

IMM-352-93

IMM-352-93

Verona Seegoolam Petit (*Applicant*)Verona Seegoolam Petit (*requérante*)

v.

c.

The Minister of Employment and Immigration
(*Respondent*)

a

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration
(*intimé*)INDEXED AS: *PETTIT v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT
AND IMMIGRATION) (T.D.)*

b

RÉPERTORIÉ: *PETTIT c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE
L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)*

Trial Division, Reed J.—Ottawa, February 28, 1993.

Section de première instance, juge Reed—Ottawa,
28 février 1993.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Application for stay of removal order pending disposition of application for leave to apply for judicial review of decision insufficient humanitarian and compassionate grounds to permit landing application from within Canada — Purpose of enacting Federal Court Act, s. 18.2 — Within jurisdiction under, s. 18.2 to grant stay of removal order in context of judicial review proceeding to preserve status quo — Divergence of opinion in T.D. requiring resolution by F.C.A.

c

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Demande de sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi en attendant qu'il soit statué sur une demande d'autorisation de demander le contrôle judiciaire d'une décision portant qu'il n'existait pas de considérations humanitaires suffisantes pour que le droit d'établissement puisse être revendiqué au Canada — Objet de l'art. 18.2 de la Loi sur la Cour fédérale — L'art. 18.2 est attributif de compétence pour accorder, aux fins de maintenir le statu quo, le sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi dans le contexte d'une procédure de contrôle judiciaire — La divergence d'opinions au niveau de la Section de première instance nécessite que la Cour d'appel fédérale tranche.

d

e

Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Immigration inquiry process — Interview to determine bona fides of applicant's marriage to Canadian citizen held on eve of deportation despite applicant's requests to determine matter earlier — No opportunity to challenge decision — Reasons for decision on bona fides not communicated to applicant — Arguable case, balance of convenience favouring applicant, irreparable harm to applicant as respondent largely responsible for unfair situation, even though no threat of physical harm in Trinidad.

f

g

Citoyenneté et immigration — Exclusion et renvoi — Processus d'enquête en matière d'immigration — L'entrevue visant à déterminer si le mariage de la requérante avec un citoyen canadien avait été contracté de bonne foi n'a eu lieu qu'à la veille de l'expulsion, bien que la requérante ait demandé plusieurs fois qu'une décision soit rendue antérieurement — Aucune possibilité de contester la décision — Les motifs de la décision sur la question de la bonne foi n'ont pas été communiqués à la requérante — Un argument soutenable a été présenté, la prépondérance des inconvénients joue en faveur de la requérante et celle-ci subira un préjudice irréparable, et ce même s'il n'existe pour elle aucune menace de préjudice physique à la Trinité, car c'est surtout à l'intimé qu'est imputable l'injustice de la situation.

This was an application for a stay of a removal order pending disposition of an application for leave to apply for judicial review of the decision that there were insufficient humanitarian and compassionate grounds to permit the applicant to apply for landing from within Canada. The applicant came from Trinidad to Canada with her two children in 1988. She married a Canadian citizen in June 1992. She requested determination as to whether there were sufficient humanitarian and compassionate grounds to allow her to apply for landing from within Canada on the ground of her marriage to a Canadian citizen. On February 5, 1993 she and her husband were interviewed. The applicant was lead to believe that the marriage would probably be found to be *bona fide*. Four days later she was informed that the marriage was not considered *bona fide* and that there were insufficient humanitarian and compassionate

h

i

j

Il s'agit d'une demande de sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi en attendant qu'il soit statué sur une demande d'autorisation de demander le contrôle judiciaire de la décision portant qu'il n'existait pas de considérations humanitaires suffisantes pour qu'il soit permis à la requérante de revendiquer, au Canada, le droit d'établissement. En 1988, la requérante, accompagnée de ses deux enfants, a quitté la Trinité pour venir au Canada. Ayant épousé un citoyen canadien en juin 1992, elle a par la suite demandé qu'une décision soit rendue sur la question de savoir s'il existait des considérations humanitaires suffisantes pour qu'elle puisse demander, au Canada, le droit de s'y établir du fait de son mariage avec un citoyen canadien. Le 5 février 1993, la requérante et son mari ont passé une entrevue. On a laissé croire à la requérante que le mariage serait probablement jugé avoir été contracté de bonne foi.

grounds to justify an application for landing from within the country. This conclusion was apparently reached after the interviewer discussed the interview with his supervisor. The issues were whether the Court had jurisdiction to stay a removal order and whether such a stay should be granted in this case.

Held, the application should be allowed.

The Court had jurisdiction to issue a stay of a removal order under *Federal Court Act*, section 18.2, which provides that "on an application for judicial review, the Trial Division may make such interim orders as it considers appropriate pending the final disposition of the application." It would be desirable for the Court of Appeal to resolve the divergence of opinion in the Trial Division as to whether the Court has jurisdiction to stay a removal order. Section 18.2 gives the Court authority to grant interlocutory injunctions in the context of a judicial review proceeding in order to preserve the *status quo*, not merely the effectiveness and integrity of the proceedings before it.

The applicant had an arguable case. She was summoned to an interview on the eve of deportation, so that she had no opportunity to challenge any decision arising therefrom before deportation was to be effected. The decision concluding that the marriage was *bona fide* was overruled for reasons which were never communicated to her and to which she was denied an opportunity of responding. The balance of convenience weighed in the applicant's favour. The additional time required to conclude these proceedings will be minimal in comparison to the length of time the applicant has already been in Canada, and the disruption to the applicant if she were required to return to Trinidad and then to come back to Canada would be much greater than any inconvenience to the respondent. Although it was more difficult to say that the applicant would suffer irreparable harm if returned to a country where there was no threat of physical danger, that the eleventh-hour situation in which the applicant and her children found themselves was largely of the respondent's making and smacked of unfairness was an overriding consideration.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.2 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 52.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 17), 114(2) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102).
- Judicial Review Procedure Act*, R.S.O. 1990, c. J-1, s. 4.
- Rules of the Supreme Court* (U.K.), O. 53, r. 3(10)(a).

Quatre jours plus tard, elle a été informée que le mariage était considéré comme n'ayant pas été contracté de bonne foi et qu'il n'existait pas de considérations humanitaires suffisantes pour justifier qu'une demande du droit d'établissement se fasse au Canada. Cette conclusion semble avoir été tirée après que l'interviewer eut discuté de l'entrevue avec son surveillant. Les questions en litige sont celle de savoir si la Cour a compétence pour surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi et celle de savoir s'il y a lieu à un tel sursis en l'espèce.

Jugement: la demande doit être accueillie.

Aux termes de l'article 18.2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui porte que «la Section de première instance peut, lorsqu'elle est saisie d'une demande de contrôle judiciaire, prendre les mesures provisoires qu'elle estime indiquées avant de rendre sa décision définitive», la Cour a compétence pour ordonner le sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi. Étant donné la divergence d'opinions au sein de la Section de première instance sur cette question de compétence, il serait souhaitable que la Cour d'appel la tranche. L'article 18.2 habilite la Cour à accorder des injonctions interlocutoires destinées à maintenir le statu quo dans le contexte d'une procédure de contrôle judiciaire et non pas simplement à préserver l'efficacité et l'intégrité des procédures introduites devant elle.

L'argument avancé par la requérante était soutenable. Elle a été convoquée à l'entrevue à la veille de son expulsion, de sorte qu'elle n'a eu aucune possibilité de contester avant l'expulsion la décision prise à la suite de l'entrevue. La décision que le mariage avait été contracté de bonne foi a été annulée pour des motifs qui n'ont jamais été communiqués à la requérante et auxquels elle n'a pas eu la possibilité de répondre. La prépondérance des inconvénients joue en faveur de la requérante. Le temps qui devra encore s'écouler avant l'issue de cette procédure sera minime par rapport au temps que la requérante a déjà passé au Canada, tandis que le bouleversement que cela entraînerait pour la requérante si elle était obligée de retourner à la Trinité pour ensuite revenir au Canada dépasserait nettement tout inconvénient pour l'intimé. Bien qu'il soit plus difficile d'affirmer que la requérante subirait un préjudice irréparable si elle était renvoyée dans un pays où il n'existe aucune menace de danger physique, il reste que c'est surtout l'intimé qui a mis la requérante et ses enfants dans une situation où tout doit se faire à la dernière heure, ce qui sent l'injustice et constitue en l'espèce une considération prépondérante.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.2 (édité par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
- Loi sur la procédure de révision judiciaire*, L.R.O. 1990, ch. J-1, art. 4.
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 52.1 (édité par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 17, 114(2) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102).
- Rules of the Supreme Court* (R.-U.), O. 53, r. 3(10)(a).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

NOT FOLLOWED:

Ali v. Canada (Minister of Employment and Immigration), 92-T-1647, Strayer J., order dated 17/11/92, F.C.T.D., not yet reported.

CONSIDERED:

Kerrutt v. Minister of Employment and Immigration (1992), 53 F.T.R. 93 (F.C.T.D.); *Khan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, 92-T-1311, MacKay J., order dated 6/11/92, F.C.T.D., not yet reported.

REFERRED TO:

Hosein v. Canada (Minister of Employment and Immigration) (1992), 17 Imm. L.R. (2d) 125 (F.C.T.D.); *Hamilton v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 1 F.C. 3; (1990), 36 F.T.R. 167; 11 Imm. L.R. (2d) 225 (T.D.); *Paul v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, 93-T-86, Noël J., order dated 21/1/93, F.C.T.D., not yet reported; *Regina v. Licensing Authority Established under Medicines Act 1968, Ex parte Smith Kline & French Laboratories Ltd. (No. 2)*, [1990] 1 Q.B. 574 (C.A.); *Regina v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Herbage*, [1987] 1 Q.B. 872; *People First of Ontario et al. v. Regional Coroner of Niagara et al.* (1991), 54 O.A.C. 182 (C.A.); *Middlesex (County) v. Ontario (Minister of Municipal Affairs)*, [1992] O.J. No. 1145 (Gen. Div.) (Q.L.); *Dennison v. Algonquin College of Applied Arts and Technology et al.* (1990), 38 O.A.C. 134 (Div. Ct.); *Toth v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 123; 86 N.R. 302 (F.C.A.).

AUTHORS CITED

Employment and Immigration Canada. *Examination and Enforcement*. Ottawa: Employment and Immigration Canada, 1991.
 Sgayias, Davis, et al. *Federal Court Practice 1990*. Toronto: Carswell, 1990.
 Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 6th ed. Oxford: Clarendon Press, 1988.

APPLICATION for a stay of a removal order pending disposition of an application for leave to apply for judicial review of a decision that there were insufficient humanitarian and compassionate grounds to justify allowing the applicant to apply for landing from within Canada. Application allowed.

WRITTEN REPRESENTATIONS MADE BY:

Murray Tkatch for applicant.
Harley R. Nott for respondent.

JURISPRUDENCE

DÉCISION NON SUIVIE:

Ali c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), 92-T-1647, juge Strayer, ordonnance en date du 17-11-92, C.F. 1^{re} inst., encore inédite.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Kerrutt c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (1992), 53 F.T.R. 93 (C.F. 1^{re} inst.); *Khan c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, 92-T-1311, juge MacKay, ordonnance en date du 6-11-92, C.F. 1^{re} inst., encore inédite.

DÉCISIONS CITÉES:

Hosein c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) (1992), 17 Imm. L.R. (2d) 125 (C.F. 1^{re} inst.); *Hamilton c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 1 C.F. 3; (1990), 36 F.T.R. 167; 11 Imm. L.R. (2d) 225 (1^{re} inst.); *Paul c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, 93-T-86, juge Noël, ordonnance en date du 21-1-93, C.F. 1^{re} inst., encore inédite; *Regina v. Licensing Authority Established under Medicines Act 1968, Ex parte Smith Kline & French Laboratories Ltd. (No. 2)*, [1990] 1 Q.B. 574 (C.A.); *Regina v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Herbage*, [1987] 1 Q.B. 872; *People First of Ontario et al. v. Regional Coroner of Niagara et al.* (1991), 54 O.A.C. 182 (C.A.); *Middlesex (County) v. Ontario (Minister of Municipal Affairs)*, [1992] O.J. No. 1145 (Div. gén.) (Q.L.); *Dennison v. Algonquin College of Applied Arts and Technology et al.* (1990), 38 O.A.C. 134 (C. div.); *Toth c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 123; 86 N.R. 302 (C.A.F.).

DOCTRINE

Emploi et Immigration Canada. *Examen et application de la loi*. Ottawa: Emploi et Immigration Canada, 1991.
 Sgayias, Davis, et al. *Federal Court Practice 1990*. Toronto: Carswell, 1990.
 Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 6th ed. Oxford: Clarendon Press, 1988.

DEMANDE de sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi en attendant qu'il soit statué sur une demande d'autorisation de demander le contrôle judiciaire de la décision portant qu'il n'existait pas de considérations humanitaires suffisantes pour justifier qu'il soit permis à la requérante de revendiquer, au Canada, le droit d'établissement. Demande accueillie.

OBSERVATIONS ÉCRITES PRÉSENTÉES PAR:

Murray Tkatch pour la requérante.
Harley R. Nott pour l'intimé.

SOLICITORS:

Tkatch & Young, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

REED J.: The applicant seeks a stay of a removal order which is scheduled to be executed on Friday, February 26, 1993.

The applicant arrived in Canada, from Trinidad, on November 23, 1988 with her two children who are now aged 7 and 11. She claimed refugee status. She states that she became engaged to her present spouse in 1991 and married him in June of 1992.

At least two and perhaps three requests were made by her after that date, seeking a determination as to whether there were sufficient humanitarian and compassionate grounds to allow her to apply for landing from within Canada, on the ground that she was married to a Canadian citizen. Requests to the Immigration authorities to deal with this issue are contained in letters of August 13, 1992 and October 13, 1992.

On February 5, 1993, she and her husband were asked to attend for a marriage interview. They were interviewed separately by a Mr. Murray Carnegie. At the end of the interviews, the applicant states that Mr. Carnegie indicated "it[s] looks good." She states in her affidavit, dated February 17, 1993:

I verily believe from the comment of the immigration officer, my knowledge of the interview, the questions that were asked and my discussions with my husband, that the interview, in fact, did go very well and that there was no basis to doubt the genuine nature of my marriage.

Four days after that interview, on February 9, 1993, the applicant was notified that she would be required to leave Canada by February 26, 1993, and that there were insufficient humanitarian and compassionate grounds to justify allowing her to apply for landing from within the country. I quote again from her affidavit:

When Mr. Carnegie told me the result of my interview on the 9th of February, 1993, he advised me that the decision was

PROCUREURS:

Tkatch & Young, Toronto, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE REED: La requérante demande le sursis à l'exécution, prévue pour le vendredi 26 février 1993, d'une mesure de renvoi.

Accompagnée de ses deux enfants, maintenant âgés de sept et de onze ans, la requérante est arrivée au Canada de la Trinité le 23 novembre 1988. Elle a revendiqué le statut de réfugié. Elle dit s'être fiancée à son conjoint actuel en 1991 et l'avoir épousé en juin 1992.

Postérieurement à cette date, elle a demandé à deux et peut-être à trois reprises qu'une décision soit rendue sur la question de savoir s'il existait des considérations humanitaires suffisantes pour qu'elle puisse demander, au Canada, le droit de s'y établir du fait qu'elle était l'épouse d'un citoyen canadien. Des demandes de trancher cette question ont été adressées aux autorités de l'Immigration dans des lettres en date du 13 août et du 13 octobre 1992.

Le 5 février 1993, la requérante et son mari ont été convoqués à une entrevue au sujet de leur mariage. Ils ont été interrogés séparément par un nommé M. Murray Carnegie. Au terme des entrevues, affirme la requérante, M. Carnegie a dit: [TRADUCTION] «c'est prometteur». Dans son affidavit en date du 17 février 1993, elle déclare:

[TRADUCTION] Je crois en vérité, me fondant sur l'observation de l'agent d'immigration, sur ce que j'ai vécu à l'entrevue, sur les questions posées et sur mes discussions avec mon mari, que l'entrevue s'est en fait très bien passée et qu'il n'y avait aucune raison de douter du caractère véritable de mon mariage.

Quatre jours après cette entrevue, soit le 9 février 1993, la requérante a été avisée qu'elle devait quitter le Canada le 26 février 1993 au plus tard et qu'il n'existait pas de considérations humanitaires suffisantes pour justifier qu'il lui soit permis de demander, au Canada, le droit d'établissement. Je cite de nouveau son affidavit:

[TRADUCTION] Quand M. Carnegie m'a fait part de l'issue de mon entrevue le 9 février 1993, il a indiqué que la décision

negative because my marriage was not bona fide and that was after he had discussed the case with his supervisor. I verily believe that all the information I had from Mr. Carnegie was that he was of the opinion that the marriage was, in fact, bona fide notwithstanding that that was not the ultimate decision given to me.

The first issue raised by this case is whether there is any jurisdiction in this Court to issue a stay of a removal order in a case such as the present. There are clearly divergent views on this subject held by different members of this Court. Mr. Justice Strayer in *Ali v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (not yet reported, November 17, 1992, 92-T-1647), stated that such jurisdiction did not exist. The full text of that decision is as follows:

The only order potentially under attack in the application for leave to seek judicial review is the decision of an immigration officer refusing special treatment on humanitarian and compassionate grounds. The applicant seeks a stay of a removal order pending determination of that application.

It is well established that a stay may not be granted to prevent the execution of a removal order if the validity of the removal order is not in dispute. [See e.g. *Asumadu v. Minister of Employment and Immigration* (1988), 113 N.R. 150 (F.C.A.); *Akyampong v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992), 18 Imm. L.R. (2d) 18 (F.C.A.).] An attack on the negative determination of a refugee claim is in effect an attack on the validity of executing a removal order which was made conditional on the refugee determination [*Behene v. M.E.I.*, unreported, April 13, 1992, 92-A-2193 (F.C.A.)]. But an attack on the exercise of a discretion under subsection 114(2) is in no way an attack on the validity of execution of a removal order. The executory nature of the removal order is not legally dependent on a negative, or any, discretionary decision under subsection 114(2).

The application for a stay must therefore be dismissed.

This reasoning was followed by Mr. Justice Noël in *Paul v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (not yet reported, January 29, 1993, 93-T-86).

At the same time, other decisions of this Court have held that stays of deportation orders can be issued when leave to appeal a negative decision pursuant to subsection 114(2) [*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (as am. by S.C. 1992, c. 49 s. 102)] is

était défavorable parce que mon mariage n'avait pas été contracté de bonne foi. C'était après qu'il eut discuté de mon cas avec son surveillant. Je crois en vérité, d'après tout ce que m'a dit M. Carnegie, qu'à son avis il s'agissait en fait d'un mariage contracté de bonne foi, même si la décision finalement rendue a été différente.

Se pose d'abord la question de savoir si cette Cour a compétence pour prononcer le sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi dans un cas comme celui qui se présente en l'espèce. C'est là un point sur lequel les opinions de différents membres de cette Cour divergent nettement. Dans la décision *Ali c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (encore inédite, le 17 novembre 1992, 92-T-1647), le juge Strayer a conclu à l'inexistence d'une telle compétence. Ce qui suit est le texte intégral de cette décision:

La seule ordonnance virtuellement contestée dans la demande d'autorisation en vue de demander un contrôle judiciaire est la décision de l'agent d'immigration ayant refusé d'accorder un traitement particulier pour des considérations humanitaires. Le requérant demande la suspension d'une mesure de renvoi en attendant l'issue de cette demande.

La suspension, chacun le sait, ne peut être accordée en vue d'empêcher qu'une mesure de renvoi soit exécutée si la validité de cette mesure n'est pas contestée. [Voir par exemple *Asumadu c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1988), 113 N.R. 150 (C.A.F.); *Akyampong c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1992), 18 Imm. L.R. (2d) 18 (C.A.F.).] La contestation d'une décision défavorable à l'endroit d'une revendication du statut de réfugié est en fait la contestation de la validité de l'exécution d'une mesure de renvoi prise sous réserve de la reconnaissance du statut de réfugié [*Behene c. M.E.I.*, inédit, jugement rendu le 13 avril 1992, 92-A-2193 (C.A.F.)]. Toutefois, la contestation de l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 114(2) n'est en aucune façon la contestation de la validité de l'exécution d'une mesure de renvoi. Le caractère exécutoire de la mesure de renvoi n'est pas légalement tributaire d'une décision défavorable ou de toute décision discrétionnaire rendue en vertu du paragraphe 114(2).

La demande de suspension doit par conséquent être rejetée.

Ce raisonnement a été suivi par le juge Noël dans la décision *Paul c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (encore inédite, 29 janvier 1993, 93-T-86).

Pourtant, il a été jugé dans d'autres décisions de cette Cour que le sursis à l'exécution d'une mesure d'expulsion peut être prononcé dans un cas où a été présentée une demande d'autorisation d'interjeter appel d'une décision défavorable rendue en vertu du

under review.¹ This is based on the wording of section 18.2 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)] which section came into force on February 1, 1992:

18.2 On an application for judicial review, the Trial Division may make such interim orders as it considers appropriate pending the final disposition of the application.

I note that this provision does not merely state that the Court may suspend or alter a decision or order which is before it on judicial review pending final disposition of the application. It is more broadly framed than that. It states that the Trial Division “may make such interim orders as it considers appropriate pending”

Prior to the enactment of that amendment, it was clear from a number of decisions, that the Court had jurisdiction to grant stays to protect the integrity of proceedings which were before the Court. The Court’s authority to grant stays of tribunal orders is discussed in Sgayias, Kinnear, Rennie and Saunders, *Federal Court Practice 1990*, at page 259:

Where a stay is sought against the proceedings or order of a tribunal or administrative body, a preliminary question to be considered is whether the Federal Court has the authority to stay the proceedings of the tribunal or administrative body. Section 50 does not provide the power to stay such proceedings. However, in *N.B. Electric Power Comm. v. Maritime Electric Co.*, [1985] 2 F.C. 13, 60 N.R. 352 (Fed. C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused (1985), 64 N.R. 240n (S.C.C.), the Court of Appeal held that it had the implied jurisdiction to stay such proceedings pending an appeal of a tribunal’s decision. Any question as to the scope of the ruling in the case has been removed by the decisions of the Court of Appeal in *Yri-York Ltd. v. A.G. (Can.)*, [1988] 3 F.C. 186, 30 Admin. L.R. 1, 21 C.P.R. (3d) 161, 16 F.T.R. 319 (note), 83 N.R. 195 (C.A.), and *Toth v. Can. (Min. of Employment & Immigration)* (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 123, 86 N.R. 302 (Fed. C.A.).

¹ *Hosein v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992), 17 Imm. L.R. (2d) 125 (F.C.T.D.); *Hamilton v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 1 F.C. 3 (T.D.).

paragraphe 114(2) [*Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2] (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102)¹. Ce point de vue repose sur le texte de l’article 18.2 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)], entré en vigueur le 1^{er} février 1992:

18.2 La Section de première instance peut, lorsqu’elle est saisie d’une demande de contrôle judiciaire, prendre les mesures provisoires qu’elle estime indiquées avant de rendre sa décision définitive.

Faisons remarquer que cette disposition ne dit pas simplement que la Cour peut surseoir à l’exécution d’une décision ou d’une ordonnance faisant l’objet, devant elle, d’une demande de contrôle judiciaire, ou modifier cette décision ou ordonnance, avant de rendre sa décision définitive sur ladite demande. Sa portée est plus large. Elle dispose en effet que la Section de première instance «peut . . . prendre les mesures provisoires qu’elle estime indiquées avant».

Antérieurement à l’adoption de cette modification, plusieurs décisions établissaient clairement que la Cour avait compétence pour accorder des sursis aux fins d’assurer l’intégrité de toute procédure engagée devant la Cour. La question du pouvoir de la Cour pour surseoir à l’exécution d’ordonnances de tribunaux est traitée par Sgayias, Kinnear, Rennie et Saunders dans *Federal Court Practice 1990*, à la page 259:

[TRADUCTION] Lorsqu’un sursis est demandé à l’égard d’une procédure introduite devant un tribunal ou un corps administratif, ou à l’égard d’une ordonnance de l’un ou l’autre, doit être abordée à titre préliminaire la question de savoir si la Cour fédérale détient le pouvoir de suspendre les procédures de ce tribunal ou corps administratif. L’article 50 n’est pas attributif d’un tel pouvoir. Toutefois, dans l’arrêt *Comm. d’énergie électrique du N.-B. c. Maritime Electric Co.*, [1985] 2 C.F. 13, 60 N.R. 352 (C.A.F.), autorisation d’en appeler devant la C.S.C. refusée (1985), 64 N.R. 240n (C.S.C.), la Cour d’appel a statué qu’elle possédait le pouvoir implicite de suspendre de telles procédures en attendant l’issue de l’appel interjeté contre la décision d’un tribunal. Tous les doutes qui ont pu planer quant à la portée de cet arrêt ont été levés par les arrêts rendus par la Cour d’appel fédérale dans les affaires *Yri-York Ltd. c. Can. (P.G.)*, [1988] 3 C.F. 186, 30 Admin. L.R. 1, 21 C.P.R. (3d) 161, 16 F.T.R. 319 (note), 83 N.R. 195 (C.A.), et *Toth c. Can.*

¹ *Hosein c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1992), 17 Imm. L.R. (2d) 125 (C.F. 1^{re} inst.); *Hamilton c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1991] 1 C.F. 3 (1^{re} inst.).

Section 18.2, as noted, is more broadly framed than merely according the Court authority to preserve the effectiveness and the integrity of the proceedings before it. Section 18.2 appears to be modelled on section 4 of the Ontario *Judicial Review Procedure Act*, R.S.O. 1990, c. J-1. A comparable provision is also found in the United Kingdom, *Rules of the Supreme Court*, O. 53, r. 3(10)(a). See, for example, *Regina v. Licensing Authority Established under Medicines Act 1968, Ex parte Smith Kline & French Laboratories Ltd. (No. 2)*, [1990] 1 Q.B. 574 (C.A.); *Regina v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Herbage*, [1987] 1 Q.B. 872 and Wade, *Administrative Law*, 6th ed., 1988, at pages 671 ff.

The rationale behind provisions such as section 18.2 is to grant the court authority to preserve the *status quo*² when judicial review is being sought. Prior to express authority being given to exercise such relief, there was a reluctance on the part of courts to interfere with the statutory duty of a government official or minister. There was for many years a reluctance generally to grant injunctions against the Crown. Section 18.2 and provisions like it, such as section 4 of the Ontario *Judicial Review Procedure Act*, give the court authority to grant interlocutory injunctions in the context of a judicial review proceeding in order to preserve the *status quo*.

The only reason an applicant seeks a subsection 114(2) ruling is to allow him or her to stay in Canada and apply for landing here. If the immigration officer's decision with respect to the genuineness of the applicant's marriage had been different, and her subsection 114(2) application consequently allowed, there would have been no order issued requiring her to leave the country on February 26. Had a decision with respect to the applicant's marriage been made in

² *People First of Ontario et al. v. Regional Coroner of Niagara et al.* (1991), 54 O.A.C. 182 (C.A.); *Middlesex (County) v. Ontario (Minister of Municipal Affairs)*, [1992] O.J. No. 1145 (Gen. Div.) (Q.L.) and *Dennison v. Algonquin College of Applied Arts and Technology et al.* (1990), 38 O.A.C. 134 (Div. Ct.).

(*Min. de l'Emploi et de l'Immigration*) (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 123, 86 N.R. 302 (C.A.F.).

L'article 18.2, je le répète, ne se borne pas à simplement conférer à la Cour compétence pour préserver l'efficacité et l'intégrité de toute procédure introduite devant elle. Il semble s'inspirer de l'article 4 de la *Loi sur la procédure de révision judiciaire* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. J-1. Une disposition analogue existe également au Royaume-Uni dans les *Rules of the Supreme Court*, O. 53, r. 3(10)(a). Voir, par exemple, *Regina v. Licensing Authority Established under Medicines Act 1968, Ex parte Smith Kline & French Laboratories Ltd. (No. 2)*, [1990] 1 Q.B. 574 (C.A.); *Regina v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Herbage*, [1987] 1 Q.B. 872, et Wade, *Administrative Law*, 6^e éd., 1988, aux pages 671 et suivantes.

La raison d'être de dispositions comme l'article 18.2 est d'investir les cours du pouvoir de maintenir le statu quo² chaque fois qu'il y a demande de contrôle judiciaire. Antérieurement à l'attribution expresse du pouvoir d'accorder un tel redressement, les cours hésitaient à s'immiscer dans l'exécution par un fonctionnaire ou un ministre de l'obligation légale lui incombant. Il existait pendant bien des années une réticence générale à rendre des injonctions contre la Couronne. Or, l'article 18.2 et les dispositions analogues, telles que l'article 4 de la *Loi sur la procédure de révision judiciaire* de l'Ontario, autorisent les cours à accorder des injonctions interlocutoires destinées à maintenir le statu quo dans le contexte d'une procédure de contrôle judiciaire.

Un requérant ne demande une décision visée au paragraphe 114(2) qu'afin de pouvoir rester au Canada pour y demander le droit d'établissement. En l'espèce, si la décision de l'agent d'immigration relativement au caractère véritable du mariage de la requérante avait été différente et qu'on eût en conséquence fait droit à sa demande fondée sur le paragraphe 114(2), la mesure exigeant qu'elle quitte le pays le 26 février n'aurait pas été prise. À supposer

² *People First of Ontario et al. v. Regional Coroner Niagara et al.* (1991), 54 O.A.C. 182 (C.A.); *Middlesex (County) v. Ontario (Minister of Municipal Affairs)*, [1992] O.J. No. 1145 (Div. gén.) (Q.L.) et *Dennison v. Algonquin College of Applied Arts and Technology et al.* (1990), 38 O.A.C. 134 (C. div.).

sufficient time to allow her to appeal that decision and had leave been granted, it is unlikely that the order requiring her to leave the country would have issued. The execution of the removal order is intimately bound up with the subsection 114(2) application.

While I recognize that some of my colleagues have a different interpretation of section 18.2, I cannot conclude that I am precluded from granting the relief sought because there is no jurisdiction to do so. The difference of views which exist in the Trial Division is clearly an issue upon which it would be desirable to have a decision by the Federal Court of Appeal.

In any event, since in my view I have jurisdiction pursuant to section 18.2, to grant the order sought, the question becomes whether such an order should be given in this case. There are usually three considerations considered relevant in such determination: (1) does the applicant have an arguable case? (2) will the applicant suffer irreparable harm if an order is not given? (3) does the balance of convenience lie in the applicant's or the respondent's favour? Refer *Toth v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 123 (F.C.A.).

With respect to an arguable case, I conclude that such exists. It is very disconcerting that the applicant in this case made repeated requests (in August and October 1992) to have a marriage interview which requests were ignored. Had interviews occurred at that time, there would have been adequate opportunity for the results arising therefrom to have been challenged by seeking leave to appeal and settled before February 26. Instead, the applicant is called to a marriage interview just before deportation is to be effected so that there is no opportunity to challenge any decision arising therefrom before that time. What is more, in this case, the evidence to this point (i.e., from the applicant's point of view) indicates that while the person who conducted the marriage interview appeared to conclude that the marriage was probably *bona fide*, someone else (his supervisor) overruled that decision for reasons which were never

qu'une décision concernant le mariage de la requérante eût été rendue à temps pour qu'elle puisse en interjeter appel et que l'autorisation d'appel lui eût été accordée, il est peu probable qu'eût été prise à son égard la mesure de renvoi. Or, l'exécution de celle-ci est intimement reliée à la demande fondée sur le paragraphe 114(2).

Bien que reconnaissant que certains de mes collègues donnent à l'article 18.2 une interprétation différente, je ne puis conclure à l'impossibilité, pour cause d'incompétence, d'accorder le redressement sollicité en l'espèce. De toute évidence, cette divergence d'opinions au sein de la Section de première instance constitue un point qu'il serait souhaitable de voir tranché par la Cour d'appel fédérale.

Quoi qu'il en soit, puisque je m'estime habilitéée par l'article 18.2 à rendre l'ordonnance demandée, la question qui se pose est celle de savoir s'il y a lieu à une telle ordonnance en l'espèce. Trois considérations sont normalement tenues pour pertinentes aux fins de cette détermination, à savoir: (1) l'argument du requérant est-il soutenable? (2) le requérant subira-t-il un préjudice irréparable si une ordonnance n'est pas rendue? (3) la prépondérance des inconvénients joue-t-elle en faveur du requérant ou bien de l'intimé? Voir *Toth c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 123 (C.A.F.).

En ce qui concerne la qualité soutenable de l'argument, je conclus que celui avancé en l'espèce possède cette qualité. Il est fort troublant de constater que la requérante en l'espèce a fait d'itératives demandes (en août et en octobre 1992) pour obtenir une entrevue au sujet de son mariage, lesquelles sont restées sans écho. Si des entrevues avaient eu lieu à ce moment-là, il y aurait eu suffisamment de possibilités d'en contester les résultats au moyen d'une demande d'autorisation d'appel, et, ainsi, de faire régler l'affaire avant le 26 février. Ce qui s'est passé, toutefois, c'est que la requérante s'est vu convoquer à une entrevue au sujet de son mariage juste avant la date prévue de l'expulsion, de sorte qu'elle n'a eu aucune possibilité de contester avant cette date la décision prise à la suite de l'entrevue. Qui plus est, en l'espèce, tout indique jusqu'ici (c.-à-d. du point de vue de la requérante) que la personne qui a mené l'entre-

communicated to the applicant and to which she never had an opportunity to respond.

With respect to the balance of convenience, there is no doubt that this weighs in the applicant's favour. The applicant has been in this country with her children since 1988. The additional time which would expire as a result of an order requiring the respondent to stay the deportation order until the applicant's leave application, and if successful, judicial review application, is determined is, by comparison, minimal. On the other hand, the disruption to the applicant's life which would occur if she were required now to return with her two children to Trinidad and then be returned to Canada, at a later date, is much greater.

The consideration which is most difficult to assess is whether or not it can be said that the applicant will suffer irreparable harm if a stay is not granted. There are decisions in this Court which indicate that when a person is being returned to a country when there is no threat of physical danger or persecution it is hard to argue that irreparable harm will exist: *Kerrutt v. Minister of Employment and Immigration* (1992), 53 F.T.R. 93 (F.C.T.D.); *Khan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (November 6, 1992, 92-T-1311, not yet reported). In addition, it is my understanding from counsel for the respondent that if leave is granted allowing the applicant to commence a proceeding for judicial review, then, the respondent will fly the applicant, and presumably her two children as well, back to Canada at the respondent's expense. I understood counsel to refer to section 52.1 [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 17] of the *Immigration Act*. That section only seems to operate when the removal order is set aside and this would not be the case at the leave stage.

Also the respondent's own administrative directives indicate that the separation of spouses normally

vue au sujet du mariage a semblé conclure au caractère probablement véritable de ce mariage, mais que quelqu'un d'autre (son surveillant) a annulé cette décision pour des motifs qui n'ont jamais été communiqués à la requérante et auxquels elle n'a jamais eu la possibilité de répondre.

Sur la question de la prépondérance des inconvénients, il ne fait aucun doute que ce facteur joue en faveur de la requérante. Elle habite ce pays avec ses enfants depuis 1988. Se révèle donc minime par comparaison le temps qui s'écoulerait encore à la suite d'une ordonnance obligeant l'intimé à surseoir à l'exécution de la mesure d'expulsion en attendant que soit rendue une décision sur la demande d'autorisation présentée par la requérante et, s'il y est fait droit, sur la demande de contrôle judiciaire. Serait nettement plus grand, par ailleurs, le bouleversement qui se produirait dans la vie de la requérante si elle était maintenant obligée de retourner avec ses deux enfants à la Trinité pour ensuite revenir au Canada.

La considération qui présente la plus grande difficulté d'appréciation est celle consistant à déterminer si la requérante subira un préjudice irréparable si le sursis n'est pas accordé. Il ressort de certaines décisions de cette Cour que, quand une personne se fait renvoyer dans un pays où n'existe aucune menace de danger physique ou de persécution, on peut difficilement alléguer le préjudice irréparable: *Kerrutt c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1992), 53 F.T.R. 93 (1^{re} inst.); *Khan c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (le 6 novembre 1992, 92-T-1311, encore inédit). En outre, l'avocat de l'intimé m'a indiqué que si l'autorisation d'introduire une procédure de contrôle judiciaire est accordée à la requérante, l'intimé la fera revenir par avion au Canada—accompagnée de ses deux enfants, je présume—, aux frais de l'État. Si j'ai bien compris, l'avocat a mentionné l'article 52.1 [édictee par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 17] de la *Loi sur l'immigration*. Or, celui-ci ne semble s'appliquer que s'il y a annulation de la mesure de renvoi, ce qui n'est pas le cas au stade de la demande d'autorisation.

Il se dégage d'ailleurs des directives administratives de l'intimé lui-même que la séparation des con-

entails hardship to the individuals concerned. Paragraph 9.06(2) of the Immigration Guidelines states:

Requests for visa exemption made by spouses of Canadian residents will be sympathetically examined bearing in mind that separation of spouses in genuine marriages entails hardship which normally warrants the exercise of special relief (see procedures in IE 9.14 for exceptions). In the case of a genuine marriage, that is, a marriage of substance and of likely duration that has been entered into in good faith, and not merely for immigration purposes, it is not necessary for the persons concerned to prove additional hardship in order for a request for relief from A9(1) to be processed.

In the circumstances of this case, I think there is an overriding consideration which argues for granting a stay of the removal order: the eleventh-hour situation in which the applicant and her children find themselves was caused by the respondent. If the respondent had conducted the marriage interviews the previous August or October, as requested, the applicant would not be in the position she finds herself. She would have had an opportunity to test the validity of any decision made before being required to leave the country. To call someone in for a marriage interview on the eve of deportation, to have her told by the interviewer that everything looked good, to have that decision reversed by a supervisor with no explanation given to the applicant and, then, to have a removal order executed before the applicant even has an opportunity to obtain leave to challenge the decision smacks of unfairness.

The Court does not look favourably upon applicants who pop up at the last minute, before a removal order is to be executed, with a new spouse or with new requests for humanitarian and compassionate reviews. The position in which they put themselves is largely of their own making. In this case, the position in which the applicant and her children find themselves is largely of the respondent's making. Thus, I find it appropriate to grant a stay of the removal order pending disposition of the applicant's leave application and if leave is granted, until final disposition of her judicial review application.

jointly occasionne normalement des difficultés pour les personnes concernées. Le paragraphe 9.06 2) du Guide de l'immigration porte en effet:

On examinera favorablement les demandes de dispense de visa présentées par les conjoints de résidents canadiens, en tenant compte du fait que la séparation des conjoints ayant contracté un mariage véritable occasionne des difficultés justifiant habituellement des mesures spéciales (voir les formalités exposées à l'IE 9.14 pour les exceptions). Dans le cas d'un mariage véritable, c'est-à-dire d'une union solide, reposant sur des bases durables et contractée de bonne foi et non simplement aux fins de l'immigration, il n'est pas nécessaire que les personnes concernées prouvent qu'elles rencontreront d'autres difficultés pour que soit examinée une demande de dispense de l'application du L9(1).

Dans les circonstances qui se présentent en l'espèce, je crois qu'il existe une considération prépondérante qui milite en faveur du sursis à l'exécution de l'ordonnance de renvoi: c'est l'intimé qui a mis la requérante et ses enfants dans une situation où tout doit se faire à la dernière heure. Si l'intimé avait tenu les entrevues au sujet du mariage aux mois d'août ou d'octobre de l'année précédente, comme le lui avait demandé la requérante, celle-ci ne se serait pas trouvée dans cette situation. Elle aurait eu la possibilité de faire vérifier, avant d'être obligée de quitter le pays, la validité de toute décision rendue. Qu'une personne soit convoquée à une entrevue au sujet de son mariage à la veille d'être expulsée, qu'elle se fasse dire par l'interrogateur que c'était prometteur, que cette décision soit annulée par un surveillant sans qu'aucune explication ne soit donnée à la requérante et puis qu'une mesure de renvoi soit exécutée avant même que la requérante n'ait la possibilité de demander l'autorisation de contester la décision, voilà qui sent l'injustice.

La Cour ne voit pas d'un bon œil les requérants qui arrivent au dernier moment, avant l'exécution prévue d'une mesure de renvoi, nouvellement mariés ou présentant de nouvelles demandes d'examen pour des raisons d'ordre humanitaire. Ils sont dans une large mesure l'auteur de leur propre malheur. En l'espèce, toutefois, la situation dans laquelle se trouvent la requérante et ses enfants est en grande partie imputable à l'intimé. Il convient donc, selon moi, d'accorder le sursis à l'exécution de la mesure de renvoi en attendant qu'il soit statué sur la demande d'autorisation de la requérante et, s'il y est fait droit, jusqu'à ce que soit rendue la décision définitive sur sa demande de contrôle judiciaire.