

A-552-80

A-552-80

Enrique Alberto Jiminez-Perez and Anne Irena Reid (Applicants) (Respondents)

v.

Minister of Employment and Immigration, Jean Boisvert, Immigration Officer, in his capacity as Manager, Canada Immigration Centre, Winnipeg and Susan Lawson, Immigration Officer (Respondents) (Appellants)

Court of Appeal, Urie, Le Dain JJ. and Lalande D.J.—Winnipeg, March 10; Ottawa, May 25, 1982.

Immigration — Appeal — Departure notice — Appeal from order of Trial Division granting application for mandamus and ordering Minister and immigration officials to permit respondent's application for landing from within Canada, and to consider and decide on landing and sponsorship applications — Respondent advised by immigration officers that landing and sponsorship applications delayed until he applied for immigrant visa outside Canada — Whether appellants have duty to allow respondent to apply for exemption from s. 9(1) requirements, based on humanitarian grounds, without leaving country — Appeal dismissed — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 2(1), 9, 19(2)(d), 115(1)(ii),(2) — Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, ss. 6, 13.

This is an appeal from an order of the Trial Division granting an application for *mandamus* and ordering the appellant Minister and Immigration Officers to: (1) permit the respondent Jiminez-Perez to apply for landing, or permanent residence, from within Canada without having first applied for and obtained an immigration visa outside Canada, (2) consider his application for landing including the possibility of admission by way of special relief on compassionate and humanitarian grounds, and to make a decision thereon, and (3) to consider and decide on the sponsorship of his application by his fiancée, the respondent Reid. The respondent Jiminez-Perez, a citizen of Mexico, was the subject of a 1980 inquiry under the *Immigration Act, 1976* resulting in a departure notice being issued against him April 16, 1980, effective July 15, 1980. Jiminez-Perez had lived for three years with the respondent Reid, a Canadian citizen, who bore his child June 13, 1980. Three letters, dated April 10, June 24 and June 30, 1980, were written by solicitors on Jiminez-Perez' behalf explaining his situation and Reid's sponsorship intentions, and also setting out the humanitarian grounds. On July 2, 1980, respondents had an interview with an Immigration Officer, the appellant Lawson, who indicated that Jiminez-Perez' application could not be processed until he applied for a visa from outside Canada, and, in addition, that the sponsorship application would be held up until he did so. The issue is whether the appellants have a duty to permit the respondent Jiminez-Perez to make an application for landing from within Canada when he requests an exemp-

Enrique Alberto Jiminez-Perez et Anne Irena Reid (requérants) (intimés)

a c.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Jean Boisvert, agent d'immigration, en sa qualité de directeur du Centre d'immigration Canada de Winnipeg, et Susan Lawson, agent d'immigration (intimés) (appelants)

Cour d'appel, juges Urie et Le Dain, juge suppléant Lalande—Winnipeg, 10 mars; Ottawa, 25 mai 1982.

c

Immigration — Appel — Avis d'interdiction de séjour — Appel formé contre une ordonnance par laquelle la Division de première instance a accueilli une demande de mandamus et a ordonné au Ministre et aux agents d'immigration de permettre à l'intimé de faire, pendant qu'il se trouve au Canada, une demande de droit d'établissement et de parrainage et de statuer sur celles-ci — Les agents d'immigration ont avisé l'intimé que les demandes de droit d'établissement et de parrainage seraient laissées en suspens jusqu'à ce qu'il demande un visa d'immigrant à l'extérieur du Canada — Il échet d'examiner si les appelants sont tenus d'autoriser l'intimé, sans quitter le pays, à demander une dispense, pour des motifs d'ordre humanitaire, des exigences prévues à l'art. 9(1) — Appel rejeté — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 2(1), 9, 19(2)(d), 115(1)(ii),(2) — Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 6, 13.

Appel est formé contre une ordonnance par laquelle la Division de première instance a accueilli une demande de *mandamus* et a ordonné au Ministre et aux agents d'immigration, appelants: (1) de permettre à l'intimé Jiminez-Perez de faire, pendant qu'il se trouve au Canada, une demande de droit d'établissement ou de résidence permanente sans avoir au préalable demandé et obtenu un visa d'immigrant à l'extérieur du Canada; (2) d'examiner sa demande de droit d'établissement, notamment la possibilité d'admission, à titre de mesure spéciale, pour des considérations d'ordre humanitaire et de compassion et de rendre une décision à l'égard de cette demande; et (3) d'examiner le parrainage de sa demande par sa fiancée, l'intimée Reid, et de statuer sur ce parrainage. L'intimé Jiminez-Perez, citoyen mexicain, fit l'objet d'une enquête tenue en 1980 en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976*, laquelle enquête aboutit à l'émission contre lui, le 16 avril 1980, d'un avis d'interdiction de séjour, la date d'entrée en vigueur de cet avis étant le 15 juillet 1980. Jiminez-Perez avait vécu pendant trois ans avec l'intimée Reid, citoyenne canadienne, qui lui donna un enfant le 13 juin 1980. Trois lettres, datées du 10 avril, du 24 juin et du 30 juin 1980 furent écrites par les avocats de Jiminez-Perez, expliquant sa situation et les intentions de parrainage de Reid, et exposant aussi les motifs d'ordre humanitaire. Le 2 juillet 1980, les intimés eurent un entretien avec un agent d'immigration, l'appelante Lawson, qui fit savoir que la demande de Jiminez-Perez ne pourrait être instruite tant qu'il n'aurait pas demandé un visa à l'extérieur du Canada, et

tion, on compassionate or humanitarian grounds, from the requirement that he must first have applied for and obtained an immigrant visa outside Canada.

Held, appeal dismissed. Because sections 9 and 19(2)(d) of the *Immigration Act, 1976*, as supported by the statutory definitions of "visa" and "visa officer", require that a visa be applied for and obtained outside Canada, the appellants argue that they are prevented from allowing Jiminez-Perez' application for landing to be made from within Canada, without having met that requirement. Although the respondents rely on the opening words of subsection 9(1), "Except in such cases as are prescribed . . ." as allowing an exemption for Jiminez-Perez from the subsection 9(1) requirement, those words merely confer authority on the Governor in Council to make exceptions to the rule in subsection 9(1) for certain categories of immigrants, as opposed to individuals. However, respondents' argument that subsection 115(2), where it states, "or otherwise facilitate . . ." confers jurisdiction on the Governor in Council to allow an immigrant in a particular case to be relieved of the section 9 requirement, is valid. Administrative fairness requires that the request for an exemption from section 9 can be made to local Department officials. The application for landing and request for exemption should be dealt with together. The application, including the request for exemption and sponsorship of the applicant, must be considered and disposed of by decision.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Minister of Manpower and Immigration v. Tsiafakis, [1977] 2 F.C. 216 (C.A.).

APPEAL.

COUNSEL:

Arne Peltz for respondents (applicants).
Harry Gliner for appellants (respondents).

SOLICITORS:

Ellen St. Community Legal Services, Winnipeg, for respondents (applicants).
Deputy Attorney General of Canada for appellants (respondents).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: This is an appeal from an order of the Trial Division [Federal Court, T-3232-80, judgment dated July 9, 1980] granting an application for *mandamus* and ordering the appellant

qu'en outre, la demande de parrainage serait laissée en suspens jusqu'à ce qu'il l'eût fait. La question est de savoir si les appelants sont tenus d'autoriser l'intimé Jiminez-Perez à faire, pendant qu'il se trouve au Canada, une demande de droit d'établissement lorsqu'il demande, pour des motifs d'ordre humanitaire ou de compassion, une dispense de l'exigence qu'il doit avoir demandé et obtenu un visa d'immigrant à l'extérieur du Canada.

Arrêt: l'appel est rejeté. Étant donné que les articles 9 et 19(2)d) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, que viennent préciser les définitions données par la loi de «visa» et de «agent des visas», exigent qu'on demande et obtienne un visa à l'extérieur du Canada, les appelants font valoir qu'ils ne peuvent autoriser Jiminez-Perez à faire, pendant qu'il se trouve au Canada, une demande de droit d'établissement sans avoir rempli cette condition. Bien que les intimés prétendent que l'expression de début du paragraphe 9(1) «Sous réserve des dispositions réglementaires . . .» autorise l'octroi à Jiminez-Perez d'une dispense de la condition du paragraphe 9(1), cette expression confère simplement au gouverneur en conseil le pouvoir de faire des exceptions à la règle énoncée au paragraphe 9(1) pour certaines catégories d'immigrants, par opposition à des cas individuels. Toutefois, est fondé l'argument des intimés que le paragraphe 115(2), où il est dit «ou autrement faciliter . . .», permet au gouverneur en conseil de dispenser un immigrant, dans un cas donné, de la condition de l'article 9. L'équité administrative exige que la demande de dispense de l'application de l'article 9 puisse être faite au niveau ministériel local. La demande de droit d'établissement et la demande de dispense doivent être instruites ensemble. La demande, y compris la demande de dispense et le parrainage du requérant, doit être examinée et tranchée au moyen d'une décision.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsiafakis, [1977] 2 C.F. 216 (C.A.).

APPEL.

AVOCATS:

Arne Peltz pour les intimés (requérants).
Harry Gliner pour les appelants (intimés).

PROCUREURS:

Contentieux d'Ellen St. Community, Winnipeg, pour les intimés (requérants).
Le sous-procureur général du Canada pour les appelants (intimés).

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

LE JUGE LE DAIN: Appel est formé contre une ordonnance par laquelle la Division de première instance [Cour fédérale, T-3232-80, jugement en date du 9 juillet 1980] a accueilli une demande de

Minister and immigration officers to permit the respondent Jiminez-Perez to apply for landing, or permanent residence, from within Canada without having first applied for and obtained an immigrant visa outside Canada; to consider his application for landing, including the possibility of admission by way of special relief on compassionate or humanitarian grounds, and to make a decision thereon; and to consider and decide upon the sponsorship of his application by his fiancée, the respondent Reid.

The essential facts are established by the respondents' affidavits in support of the application for *mandamus*. The respondent Reid is a Canadian citizen who was separated from her husband S. A. Reid in 1977 and divorced from him on June 23, 1980. For about three years prior to her affidavit on July 7, 1980 she had been living with the respondent Jiminez-Perez, a citizen of Mexico. In April, 1980 the respondent Jiminez-Perez was the subject of an inquiry under the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, which resulted in a departure notice against him on the grounds that he had overstayed as a visitor since July 7, 1979, had engaged in unauthorized employment, and was not in possession of a passport. The departure notice, issued on April 16, 1980, required him to leave Canada on or before July 15, 1980. At the time of the inquiry the respondent Reid was expecting his child, which was born on June 13, 1980. On April 10, 1980 the respondents' solicitor wrote a letter to the Canada Immigration Centre in Winnipeg, where the respondents were living, stating why the respondent Jiminez-Perez should not be required to leave Canada. The letter indicated the intention of the respondent Reid to sponsor an application for permanent residence by the respondent Jiminez-Perez as her fiancé as soon as her divorce was final. On June 24, 1980, about ten days after the birth of her daughter, and a day after her divorce became final, the respondent Reid attended at the Canada Immigration Centre, Winnipeg, and delivered a letter from her solicitor to the appellant Mr. Jean Boisvert, Manager, requesting that Mr. Boisvert consider an application for landing by the respondent Jiminez-Perez and a sponsorship of his applica-

mandamus et a ordonné au Ministre appelant et aux agents d'immigration: de permettre à l'intimé Jiminez-Perez de faire, pendant qu'il se trouve au Canada, une demande de droit d'établissement ou de résidence permanente sans avoir au préalable demandé et obtenu un visa d'immigrant à l'extérieur du Canada; d'examiner sa demande de droit d'établissement, notamment la possibilité d'admission, à titre de mesure spéciale, pour des considérations d'ordre humanitaire ou de compassion et de rendre une décision à l'égard de cette demande; et d'examiner le parrainage de sa demande par sa fiancée, l'intimée Reid, et de statuer sur ce parrainage.

Les faits essentiels sont établis dans les affidavits soumis par les intimés à l'appui de la demande de *mandamus*. En 1977, l'intimée Reid, de citoyenneté canadienne, et son époux, S. A. Reid, se sont séparés. Elle a divorcé d'avec lui le 23 juin 1980. Pendant environ trois ans avant le dépôt de son affidavit, le 7 juillet 1980, elle a vécu avec l'intimé Jiminez-Perez, citoyen mexicain. En avril 1980, ce dernier fit l'objet d'une enquête tenue en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, laquelle enquête aboutit à l'émission d'un avis d'interdiction de séjour contre lui aux motifs qu'il était resté au Canada après avoir perdu sa qualité de visiteur le 7 juillet 1979, qu'il avait occupé un emploi sans permis de travail, et qu'il n'avait pas de passeport. L'avis d'interdiction de séjour, émis le 16 avril 1980, lui ordonnait de quitter le Canada au plus tard le 15 juillet 1980. Le 13 juin 1980, les intimés eurent un enfant que l'intimée Reid portait au moment de l'enquête. Le 10 avril 1980, l'avocat des intimés écrivit une lettre au Centre d'immigration du Canada à Winnipeg, où vivaient ceux-ci, pour exposer la raison pour laquelle l'intimé Jiminez-Perez ne devrait pas être obligé de quitter le Canada. Il ressort de cette lettre que l'intimée Reid avait l'intention de parrainer, dès l'irrévocabilité de son divorce, une demande de résidence permanente de l'intimé Jiminez-Perez, à titre de fiancé de cette dernière. Le 24 juin 1980, environ dix jours après la naissance de sa fille, et un jour après que son divorce fut devenu irrévocable, l'intimée Reid se rendit au Centre d'immigration du Canada à Winnipeg, et remit une lettre écrite par son avocat à l'appellant Jean Boisvert, directeur, pour demander à ce dernier d'examiner la demande de droit d'établisse-

tion by the respondent Reid. The letter stated in part:

Mr. Perez wishes to apply for landing in Canada. Ms. Reid wishes to sponsor Mr. Perez's Application pursuant to Section 4 of the Immigration Regulations.

Kindly interview this couple and determine whether their Application will be accepted. If you are of the view that an exception to the existing immigration provisions is required, this is to request that you take the usual steps to effectuate same.

If you are of the opinion that Mr. Perez may not be granted landing, kindly provide to him and to Ms. Reid a written notice refusing the Applications and setting forth all of the reasons.

Mr. Perez wishes to have his Application dealt with through your office and it is not his present intention to apply at an overseas office for his landed immigrant status.

Please give their Applications your consideration. Mr. Perez has been issued with a Departure Notice effective July 15th, 1980. An interview with the couple should be sufficient to disclose the extreme hardship, financial and emotional, should separation of the family so soon after the birth of their child be required.

On July 2, 1980, the respondents attended at the Canada Immigration Centre in Winnipeg where they were interviewed by the appellant Immigration Officer Susan Lawson. On this occasion they were represented by another solicitor who handed the appellant Lawson a letter dated June 30, 1980, addressed to the appellant Boisvert, concerning the respondents' case. The appellant Lawson read the letter and indicated that she was familiar with the history of the case, including the earlier letter of June 24, 1980 to the appellant Boisvert. The letter of June 30, 1980 contained the following passage:

Once you become familiar with this case, I believe that you will find significant humanitarian reasons for making an exception to generally applicable Immigration regulations. I would hope that your office will not insist that Mr. Jiminez-Perez return to his home country, Mexico, in order to make application for permanent residence in Canada. This would cause a disruption and separation of the family unit, and would be particularly unfortunate in view of the fact that a child was born to this couple on June 13th, 1980, only 2 weeks ago. Ms. Reid is presently at home caring for the child and is receiving Unemployment Insurance Maternity Benefits.

The letter of June 30 also quoted at length from the earlier letter of April 10 which had been written to the Department by the former solicitor of the respondents. The affidavit of the respondent Jiminez-Perez contains the following statement in

ment de l'intimé Jiminez-Perez et le parrainage de cette demande par l'intimée Reid. Cette lettre dit notamment:

[TRADUCTION] M. Perez désire faire une demande de droit d'établissement au Canada. M^{me} Reid voudrait parrainer la demande de M. Perez en vertu de l'article 4 du Règlement sur l'immigration.

Veillez accorder une entrevue à ce couple et déterminer si leur demande sera accueillie. Si vous estimez qu'il y a lieu de déroger aux dispositions existantes sur l'immigration, je vous prie par la présente de prendre les mesures nécessaires à cette fin.

Si vous estimez que M. Perez ne peut obtenir le droit d'établissement, veuillez donner à ce dernier et à M^{me} Reid un avis écrit portant rejet des demandes et donnant tous les motifs de rejet.

M. Perez désire que sa demande soit examinée par votre bureau, et, pour le moment, il n'a pas l'intention de demander le statut d'immigrant reçu à un bureau à l'étranger.

Je vous prie d'examiner leurs demandes. M. Perez a reçu un avis d'interdiction de séjour prenant effet le 15 juillet 1980. Une entrevue avec le couple suffira pour faire voir la dure épreuve qui en résulterait, tant sur le plan financier qu'émotif si la famille devait se séparer si tôt après la naissance de l'enfant.

Le 2 juillet 1980, les intimés se rendirent au Centre d'immigration du Canada à Winnipeg, où ils furent examinés par l'appelante Susan Lawson, agent d'immigration. A cette occasion, ils étaient représentés par un autre avocat qui remit à l'appelante Lawson une lettre en date du 30 juin 1980, adressée à l'appelant Boisvert, concernant le cas des intimés. Après avoir lu la lettre, l'appelante Lawson dit qu'elle connaissait bien le dossier de l'affaire et qu'elle avait notamment pris connaissance de la lettre du 24 juin 1980 adressée à l'appelant Boisvert. La lettre du 30 juin 1980 contenait le passage suivant:

[TRADUCTION] Lorsque vous serez au fait de cette affaire, vous trouverez d'importants motifs d'ordre humanitaire pour faire une exception aux règlements d'immigration généralement applicables. J'ose espérer que votre bureau n'exigera pas que M. Jiminez-Perez retourne au Mexique, son pays d'origine, pour faire une demande de résidence permanente au Canada. La cellule familiale en serait perturbée et divisée, et ce serait particulièrement fâcheux en raison du fait que ce couple a eu un enfant le 13 juin 1980, il y a à peine deux semaines. M^{me} Reid reste actuellement à la maison pour s'occuper de l'enfant et touche des prestations de maternité régies par la loi sur l'assurance-chômage.

La lettre du 30 juin a également reproduit une grande partie de la lettre du 10 avril que l'ancien avocat des intimés avait écrite au Ministère. L'affidavit de l'intimé Jiminez-Perez dit ceci au paragraphe 7 concernant l'entrevue du 2 juillet 1980:

paragraph 7 concerning the interview of July 2, 1980:

7. On July 2nd, 1980, I attended at the Canada Immigration Centre, Winnipeg, along with the Applicant Anne Irena Reid and my present counsel. I was interviewed by Immigration Officer Susan Lawson and I requested the opportunity to submit an application for permanent residence. The Respondent Lawson refused to provide to me the appropriate application form, and refused to process any such application until I presented myself at a visa office outside Canada.

Paragraph 7 of the affidavit of the respondent Reid reads as follows concerning the same interview:

7. THAT I requested the opportunity to sponsor my fiance's application for permanent residence. I was permitted to sign Immigration Form 1009, but Ms. Lawson advised me that the application would be held until confirmation was received that my fiance had departed from Canada. Ms. Lawson further indicated that only after such a departure would she approve my sponsorship application, at which time it would be forwarded to the Foreign Visa Office chosen by my fiance. Both my fiance and I objected to Ms. Lawson stating a Mexican address for Mr. Jiminez-Perez on the sponsorship form, since we each wished to have our applications processed within Canada. Ms. Lawson refused to change the said address to our local Winnipeg address. As a result, I signed the form as presented to me, with objection.

By letter dated July 3, 1980 the appellant Lawson advised the respondent Reid of the Department's position with respect to her sponsorship as follows:

This is with reference to the "Sponsorship of Application by a Member of Family Class and Undertaking of Assistance" (form IMM 1009) which you submitted on 02 July 1980 on behalf of your fiance, Enrique-Alberto [sic] Jiminez-Perez.

Immigration legislation does not permit us to consider an undertaking in isolation from an application for permanent residence made by your fiance which, in accordance with Section 9 of the Immigration Act, must be made at one of our offices abroad and assessed by a visa officer.

In her affidavit the respondent Reid states that if the respondent Jiminez-Perez was required to leave Canada in order to make an application for landing it would cause very severe hardship to her, both emotionally and financially, and would have a detrimental effect upon their child.

The issue on the appeal, as I see it, is whether the appellants have a duty to permit the respondent Jiminez-Perez to make an application for landing from within Canada when he requests that he be exempted, on compassionate or humanitarian

[TRADUCTION] 7. Le 2 juillet 1980, je me suis rendu au Centre d'immigration du Canada à Winnipeg avec la requérante Anne Irena Reid et mon avocat actuel. J'ai été examiné par l'agent d'immigration Susan Lawson, et j'ai demandé à soumettre une demande de résidence permanente. L'intimée Lawson a refusé de me fournir une formule de demande appropriée, et d'étudier une telle demande jusqu'à ce que je me sois présenté à un bureau des visas se trouvant à l'extérieur du Canada.

A propos de la même entrevue, le paragraphe 7 de l'affidavit de l'intimée Reid est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] 7. J'ai demandé à parrainer la demande de résidence permanente de mon fiancé. On m'a autorisé à signer la formule d'immigration 1009, mais M^{me} Lawson m'a avisée que la demande serait laissée en suspens jusqu'à ce qu'on reçoive confirmation du fait que mon fiancé a quitté le Canada. M^{me} Lawson a en outre fait savoir que c'est seulement après ce départ qu'elle approuverait ma demande de parrainage, qui serait alors envoyée au bureau des visas étranger choisi par mon fiancé. Mon fiancé et moi avons contesté l'inscription par M^{me} Lawson d'une adresse mexicaine pour M. Jiminez-Perez sur la formule de parrainage, étant donné que nous désirions tous deux que nos demandes soient examinées au Canada. M^{me} Lawson a refusé de remplacer ladite adresse par notre adresse locale à Winnipeg. J'ai donc signé la formule telle quelle, en protestant.

Par lettre en date du 3 juillet 1980, l'appelante Lawson a avisé comme suit l'intimée Reid du point de vue du Ministère relativement à son parrainage:

[TRADUCTION] La présente a trait au «Parrainage d'une demande par un membre de la catégorie de la famille et Engagement d'assistance» (formule IMM 1009) que vous avez soumis le 2 juillet 1980 en faveur de votre fiancé, Enrique-Alberto [sic] Jiminez-Perez.

La législation en matière d'immigration ne nous autorise pas à prendre en considération séparément un engagement et la demande de résidence permanente faite par votre fiancé; celle-ci doit, conformément à l'article 9 de la Loi sur l'immigration, être faite à un de nos bureaux à l'étranger et être examinée par un agent des visas.

Dans son affidavit, l'intimée Reid déclare que si l'intimé Jiminez-Perez était tenu de quitter le Canada afin de faire une demande de droit d'établissement, ce serait pour elle une dure épreuve, tant sur le plan émotif que sur le plan financier, et que l'enfant en souffrirait également.

A mon avis, la question dans le présent appel est de savoir si les appelants sont tenus d'autoriser l'intimé Jiminez-Perez à faire, pendant qu'il se trouve au Canada, une demande de droit d'établissement lorsqu'il demande, pour des motifs d'ordre

grounds, from the requirement that a person who seeks admission to Canada must first have applied for and obtained an immigrant visa outside Canada.

That requirement is laid down in section 9 of the Act, which is as follows:

9. (1) Except in such cases as are prescribed, every immigrant and visitor shall make an application for and obtain a visa before he appears at a port of entry.

(2) Every person who makes an application for a visa shall be assessed by a visa officer for the purpose of determining whether the person appears to be a person who may be granted landing or entry, as the case may be.

(3) Every person shall answer truthfully all questions put to him by a visa officer and shall produce such documentation as may be required by the visa officer for the purpose of establishing that his admission would not be contrary to this Act or the regulations.

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

That a visa is to be obtained outside Canada is further indicated by the definitions of "visa" and "visa officer" in subsection 2(1) of the Act, which are as follows:

2. ...

"visa" means a document issued or a stamp impression made on a document by a visa officer;

"visa officer" means an immigration officer stationed outside Canada and authorized by order of the Minister to issue visas;

An applicant who has not complied with the requirement of subsection 9(1) is inadmissible by reason of paragraph 19(2)(d) of the Act, which is as follows:

19. ...

(2) No immigrant and, except as provided in subsection (3), no visitor shall be granted admission if he is a member of any of the following classes:

(d) persons who cannot or do not fulfil or comply with any of the conditions or requirements of this Act or the regulations or any orders or directions lawfully made or given under this Act or the regulations.

humanitaire ou de compassion, une dispense de l'exigence qu'une personne qui demande à être admise au Canada doive avoir demandé et obtenu un visa d'immigrant à l'extérieur du Canada.

^a Cette condition est imposée par l'article 9 de la Loi, lequel est ainsi rédigé:

9. (1) Sous réserve des dispositions réglementaires, tout immigrant et tout visiteur doivent demander et obtenir un visa avant de se présenter à un point d'entrée.

^b (2) Toute personne qui fait une demande de visa doit être examinée par un agent des visas qui détermine si elle semble être une personne qui peut obtenir le droit d'établissement ou l'autorisation de séjour.

^c (3) Toute personne doit répondre sincèrement aux questions de l'agent des visas et produire toutes les pièces qu'il réclame pour établir que son admission ne contreviendrait ni à la présente loi ni aux règlements.

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

^e

Le fait qu'un visa doit être obtenu à l'extérieur du Canada se trouve précisé par les définitions que donne le paragraphe 2(1) de la Loi de «visa» et d'«agent des visas»:

2. ...

«agent des visas» désigne un agent d'immigration en poste à l'étranger et autorisé par ordre du Ministre à délivrer des visas;

^g

«visa» désigne le document délivré ou le cachet apposé par un agent des visas;

^h Un requérant qui ne s'est pas conformé à l'exigence du paragraphe 9(1) n'est pas admissible en raison de l'alinéa 19(2)d) de la Loi, lequel est ainsi conçu:

19. ...

ⁱ (2) Ne peuvent obtenir l'admission, les immigrants et, sous réserve du paragraphe (3), les visiteurs qui

^j d) ne remplissent pas les conditions prévues à la présente loi ou aux règlements ainsi qu'aux instructions et directives établis sous leur empire.

On the basis of the requirement in section 9 the appellants contend that, far from having a duty to permit an immigrant to apply for landing from within Canada without having first obtained an immigrant visa outside Canada, they are prevented from doing so by the Act.

On the other hand, the respondents invoke provisions of the Act which they contend would permit the respondent Jiminez-Perez to be exempted from the requirement of section 9. The respondents rely in part on the words "Except in such cases as are prescribed" in subsection 9(1). "Prescribed" is defined in subsection 2(1) to mean "prescribed by regulations made by the Governor in Council", and paragraph 115(1)(ii) empowers the Governor in Council to make regulations "prescribing any matter required or authorized by this Act to be prescribed." I am of the view that these provisions confer authority to make exceptions to the rule in subsection 9(1) for certain categories or classes of immigrants or visitors rather than to grant exemptions from the rule in individual cases. It contemplates exceptions of a general, legislative nature to be applied to individual cases. That is what is implied, I think, by the word "prescribed". An example of such a provision is to be found in section 13 of the *Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172*, as amended by *SOR/80-779*, which provides that "A visitor who is a person referred to in Schedule II is not required to make an application for and obtain a visa before he appears at a port of entry." Schedule II sets out certain categories or classes of visitors. There is no such provision in the Regulations respecting immigrants. But the respondents also invoke subsection 115(2) of the Act, which they contend confers authority on the Governor in Council to grant an exemption in a particular case, on compassionate or humanitarian grounds, from the requirement of section 9. Subsection 115(2) is as follows:

115. ...

(2) The Governor in Council may by regulation exempt any person from any regulation made under subsection (1) or otherwise facilitate the admission of any person where the Governor in Council is satisfied that the person should be exempted from such regulation or his admission should be facilitated for reasons of public policy or due to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

Se fondant sur l'exigence de l'article 9, les appelants font valoir que, loin d'avoir l'obligation d'autoriser un immigrant à demander le droit d'établissement pendant qu'il se trouve au Canada sans avoir au préalable demandé un visa d'immigrant à l'extérieur du Canada, ils ne peuvent le faire en raison de la Loi même.

D'autre part, les intimés invoquent les dispositions de la Loi qui, selon eux, permettraient à l'intimé Jiminez-Perez d'être dispensé de la condition de l'article 9. Ils s'appuient en partie sur l'expression «Sous réserve des dispositions réglementaires» employée au paragraphe 9(1). «Prescrit» ou «réglementaire» est défini par le paragraphe 2(1) comme signifiant «fixé ou déterminé par les règlements établis par le gouverneur en conseil», et l'alinéa 115(1)ii) autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements «régissant tout sujet qui, aux termes de la présente loi, peut ou doit l'être par règlement». J'estime que ces dispositions autorisent à faire des exceptions à la règle énoncée au paragraphe 9(1) pour certaines catégories ou classes d'immigrants ou de visiteurs plutôt qu'à accorder des dispenses pour des cas individuels. Il vise des exceptions générales, d'ordre législatif, devant s'appliquer à des cas individuels. C'est ce qui découle, à mon avis, du terme «prescrit» ou «réglementaire». On trouve un exemple d'une telle disposition à l'article 13 du *Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172*, modifié par *DORS/80-779*, qui prévoit que «Un visiteur visé à l'annexe II n'est pas tenu de présenter une demande de visa ou d'obtenir un visa avant de se présenter à un point d'entrée.» L'annexe II énumère certaines catégories ou classes de visiteurs. Une telle disposition n'existe pas dans le Règlement concernant les immigrants. Mais les intimés invoquent également le paragraphe 115(2) de la Loi qui, selon eux, confère au gouverneur en conseil le pouvoir de dispenser de l'exigence de l'article 9 dans un cas donné, pour des motifs d'ordre humanitaire ou de compassion. Le paragraphe 115(2) porte ce qui suit:

115. ...

(2) Lorsqu'il est convaincu qu'une personne devrait être dispensée de tout règlement établi en vertu du paragraphe (1) ou que son admission devrait être facilitée pour des motifs de politique générale ou des considérations d'ordre humanitaire, le gouverneur en conseil peut, par règlement, dispenser cette personne du règlement en question ou autrement faciliter son admission.

The first part of the authority conferred by this subsection is to exempt a person from the provisions of a regulation and not from the provisions of the Act. The requirement that a person who seeks landing must have applied for and obtained an immigrant visa outside Canada is imposed by the Act and not by the Regulations. The only provision in the *Immigration Regulations, 1978* which appears to bear on immigrant visas, as distinct from visitors' visas, is section 6, which spells out the conditions on which an immigrant visa may be issued to a member of the family class and accompanying dependents, but does not speak of the place at which an immigrant must apply for and obtain a visa. I agree, however, with the contention that the second part of the authority conferred by subsection 115(2), which is expressed in the words "or otherwise facilitate the admission of any person where the Governor in Council is satisfied that . . . his admission should be facilitated for reasons of public policy or due to the existence of compassionate or humanitarian considerations", is sufficient to permit an immigrant in a particular case to be relieved of the requirement of section 9.

The Act does not indicate how the request for exemption from the requirement of section 9 is to be applied for, nor is there anything in the record that throws light on the departmental practice in this regard, but in my opinion the request is properly made, as a practical matter, to the local immigration officials who may be expected to refer it to the Minister with their recommendation. Such a request falls within the general administration of the Act and, in the absence of special provision, administrative fairness requires that it be capable of being made at the local departmental level. The letters dated June 24 and 30, 1980 addressed to the appellant Boisvert, from which I have quoted above, expressed a sufficiently clear request for exemption on compassionate or humanitarian grounds from the requirement of section 9.

Counsel for the Crown took the position, as I understood his argument, that there had not been a proper request for exemption, the implication being that such a request must be addressed in some other manner directly to the Governor in

La première partie du pouvoir conféré par ce paragraphe autorise à dispenser une personne des dispositions d'un règlement et non de celles de la Loi. L'exigence qu'une personne qui demande le droit d'établissement doit avoir demandé et obtenu un visa d'immigrant à l'extérieur du Canada est imposée par la Loi et non par le Règlement. La seule disposition dans le *Règlement sur l'immigration de 1978* qui semble se rapporter aux visas d'immigrants, par opposition aux visas de visiteurs, est l'article 6, qui énumère les conditions auxquelles un visa d'immigrant peut être délivré à une personne appartenant à la catégorie de la famille et aux personnes à charge qui l'accompagnent, mais cette disposition ne parle pas de l'endroit où un immigrant doit demander et obtenir un visa. Je suis toutefois d'accord avec l'argument que la seconde partie du pouvoir conféré par le paragraphe 115(2) en ces termes: «Lorsqu'il est convaincu . . . que [l']admission [d'une personne] devrait être facilitée pour des motifs de politique générale ou des considérations d'ordre humanitaire, le gouverneur en conseil [peut] . . . ou autrement faciliter son admission», suffit pour permettre à un immigrant, dans un cas donné, d'être dispensé de l'exigence de l'article 9.

La Loi est muette quant à la procédure à suivre pour demander une dispense de la condition de l'article 9. Rien non plus dans le dossier ne jette de la lumière sur la pratique ministérielle à ce sujet, mais j'estime qu'en pratique, la demande doit être soumise aux agents d'immigration locaux qui normalement devraient la transmettre au Ministre avec leurs recommandations. Une telle demande relève de l'application générale de la Loi et, en l'absence d'une disposition spéciale, l'équité administrative exige qu'elle puisse être faite au niveau ministériel local. Les lettres datées du 24 et du 30 juin 1980 adressées à l'appelant Boisvert, dont j'ai cité des extraits ci-dessus, constituent une demande suffisamment claire de dispense, pour des motifs d'ordre humanitaire ou de compassion, de la condition prévue à l'article 9.

Selon l'avocat de la Couronne, si je le comprends bien, la demande de dispense n'a pas été faite de la façon appropriée; ce qui voudrait dire qu'une telle demande doit être adressée, de quelque autre manière, directement au gouverneur en

Council, and that in any event there could not be a duty to permit an application for landing to be made from within Canada unless and until such an exemption had been obtained. As I have indicated, I am of the opinion that administrative fairness requires that a request for exemption from the requirement of section 9 be processed by the local immigration officials. I am further of the view that it is not sound to separate the application for landing from the request for exemption. The respondent Jiminez-Perez seeks to apply for landing from within Canada on the basis that he be granted an exemption from the requirement of section 9 on compassionate or humanitarian grounds. Since the Act contemplates that admission may be granted on this basis in particular cases, a prospective applicant is entitled to an administrative decision upon the basis of an application, and there is, therefore, a correlative duty to permit him to make the application. The application, including the request for exemption and the sponsorship of the application, must be considered and disposed of by decision, and not by an anticipatory attempt to avoid a decision because of its possible effect on the sponsor's right to appeal under section 79 of the Act. The reasoning of this Court in *Minister of Manpower and Immigration v. Tsiafakis*, [1977] 2 F.C. 216 (C.A.) appears to me to apply equally to the present case.

For these reasons I would dismiss the appeal but I would vary the order of the Trial Division by substituting for the words "that they determine whether, in this case, the evidence discloses compassionate and humanitarian considerations that could possibly justify granting landing to him by way of special relief", the words "that they take the necessary steps to enable the Governor in Council to determine whether special relief on compassionate or humanitarian grounds from the requirement of section 9 of the Act should be granted".

URIE J.: I agree.

LALANDE D.J.: I concur.

conseil, et qu'en tout cas, il ne peut y avoir obligation de permettre qu'une demande de droit d'établissement soit faite au Canada, tant et aussi longtemps qu'une telle dispense n'a pas été obtenue. Comme je l'ai indiqué, j'estime que l'équité administrative exige qu'une demande de dispense de la condition de l'article 9 soit examinée par les agents d'immigration locaux. J'estime en outre qu'il n'est pas bon de séparer la demande de droit d'établissement de la demande de dispense. L'intimé Jiminez-Perez cherche à faire, pendant qu'il se trouve au Canada, une demande de droit d'établissement sur la base de l'obtention, pour des motifs d'ordre humanitaire ou de compassion, d'une dispense de la condition de l'article 9. Puisque la Loi prévoit que cette admission peut être accordée sur cette base dans des cas particuliers, un requérant éventuel a droit à une décision administrative sur la base sur laquelle il présente une demande, et il existe donc une obligation corrélative de lui permettre de faire la demande. La demande, y compris la demande de dispense et le parrainage de la demande, doit être examinée et tranchée au moyen d'une décision et non d'une tentative anticipée d'éviter une décision en raison de son effet possible sur le droit d'appel du répondant sous le régime de l'article 79 de la Loi. A mon avis, le raisonnement de cette Cour dans l'affaire *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsiafakis*, [1977] 2 C.F. 216 (C.A.), s'applique également à la présente espèce.

Par ces motifs, je rejetterais l'appel mais je modifierais l'ordonnance rendue par la Division de première instance en remplaçant le membre de phrase [TRADUCTION] «de déterminer s'il ressort de la preuve qu'il existe des considérations d'ordre humanitaire et de compassion pouvant justifier l'octroi au requérant, à titre de mesure spéciale, du droit d'établissement» par [TRADUCTION] «de prendre les mesures nécessaires afin de permettre au gouverneur en conseil de déterminer s'il y a lieu d'accorder, pour des motifs d'ordre humanitaire ou de compassion, une dispense spéciale de la condition prévue à l'article 9 de la Loi».

LE JUGE URIE: Je souscris aux motifs ci-dessus.

LE JUGE SUPPLÉANT LALANDE: Je souscris aux motifs ci-dessus.