the IELTS results submitted were fraudulent. Prior to an examination pursuant to section 23 of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), a visa officer revoked the applicants' permanent resident visas, and an exclusion order was issued against them. The applicants sought to appeal the exclusion orders to the IAD, pursuant to subsection 63(2) of IRPA. The IAD concluded that, once there has been a finding in a report under section 44 of IRPA that the permanent resident visa is invalid, that foreign national does not have a right of appeal to the IAD under subsection 63(2).

At issue was whether the IAD committed a reviewable error in its interpretation of subsection 63(2).

Held, the application should be dismissed.

The decision of the IAD was both reasonable and correct. There was no dispute that, had the permanent resident visa been revoked prior to the applicants' arrival in Canada, the IAD would clearly not have had jurisdiction to hear their appeal. The only issue in this case was whether it made any difference that at the time the applicants presented themselves to the port of entry, they were in possession of valid visas. The argument that once a person presents herself at the port of entry with a valid visa, anything which occurs following that time is irrelevant with respect to her right to appeal was without merit. The examination at the port of entry does not constitute a cut-off point after which the validity of the

prise — La conclusion selon laquelle le droit d'appel prévu à l'art. 63(2) de la LIPR s'applique à un visa invalide ou révoqué aurait des conséquences absurdes — Un droit d'appel existe auprès de la SAI uniquement lorsque l'interdiction de territoire n'a pas trait à une absence de visa de résident permanent — Lorsque l'interdiction de territoire a trait à l'absence d'un visa de résident permanent, le seul recours sera une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale — Demande rejetée.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada rejetant l'appel interjeté par les demandeurs pour défaut de compétence.

La demanderesse principale, Elham Fathy Elsayed Ismail, une citoyenne de l'Égypte, a fait une demande en vue de venir au Canada en vertu du programme des travailleurs qualifiés. Elle a présenté un certificat de tests linguistiques (l'IELTS) et a obtenu un visa de résident permanent. Lorsqu'elle a fait l'objet d'un contrôle par une agente d'immigration, la demanderesse n'a pas été capable de répondre à des questions simples en anglais. L'agente a constaté que les résultats de l'IELTS présentés étaient frauduleux. Avant un contrôle en vertu de l'article 23 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), un agent des visas a révoqué les visas de résident permanent des demandeurs, et des mesures d'exclusion ont été prises contre eux. Les demandeurs ont cherché à interjeter appel des mesures d'exclusion auprès de la SAI conformément au paragraphe 63(2) de la LIPR. La SAI est arrivée à la conclusion qu'après qu'il a été conclu, aux termes d'un rapport établi en vertu de l'article 44 de la LIPR, que le visa de résident permanent est invalide, l'étranger concerné n'a pas de droit d'appel auprès de la SAI en vertu du paragraphe 63(2).

Il s'agissait de savoir si la SAI a commis une erreur susceptible de contrôle dans son interprétation du paragraphe 63(2) de la LIPR.

Jugement : la demande doit être rejetée.

La décision de la SAI était à la fois raisonnable et correcte. Il était acquis aux débats que si le visa de résident permanent avait été révoqué avant l'arrivée des demandeurs au Canada, la SAI n'aurait clairement pas eu compétence pour entendre leur appel. La seule question en l'espèce était celle de savoir si le fait que les demandeurs aient été en possession de visas valides au moment où ils se sont présentés au point d'entrée changeait quoi que ce soit. L'argument voulant qu'à partir du moment où une personne se présente à un point d'entrée munie d'un visa valide, rien de ce qui peut arriver par la suite ne soit pertinent au regard de son droit d'appel était sans fondement. Le contrôle au point d'entrée ne constitue pas un

permanent visa cannot be assessed. The examination process is not completed until a determination is made that a person has a right or is entitled to enter Canada as a temporary or permanent resident, and the visa can be revoked until that determination is made. It is clear from a textual, contextual and purposive analysis of both subsection 63(2) and IRPA as a whole that a right of appeal is granted only to a person who “holds” a valid permanent resident visa at the time the exclusion report is issued. A finding that the appeal right in subsection 63(2) would apply to an invalid or revoked visa would lead to the absurd consequence of granting persons with no right to be in Canada the right to appeal a removal order denying their ability to be in Canada. Foreign nationals who are found to be inadmissible at the port of entry or at a deferred examination will have a right of appeal to the IAD only when their inadmissibility does not relate to the absence of a permanent resident visa. When the inadmissibility relates to the absence of a permanent resident visa (whether a permanent resident visa has never been issued or has been revoked), however, the only recourse will be an application for judicial review in the Federal Court.

moment charnière après lequel la validité du visa permanent ne peut pas être évaluée. La procédure de contrôle prend fin seulement lorsqu’il est décidé qu’une personne a le droit d’entrer au Canada ou est autorisée à entrer au Canada à titre de résident temporaire ou de résident permanent, et le visa peut être révoqué jusqu’à ce que cette décision soit rendue. Il ressort clairement d’une analyse textuelle, contextuelle et téléologique du paragraphe 63(2) et de l’ensemble de la LIPR qu’un droit d’appel est accordé uniquement au « titulaire » d’un visa de résident permanent valide au moment où la mesure d’exclusion est prise. La conclusion selon laquelle le droit d’appel prévu au paragraphe 63(2) s’applique à un visa invalide ou révoqué aurait comme conséquence absurde de conférer à des personnes n’ayant aucun droit d’être au Canada le droit d’interjeter appel d’une mesure de renvoi les privant de la possibilité d’être au Canada. Les étrangers qui sont déclarés interdits de territoire au point d’entrée ou lors d’un contrôle reporté auront un droit d’appel auprès de la SAI uniquement lorsque leur interdiction de territoire n’a pas trait à une absence de visa de résident permanent. Toutefois, lorsque l’interdiction de territoire a trait à l’absence d’un visa de résident permanent (soit qu’un visa de résident permanent n’a jamais été délivré ou qu’il a été révoqué), le seul recours sera une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 18, 20(1)(a), 23, 44, 63(2).
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, s. 37(a).

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Hundal, [1995] 3 F.C. 32, (1995), 96 F.T.R. 306 (T.D.); *Zhang v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 593, [2008] 1 F.C.R. 716; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4, [1994] F.C.J. No. 1637 (C.A.) (QL).

REFERRED TO:

Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Atkinson v. Canada (Attorney General)*, 2014 FCA 187, [2015] 3 F.C.R. 461; *Fort McKay First Nation v. Orr*, 2012 FCA 269, [2013] 1 C.N.L.R. 249; *Khan v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 CanLII 28046 (I.A.D.).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 18, 20(1)a), 23, 44, 63(2).
Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 37a).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Hundal, [1995] 3 C.F. 32 (1^{re} inst.); *Zhang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CF 593, [2008] 1 R.C.F. 716; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1637 (C.A.) (QL).

DÉCISIONS CITÉES :

Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile), 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Atkinson c. Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 187, [2015] 3 R.C.F. 461; *Première nation de Fort McKay c. Orr*, 2012 CAF 269; *Khan c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CanLII 28046 (S.A.I.).

APPLICATION for judicial review of a decision of the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board of Canada (2013 CanLII 98012) dismissing the applicants' appeal for lack of jurisdiction. Application dismissed.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (2013 CanLII 98012) rejetant l'appel interjeté par les demandeurs pour défaut de compétence. Demande rejetée.

APPEARANCES

Howard P. Eisenberg for applicants.
Ian Hicks for respondent.

ONT COMPARU

Howard P. Eisenberg pour les demandeurs.
Ian Hicks pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD

Eisenberg & Young LLP, Hamilton, Ontario, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Eisenberg & Young LLP, Hamilton (Ontario), pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by

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

[1] DE MONTIGNY J.: This is an application for judicial review of the November 29, 2013 decision [*Ismail v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 CanLII 98012] of the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board of Canada (the IAD) dismissing the applicants' appeal for lack of jurisdiction. The IAD found that the applicants had not shown, on the basis of the information provided, that they had a right of appeal in the circumstances.

[1] LE JUGE DE MONTIGNY : La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire de la décision, en date du 29 novembre 2013 [*Ismail c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CanLII 98012], par laquelle la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (la SAI) a rejeté l'appel des demandeurs pour absence de compétence. La SAI a conclu, sur le fondement des renseignements fournis, que les demandeurs n'avaient pas démontré qu'ils avaient un droit d'appel dans les circonstances.

[2] For the reasons set out below, this application for judicial review ought to be dismissed.

[2] Pour les motifs exposés ci-après, la présente demande de contrôle judiciaire devrait être rejetée.

I. Facts

[3] The principal applicant, Elham Fathy Elsayed Ismail, is a citizen of Egypt who applied to come to Canada under the skilled workers program. She submitted a language testing certificate (the IELTS) and was granted a permanent resident visa, along with her dependents, the other two applicants, her husband Tamer Abdelmaksoud Aly Mahmoud and their daughter Rodina Tamer Abdel-Maksoud Aly Mahmoud.

I. Les faits

[3] La demanderesse principale, Elham Fathy Elsayed Ismail, est une citoyenne de l'Égypte qui a fait une demande en vue de venir au Canada en vertu du programme des travailleurs qualifiés. Elle a présenté un certificat de tests linguistiques (IELTS) et a obtenu un visa de résident permanent, tout comme ses personnes à charge, qui sont les deux autres demandeurs en l'espèce, à savoir son époux, Tamer Abdelmaksoud Aly Mahmoud,

[4] The applicants arrived at the Lester B. Pearson Airport on October 30, 2011. They presented their permanent resident visas and were examined by an immigration officer. When the principal applicant was not able to answer simple questions in English, the officer checked the computer database (FOSS) and noticed that a visa officer in Cairo had determined that the IELTS results submitted were fraudulent. The visas were nonetheless issued. It is thought that this was due to the civil unrest in Egypt at the time, which resulted in an interruption in processing.

[5] The applicants were not landed at the airport, but were permitted to enter Canada under section 23 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the IRPA) for the purpose of attending an examination at a later date. Prior to the examination, on November 23, 2011, a visa officer revoked the applicants' permanent resident visas. The applicants then attended an examination on December 2, 2011 and exclusion orders were issued against all three, given that they did not have valid visas. The applicants sought to appeal the exclusion orders to the IAD, pursuant to subsection 63(2) of the IRPA.

[6] An IAD hearing was scheduled for July 17, 2013 and turned on the issue of whether the IAD had jurisdiction in cases of this nature, where the appellants are no longer in possession of a valid permanent resident visa before their examination. The hearing was adjourned and both parties provided written submissions on this sole issue. The decision was subsequently made on November 29, 2013.

II. The impugned decision

[7] The determinative issue in the appeal was whether the IAD had jurisdiction to hear the appeal, given that the applicants' visas were cancelled on November 23, 2011, before the examination, resulting in exclusion

et leur fille, Rodina Tamer Abdel-Maksoud Aly Mahmoud.

[4] Les demandeurs sont arrivés à l'aéroport Lester B. Pearson le 30 octobre 2011. Ils ont présenté leurs visas de résident permanent et ont fait l'objet d'un contrôle par une agente d'immigration. Lorsque la demanderesse principale n'a pas été capable de répondre à des questions simples en anglais, l'agente a vérifié la base de données informatique (SSOBL) et a constaté qu'un agent des visas au Caire avait conclu que les résultats de l'IELTS présentés étaient frauduleux. Les visas avaient néanmoins été délivrés. Cela serait apparemment attribuable à l'agitation civile en Égypte à l'époque, qui avait entraîné une interruption du traitement.

[5] Les demandeurs n'ont pas acquis le droit d'établissement à l'aéroport, mais ils ont été autorisés à entrer au Canada en vertu de l'article 23 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR) en vue de se soumettre à un contrôle à une date ultérieure. Avant le contrôle, le 23 novembre 2011, un agent des visas a révoqué les visas de résident permanent des demandeurs. Les demandeurs se sont par la suite soumis à un contrôle le 2 décembre 2011, et des mesures d'exclusion ont été prises contre tous les trois, étant donné qu'ils n'avaient pas de visas valides. Les demandeurs ont cherché à interjeter appel des mesures d'exclusion auprès de la SAI conformément au paragraphe 63(2) de la LIPR.

[6] Une audience de la SAI a été fixée pour le 17 juillet 2013, afin qu'il soit statué sur la question de savoir si la SAI avait compétence dans des cas semblables, où les appelants ne possèdent plus de visas de résident permanent valide avant leur contrôle. L'audience a été ajournée, et les deux parties ont présenté des observations écrites sur cette seule question. La décision a ensuite été rendue le 29 novembre 2013.

II. La décision attaquée

[7] La question déterminante dans le cadre de l'appel était de savoir si la SAI avait compétence pour entendre l'appel, étant donné que les visas des demandeurs avaient été annulés le 23 novembre 2011, avant le contrôle, ce

orders issued on December 2, 2011. After reviewing the parties' positions, the IAD member stated that the critical factor was not whether the applicants were able to arrive at a Canadian port of entry with their visas, but rather, whether at the time of the section 44 report they were in possession of valid permanent resident visas.

[8] The IAD acknowledged that once a visa is issued, it is presumed to remain valid. Relying on *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Hundal*, [1995] 3 F.C. 32 (T.D.) (*Hundal*), the IAD nevertheless noted some exceptions to that presumption, including when a visa is revoked or cancelled by a visa officer. The IAD member agreed with the reasoning in *Zhang v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 593, [2008] 1 F.C.R. 716 (*Zhang*), which states that permitting a foreign national to appeal under subsection 63(2) when they are inadmissible because they do not have a valid visa would directly contradict the inadmissibility finding. The IAD member stated that the examination at the port of entry does not constitute a cut-off point after which the validity of the permanent resident visa cannot be assessed to see if an exception applies. Revocation of the visa by the visa officer before an admissibility hearing remains possible, such as in this case.

[9] The IAD came to the conclusion that, once there has been a finding in a report under section 44 of the IRPA that the permanent resident visa is invalid, that foreign national does not have a right of appeal to the IAD under subsection 63(2). The proper recourse for the applicants in this case would have been an application for judicial review at this Court. The appeal was therefore dismissed for lack of jurisdiction.

III. Issue

[10] The sole issue to be determined in this application for judicial review is whether the IAD committed a reviewable error in its interpretation of subsection 63(2) of the IRPA. In other words, did the IAD err in finding

qui avait donné lieu aux mesures d'expulsions prises le 2 décembre 2011. Après avoir examiné les positions des parties, le commissaire de la SAI a affirmé que le facteur déterminant ne tenait pas à la question de savoir si les demandeurs avaient pu arriver à un point d'entrée canadien avec leurs visas, mais plutôt à la question de savoir si, au moment du rapport établi en vertu de l'article 44, ils étaient en possession de visas de résident permanent valides.

[8] La SAI a reconnu qu'après qu'un visa a été délivré, il est présumé demeurer valide. Se fondant sur la décision *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Hundal*, [1995] 3 C.F. 32 (1^{re} inst.) (*Hundal*), la SAI a néanmoins fait état de certaines exceptions à cette présomption, notamment lorsqu'un visa est révoqué ou annulé par un agent des visas. Le commissaire de la SAI a souscrit au raisonnement exposé dans la décision *Zhang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 593, [2008] 1 R.C.F. 716 (*Zhang*), selon lequel le fait de permettre à un étranger d'interjeter appel en vertu du paragraphe 63(2) lorsqu'il est interdit de territoire parce qu'il n'a pas de visa valide contredirait directement la conclusion d'interdiction de territoire. Le commissaire de la SAI a affirmé que le contrôle au point d'entrée ne constitue pas un point limite après lequel la validité du visa de résident permanent ne peut pas être évaluée pour voir si une exception s'applique. La révocation du visa par l'agent des visas avant une enquête demeure possible, comme dans le cas présent.

[9] La SAI est arrivée à la conclusion qu'après qu'il a été conclu, aux termes d'un rapport établi en vertu de l'article 44 de la LIPR, que le visa de résident permanent est invalide, l'étranger concerné n'a pas de droit d'appel auprès de la SAI en vertu du paragraphe 63(2). Le recours indiqué pour les demandeurs en l'espèce aurait été une demande de contrôle judiciaire auprès de la Cour. L'appel a donc été rejeté pour défaut de compétence.

III. Question en litige

[10] La seule question à trancher dans la présente demande de contrôle judiciaire est celle de savoir si la SAI a commis une erreur susceptible de contrôle dans son interprétation du paragraphe 63(2) de la LIPR.

that its jurisdiction to hear an appeal must be determined at the time of the section 44 report, and not at the moment the foreign national arrives in Canada?

IV. Analysis

[11] Section 18 of the IRPA provides that every person seeking to enter Canada must appear for an examination to determine whether they have a right to enter or may be given authorization to enter. The examination process lasts from the time the person arrives in Canada until “a determination is made that the person has a right to enter Canada, or is authorized to enter Canada as a temporary resident or permanent resident, the person is authorized to leave the port of entry at which the examination takes place and the person leaves the port of entry”: *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, paragraph 37(a).

[12] Paragraph 20(1)(a) of the IRPA provides that a foreign national seeking to enter Canada as a permanent resident must establish “that they hold the visa or other document required under the regulations”. Section 23 of the IRPA permits an officer to allow a person to enter Canada for the purpose of attending a further examination or admissibility hearing at a later date.

[13] Pursuant to subsection 63(2) of the IRPA, a foreign national in possession of a permanent resident visa may appeal to the IAD against a decision at an examination or admissibility hearing to make a removal order against them:

63. ...

Right to appeal
— visa and removal order

(2) A foreign national who holds a permanent resident visa may appeal to the Immigration Appeal Division against a decision at an examination or admissibility hearing to make a removal order against them.

[Editor’s Note: Subsection 63(2) was amended by S.C. 2015, c. 3, s. 110. The previous version is quoted above.]

Autrement dit, est-ce que la SAI a commis une erreur lorsqu’elle a conclu que sa compétence pour entendre un appel doit être déterminée au moment du rapport établi en vertu de l’article 44, et non au moment où le ressortissant étranger arrive au Canada?

IV. Analyse

[11] L’article 18 de la LIPR dispose que quiconque cherche à entrer au Canada est tenu de se soumettre à un contrôle visant à déterminer s’il a le droit d’entrer au Canada ou s’il peut être autorisé à y entrer. La procédure de contrôle commence lorsque la personne arrive au Canada et prend fin lorsqu’« une décision est rendue selon laquelle la personne a le droit d’entrer au Canada ou est autorisée à entrer au Canada à titre de résident temporaire ou de résident permanent, la personne est autorisée à quitter le point d’entrée et quitte effectivement le point d’entrée » : *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, alinéa 37a).

[12] L’alinéa 20(1)a) de la LIPR dispose que l’étranger qui cherche à entrer au Canada en qualité de résident permanent doit prouver « qu’il détient les visa ou autres documents réglementaires ». L’article 23 de la LIPR permet à un agent d’autoriser une personne à entrer au Canada en vue d’assister à un contrôle complémentaire ou une enquête à une date ultérieure.

[13] En vertu du paragraphe 63(2) de la LIPR, un étranger en possession d’un visa de résident permanent peut interjeter appel auprès de la SAI à l’encontre de la mesure de renvoi prise contre lui lors d’un contrôle ou d’une enquête :

63. [...]

(2) Le titulaire d’un visa de résident permanent peut interjeter appel de la mesure de renvoi prise au contrôle ou à l’enquête.

Droit d’appel : mesure de renvoi

[Note de l’arrêtiiste : Le paragraphe 63(2) a été modifié par L.C. 2015, ch. 3, art. 110. La version précédente est citée ci-dessus.]

[14] There is no doubt that a visa can be revoked at any time after having been issued. This is indeed one of the exceptions to the presumption that a visa once issued is presumed to be valid. As Justice Rothstein stated in *Hundal*, above, at pages 41–42:

A fourth exception to a visa remaining valid will be where it is revoked by a visa officer. While the *Immigration Act* makes no express provisions for revocation of a visa, I think the authority to revoke arises by necessary implication. In *Minister of Employment and Immigration v. Gudino*, [1982] 2 F.C. 40 (C.A.), it was argued that once a visa is issued the visa officer became *functus* and could not cancel or invalidate the visa. Heald J.A. stated at page 43:

In my view, it is a necessary implication from the use of the words “valid and subsisting” that a visa can be revoked or become invalid by reason of a change in circumstance.

While Heald J.A. was dealing with the phrase “valid and subsisting”, I think the same necessary implication flows from the word “valid” alone since “subsisting” is used in the Act to mean that the visa must not have expired. Thus, where a visa officer cancels a visa, it is no longer valid. According to *Gudino*, no specified manner of cancellation is prescribed by the Act (see page 45). However, such cancellation or invalidation of the visa requires some decision by the visa officer. As long as a decision to cancel has been made, the visa is no longer valid.

[15] The parties agree that the decision should be reviewed on the correctness standard, given that the issue is a pure question of law. I am inclined, however, to give more deference to the IAD in light of recent jurisprudence from the Supreme Court and the Federal Court of Appeal. In *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, the majority held that decisions of administrative tribunals interpreting their home statute should be subject to deference and be reviewed on a standard of reasonableness. See also: *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Atkinson v. Canada (Attorney General)*, 2014 FCA 187, [2015] 3 F.C.R. 461; *Fort McKay First Nation v. Orr*, 2012 FCA 269, [2013] 1 C.N.L.R. 249. Be that as it may, I find that the decision of the IAD is both reasonable and correct.

[14] Il ne fait aucun doute qu’un visa peut être révoqué à tout moment après avoir été délivré. Il s’agit d’ailleurs d’une des exceptions à la présomption selon laquelle un visa, une fois délivré, est présumé être valide. Comme le juge Rothstein l’a affirmé dans la décision *Hundal*, précitée, aux pages 41 et 42 :

La quatrième exception à la validité d’un visa est sa révocation par un agent des visas. Bien que la *Loi sur l’immigration* ne prévoit pas expressément la révocation des visas, je crois que le pouvoir de les révoquer s’impose comme inéluctable. Dans l’affaire *Ministre de l’Emploi et de l’Immigration c. Gudino*, [1982] 2 C.F. 40 (C.A.), on a soutenu qu’une fois le visa délivré, l’agent des visas n’a plus compétence et ne peut ni annuler ni invalider le visa. Le juge Heald, J.C.A., a dit à la page 43 :

J’estime qu’il découle nécessairement de l’emploi de l’expression « valable et non périmé » qu’un visa peut être révoqué et devenir invalide en raison de faits nouveaux.

Bien que le juge Heald, J.C.A., traitait des mots « valable et non périmé », je crois que la même déduction découle nécessairement de l’adjectif « valable » pris seul puisque les mots « et non périmé » sont employés dans la Loi pour indiquer que la durée ne doit pas être expirée. Donc, lorsque l’agent des visas annule un visa, celui-ci n’est plus valable. Selon *Gudino*, la Loi ne prescrit aucun mode particulier d’annulation (voir page 45). Cependant, une telle annulation ou invalidation du visa exige une décision quelconque de la part de l’agent des visas. Pourvu qu’il y ait eu une décision d’annuler, le visa n’est plus valable.

[15] Les parties conviennent que la décision devrait être contrôlée selon la norme de la décision correcte, puisqu’il s’agit d’une pure question de droit. Je suis toutefois enclin à faire preuve de plus de déférence envers la SAI à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour suprême et de la Cour d’appel fédérale. Dans l’arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, la majorité a jugé qu’il y a lieu de faire preuve de retenue à l’égard des décisions de tribunaux administratifs qui interprètent leur loi constitutive et que ces décisions devraient être contrôlées selon la norme de la décision raisonnable. Voir aussi : *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Atkinson c. Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 187, [2015] 3 R.C.F. 461; *Première nation de Fort McKay c. Orr*, 2012 CAF 269. Quoiqu’il en soit, j’estime que la décision de la SAI est à la fois raisonnable et correcte.

[16] There is no dispute between the parties that, had the permanent resident visa been revoked prior to the applicants' arrival in Canada, the IAD would clearly not have had jurisdiction to hear their appeal pursuant to this Court's decision in *Zhang*. The only issue to be decided here is whether it makes any difference that at the time the applicants presented themselves to the port of entry, they were in possession of valid visas. Counsel for the applicants, relying on another decision of the IAD (*Khan v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 CanLII 28046), argues that once a person presents herself at the port of entry with a valid visa, anything which occurs following that time is irrelevant with respect to her right to appeal. Counsel submitted that if it were otherwise, immigration officers and visa officers could "run a back door admissions policy" denying an individual a right of appeal to the IAD as a result of a "retroactive revocation" by a visa officer, after that person has arrived in Canada. With all due respect, this argument is without merit.

[17] First of all, I fail to see why the examination at the port of entry would constitute a cut-off point after which the validity of the permanent visa cannot be assessed to ascertain whether one of the four exceptions set out in *Hundal* might apply. The examination process is not completed until a determination is made that a person has a right or is entitled to enter Canada as a temporary or permanent resident, and the visa can be revoked until that determination is made. The fact that a person has entered Canada and triggered the examination process has no bearing on the power to revoke the visa.

[18] It is clear from a textual, contextual and purposive analysis of both subsection 63(2) and the IRPA as a whole that a right of appeal is granted only to a person who "holds" a valid permanent resident visa at the time the exclusion report is issued. Parliament could have drafted that section differently, to include for example, persons who hold "or have held" a valid permanent resident visa. Parliament chose otherwise, and courts must enforce clear legislative intention. As stated by this Court in *Zhang*, a finding that the appeal right in

[16] Il est acquis aux débats que si le visa de résident permanent avait été révoqué avant l'arrivée des demandeurs au Canada, la SAI n'aurait clairement pas eu compétence pour entendre leur appel selon la décision de la Cour dans l'affaire *Zhang*. La seule question à trancher en l'espèce est celle de savoir si le fait que les demandeurs aient été en possession de visas valides au moment où ils se sont présentés au point d'entrée change quoi que ce soit. S'appuyant sur une autre décision de la SAI (*Khan c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CanLII 28046), l'avocat des demandeurs soutient qu'à partir du moment où une personne se présente à un point d'entrée munie d'un visa valide, rien de ce qui peut arriver par la suite n'est pertinent au regard de son droit d'appel. L'avocat a affirmé qu'autrement, les agents d'immigration et les agents des visas pourraient [TRADUCTION] « appliquer une politique officielle d'admission » en privant un individu d'un droit d'appel à la SAI par suite d'une [TRADUCTION] « révocation rétroactive » par un agent des visas, après que cette personne serait arrivée au Canada. En toute déférence, j'estime que cet argument est sans fondement.

[17] Tout d'abord, je ne parviens pas à voir pourquoi le contrôle au point d'entrée constituerait un moment charnière après lequel la validité du visa permanent ne peut pas être évaluée pour déterminer si une des quatre exceptions énoncées dans la décision *Hundal* s'applique. La procédure de contrôle prend fin seulement lorsqu'il est décidé qu'une personne a le droit d'entrer au Canada ou est autorisée à entrer au Canada à titre de résident temporaire ou de résident permanent, et le visa peut être révoqué jusqu'à ce que cette décision soit rendue. Le fait qu'une personne soit entrée au Canada et ait enclenché la procédure de contrôle n'a aucune incidence sur le pouvoir de révoquer le visa.

[18] Il ressort clairement d'une analyse textuelle, contextuelle et téléologique du paragraphe 63(2) et de l'ensemble de la LIPR qu'un droit d'appel est accordé uniquement au « titulaire » d'un visa de résident permanent valide au moment où la mesure d'exclusion est prise. Le législateur aurait pu rédiger cette disposition différemment, de manière à inclure, par exemple, les titulaires d'un visa de résident permanent valide et les personnes qui ont déjà détenu un tel visa. Le législateur en a décidé autrement, et les tribunaux doivent donner

subsection 63(2) of the IRPA would apply to an invalid or revoked visa would lead to the absurd consequence of granting persons with no right to be in Canada the right to appeal a removal order denying their ability to be in Canada. In the absence of clear words to the contrary, Parliament cannot be taken to have had that intention.

[19] I agree, therefore, with the IAD that foreign nationals who are found to be inadmissible at the port of entry or at a deferred examination will have a right of appeal to that tribunal only when their inadmissibility does not relate to the absence of a permanent resident visa. Such will be the case where there has been a change in circumstances since the visa was issued, for example, as a result of a criminal conviction or of a new medical condition. In those circumstances, an exclusion order will be appealable before the IAD, and humanitarian and compassionate factors may then be taken into consideration. When the inadmissibility relates to the absence of a permanent resident visa (whether a permanent resident visa has never been issued or has been revoked), however, the only recourse will be an application for judicial review in this Court.

[20] It goes without saying that visa and immigration officers are presumed to act in good faith. In the unlikely event that a visa was revoked to thwart Parliament's intention and to preclude the possibility of a legitimate appeal pursuant to subsection 63(2), this Court could be called upon to intervene on judicial review and could quash the decision to revoke a visa for improper or impermissible motives.

[21] Counsel for the applicants asked the Court to certify the following question: "Does section 63(2) apply at the time the foreign national enters Canada and before examination is completed?" The test to certify a question has been set out by the Federal Court of Appeal in *Liyanyagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4, [1994] F.C.J. No. 1637 (QL) (at paragraph 4 [of QL]), where it was held that a

effet à une intention législative claire. Comme la Cour l'a affirmé dans la décision *Zhang*, la conclusion selon laquelle le droit d'appel prévu au paragraphe 63(2) de la LIPR s'applique à un visa invalide ou révoqué aurait comme conséquence absurde de conférer à des personnes n'ayant aucun droit d'être au Canada le droit d'interjeter appel d'une mesure de renvoi les privant de la possibilité d'être au Canada. En l'absence d'un libellé contraire clair, on ne peut présumer que le législateur avait cette intention.

[19] Je conviens donc avec la SAI que les étrangers qui sont déclarés interdits de territoire au point d'entrée ou lors d'un contrôle reporté auront un droit d'appel auprès de ce tribunal uniquement lorsque leur interdiction de territoire n'a pas trait à une absence de visa de résident permanent. Tel sera le cas lorsqu'il y aura eu un changement dans la situation depuis que le visa a été délivré, par exemple, si l'intéressé fait l'objet d'une déclaration de culpabilité ou s'il contracte une nouvelle maladie. Dans ces circonstances, une mesure d'exclusion sera susceptible d'appel auprès de la SAI, et des facteurs d'ordre humanitaire pourront alors être pris en compte. Toutefois, lorsque l'interdiction de territoire a trait à l'absence d'un visa de résident permanent (soit qu'un visa de résident permanent n'a jamais été délivré ou qu'il a été révoqué), le seul recours sera une demande de contrôle judiciaire devant la Cour.

[20] Il va sans dire que les agents des visas et les agents d'immigration sont présumés agir de bonne foi. Dans l'hypothèse improbable où un visa aurait été révoqué pour contrevenir à l'intention du législateur et pour exclure la possibilité d'un appel légitime en vertu du paragraphe 63(2), il pourrait être demandé à la Cour d'intervenir par voie de contrôle judiciaire, et la Cour pourrait alors annuler la décision de révoquer un visa pour des motifs illégitimes ou illicites.

[21] L'avocat des demandeurs a invité la Cour à certifier la question suivante : [TRADUCTION] « Le paragraphe 63(2) s'applique-t-il au moment où l'étranger entre au Canada et avant que le contrôle prenne fin? » Le critère auquel il doit être satisfait pour qu'une question soit certifiée a été énoncé par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Liyanyagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1637 (QL) (au

certified question must be one which, in the Court's opinion, contemplates issues of broad significance and general application, transcends the interests of the immediate parties to the litigation, and is determinative of the appeal. I believe the proposed question meets that test. I would only rephrase it slightly to read thus:

For the purposes of determining its jurisdiction to hear an appeal pursuant to subsection 63(2) of the IRPA, shall the validity of the permanent resident visa be assessed by the IAD at the time of arrival in Canada or at the time the exclusion order is made?

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that this application for judicial review is dismissed. The following question is certified:

For the purposes of determining its jurisdiction to hear an appeal pursuant to subsection 63(2) of the IRPA, shall the validity of the permanent resident visa be assessed by the IAD at the time of arrival in Canada or at the time the exclusion order is made?

paragraphe 4), où il a été jugé qu'une question certifiée doit en être une qui, de l'avis de la Cour, vise des questions ayant des conséquences importantes et qui sont de portée générale, qui transcende les intérêts des parties au litige et qui est déterminante quant à l'issue de l'appel. Je crois que la question proposée satisfait à ce critère. J'en modifierais seulement légèrement la formulation de manière à ce qu'elle soit libellée comme suit :

À la seule fin de statuer sur sa compétence d'entendre un appel en vertu de l'article 63(2) de la LIPR, la SAI devrait-elle évaluer la validité du visa de résident permanent au moment de l'arrivée au Canada ou au moment de prononcer l'ordre d'exclusion?

JUGEMENT

LA COUR REJETTE la présente demande de contrôle judiciaire. La question suivante est certifiée :

À la seule fin de statuer sur sa compétence d'entendre un appel en vertu de l'article 63(2) de la LIPR, la SAI devrait-elle évaluer la validité du visa de résident permanent au moment de l'arrivée au Canada ou au moment de prononcer l'ordre d'exclusion?