

A-1207-82

A-1207-82

Minister of Employment and Immigration
(Appellant)

v.

Gloria Frances Robbins (Respondent)Court of Appeal, Heald, Urie and Mahoney JJ.—
Vancouver, September 26 and 28, 1983.

Immigration — Appeal from Immigration Appeal Board's decision allowing appeal from Minister's refusal to grant respondent's husband's landing application — Respondent Canadian citizen — Board finding no close personal relationship between respondent and husband and marriage merely to further permanent residence application — Visa officer in India refusing entry visa notwithstanding sponsorship by Canadian citizen — S. 9(4) Immigration Act, 1976 providing visa officer "may" issue visa if satisfied visitor meets requirements of Act and regulations — Regulation 4(a) providing every Canadian citizen may sponsor spouse — Appeal dismissed — Unnecessary to determine whether "may" in s. 9(4) permissive or imperative — Visa officer not having discretion to refuse visa where valid subsisting marriage — No evidence of invalidity of marriage — Visa officer not entitled to look behind marriage to ascertain purpose for which entered into — Reasoning in Iantsis (falsely called Papatheodorou) v. Papatheodorou, [1971] 1 O.R. 245 (C.A.) applied — Motive not affecting validity of marriage — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 9(4) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 3(1), 28 — Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, ss. 2(1), 4(a).

CASE JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Iantsis (falsely called Papatheodorou) v. Papatheodorou, ^g [1971] 1 O.R. 245 (C.A.).

COUNSEL:

C. Roth for appellant.
A. Bhullar for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
A. Bhullar, Vancouver, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: In this appeal from a decision of the Immigration Appeal Board ("the Board") the

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

a c.

Gloria Frances Robbins (intimée)Cour d'appel, juges Heald, Urie et Mahoney—
Vancouver, 26 et 28 septembre 1983.

Immigration — Appel d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration accueillant l'appel du rejet par le Ministre de la demande de droit d'établissement de l'époux de l'intimée — L'intimée est une citoyenne canadienne — La Commission a conclu à l'absence de liens étroits entre l'intimée et son mari et que le seul but du mariage était de soutenir la demande de résidence permanente — L'agent des visas en Inde a refusé d'accorder le visa de séjour nonobstant le parrainage d'une citoyenne canadienne — L'art. 9(4) de la Loi sur l'immigration de 1976 prévoit que l'agent des visas «peut» délivrer un visa si, à son avis, le visiteur satisfait aux exigences de la Loi et des règlements — L'art. 4a) du Règlement prévoit que tout citoyen canadien peut parrainer son conjoint — Appel rejeté — Il n'est pas nécessaire de déterminer si le verbe «peut» à l'art. 9(4) exprime la faculté ou l'obligation — L'agent des visas n'a pas le pouvoir discrétionnaire de refuser le visa lorsqu'il existe un mariage valide — Aucune preuve d'invalidité du mariage — L'agent des visas n'est pas autorisé à examiner le mariage pour vérifier le but en vue duquel il a été contracté — Le raisonnement de l'affaire Iantsis (falsely called Papatheodorou) v. Papatheodorou, [1971] 1 O.R. 245 (C.A.) est appliqué — Les motifs n'ont aucun effet sur la validité d'un mariage — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 9(4) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 3(1), 28 — Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 2(1), 4a).

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Iantsis (falsely called Papatheodorou) v. Papatheodorou, [1971] 1 O.R. 245 (C.A.).

AVOCATS:

C. Roth pour l'appellant.
A. Bhullar pour l'intimée.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant.
A. Bhullar, Vancouver, pour l'intimée.

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

LE JUGE URIE: Dans le présent appel d'une décision de la Commission d'appel de l'immigra-

appellant contends that the majority of the Board erred in allowing the respondent's appeal to the Board from the refusal of the Minister to grant the application for landing made by Harbhajan Singh Narwal, the husband of the respondent who is a Canadian citizen.

The majority of the Board found as a fact that "a close personal relationship does not exist . . . the marriage was entered into by Miss Robbins [the respondent in this Court] as an accommodation to her friends for the sole purpose of furthering the application of Harbhajan Singh Narwal for permanent residence in Canada, and not for the purpose of a reunion in Canada of Harbhajan Singh [sic] and Gloria Frances Robbins to live together as man and wife."

The dissenting member concurred in this finding, and in our view, there was abundant evidence to support the finding.

The only issue in this appeal arises from the fact that when Mr. Narwal applied for an entry visa to Canada, at New Delhi, India, the visa officer refused to grant it, notwithstanding that Mr. Narwal had been sponsored by his spouse in Canada who, as above-noted, is a Canadian citizen. Apparently he did so on the basis that subsection 9(4) of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52], ("the Act") provided him with the discretion as to whether or not he would issue a visa despite Regulation 4(a) of the *Immigration Regulations [Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172]* providing for the right of a Canadian citizen to sponsor an application for landing by his spouse.

Subsection 9(4) and Regulation 4(a) read as follows:

9. . . .

(4) Where a visa officer is satisfied that it would not be contrary to this Act or the regulations to grant landing or entry, as the case may be, to a person who has made an application pursuant to subsection (1), he may issue a visa to that person, for the purpose of identifying the holder thereof as an immigrant or visitor, as the case may be, who, in the opinion of the visa officer, meets the requirements of this Act and the regulations. [Emphasis is mine.]

4. Every Canadian citizen and every permanent resident may, if he is residing in Canada and is at least eighteen years of age, sponsor an application for landing made

(a) by his spouse;

(«la Commission»), l'appelant soutient que la majorité des membres de celle-ci ont commis une erreur en accueillant l'appel de l'intimée du rejet par le Ministre de la demande de droit d'établissement présentée par M. Harbhajan Singh Narwal, époux de l'intimée qui est citoyenne canadienne.

La majorité des membres de la Commission ont tiré une conclusion de fait selon laquelle «il n'y a pas de liens étroits entre les deux époux . . . M^{lle} Robbins [l'intimée devant la présente Cour] a contracté mariage par complaisance envers ses amis, dans l'unique but de soutenir la demande de résidence permanente au Canada de Harbhajan Singh Narwal et non pas pour favoriser la venue de son conjoint au Canada afin de faire vie commune.»

Le membre dissident a souscrit à cette conclusion qui, à mon avis, était abondamment appuyée par la preuve.

La seule question en litige dans le présent appel découle du fait que lorsque M. Narwal a demandé un visa de séjour au Canada à New Delhi, en Inde, l'agent des visas a refusé de le lui accorder, bien que M. Narwal ait été parrainé par son épouse au Canada qui, comme je l'ai déjà dit, est citoyenne canadienne. Apparemment l'agent a pris cette décision en se fondant sur le pouvoir discrétionnaire que le paragraphe 9(4) de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52], («la Loi») lui donnait de délivrer ou non un visa malgré l'alinéa 4a) du *Règlement [Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172]* qui prévoit le droit d'un citoyen canadien de parrainer une demande de droit d'établissement présentée par son conjoint.

Le paragraphe 9(4) de la Loi et l'alinéa 4a) du Règlement prévoient respectivement:

9. . . .

(4) L'agent des visas, qui constate que l'établissement ou le séjour au Canada d'une personne visée au paragraphe (1) ne contreviendrait ni à la présente loi ni aux règlements, peut lui délivrer un visa attestant qu'à son avis, le titulaire est un immigrant ou un visiteur qui satisfait aux exigences de la présente loi et des règlements. [C'est moi qui souligne.]

4. Tout citoyen canadien ou résident permanent résidant au Canada et âgé d'au moins dix-huit ans peut parrainer une demande de droit d'établissement présentée par

a) son conjoint;

“Spouse” is defined in subsection 2(1) of the Regulations as follows:

2. (1) . . .

“spouse”, with respect to any person, means the person recognized under the laws of any province of Canada as the husband or wife of that person;

A considerable portion of the argument before us was devoted to determining whether, in its context, “may” in subsection 9(4) should be interpreted as being permissive or imperative. If it is to be viewed as permissive then, the argument went, the visa officer was entitled on the facts of this case to refuse to issue a visa. On the other hand, if it should be viewed as being imperative, since it was not otherwise “contrary to this Act or the regulations”, then despite the purpose of the marriage being one to bring Mr. Narwal within the provisions of the Act and Regulations to facilitate his admission to Canada, the visa must be issued.

It is our opinion that it is unnecessary to indulge in the exercise of determining whether “may” should be construed in its context in subsection 9(4) as being permissive or imperative. Ordinarily, of course, it is accorded its normal meaning and is permissive, thus providing a discretion in the person who exercises a power.¹ Undoubtedly there is jurisprudence which requires on some occasions that it be construed as if it read “shall” and thus imperative in what is required to be done. Assuming, without deciding, that in the context of subsection 9(4) the use of “may” leaves a discretion to the visa officer to decide whether or not a visa should issue, it is our view that he is precluded from exercising that discretion in circumstances where there exists a valid, subsisting marriage. From the record before us there is nothing to indicate that the marriage into which the respondent and Mr. Narwal entered was not recognized under the laws of British Columbia. That being so, the visa officer was not entitled to look behind that marriage to ascertain the purpose for which it was entered. Since Regulation 4(a) (the validity of which has not been challenged) gives to every Canadian citizen residing in Canada, who is at

¹ See *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, subsection 3(1) and section 28.

«Conjoint» est défini au paragraphe 2(1) du Règlement:

2. (1) . . .

«conjoint», par rapport à toute personne, désigne la personne reconnue aux termes des lois de toute province du Canada comme étant l'époux ou l'épouse de cette personne;

Une partie importante des débats devant notre Cour a porté sur la question de savoir si, dans son contexte, le verbe «peut» du paragraphe 9(4) devrait être interprété comme ayant un caractère facultatif ou obligatoire. Selon l'argumentation des parties, si ce verbe marque une faculté, l'agent des visas était autorisé, d'après les faits de cette affaire, à refuser de délivrer le visa. En revanche, s'il marque l'obligation, dans le cas où l'établissement «ne contreviendrait ni à la présente loi ni aux règlements», le visa devait être délivré même si le but du mariage était de rendre la situation de M. Narwal conforme aux dispositions de la Loi et du Règlement en vue de faciliter son admission au Canada.

Nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de déterminer si le verbe «peut» doit être interprété dans le contexte du paragraphe 9(4) comme exprimant la faculté ou l'obligation. Il va sans dire que d'habitude on lui attribue son sens ordinaire et qu'il a un caractère facultatif, donnant ainsi un pouvoir discrétionnaire à la personne qui exerce une attribution¹. Sans doute y a-t-il de la jurisprudence selon laquelle, dans certaines occasions, il doit être interprété comme le verbe «doit», imposant par conséquent un caractère obligatoire à l'acte qui doit être accompli. À supposer, sans toutefois me prononcer à ce sujet, que dans le contexte du paragraphe 9(4) le verbe «peut» confère un pouvoir discrétionnaire à l'agent des visas, lui permettant de décider si un visa doit ou non être délivré, j'estime qu'il est empêché d'exercer ce pouvoir discrétionnaire dans les cas où il existe un mariage valide. Rien dans le dossier n'indique que le mariage contracté par l'intimée avec M. Narwal n'était pas reconnu en vertu des lois de la Colombie-Britannique. Par conséquent, l'agent des visas n'était pas autorisé à examiner le mariage pour vérifier le but en vue duquel il avait été contracté. Puisque l'alinéa 4a) du Règlement (dont la validité

¹ Voir *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, paragraphe 3(1) et article 28.

least eighteen years of age, the right to sponsor an application for landing of his or her spouse, that right cannot, in our view, be defeated unless the marriage is non-existent or invalid. Since there was not and is not any evidence of invalidity in this case, then when the visa officer ascertained that the applicant for landing was not inadmissible to Canada for any other reason—and that appears to be the fact of this case—he was obligated to issue the visa because Mr. Narwal's spouse, the respondent, had sponsored his application for landing.

That this is the correct conclusion, it seems to us, flows from the reasoning of the Ontario Court of Appeal in *Iantsis (falsely called Papatheodorou) v. Papatheodorou*, [1971] 1 O.R. 245 (C.A.) where Schroeder J.A., in a significantly different factual situation, had this to say about the validity of a marriage [at pp. 248-249]:

Marriage is something more than a contract. It creates mutual rights and obligations as all contracts do, but beyond that it confers a status. In its essence it may be defined as the voluntary union for life of one man and one woman to the exclusion of all others: *Hyde v. Hyde and Woodmansee* (1866), L.R. 1 P. & D. 130; *Robb v. Robb et al.* (1891), 20 O.R. 591.

In *Swift v. Kelly* (1835), 3 Knapp 257, at p. 293, 12 E.R. 648, the Judicial Committee of the Privy Council expressed the following opinion as to the effect of fraud and deception upon the validity of a marriage:

It should seem, indeed, to be the general law of all countries, as it certainly is of England, that unless there be some positive provision of statute law, requiring certain things to be done in a specified manner, no marriage shall be held void merely upon proof that it had been contracted upon false representations, and that but for such contrivances, consent never would have been obtained. Unless the party imposed upon has been deceived as to the person, and thus has given no consent at all, there is no degree of deception which can avail to set aside a contract of marriage knowingly made. [Emphasis added.]

The decision in *Swift v. Kelly*, *supra*, was the basis of the decision of Sir F. H. Jeune, President of the Courts of Probate, Divorce and Admiralty in *Moss v. Moss (otherwise Archer)*, [1897] P. 263 at p. 267, where he exhaustively reviewed numerous English authorities bearing upon this point and made it clear that, while English lawyers habitually spoke of marriage as a contract, they "have never been misled by an imperfect analogy into regarding it as a mere contract, or into investing it with all the qualities and conditions of ordinary civil contracts". He refers to the familiar points of distinction

n'a pas été contestée) accorde à tout citoyen canadien résidant au Canada et âgé d'au moins dix-huit ans le droit de parrainer une demande de droit d'établissement présentée par son conjoint, ce droit ne peut, à mon avis, être rejeté à moins que le mariage ne soit inexistant ou invalide. Comme en l'espèce il n'y avait et il n'y a aucune preuve d'invalidité du mariage, l'agent des visas, qui a vérifié si le requérant du droit d'établissement n'était pas inadmissible au Canada pour une autre raison—ce qui semble être le cas dans la présente affaire—était alors obligé de délivrer le visa parce que l'épouse de M. Narwal, l'intimée, avait parrainé sa demande de droit d'établissement.

J'estime qu'il s'agit de la bonne conclusion d'après le raisonnement de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Iantsis (falsely called Papatheodorou) v. Papatheodorou*, [1971] 1 O.R. 245 (C.A.) dans laquelle le juge d'appel Schroeder, dans une situation de fait très différente, a déclaré ce qui suit au sujet de la validité d'un mariage [aux pp. 248 et 249]:

[TRADUCTION] Le mariage est plus qu'un contrat. Il crée des obligations et des droits mutuels comme tous les contrats, mais en plus il confère un statut. En substance, il peut être défini comme l'union volontaire pour la vie d'un homme et d'une femme à l'exclusion de tous les autres: *Hyde v. Hyde and Woodmansee* (1866), L.R. 1 P. & D. 130; *Robb v. Robb et al.* (1891), 20 O.R. 591.

Dans *Swift v. Kelly* (1835), 3 Knapp 257, à la p. 293, 12 E.R. 648, le comité judiciaire du Conseil privé a exprimé l'opinion suivante à l'égard des effets de la fraude et du mensonge sur la validité du mariage:

En fait, il semble généralement admis dans le droit de tous les pays, et certainement en droit anglais, que, à moins qu'il n'y ait certaines dispositions de fond de la loi exigeant que certaines choses soient faites d'une manière précise, un mariage ne peut être déclaré nul simplement sur la preuve qu'il a été contracté en vertu de fausses représentations et que, sans ces manœuvres, le consentement n'aurait jamais été obtenu. Sauf si le conjoint induit en erreur a été trompé sur l'identité de son époux et, par conséquent, n'a donné aucun consentement, aucune forme de fraude ne suffit à faire annuler un mariage contracté en connaissance de cause. [C'est moi qui souligne.]

Sir F. H. Jeune, président des Courts of Probate, Divorce and Admiralty, s'est fondé sur l'affaire *Swift v. Kelly*, précitée, pour rendre sa décision dans l'affaire *Moss v. Moss (otherwise Archer)*, [1897] P. 263, à la p. 267, où il a passé en revue de nombreux arrêts et ouvrages de doctrine anglais portant sur ce point et a souligné que, si les avocats anglais parlent fréquemment du mariage comme d'un contrat, ils «n'ont jamais été induits en erreur par une analogie imparfaite pour le considérer simplement comme un contrat ou pour lui attribuer toutes les caractéristiques et conditions des contrats civils ordinaires».

between them at pp. 267-8. A marked difference between a commercial contract and a marriage, which is both a civil contract and a religious vow as stated by Sir William Scott in *Turner v. Meyers, falsely calling herself Turner* (1808), 1 Hag. Con. 414, 161 E.R. 600, is that the contracting parties have no power to dissolve it, and the English authorities consistently lay down the rule that neither a fraudulent nor an innocent misrepresentation will of itself affect the validity of a marriage unless, of course, the misrepresentation induces an operative mistake, e.g., as to the nature of the ceremony, or deception as to the identity of one of the persons to the marriage, as when A is induced to marry B, believing that she is marrying C.

From the above quotation it can be seen that if neither a fraudulent nor innocent misrepresentation will affect the validity of a marriage, then, *a fortiori*, the motive for which the marriage was entered into cannot do so. That being so, a visa officer has no capacity to refuse a visa simply on the basis of his view as to the *bona fides* of the parties to a marriage.

While the possibilities for abuse of the marriage vows and of the immigration laws by badly motivated applicants for landing are self evident, those possibilities fall to Parliament to rectify. The role of the Court is simply to interpret the language of the statute as it stands, not to change it.

The appeal, accordingly, will be dismissed.

HEALD J.: I concur.

MAHONEY J.: I concur.

Aux pages 267 et 268, il fait mention des distinctions que l'on fait habituellement entre eux. Sir William Scott a déclaré dans l'affaire *Turner v. Meyers, falsely calling herself Turner* (1808), 1 Hag. Con. 414, 161 E.R. 600, qu'il existe une différence marquée entre un contrat commercial et un mariage, ^a qui est à la fois un contrat civil et un vœu religieux, car les parties contractantes n'ont pas le pouvoir de le dissoudre et la doctrine anglaise a toujours suivi la règle selon laquelle la fausse représentation, frauduleuse ou innocente, n'a, en elle-même, aucun effet sur la validité du mariage, sauf dans le cas ^b évident où la fausse représentation entraîne une erreur de fond, par exemple sur la nature de la cérémonie ou l'identité de l'autre partie au mariage comme lorsque A est incitée à épouser B croyant épouser C.

Il ressort de cette citation que, si la fausse représentation, frauduleuse ou innocente, n'a ^c aucun effet sur la validité d'un mariage, on peut conclure à plus forte raison, que les motifs pour lesquels le mariage a été contracté ne peuvent avoir un tel effet. Ainsi, un agent des visas ne peut refuser un visa en se fondant simplement sur son ^d opinion quant à la bonne foi des parties à un mariage.

Bien que, de toute évidence, certaines personnes dénuées de scrupules puissent abuser des vœux du ^e mariage et des lois sur l'immigration pour demander le droit d'établissement, il incombe au Parlement de corriger cette situation. Le rôle de la Cour est simplement d'interpréter le texte de la loi tel qu'il est rédigé et non de le modifier.

^f En conséquence, il y a lieu de rejeter l'appel.

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE MAHONEY: Je souscris à ces motifs.