

T-282-87

T-282-87

**Mirmal Kumar (Applicant)**

v.

**Minister of Employment and Immigration and  
Minister of State for Immigration (Respondents)**INDEXED AS: KUMAR v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT  
AND IMMIGRATION)Trial Division, Joyal J.—Toronto, March 12;  
Ottawa, May 8, 1987.

*Immigration — Refugee status — Applicant denied permanent landing under Refugee Claims Backlog Regulations on ground family obligations preventing successful establishment in Canada — Applicant supporting wife and children in India — Whether “family obligations” in s. 5 Regulations limited to family in Canada — S. 5 factors essentially relating to applicant’s ability to look after himself — Such ability implying ability to look after dependants — Physical location of dependants irrelevant — Application to quash decision dismissed — Refugee Claims Backlog Regulations, SOR/86-701, ss. 2, 5, 6, 7 — Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 4(1) (as am. by SOR/84-140, s. 1) — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 2, 109 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.*

*Construction of statutes — Refugee Claims Backlog Regulations — “Family obligations” in s. 5 of Regulations not restricted to family residing in Canada — Purpose and context of legislation militating against narrow interpretation — Words to be given ordinary meaning — Refugee Claims Backlog Regulations, SOR/86-701, s. 5.*

This is an application to quash the immigration officer’s decision that the applicant does not qualify for permanent landing under the *Refugee Claims Backlog Regulations*. The immigration officer concluded that the applicant was not successfully established in Canada and that he did not have the potential to establish himself successfully in Canada given his occupational skills and family obligations. The evidence shows that the applicant supports his wife and children who have remained in India. The applicant contends that the expression “family obligations” in section 5 of the Regulations should be restricted to obligations relating to members of the family residing in Canada and that reference to an applicant’s links with members of his family residing outside Canada goes beyond the field of inquiry authorized by law.

*Held*, the motion should be dismissed.

The purpose of the Regulations and the context of section 5 itself militate against a narrow interpretation of the words “family obligations”. The *Refugee Claims Backlog Regula-*

**Mirmal Kumar (requérant)**

c.

**Ministre de l’Emploi et de l’Immigration et ministre d’État pour l’immigration (intimés)**RÉPERTORIÉ: KUMAR c. CANADA (MINISTRE DE L’EMPLOI ET  
DE L’IMMIGRATION)Division de première instance, juge Joyal—  
Toronto, 12 mars; Ottawa, 8 mai 1987.

*Immigration — Statut de réfugié — Le requérant s’est vu refuser le droit d’établissement permanent sous le régime du Règlement sur l’arriéré des revendications du statut de réfugié parce que ses obligations familiales l’empêchaient de s’établir avec succès au Canada — Le requérant subvient aux besoins de sa femme et de ses enfants qui se trouvent en Inde — Les «obligations familiales» prévues à l’art. 5 du Règlement visent-elles uniquement la famille qui se trouve au Canada? — Les facteurs énumérés à l’art. 5 se rapportent essentiellement à la capacité du requérant de s’occuper de lui-même — Cette capacité implique celle de s’occuper de personnes à charge — L’endroit où se trouvent les personnes à charge n’est pas pertinent — Rejet de la demande d’annulation de la décision — Règlement sur l’arriéré des revendications du statut de réfugié, DORS/86-701, art. 2, 5, 6, 7 — Règlement sur l’immigration de 1978, DORS/78-172, art. 4(1) (mod. par DORS/84-140, art. 1) — Loi sur l’immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 2, 109 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 18.*

*Interprétation des lois — Règlement sur l’arriéré des revendications du statut de réfugié — L’expression «obligations familiales» figurant à l’art. 5 du Règlement ne vise pas uniquement la famille qui réside au Canada — Le but et le contexte de la loi militent contre une interprétation restrictive — Il faut donner aux mots leur sens ordinaire — Règlement sur l’arriéré des revendications du statut de réfugié, DORS/86-701, art. 5.*

Il s’agit d’une demande visant à faire annuler la décision par laquelle l’agent d’immigration a conclu que le requérant ne pouvait obtenir un droit d’établissement permanent sous le régime du *Règlement sur l’arriéré des revendications du statut de réfugié*. Selon l’agent d’immigration, le requérant ne s’est pas établi avec succès au Canada, et il n’était pas en mesure de le faire étant donné ses qualifications professionnelles et ses obligations familiales. Il ressort de la preuve que le requérant subvient aux besoins de sa femme et de ses enfants qui sont restés en Inde. Le requérant soutient que l’expression «obligations familiales» figurant à l’article 5 du Règlement vise uniquement les obligations relatives aux membres de la famille qui résident au Canada, et que l’enquête dépasse les limites autorisées par la loi si elle inclut les membres de sa famille qui résident à l’extérieur du Canada.

*Jugement*: la requête devrait être rejetée.

Le but du Règlement et le contexte de l’article 5 lui-même militent contre une interprétation restrictive de l’expression «obligations familiales». Le *Règlement sur l’arriéré des reven-*

tions were set up to dispose of a very heavy backlog of refugee status claims. Subsection 5(1) thereof sets out the factors which the immigration officer must consider to determine whether an applicant has become successfully established in Canada. If no decision can be made under that subsection, the immigration officer must then consider the applicant's potential to establish himself successfully in Canada on the basis of the factors set out in subsection 5(2). The applicant's "family obligations" constitute the common element in both subsections. The section 5 tests relate essentially to the determination of an applicant's ability to look after himself and not become a public charge. An applicant's ability to look after himself necessarily implies an ability to look after his dependent spouse and children. The physical location of those dependants should not bear on those tests.

The word "dependants" as used in sections 2, 6 and 7 of the Regulations relates to dependants who are physically present with the applicant in Canada. By using the word "family" instead of "dependants" section 5 extends the inquiry to obligations with respect to both resident and non-resident dependants. Furthermore, words in a statute must be given their ordinary meaning. In the context of section 5, there is no reason to depart from the general meaning of the expression "family obligations" and to restrict its meaning to family residing in Canada. Finally, section 2 of the *Immigration Act, 1976* defines the word "family" without reference to residency in Canada or abroad.

#### CASE JUDICIALLY CONSIDERED

##### CONSIDERED:

*Victoria (City) v. Bishop of Vancouver Island*, [1921] 2 A.C. 384 (P.C.).

##### COUNSEL:

*M. M. Green, Q.C.* for applicant.  
*U. Kaczmarczyk* for respondents.

##### SOLICITORS:

*Green & Spiegel*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

JOYAL J.: The applicant resides in the City of Mississauga. He is a person entitled to be considered for permanent landing in Canada under the *Refugee Claims Backlog Regulations* [SOR/86-701].

*dications du statut de réfugié* a été pris pour régler un très grand arriéré des revendications du statut de réfugié. Son paragraphe 5(1) énonce les facteurs dont l'agent d'immigration doit tenir compte pour déterminer si un requérant s'est établi avec succès au Canada. Au cas où l'agent d'immigration ne saurait rendre une décision en vertu de ce paragraphe, il doit alors se demander si le requérant est en mesure de s'établir avec succès au Canada en prenant en considération les facteurs énoncés au paragraphe 5(2). Les «obligations familiales» du requérant constituent l'élément commun à ces deux paragraphes. Les critères de l'article 5 se rapportent essentiellement à la détermination de la capacité d'un requérant de s'occuper de lui-même et d'éviter de devenir une charge de l'État. La capacité d'un requérant de s'occuper de lui-même implique nécessairement sa capacité de s'occuper de ses personnes à charge, c'est-à-dire de sa femme et de ses enfants. L'endroit où se trouvent ces personnes à charge ne devrait pas influencer sur ces critères.

L'expression «personnes à charge» utilisée aux articles 2, 6 et 7 du Règlement se rapporte aux personnes à charge qui se trouvent en présence du requérant au Canada. En utilisant le mot «famille» au lieu de «personnes à charge», l'article 5 entend faire porter l'enquête sur les obligations envers des personnes tant résidentes que non résidentes. De plus, il faut donner aux termes d'un texte de loi leur sens ordinaire. Dans le contexte de l'article 5, il n'y a pas lieu de s'écarter du sens général de l'expression «obligations familiales» ni de l'entendre uniquement dans le sens de famille résidant au Canada. En dernier lieu, l'article 2 de la *Loi sur l'immigration de 1976* définit le mot «famille» sans faire état de la résidence au Canada ou à l'étranger.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Victoria (City) v. Bishop of Vancouver Island*, [1921] 2 A.C. 384 (P.C.).

##### AVOCATS:

*M. M. Green, c.r.*, pour le requérant.  
*U. Kaczmarczyk* pour les intimés.

##### PROCUREURS:

*Green & Spiegel*, Toronto, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada*, pour les intimés.

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

LE JUGE JOYAL: Le requérant habite la ville de Mississauga. Il peut, en vertu du *Règlement sur l'arriéré des revendications du statut de réfugié* [DORS/86-701], présenter une demande de droit d'établissement permanent au Canada.

Pursuant to these Regulations, the applicant was given an appointment to be interviewed by an immigration officer. This interview was held on December 16, 1986. Following this interview, the immigration officer advised the applicant that he could not be considered for permanent landing under the *Refugee Claims Backlog Regulations*.

The applicant applies to this Court under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] to quash the immigration officer's decision and for an order directing the respondents to grant the applicant permanent landing in Canada. The applicant contends that the foregoing decision was based on incorrect consideration in law. More particularly, it is alleged that the applicant's links with members of his family residing outside of Canada are improper or inapplicable considerations in determining his fitness to be granted permanent landing under the scheme.

#### HISTORY

One should not venture into an issue of this nature without establishing the factual base which provoked the federal authority to adopt the Regulations in question. In the last few years, Canadian immigration policy and administrative practices had allowed thousands of non-residents to arrive in Canada and thereafter claim refugee status. An accumulation of these cases was such that they could not be conveniently processed in the usual manner. The backlog of pending cases was too much to handle. It was therefore decided to institute a crash program to dispose of as many of these outstanding cases as possible using admissibility standards different from those applicable to the determination of refugee status.

As the vast majority of these people had already resided in Canada for a number of years, the question of their admissibility was to be decided on the basis of their adaptability to a Canadian environment and on their ability, either proven or potential, to establish themselves successfully in Canada.

For this purpose, the *Refugee Claims Backlog Regulations* (the "Regulations") were adopted.

Ce Règlement a permis au requérant d'obtenir un rendez-vous auprès d'un agent d'immigration et de s'entretenir avec lui. À la suite de cet entretien qui a eu lieu le 16 décembre 1986, l'agent d'immigration a informé le requérant qu'il ne pouvait obtenir un droit d'établissement permanent sous le régime du *Règlement sur l'arriéré des revendications du statut de réfugié*.

Le requérant a saisi cette Cour d'une demande fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10] pour faire annuler la décision de l'agent d'immigration et a conclu à une ordonnance enjoignant aux intimés de lui accorder le droit d'établissement permanent au Canada. Il soutient que ladite décision était mal fondée en droit en précisant qu'on ne doit pas tenir compte des liens qu'il a avec les membres de sa famille résidant à l'extérieur du Canada pour décider s'il est apte à obtenir le droit d'établissement permanent dans un tel contexte.

#### LES FAITS

On ne devrait pas aborder une question de ce genre sans établir les faits qui ont amené l'autorité fédérale à adopter le Règlement en question. Ces dernières années, des milliers de non-résidents ont pu venir au Canada pour revendiquer ensuite le statut de réfugié grâce à la politique d'immigration et aux procédures administratives canadiennes. L'accumulation de ces cas était telle qu'on ne pouvait pas les examiner sans inconvénient et de la manière habituelle. L'arriéré des cas pendants était impossible à contrôler. On a donc décidé de mettre sur pied un programme intensif pour régler le plus grand nombre possible de cas en instance, en recourant à des critères d'admissibilité différents de ceux applicables à la détermination du statut de réfugié.

Comme la grande majorité de ces gens avaient déjà résidé au Canada pendant un certain nombre d'années, il fallait trancher la question de leur admissibilité en tenant compte de leur faculté de s'adapter au milieu canadien et de leur aptitude, réelle ou éventuelle, à s'établir avec succès au Canada.

C'est à cette fin qu'on a adopté le *Règlement sur l'arriéré des revendications du statut de réfugié* (le «Règlement»).

THE REGULATIONS

The Regulations were passed by Order in Council on June 26, 1986 (SOR/86-701) and came into effect on August 3, 1986.

The Regulations, in section 2, "*Interpretation*", define a "member of the refugee claims backlog". As the question of the applicant's status as a member of that class is not at issue, I need not say anything further in that regard.

"Dependant" is also defined. It is limited to such a person who is dependent on the applicant and who is in Canada when the application is made.

"Relative" is defined as a Canadian citizen or permanent resident residing in Canada at the time of the application and being at least 18 years old and coming within the family class prescribed therein.

"Member of the family class" is given substantially a corollary meaning.

The factors which an immigration office must consider for the purpose of determining whether an applicant has become successfully established in Canada are set out in subsection 5(1) of the Regulations. These factors are listed as follows:

5. (1) ...

- (a) the member's stability in employment in Canada;
- (b) the length of time the member has been employed in relation to the time he has spent in Canada;
- (c) the frequency of and reasons for changes in employment by the member;
- (d) the present income and future income prospects of the member's present employment; and
- (e) the member's family obligations.

In the event that the immigration officer cannot make a determination in accordance with the foregoing factors, he must then consider the potential of the applicant to establish himself successfully in Canada on the basis of the following factors:

5. (2) ...

- (a) the member's work history and experience in his country of former residence in an occupation that he is prepared to follow in Canada;

LE RÈGLEMENT

Le Règlement a été adopté par décret en date du 26 juin 1986 (DORS/86-701), et il est entré en vigueur le 3 août 1986.

L'article 2 du Règlement, intitulé «*Définitions*», définit le terme «revendicateur». Comme la question du statut du requérant en tant que membre de cette catégorie n'est pas en litige, je n'ai pas à m'étendre sur ce sujet.

L'expression «personne à charge» est également définie. Elle désigne uniquement la personne qui est à la charge du requérant et qui se trouve au Canada lorsque la demande est formulée.

Le mot «parent» désigne un citoyen canadien ou un résident permanent qui réside au Canada au moment de la demande, qui a au moins dix-huit ans, et qui fait partie de la catégorie de la famille prévue par ledit article.

L'expression «membre de la catégorie de la famille» a essentiellement un sens corollaire.

Le paragraphe 5(1) du Règlement énonce les facteurs dont un agent d'immigration doit tenir compte pour déterminer si un requérant s'est établi avec succès au Canada. Ces facteurs sont:

5. (1) ...

- a) la stabilité d'emploi du revendicateur au Canada;
- b) la durée de la période où le revendicateur a exercé un emploi par rapport à celle où il a séjourné au Canada;
- c) la fréquence et les raisons des changements d'emploi du revendicateur;
- d) la rémunération présente et future qu'offre le présent emploi du revendicateur;
- e) les obligations familiales du revendicateur.

Au cas où l'agent d'immigration ne saurait rendre une décision en tenant compte des facteurs qui précèdent, il doit alors se demander si le requérant est en mesure de s'établir avec succès au Canada en prenant en considération les facteurs suivants:

5. (2) ...

- a) les antécédents de travail et l'expérience du revendicateur dans son ancien pays de résidence, dans une profession qu'il est disposé à exercer au Canada;

(b) the member's occupational skills that are likely to facilitate his absorption into the Canadian labour market;

(c) the member's educational level and the impact of that level on his employment prospects;

(d) the member's ability to communicate in one of Canada's official languages;

(e) the presence in Canada of a relative who is willing and able to provide financial and other assistance to the member while he is establishing himself in Canada;

(f) the member's personal suitability to become successfully established in Canada, based on his adaptability, motivation, initiative, resourcefulness and similar qualities; and

(g) the member's family obligations.

Section 6 then authorizes the immigration officer if, in his opinion, the applicant and his dependants, if any, are or are likely to become successfully established in Canada and if they otherwise meet all requirements from which they have not been specifically exempted, to grant them permanent landing in Canada.

The Regulations further provide in subsection 6(4)\* that in the event an agreement with a province under section 109 of the Act [*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52] applies to an applicant, the selection standards for such applicant and his dependants shall be in accordance with the laws of that province.

#### ANALYSIS OF THE REGULATIONS

An admission program of the nature contemplated by the Regulations goes completely against conventional policy. It suspends most of the admissibility requirements under the *Immigration Act, 1976*. The main test imposed on an applicant is one of "successful establishment" in Canada.

The administration of this program falls on the immigration officer. That officer, subject to the criteria set forth in section 5 of the Regulations has discretion to make a finding on as ubiquitous an inquiry as one to determine "successful establishment" in the country. The process is not by way of trial with its traditional adversarial thrust but by an interview where on the basis of the information provided by the applicant, the immigration officer must make an assessment and

\* Editor's Note: That provision was revoked by SOR/86-824, effective September 5, 1986.

b) les qualifications professionnelles du revendicateur qui sont susceptibles de lui faciliter l'entrée sur le marché du travail canadien;

c) le niveau de scolarité du revendicateur et son incidence sur ses chances d'emploi;

d) la capacité du revendicateur de communiquer dans l'une des langues officielles du Canada;

e) la présence au Canada d'un parent qui veut et peut fournir au revendicateur de l'aide financière et toute autre forme d'aide pendant qu'il s'établit au Canada;

f) l'aptitude du revendicateur à s'établir avec succès au Canada, d'après sa faculté d'adaptation, sa motivation, son esprit d'initiative, son ingéniosité et autres qualités semblables;

g) les obligations familiales du revendicateur.

L'article 6 autorise alors l'agent d'immigration à accorder le droit d'établissement au Canada au requérant et à ses personnes à charge, le cas échéant, si l'agent est d'avis que ces personnes sont établies ou sont susceptibles de s'établir avec succès au Canada et répondent par ailleurs à toutes les exigences dont elles n'ont pas été expressément dispensées.

Le paragraphe 6(4) du Règlement\* prévoit en outre que, au cas où un accord conclu avec une province en vertu de l'article 109 de la Loi [*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52] s'appliquerait à un requérant, les normes de sélection à l'égard de ce requérant et de ses personnes à charge doivent être conformes aux lois de cette province.

#### ANALYSE DU RÈGLEMENT

Un programme d'admission du genre envisagé par le Règlement sort vraiment de l'ordinaire. Il suspend la plupart des conditions d'admissibilité prévues par la *Loi sur l'immigration de 1976*. Le critère principal auquel un requérant doit satisfaire consiste à «s'établir avec succès» au Canada.

Il incombe à l'agent d'immigration d'appliquer ce programme. Sous réserve des critères énoncés à l'article 5 du Règlement, cet agent a le pouvoir discrétionnaire de rendre une décision à la suite d'une enquête qui se fait partout pour déterminer si un requérant «est établi avec succès» au pays. Il ne s'agit pas d'un procès avec son système accusatoire traditionnel, mais d'une entrevue au cours de laquelle l'agent d'immigration doit, compte tenu des renseignements fournis par le requérant, faire

\* Note de l'arrêstiste: Cette disposition a été abrogée le 5 septembre 1986 (DORS/86-824).

decide on the issue one way or the other. The factors to be considered provide the necessary focus on the inquiry but essentially, the immigration officer must make his own judgment call. And this judgment call must be made expeditiously and, equally important, fairly.

To assure that to the measure humanly possible, the assessment is made as fairly as possible between numerous immigration officers across the country, certain departmental guidelines have been issued. One might quickly observe the risks involved in that respect. Certain elements in the guidelines might be interpreted as putting every application in a procrustean bed of technical dimensions. Other elements might be attacked on grounds that they unduly fetter the officer's discretion. The debate on these issues could go on forever.

#### THE APPLICANT

The applicant was born in the state of Punjab in India on January 31, 1951. He is now 36 years old. He married in India in 1971 and is the father of three children now aged 14, 12 and 10 respectively. He spent the years 1978 to 1981 in Saudi Arabia on a work contract. He arrived in Canada in 1981 and for the next five years lived in Stoney Creek, Ontario. Since 1986, he has resided in Mississauga, Ontario. His wife and children have throughout remained in India.

In his earlier years in Canada, the applicant was supported by his brother-in-law. Since April of 1983, his employer has been Bazaar & Novelty, a division of Bingo Press & Specialty Limited in King city, Ontario. The applicant's 1985 T-4 slip indicates gross earnings in that year of \$14,381. He supports his wife and family in India by remitting them some \$200 monthly. His accumulated savings in Canada are in excess of \$10,000.

The evidence filed in this Court contains other information given by the applicant and which is included in the interview notes written by Ms. Wendy Bott, the immigration officer who interviewed the applicant on December 16, 1986. This information goes to the merits of Ms. Bott's decision but that is not the issue before me.

une appréciation et trancher la question d'une façon ou d'une autre. Les facteurs dont il faut tenir compte fournissent les éléments nécessaires à l'enquête, mais, essentiellement, l'agent d'immigration doit faire appel à son propre jugement en agissant promptement et, ce qui est tout aussi important, en étant équitable.

Le Ministère concerné a établi des lignes directrices pour s'assurer que les nombreux agents d'immigration fassent une appréciation aussi équitable que possible dans l'ensemble du pays. On peut tout de suite remarquer les risques que cela entraîne et interpréter certains éléments des lignes directrices en disant qu'ils soumettent chaque demande à un formalisme excessif. D'autres éléments pourraient être attaqués pour le motif qu'ils entravent indûment le pouvoir discrétionnaire de l'agent. Le débat sur ces points n'en finirait jamais.

#### LE REQUÉRANT

Le requérant est né le 31 janvier 1951 dans l'État du Punjab (Inde). Il est maintenant âgé de trente-six ans. Il s'est marié en Inde en 1971 et il a trois enfants âgés respectivement de 14, 12 et 10 ans. Il a travaillé en Arabie Saoudite de 1978 à 1981. Il est arrivé au Canada en 1981 et il a vécu à Stony Creek (Ontario) au cours des cinq années suivantes. Depuis 1986, il réside à Mississauga (Ontario). Pendant tout ce temps, sa femme et ses enfants sont demeurés en Inde.

À son arrivée au Canada, le requérant était à la charge de son beau-frère. Depuis le mois d'avril de 1983, il travaille pour Bazaar & Novelty, une division de Bingo Press & Specialty Limited, à King (Ontario). La feuille du T-4 du requérant indique que son salaire brut était de 14 381 \$ pour l'année 1985. Il subvient aux besoins de sa femme et de sa famille en Inde en leur envoyant une somme mensuelle de 200 \$. Ses économies accumulées au Canada dépassent la somme de 10 000 \$.

La preuve déposée devant la Cour contient d'autres renseignements que le requérant a fournis et qui figurent dans les notes prises par M<sup>me</sup> Wendy Bott, l'agent d'immigration, au cours de l'entrevue qu'elle a eue avec le requérant le 16 décembre 1986. Ces renseignements portent sur le bien-fondé de la décision de M<sup>me</sup> Bott, mais je ne suis pas saisi de cette question.

OFFICER'S DECISION

At the conclusion of the foregoing interview, the immigration officer concluded that the applicant was not successfully established in Canada and that he did not have the potential to successfully establish himself in Canada and as such did not qualify for landing. As she stated in her affidavit of February 18, 1987, Ms. Bott based this decision "on my consideration of his occupational skills and his family obligations".

A letter confirming the foregoing was forwarded to the applicant on January 6, 1987. After stating that the applicant was not eligible for consideration as a member of the family class described in subsection 4(1) of the *Immigration Regulations, 1978* [SOR/78-172 (as am. by SOR/84-140, s.1)], the immigration officer stated:

Based on your interview, I was unable to assess you as having the potential to support a family of your size (ie. yourself, your wife, and 3 children) in Canada. Although you have maintained employment with the same employer since March 1983, your documented earnings for 1984 were only \$14,381 and, even with piece work, your anticipated future earnings would continue to fall short of the \$24,252 salary required to support a family of your size. You have no training or experience as a skilled labourer, and your prospects of gaining employment that would generate an income sufficient to support your family are not encouraging.

You provided evidence that you have accumulated over \$10,000 in savings which you intend using to purchase your own house. However, I do not believe that your resources would adequately meet your financial obligations and provide for your family.

It does not appear that you would be met with undue hardship should you return to India, and your case was not, therefore, favourably assessed on humanitarian and compassionate grounds.

As you have indicated your wish to be considered a Convention refugee, your case will continue and will be processed on a priority basis.

THE ISSUE

The basic issue raised before me by the applicant's able counsel is that the immigration officer, in considering the applicant's obligations towards his family in India, had gone beyond the scope of the Regulations. Counsel argues that such obligations can only be material to an application when these obligations relate to dependants residing in Canada. The low-income cut-off guidelines to assess this kind of economic security in determin-

DÉCISION DE L'AGENT

Au terme de l'entretien susdit, l'agent d'immigration a conclu que le requérant ne s'était pas établi avec succès au Canada, qu'il n'était pas en mesure de le faire et que, en conséquence, il n'était pas admissible au droit d'établissement. Ainsi qu'elle l'a affirmé dans son affidavit du 18 février 1987, M<sup>me</sup> Bott a rendu cette décision [TRADUCTION] «en prenant en considération ses qualifications professionnelles et ses obligations familiales».

Une lettre confirmant ce qui précède a été envoyée au requérant le 6 janvier 1987. Après avoir indiqué que le requérant ne pouvait être considéré comme un membre de la catégorie de la famille prévue au paragraphe 4(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978* [DORS/78-172 (mod. par DORS/84-140, art. 1)], l'agent d'immigration a déclaré:

[TRADUCTION] À la lumière de votre entrevue, il m'a été impossible d'établir que vous êtes en mesure de subvenir aux besoins d'une famille comme la vôtre (c.-à-d. vous-même, votre femme et vos trois enfants) au Canada. Certes, vous travaillez toujours pour le même employeur depuis mars 1983, mais votre salaire déclaré pour l'année 1984 n'était que de 14 381 \$ et, même en travaillant à la pièce, vous seriez toujours incapable de gagner le salaire de 24 252 \$ requis pour subvenir à une famille comme la vôtre. Vous n'avez aucune formation ni aucune expérience en tant qu'ouvrier expérimenté, et il y a peu de chances que vous obteniez un emploi qui vous procurerait un revenu suffisant pour subvenir aux besoins de votre famille.

Suivant la preuve, vous avez fait des économies de plus de 10 000 \$ que vous avez l'intention d'utiliser pour vous acheter une maison. J'estime toutefois que vos ressources ne vous permettent pas de remplir adéquatement vos obligations financières et de subvenir aux besoins de votre famille.

Il semble que vous ne subirez pas d'épreuves excessives si vous retournez en Inde, et, en conséquence, votre cas ne peut être fondé sur des considérations d'ordre humanitaire et des motifs de considération.

Comme vous avez exprimé le désir d'être considéré comme un réfugié au sens de la Convention, l'examen de votre cas se poursuivra en priorité.

LE POINT LITIGIEUX

La question fondamentale soulevée par l'éminent avocat du requérant est de savoir si l'agent d'immigration, en examinant les obligations dudit requérant envers sa famille en Inde, a outrepassé le Règlement. L'avocat soutient que de telles obligations ne peuvent être invoquées dans une demande que lorsqu'elles visent des personnes à charge résidant au Canada. Les lignes directrices concernant le seuil de faible revenu qui permette d'évaluer ce

ing successful or potentially successful establishment in Canada may not be applied in the context of the Regulations to dependants living or residing abroad.

Counsel submits that no matter what guidelines are provided to assist immigration officers, the text of the Regulations and the criteria set out in section 5 must predominate and an immigration officer goes beyond his authority if he should consider elements extraneous to the several factors which must be considered in making his determination.

According to applicant's counsel, the word "dependant" as found in the Regulations means a dependant who is in Canada when the application for landing is made. That restricted meaning to the word "dependant" finds its parallel in the definition of "relative" which is limited to members of that class residing in Canada. "Members of the family class" under subsection 4(1) [*Immigration Regulations, 1978*] is limited to a Canadian citizen or permanent resident. Likewise is the residency requirement found in section 7 of the Regulations when dealing with the sponsorship of applicants by designated persons.

It might very well be appropriate to measure an applicant's ability to support himself and his dependants by reference to statistical income requirements, argues counsel, but the threshold level cannot be calculated by reference to any obligation which an applicant might be undertaking or respecting *vis-à-vis* a dependant abroad or who is not in Canada with him. Whatever might be the moral imperative in this obligation should not be considered as relevant in making a determination.

A look at section 6 of the Regulations, says counsel, provides additional grounds for such an interpretation. When this provision speaks of a "member and his dependants", it must necessarily refer to dependants of the applicant who are with him in Canada. In such circumstances, it would be proper to assess the applicant's successful estab-

genre de sécurité économique et de déterminer si une personne s'est établie ou est en mesure de s'établir avec succès au Canada ne peuvent s'appliquer, dans le cadre du Règlement, aux personnes à charge vivant ou résidant à l'étranger.

L'avocat soutient que, quelles que soient les lignes directrices établies à l'intention des agents d'immigration, le texte du Règlement et les critères exposés à l'article 5 doivent prévaloir, et qu'un agent d'immigration outrepassa sa compétence en prenant en considération des éléments étrangers aux nombreux facteurs dont il doit tenir compte pour rendre sa décision.

Selon lui l'expression «personne à charge» figurant au Règlement désigne une personne à charge qui se trouve au Canada au moment où est présentée la demande de droit d'établissement. Ce sens restreint attribué à l'expression «personne à charge» vise également la définition du mot «parent» qui s'applique uniquement aux membres de cette catégorie résidant au Canada. L'expression «personnes appartenant à la catégorie de la famille» que l'on trouve au paragraphe 4(1) [*Règlement sur l'immigration de 1978*] s'entend uniquement d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent. Il en est de même de l'exigence en matière de résidence posée par l'article 7 du Règlement lorsque des requérants sont parrainés par des personnes désignées.

On peut très bien mesurer l'aptitude d'un requérant à subvenir à ses besoins et à ceux de ses personnes à charge en tenant compte des statistiques quant au revenu exigé, prétend l'avocat, mais le niveau minimum ne saurait être calculé eu égard à une obligation qu'un requérant pourrait assumer ou respecter *vis-à-vis* d'une personne à charge vivant à l'étranger ou qui ne vit pas avec lui au Canada. Quelles que soient les considérations d'ordre moral concernant cette obligation, elles ne devraient pas intervenir dans la prise d'une décision.

L'examen de l'article 6 du Règlement, soutient l'avocat, justifie également une telle interprétation. Lorsque cette disposition parle d'un «revendicateur et ses personnes à charge», il s'agit nécessairement des personnes à charge du requérant qui vivent avec lui au Canada. Dans ces circonstances, il conviendrait de déterminer si le requérant s'est



lishment in terms of the applicant's obligations to them but not to other dependants who might otherwise come within the genus of "dependant".

The conclusion to be drawn from this is that in the factors outlined in both subsections 5(1) and 5(2) of the Regulations, the expression "family obligations" requires a restricted meaning. That meaning would limit the immigration officer's inquiry to those obligations relating to members of the family who are residing in Canada. Reference in the case to members of the family residing in India is extraneous and goes beyond the field of inquiry authorized by law.

Counsel for the respondent Crown, in her reply, advances the principle of reasonableness in the interpretation of the Regulations, of its assessment factors and of the applicable guidelines. Counsel submitted that the whole scheme is to provide an applicant who is classified as a member of the refugee claims backlog with specially favourable treatment. Such an applicant need only establish to the satisfaction of an immigration officer that he has successfully established himself in Canada or has the potential to do so. Such an applicant does not have to subscribe to more substantial or technical requirements applicable to all other persons applying for and obtaining landed immigrant status in the normal way.

To give judicious weight to this exceptional character of the scheme, counsel for the Crown argues for a wide interpretation of the criteria set out in section 5. The thrust of these criteria, she says, are to measure the applicant's ability to survive in Canada. An applicant's family obligations are part of the applicant's whole picture and, as one of the several criteria outlined in that section, should be held to include obligations to family as a whole and not to those members of the family already residing in Canada. To narrow the inquiry on the basis proposed by the appellant would short-circuit in many cases the process of the inquiry itself and of a more equitable determination of the application.

Finally, suggests counsel for the Crown, the family obligations of any particular applicant con-

établi avec succès en tenant compte des obligations qu'il a envers ces personnes, mais non envers d'autres personnes à charge qui, par ailleurs, pourraient être visées par la définition de «personne à charge».

Il découle de cette argumentation et de l'examen des facteurs énumérés aux paragraphes 5(1) et 5(2) du Règlement qu'il faut donner à l'expression «obligations familiales» un sens restreint, ce qui fait que l'enquête de l'agent d'immigration doit porter uniquement sur les obligations relatives aux membres de la famille qui résident au Canada. L'enquête dépasse les limites autorisées par la loi si elle inclut les membres de la famille qui résident en Inde.

Dans sa réponse, l'avocate de la Couronne invoque le principe du caractère raisonnable lorsqu'on interprète le Règlement, ses éléments d'appréciation et les lignes directrices applicables. Elle soutient que le système tout entier vise à réserver un traitement particulièrement favorable à un requérant dont le cas fait partie de l'arriéré des revendications du statut de réfugié. Un tel requérant doit seulement convaincre l'agent d'immigration qu'il s'est établi avec succès au Canada ou qu'il a les possibilités de le faire. Il n'a pas à satisfaire à des exigences plus importantes ou techniques applicables à toutes les autres personnes qui demandent et obtiennent le statut d'immigrant reçu de la façon normale.

Pour bien apprécier ce caractère exceptionnel du système, l'avocate de la Couronne préconise une interprétation large des critères énoncés à l'article 5. Ces critères, dit-elle, visent principalement à mesurer l'aptitude du requérant à survivre au Canada. Les obligations familiales d'un requérant font partie du cadre de sa vie et, comme il s'agit là d'un des nombreux critères exposés à cet article, elles devraient être considérées comme des obligations envers l'ensemble de la famille et non à l'égard des membres de la famille qui résident déjà au Canada. Restreindre l'enquête de la manière proposée par le requérant reviendrait à court-circuiter, dans beaucoup de cas, le processus de l'enquête elle-même et d'une décision plus équitable à l'égard de la demande.

L'avocate de la Couronne fait valoir en dernier lieu que les obligations familiales d'un requérant

stitute only one of the many factors which must be considered. It is only a sectional part, to which more or less weight may be attached, to provide a more rounded profile of the applicant and of the measure of his actual or potential success in becoming established in Canada.

#### FINDINGS

I must acknowledge that applicant's counsel has raised an interesting and arguable point. "Family obligations" are of both a legal and a moral order. Within the legal structure of the *Immigration Act, 1976* and of its Regulations, moral obligations would have no place. Absent any legal obligation under domestic law, the acknowledgment by an applicant that he respects his moral obligations toward his family in India should in no way prejudice the determination which must be made on his behalf. The factor which must be considered should only have relevance to his obligations toward family dependants residing in Canada.

I am nevertheless far from convinced that this is the proper approach to take. In the light of the purpose and object of the legislation and in the context of the legislation itself, I should find this narrow approach too restrictive.

Section 5 of the Regulations lists two sets of factors. The first set, in subsection 5(1), lists five of them. Each factor in this set establishes purely economic criteria based on exclusive Canadian experience. They are directed to stability of employment; the length of time of employment in relation to time spent in Canada; the frequency and reasons for turn over in employment; the present income and future income prospects out of current employment; and finally, the applicant's family obligations.

Subsection 5(2) of the Regulations, although directed to the same purpose, imposes different factors. This subsection only applies if no determination can be made under the previous subsection. In this event, the direction to the immigration officer is to have regard to what might be termed soft data as against hard data. The inquiry must be directed to the applicant's record of employ-

particulier ne constituent qu'un des nombreux facteurs qui doivent être examinés. Il ne s'agit que d'un aspect, auquel on peut attacher plus ou moins d'importance et qui fournirait un profil général du requérant permettant de savoir dans quelle mesure il pourrait réellement ou éventuellement s'établir avec succès au Canada.

#### CONCLUSIONS

Je dois reconnaître que l'avocat du requérant a soulevé un point intéressant et soutenable. L'expression «obligations familiales» comporte un aspect légal et moral. Il n'y a pas de place pour les obligations morales dans l'économie de la *Loi sur l'immigration de 1976* et de son Règlement d'application. En l'absence d'une obligation légale sous le régime du droit interne, le fait que le requérant reconnaisse qu'il respecte ses obligations morales envers sa famille en Inde ne devrait nullement influencer sur la décision qui doit être rendue à son égard. Le facteur qu'il faut prendre en considération ne devrait se rapporter qu'aux obligations qu'il a envers les personnes à charge qui résident au Canada.

Je suis néanmoins loin d'être convaincu qu'il s'agit là de la bonne façon d'aborder le problème. À la lumière du but et de l'objectif de la Loi et dans le contexte de celle-ci, je dois conclure que cette approche étroite est trop restrictive.

L'article 5 du Règlement énumère deux séries de facteurs. Au paragraphe 5(1) figure la première série qui est composée de cinq facteurs. Chaque facteur de cette série établit des critères purement économiques fondés exclusivement sur l'expérience d'un requérant au Canada. Ils portent sur la stabilité d'emploi, la durée de la période d'emploi par rapport au séjour au Canada, la fréquence et les raisons des changements d'emploi, la rémunération actuelle et future qu'offre le présent emploi et, en dernier lieu, les obligations familiales du requérant.

Le paragraphe 5(2) du Règlement, qui vise la même fin, prévoit toutefois des facteurs différents. Ce paragraphe ne s'applique que si aucune décision ne peut être rendue en vertu du paragraphe précédent. Dans ce cas, l'agent d'immigration est tenu de tenir compte de ce qu'on peut appeler des données incertaines par opposition à des données d'enquête. L'enquête doit porter sur les antécé-

ment in an occupation that he is prepared to follow in Canada; to the job market in Canada for his occupational skills; to his educational level and its impact on employment opportunities; to his language skills; to financial and other assistance obtainable from a relative in Canada; to a character assessment based on adaptability, motivation, resourcefulness and similar qualities; and finally, to the applicant's family obligations.

It will be noted that the applicant's family obligations constitute the common element among both sets of criteria. The expression used is "family obligations", and taken alone and literally, it connotes a wide and generic meaning.

The next observation I would make touches upon the legislative intent in adopting the various factors listed for consideration in section 5. I noted earlier that the Regulations set in motion a crash program to dispose, in the measure possible, of a very heavy backlog of resident persons in Canada claiming Convention refugee status. The process adopted is quick and expeditious. It is not meant to get rid of the backlog, but to reduce it to manageable scale. It is not meant either to trigger off lengthy inquiries and multiple appeals creating a situation which might become as vexing as the problem it is meant to cure.

In such circumstances, the discretion given to an immigration officer is wide indeed. The factors to be considered under section 5 are in my mind no more than to assure some degree of conformity in the alternate choices which always face an immigration officer. The tests relate essentially to the determination of an applicant's ability to look after himself and not become a public charge. An applicant's ability to look after himself necessarily implies an ability to look after what our societal values consider to be family obligations, i.e. dependent spouse and children. The physical location of these dependants should not bear on the test.

dents du requérant ayant trait à une profession qu'il est disposé à exercer au Canada, sur le marché du travail au Canada relié à ses qualifications professionnelles, sur le niveau de scolarité du requérant et son impact sur ses chances d'obtenir un emploi, sur ses connaissances linguistiques, sur l'aide financière et autre qu'il peut obtenir d'un parent au Canada, sur une évaluation de sa réputation d'après sa faculté d'adaptation, sa motivation, son ingéniosité et autres qualités semblables, et finalement sur ses obligations familiales.

Il convient de souligner que les obligations familiales du requérant constituent l'élément commun aux deux séries de critères. L'expression employée est «obligations familiales» et elle a un sens large et générique lorsqu'on la considère isolément et littéralement.

Les remarques que je vais maintenant faire portent sur l'intention du législateur lorsqu'il a adopté les divers facteurs qui doivent être pris en considération et qui sont énumérés à l'article 5. J'ai indiqué plus haut que le Règlement a permis de mettre sur pied un programme intensif conçu pour éliminer, dans la mesure du possible, l'arriéré considérable des revendications du statut de réfugié au sens de la Convention provenant de personnes résidant au Canada. Le procédé adopté est rapide et expéditif. Il ne vise pas à éliminer l'arriéré, mais à le réduire à des proportions raisonnables. Il ne vise pas non plus à donner lieu à de longues enquêtes et à de multiples appels créant une situation qui pourrait devenir aussi contrariante que le problème qu'il est censé résoudre.

Dans ces circonstances, l'agent d'immigration dispose en fait d'un large pouvoir discrétionnaire. Les facteurs qui doivent être pris en considération sous le régime de l'article 5 ne visent, à mon avis, qu'à assurer un degré de conformité en ce qui concerne les solutions de rechange auxquelles les agents d'immigration doivent toujours faire face. Il s'agit essentiellement de déterminer la capacité d'un requérant de s'occuper de lui-même et d'éviter de devenir une charge pour l'État. Cette capacité implique nécessairement celle d'assumer les obligations que nos valeurs sociales considèrent comme étant des obligations familiales, c'est-à-dire les besoins du conjoint et des enfants à charge du requérant. L'endroit où se trouvent ces personnes à charge ne devrait pas influencer sur le critère.

Thirdly, on an analysis of section 2, of subsections 6(1), 6(2), 6(3) and 6(4), of section 7 of the Regulations where the word “dependants” is found, it is obviously in relation to dependants who are physically present with the applicant in Canada. Obviously, by using “family” instead of “dependants”, the Regulation means to extend the inquiry into such obligations as extend to both resident and non-resident dependants.

I should also refer to a standard rule of interpretation. At page 5 of *Construction of Statutes* (2nd ed., Toronto: Butterworths, 1983), Elmer A. Driedger states that words in a statute must be given their ordinary meaning. This meaning is variously called common, popular or primary meaning. The author cites at page 6 *Victoria (City) v. Bishop of Vancouver Island*, [1921] 2 A.C. 384 (P.C.), where Lord Atkinson said at page 387:

In the construction of statutes their words must be interpreted in their ordinary grammatical sense, *unless there be something in the context, or in the object of the statute in which they occur, or in the circumstances with reference to which they are used, to show that they were used in a special sense different from their ordinary grammatical sense.*

In the context of section 5 of the Regulations, I see no reason to depart from the general meaning of the expression “family obligations” and to restrict its meaning to family residing in Canada.

Finally, I should refer to section 2 of the *Immigration Act, 1976* where “family” is defined as meaning:

2. (1) ...

... the father and mother and any children who, by reason of age or disability, are, in the opinion of an immigration officer, mainly dependent upon the father or mother for support and, for the purpose of any provision of this Act and the regulations, includes such other classes of persons as are prescribed for the purpose of that provision.

This definition tells us what persons are included in a family. It is a broad definition which contains no reference to residency in Canada or abroad. Section 5 of the Regulations does not qualify “family obligations” nor for purposes of that section, should there be, in my view, a departure from its statutory meaning.

#### ORDER

The motion is dismissed, without costs.

En troisième lieu, il ressort de l'article 2, des paragraphes 6(1), 6(2), 6(3) et 6(4) et de l'article 7 du Règlement où on peut trouver l'expression «personnes à charge», qu'il s'agit évidemment de personnes à charge qui se trouvent en présence du requérant au Canada. Il est évident que, en utilisant le mot «famille» au lieu de «personnes à charge», le Règlement entend faire porter l'enquête sur les obligations qu'un requérant a envers des personnes à charge tant résidentes que non résidentes.

Je devrais également faire mention d'une règle courante d'interprétation. À la page 5 de l'ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd., Toronto, Butterworths, 1983), Elmer A. Driedger déclare qu'il faut donner aux termes d'un texte de loi leur sens ordinaire. Ce sens a différents qualificatifs: ordinaire, courant ou premier. L'auteur cite à la page 6 l'arrêt *Victoria (City) v. Bishop of Vancouver Island*, [1921] 2 A.C. 384 (P.C.), où lord Atkinson s'est prononcé en ces termes à la page 387:

[TRADUCTION] En matière d'interprétation des lois, les mots qui y figurent doivent être entendus dans leur sens grammatical ordinaire, à moins que le contexte, l'objectif de la loi où ils sont employés ou les circonstances dans lesquelles ils sont employés n'indiquent qu'ils ont été employés dans un sens différent de leur sens grammatical ordinaire.

Dans le contexte de l'article 5 du Règlement, je ne vois aucune raison de m'écarter du sens général de l'expression «obligations familiales» ni de l'entendre uniquement dans le sens de famille résidant au Canada.

En dernier lieu, je devrais mentionner l'article 2 de la *Loi sur l'immigration de 1976* où le mot «famille» désigne:

2. (1) ...

... le père et la mère ainsi que les enfants qui, de l'avis d'un agent d'immigration, sont principalement à la charge de l'un ou l'autre en raison de leur âge ou d'une incapacité et, pour l'application d'une disposition donnée de la présente loi et des règlements, s'entend également des autres catégories de personnes prescrites aux fins de cette disposition.

Cette définition nous dit quelles personnes sont incluses dans une famille. Il s'agit d'une définition large qui ne fait nullement état de la résidence au Canada ou à l'étranger. L'article 5 du Règlement ne restreint pas le sens de l'expression «obligations familiales» et il ne faut pas, aux fins de cet article, s'écarter du sens que la loi lui donne.

#### ORDONNANCE

La requête est rejetée sans dépens.