

T-5381-81

T-5381-81

Blossom Patricia Reece (Petitioner)

v.

Minister of Employment and Immigration, Guy Bachand, in his capacity as Manager of Canadian Immigration Service and Deputy Solicitor General of Canada (Respondents)

and

D. Lapointe in her capacity as Immigration Officer (Mis-en-cause)

Trial Division, Walsh J.—Montreal, December 14; Ottawa, December 21, 1981.

Judicial review — Prerogative writs — Mandamus, prohibition — Application for permanent residence made from within Canada — Application sponsored by petitioner's husband, a Canadian citizen — Expiry of petitioner's visitor status — Letter from immigration officer to petitioner that application for permanent residence cannot be considered in Canada, pursuant to s. 9 of Act, and that report under s. 27(2)(e) of Act would follow as petitioner now without status — Visitor required, under s. 9, to make application for and obtain visa before appearing at port of entry — Petitioner seeking mandamus ordering Minister to render decision on pending application, and prohibition to prevent holding of inquiry under s. 27(3) of Act until decision on application rendered — Whether letter constitutes decision on merits of application — Whether Act permits consideration of sponsored application made from within Canada — Letter amounts to refusal to consider application — Such refusal not appealable — No requirement that application be considered when not made from abroad — Application for mandamus dismissed — Application for prohibition consequently dismissed — Prohibition not designed to prevent official from performing duty imposed on him by statute — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 6(1), 9(1), 27(2)(e), 79(1),(2)(b), 115(2) — Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, ss. 19(3)(e), 41(1),(2).

Gressman v. The Queen, Federal Court, T-5078-78, judgment dated January 9, 1979, applied. *Haywood v. Minister of Canada Employment and Immigration*, Federal Court, T-2904-78, judgment dated August 14, 1978, applied. *In re the Immigration Act and in re McCarthy* [1979] 1 F.C. 128, applied. *Lawrence v. Minister of Employment and Immigration* [1980] 1 F.C. 779, applied. *Minister of Manpower and Immigration v. Tsakiris* [1977] 2 F.C. 236; 73 D.L.R. (3d) 157, referred to. *Samra v. Minister of Employment and Immigration* [1981] 1 F.C. 626; (1980) 110 D.L.R. (3d) 693, referred to. *Taabea v. Refugee Status Advisory Committee* [1980] 2 F.C. 316, referred to.

Blossom Patricia Reece (requérante)

c.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Guy Bachand, en sa qualité de chef du Service de l'immigration canadienne et le solliciteur général adjoint du Canada (intimés)

b et

D. Lapointe en sa qualité d'agent d'immigration (mise-en-cause)

Division de première instance, juge Walsh—Montréal, 14 décembre; Ottawa, 21 décembre 1981.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Mandamus, prohibition — Demande de résidence permanente faite à l'intérieur du Canada — Demande parrainée par le mari de la requérante, citoyen canadien — Expiration du visa de visiteur de la requérante — La requérante reçoit de l'agent d'immigration une lettre l'informant qu'en vertu de l'art. 9 de la Loi, sa demande de résidence permanente ne pouvait être prise en considération au Canada, et que comme elle ne justifiait d'aucun statut, un rapport serait établi conformément à l'art. 27(2)(e) de la Loi — En vertu de l'art. 9, les visiteurs doivent demander et obtenir un visa avant de se présenter à un point d'entrée — La requérante sollicite un bref de mandamus ordonnant au Ministre de rendre une décision sur la demande pendante, et un bref de prohibition interdisant la tenue d'une enquête visée à l'art. 27(3) de la Loi jusqu'à ce qu'une décision ait été rendue à l'égard de la demande — Il échet d'examiner si la lettre constitue une décision au fond sur la demande — La Loi autorise-t-elle l'examen d'une demande parrainée faite à l'intérieur du Canada? — La lettre vaut refus de prendre la demande en considération — Un tel refus n'est pas susceptible d'appel — Rien n'oblige à instruire une telle demande lorsqu'elle n'a pas été faite à l'étranger — La demande de bref de mandamus est rejetée — Il n'y a donc pas lieu à bref de prohibition — La prohibition n'est pas conçue pour empêcher un fonctionnaire d'exécuter un devoir qui lui est imposé par la loi — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, c. 52, art. 6(1), 9(1), 27(2)(e), 79(1),(2)(b), 115(2) — Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 19(3)(e), 41(1),(2).

Jurisprudence: décisions appliquées: *Gressman c. La Reine*, Cour fédérale, T-5078-78, jugement en date du 9 janvier 1979; *Haywood c. Le ministre d'Emploi et Immigration Canada*, Cour fédérale, T-2904-78, jugement en date du 14 août 1978; *In re la Loi sur l'immigration et in re McCarthy* [1979] 1 C.F. 128; *Lawrence c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1980] 1 C.F. 779. Décisions mentionnées: *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsakiris* [1977] 2 C.F. 236; 73 D.L.R. (3^e) 157; *Samra c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1981] 1 C.F. 626; (1980) 110 D.L.R. (3^e) 693; *Taabea c. Le comité consultatif sur le statut de réfugié* [1980] 2 C.F. 316.

APPLICATIONS.

DEMANDES.

COUNSEL:

AVOCATS:

J. Westmoreland-Traoré for petitioner.
N. Lemyre for respondents.

a J. Westmoreland-Traoré pour la requérante.
N. Lemyre pour les intimés.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

J. Westmoreland-Traoré & Ass., Montreal, for petitioner.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

b J. Westmoreland-Traoré & Ass., Montréal, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

WALSH J.: The petitioner applies for the issue of a writ of *mandamus* ordering that the Minister of Employment and Immigration render a decision on her pending application for permanent residence and for an ancillary writ of prohibition preventing the holding of an inquiry at any date until the decision has been rendered on her sponsored application for residence. In the original petition CLAUDE GRISSE, in his capacity as Director of Enforcement, Canada Immigration Centre, 980 Guy Street, Montreal, Quebec, was named as a respondent but it has since been determined that GUY BACHAND, Manager of the Canadian Immigration Service, Jean-Talon Street in Montreal, signed the order to convene an inquiry under subsection 27(3) of the *Immigration Act, 1976*¹ so at the opening of the hearing the petition was amended so as to name him as a respondent in place of CLAUDE GRISSE and the style of cause was amended accordingly. A second amendment was also made and granted to amend paragraph 4(ii) of the conclusions of the petition so as to delete the words "scheduled for November 10, 1981" by the words "pursuant to the report of the senior Immigration Officer E. Gilbert dated October 21st, 1980 at any time" since although the date for convening the inquiry had been postponed from November 10, 1981 to December 14, 1981, it was December 14 before the petition was heard and that date would have expired before judgment was rendered. The affidavit supporting petitioner's application states that she was admitted to Canada as a visitor on August 24, 1979, her visitor's authorization having

LE JUGE WALSH: La requérante sollicite un bref de *mandamus* enjoignant au ministre de l'Emploi et de l'Immigration de rendre une décision sur sa demande pendante de résidence permanente et, accessoirement, un bref de prohibition interdisant la tenue d'une enquête, à quelque moment que ce soit, jusqu'à ce qu'une décision ait été rendue à l'égard de sa demande parrainée de résidence. La requête initiale visait CLAUDE GRISSE en sa qualité de directeur de l'exécution de la loi, Centre d'immigration du Canada, 980, rue Guy, Montréal (Québec), mais comme il a été établi entre-temps que c'est GUY BACHAND, chef du Service de l'immigration canadienne, rue Jean-Talon, Montréal, qui avait signé l'ordre d'enquête, en application du paragraphe 27(3) de la *Loi sur l'immigration de 1976*¹, la requête a été modifiée à l'ouverture de l'audition pour le citer comme intimé au lieu de CLAUDE GRISSE. L'intitulé de la cause a été modifié en conséquence. Une deuxième modification a été autorisée de manière à remplacer, au paragraphe 4(ii) des conclusions de la requête, les mots [TRADUCTION] «prévus pour le 10 novembre 1981» par [TRADUCTION] «à quelque moment que ce soit, à la suite du rapport en date du 21 octobre 1980 de l'agent d'immigration supérieur E. Gilbert» car, bien que la date prévue pour l'enquête fût reportée du 10 novembre 1981 au 14 décembre 1981, la requête devait être entendue à cette dernière date, qui eût expiré avant qu'un jugement ne pût être rendu. Il ressort de l'affidavit déposé par la requérante à l'appui de sa demande qu'elle est arrivée au Canada le 24 août 1979 en

¹ S.C. 1976-77, c. 52.

¹ S.C. 1976-77, c. 52.

been renewed on several occasions. On September 7, 1979 she married Richard Boyd, a Canadian citizen in Toronto and on September 11 he indicated to the Canadian Immigration authorities that he wished to sponsor her application for permanent residence in Canada. One child was born of the marriage on March 24, 1981. On or before January 21, 1980, her husband signed an undertaking sponsoring her application for permanent residence, including a daughter born to her on April 26, 1968. She received at the same time an authorization to seek employment. She submitted her own written application for permanent residence and passed the medical examination. The last extension of her status expired on April 30, 1980. Her file was transferred from the Toronto office to the Montreal office in about February 1981. In May 1980 her husband returned to his studies at George Brown College in Toronto but she remained with her brother in Montreal because of his studies and her pregnancy, with her husband visiting whenever he was able. In June 1981 she received a letter from D. Lapointe, immigration officer, stating that her application could not be considered in Canada as section 9 of the Act requires that such an application be made from abroad and that as she was now without status in Canada a report under paragraph 27(2)(e) would be prepared. Subsection 9(1) reads 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.

and subsection 27(2) reads:

27. . . .

(2) Where an immigration officer or peace officer has in his possession information indicating that a person in Canada, other than a Canadian citizen or a permanent resident, is a person who

(e) entered Canada as a visitor and remains therein after he has ceased to be a visitor,

he shall forward a written report to the Deputy Minister setting out the details of such information unless that person has been arrested without warrant and held in detention pursuant to section 104.

Petitioner's affidavit goes on to state that it would impose great hardship on her if she were forced to leave Canada and her husband and return to Jamaica where her former residence is no

qualité de visiteuse, et que son permis de séjour a été prorogé à plusieurs reprises. Le 7 septembre 1979, elle épouse à Toronto un citoyen canadien, Richard Boyd, qui, le 11 septembre, fait savoir aux services d'immigration qu'il désire parrainer la demande de résidence permanente au Canada de la requérante. Un enfant est né du mariage le 24 mars 1981. Le 21 janvier 1980 ou vers cette date, l'époux signe un engagement à l'effet de parrainer la demande de résidence permanente de la requérante et d'une fille de cette dernière, née le 26 avril 1968. La requérante reçoit à la même époque un permis de travail. Elle soumet sa propre demande écrite de résidence permanente et passe la visite médicale. La dernière prorogation de son visa expire le 30 avril 1980. Vers février 1981, le service d'immigration de Toronto transmet son dossier à celui de Montréal. En mai 1980, son époux reprend ses études au collège George Brown de Toronto. C'est pour cette raison et aussi à cause de sa grossesse qu'elle demeurait à Montréal chez son frère, son époux lui rendant visite chaque fois qu'il le pouvait. En juin 1981, elle reçoit de l'agent d'immigration D. Lapointe une lettre l'informant que, l'article 9 de la Loi prévoyant qu'une demande doit être faite à l'étranger, sa demande ne pouvait être prise en considération au Canada, et que comme elle ne justifiait d'aucun statut dans ce pays, un rapport serait établi conformément à l'alinéa 27(2)e). Le paragraphe 9(1) porte:

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.

Le paragraphe 27(2) porte:

27. . . .

(2) Tout agent d'immigration ou agent de la paix, en possession de renseignements indiquant qu'une personne se trouvant au Canada, autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent,

e) est entrée au Canada en qualité de visiteur et y demeure après avoir perdu cette qualité,

doit adresser à ce sujet un rapport écrit et circonstancié au sous-ministre, à moins que la personne concernée n'ait été arrêtée sans mandat et détenue en vertu de l'article 104.

Dans son affidavit, la requérante affirme encore que ce serait pour elle une dure épreuve que d'avoir à se séparer de son mari, à quitter le Canada et à retourner à la Jamaïque où elle n'a

longer available and that she would have to take her son, a natural born Canadian citizen with her because of his age and that it would practically be impossible for her to find employment in Jamaica and that the expenses involved in returning to Jamaica while awaiting a decision on her application for a visa to immigrate to Canada would be very great. The affidavit concludes that she has received no decision on her pending sponsored application for permanent residence in Canada. She seeks a *mandamus* on the basis that the decision to convene an inquiry is *ultra vires* and based on an error of law on the face of the record to the effect that the *Immigration Act, 1976* does not permit the study of a sponsored application made from within Canada. The petitioner also alleges that she is being treated unfairly in that she is convened to an inquiry before her application for residence has been decided and also in an arbitrary and discriminatory manner since her sponsored application for permanent residence has not been processed in a manner similar to other identical cases of members of a family class.

Considerable argument was directed to the question of whether the letter from Ms. Lapointe is a decision or not since in effect what it did was state that no further consideration could be given to petitioner's application for permanent residence in Canada. Reference was made to the case of *Lawrence v. Minister of Employment and Immigration*². In that case the facts were somewhat different in that Mrs. Lawrence was sponsoring the application of her husband who might well have otherwise been inadmissible, and no separate application had been made by the husband, the letter stating that our legislation does not permit the officer to consider an undertaking in isolation from an application for admission made by the husband, which could only be made at a visa office abroad so that her sponsorship application could not be considered until her husband had so applied. Reference was made to the appeal case before the Immigration Appeal Board of *Minister of Employment and Immigration v. Sleiman* decided on February 26, 1979, No. V78-6209

² [1980] 1 F.C. 779.

plus sa maison, qu'en raison du bas âge de son fils, qui est citoyen canadien de naissance, elle aurait à l'emmener avec elle, qu'il lui serait pratiquement impossible de trouver du travail à la Jamaïque et qu'elle encourrait de grosses dépenses si elle devait y retourner en attendant l'issue de sa demande de visa d'immigration au Canada. La requérante conclut en affirmant qu'elle n'a pas reçu de décision à l'égard de sa demande parrainée de résidence permanente au Canada, demande qui est toujours en souffrance et en sollicitant un bref de *mandamus* par ce motif que la décision de procéder à une enquête est *ultra vires* et fondée sur une erreur de droit ressortant du dossier, erreur qui consistait à juger que la *Loi sur l'immigration de 1976* n'autorise pas l'examen d'une demande parrainée, faite à l'intérieur du Canada. La requérante soutient aussi qu'elle est traitée de façon injuste en ce qu'elle est convoquée à une enquête avant qu'une décision n'ait été prise à l'égard de sa demande de résidence et, également, de façon arbitraire et discriminatoire, puisque sa demande parrainée de résidence permanente n'a pas été instruite de la même manière que dans les autres cas identiques de membres de la catégorie de la famille.

Les deux parties ont longuement débattu la question de savoir si oui ou non, la lettre de M^{me} Lapointe constituait une décision puisqu'elle ne faisait qu'informer la requérante qu'il ne serait pas donné suite à sa demande de résidence permanente au Canada. La décision *Lawrence c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*² a été invoquée à ce sujet. Les faits de cette cause sont quelque peu différents: M^{me} Lawrence parrainait la demande de son époux, qui eût été inadmissible, mais ce dernier n'a pas fait sa propre demande. La lettre envoyée à cette occasion précisait que la loi n'autorisait pas l'agent d'immigration à prendre en considération un engagement séparément de la demande d'admission formulée par l'époux, cette demande ne pouvant être faite qu'à un bureau des visas à l'étranger, ce qui fait que le parrainage ne saurait être pris en considération tant que le mari de la requérante n'aura pas fait cette demande. A été également invoquée la décision *Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Sleiman*, rendue par la Commission d'appel de l'immigration le 26

² [1980] 1 C.F. 779.

which dealt with an appeal by Mrs. Sleiman of a refusal by the Department by letter, as in the present case, of her application to sponsor her husband. The Minister contended that the Immigration Appeal Board did not have jurisdiction on her appeal by virtue of subsection 79(2) of the Act because there had been no refusal for landing of the husband, and did not permit the consideration of an undertaking by a sponsor in isolation from an application for admission made in accordance with section 9 of the Act. The Board decision agreed that it had no jurisdiction to hear an appeal of the sponsor on behalf of her husband. As Smith D.J. pointed out therefore in the *Lawrence* case such an appeal by Mrs. Lawrence would have been futile. He goes on to say however at page 786:

What the applicants in the present motion want is a decision by the Department on the admissibility of Donald Wayne Lawrence as a permanent resident. The letter of December 21, 1979 is not a direct decision on that matter, but a refusal to give further consideration to her sponsorship application until he applies for permanent residence in Canada at any one of Canada's visa offices abroad. [Emphasis mine.]

At pages 788-789 he states:

In my opinion Mrs. Lawrence is entitled to have her application to sponsor her husband's application dealt with. Once the application of Mr. Lawrence is refused, which on the law would be the likely decision, her sponsoring application may be refused, on the ground that, under section 79(1)(b) he does not meet the requirements of the Act or the Regulations. One of the requirements of the Act is the condition that he must apply for and obtain a visa at a visa office outside Canada.

The Department owes a duty to Mr. Lawrence to treat him fairly. Having in mind the existence of compassionate and humanitarian grounds which might possibly be deemed to justify granting him landing, that duty means that the Department should make a decision on his application. Further, since Mr. Lawrence is obligated under the departure notice issued against him to leave Canada not later than April 1, 1980, the decision should be made soon. In fairness it should be made sufficiently soon that his rights of appeal and those of his sponsor will not be thwarted in advance. There will be an order accordingly.

While the affidavit of Ms. Lapointe indicates that the application was studied in Canada and the conclusion reached that it should not be recommended from within Canada the letter indicates

février 1979 sous le numéro V78-6209, à la suite de l'appel formé par M^{me} Sleiman contre la décision du Ministère qui a rejeté, par lettre comme en l'espèce, sa demande de parrainage en faveur de son époux. Le Ministre soutenait que la Commission d'appel de l'immigration n'avait pas compétence pour connaître de l'appel interjeté par M^{me} Sleiman en vertu du paragraphe 79(2) de la Loi, puisqu'il n'y avait pas eu rejet de la demande de droit d'établissement de l'époux, et que l'engagement d'un répondant ne pouvait être pris en considération en l'absence d'une demande d'admission faite conformément à l'article 9 de la Loi. La Commission reconnaissait qu'elle n'avait pas compétence pour entendre l'appel formé par la répondante en faveur de son époux. Comme le juge suppléant Smith l'a souligné dans l'affaire *Lawrence*, pareil appel eût été vain de la part de M^{me} Lawrence. Il a toutefois ajouté cette précision à la page 786:

Ce que les requérants veulent obtenir en l'espèce est une décision du Ministère sur la demande de résidence permanente de Donald Wayne Lawrence. La lettre du 21 décembre 1979 ne tranche pas cette question, mais refuse simplement de donner suite à la demande de parrainage de l'intéressée jusqu'à ce que son mari ait fait une demande de résidence permanente au Canada à un des bureaux des visas du Canada à l'étranger. [C'est moi qui souligne.]

Aux pages 788 et 789, il s'exprime en ces termes:

A mon avis, il doit être donné suite à la demande de parrainage de la demande de son mari présentée par M^{me} Lawrence. Une fois la demande de M. Lawrence rejetée,—ce qui, en droit, sera probablement la décision rendue,—ladite demande de parrainage pourra être rejetée, au motif qu'en vertu de l'article 79(1)(b), l'intéressé ne satisfait pas aux exigences de la Loi ou de ses Règlements. Une des exigences prescrites par la Loi est en effet que celui-ci doit demander et obtenir un visa à un bureau des visas à l'étranger.

Le Ministère a envers M. Lawrence un devoir d'équité. Compte tenu de l'existence de considérations humanitaires ou de compassion qui pourraient peut-être justifier l'octroi du droit d'établissement, ce devoir signifie que le Ministère devrait statuer sur la demande de ce dernier. En outre, puisque M. Lawrence est obligé, en vertu de l'avis d'interdiction de séjour qui a été émis contre lui, de quitter le Canada au plus tard le 1^{er} avril 1980, la décision devrait être prise dans les meilleurs délais. En toute justice, cette décision devrait du reste intervenir assez tôt pour que ses droits d'appel et ceux de son répondant ne soient pas compromis. Une ordonnance sera rendue à cet effet.

Selon l'affidavit de M^{me} Lapointe, sa demande a été instruite au Canada et les autorités compétentes ont conclu qu'elle ne devait pas faire l'objet d'une recommandation faite à l'intérieur du

that the law does not permit an application such as that made by petitioner to be made within Canada, and this despite the fact that it was only after coming to Canada that she was married in Canada to a Canadian citizen and in due course gave birth to a child born in Canada as a result of this marriage. Reference was made by petitioner's counsel to subsection 6(1) of the Act which reads as follows:

6. (1) Subject to this Act and the regulations, any immigrant including a Convention refugee, a member of the family class and an independent immigrant may be granted landing if he is able to establish to the satisfaction of an immigration officer that he meets the selection standards established by the regulations for the purpose of determining whether or not an immigrant will be able to become successfully established in Canada.

pointing out that she only became a member of the family class after being admitted to Canada as a visitor, and while her visitor's authorization was still in effect and contends that it can be inferred from the wording of the said subsection that the said application could be made from within Canada under the circumstances.

With reference to the applicability of subsection 9(1) of the Act petitioner stresses the significance of the words "Except in such cases as are prescribed" indicating that there are cases where the application can be made after appearing at a port of entry. Reference was also made to subsection 115(2) of the Act which reads 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.

It is contended that there are compassionate or humanitarian considerations in the present case which justify a consideration of her application. Reference was made to the very frequent orders for exemption from the regulations appearing regularly in the *Canada Gazette*. It is contended that if, as the Lapointe affidavit indicates, an examination has in fact been made of her application despite her letter of May 29, 1981 to the effect that no consideration can be given to such an application made from within Canada, which is

Canada, mais selon la lettre du Ministère, la loi n'autorise pas qu'une demande, comme celle de la requérante, soit faite à l'intérieur du Canada, bien que cette dernière ait épousé un citoyen canadien après son arrivée dans ce pays et qu'elle y ait donné naissance à un enfant issu de ce mariage. L'avocat de la requérante cite le paragraphe 6(1) de la Loi, qui prévoit ce qui suit:

6. (1) Sous réserve de la présente loi et des règlements, tout immigrant, notamment un réfugié au sens de la Convention, une personne appartenant à la catégorie de la famille et un immigrant indépendant, peut obtenir le droit d'établissement s'il établit à la satisfaction de l'agent d'immigration qu'il répond aux normes réglementaires de sélection fixées en vue de déterminer l'aptitude des immigrants à s'établir avec succès au Canada.

L'avocat de la requérante fait remarquer qu'elle est devenue une personne appartenant à la catégorie de la famille après avoir été admise au Canada à titre de visiteuse et pendant que son permis était encore valide; il fait valoir qu'on peut conclure du libellé de ce paragraphe que la demande pouvait être faite, dans les circonstances, à l'intérieur du Canada.

Pour ce qui est de l'applicabilité du paragraphe 9(1) de la Loi, la requérante se fonde sur le membre de phrase «Sous réserve des dispositions réglementaires» pour faire valoir qu'il existe des cas où la demande peut être faite après le passage par un point d'entrée. Elle cite également le paragraphe 115(2) de la Loi, que voici:

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.

La requérante soutient que son cas appelle des considérations d'ordre humanitaire qui justifieraient l'instruction de sa demande, et fait état des arrêtés d'exemption à l'égard des règlements qui paraissent régulièrement dans la *Gazette du Canada*. Elle fait valoir que si, comme l'indique l'affidavit de M^{me} Lapointe, il y a eu effectivement instruction de sa demande malgré la lettre du 29 mai 1981 par laquelle M^{me} Lapointe l'a informée qu'elle ne saurait donner suite à une telle demande faite à l'intérieur du Canada, ce qui est certaine-

certainly contradictory, then any examination which has been made has not been done fairly because she has been given no opportunity of being heard or correcting or explaining any errors or misunderstandings as to her places of residence, relationships with her husband, and so forth which appear to have been considered during such study. Petitioner contends that to hold a section 27 inquiry at this stage would have the effect of depriving her of any right of appeal since it would be confined to a finding that she had entered Canada as a visitor and has remained therein after ceasing to be a visitor, which is of course correct and the *Sleiman* case (*supra*) has established that there is no appeal in such a case. The case of *Jean v. The Minister of Employment and Immigration*, No. M79-1219 dated January 16, 1981, which again, unlike the present case was an application by the sponsor to the Immigration Appeal Board held that although there was a right of appeal under subsection 79(2) from a letter somewhat similar to that written to the petitioner in the present case the refusal of the sponsorship application based on the provisions of subsection 9(1) of the Act was proper as this section is absolute and cannot be overruled even by a valid marriage contracted in good faith. The Board did however consider applying paragraph 79(2)(b) but found that there were no compassionate or humanitarian considerations requiring special relief. Petitioner contends that she has a right to have this considered but unless the inquiry under paragraph 27(2)(e) is stopped and a decision on the merits of her application for permanent residence is made which she contends would be appealable she is deprived of this right. It should be pointed out however that section 79 appeals refer to appeals by sponsors and it must be noted that petitioner's husband who sponsored her application is not only not the petitioner in the present application but is not even joined as party.

The principal issue appears to be whether the letter of May 29, 1981, constitutes a consideration of the application or merely a refusal to consider it which appears to be more probable as Smith D.J. found in the *Lawrence* case (*supra*) in connection with a similar letter. Even the Minister himself in his motion to the Immigration Appeal Board contending that it did not have jurisdiction to hear the

ment contradictoire, l'instruction n'a pas été faite de façon équitable, puisque la requérante n'a pas eu l'occasion de se faire entendre, de corriger ou d'expliquer toute erreur ou tout malentendu quant à ses lieux de résidence, quant à ses rapports avec son époux, etc., autant d'éléments qui semblent avoir été pris en considération. La requérante fait valoir que la tenue, à ce stade, d'une enquête fondée sur l'article 27 aurait pour effet de la priver de tout droit d'appel, puisque la seule conclusion à tirer serait qu'elle était entrée au Canada à titre de visiteuse et y était demeurée après avoir perdu cette qualité, ce qui est vrai d'ailleurs, et que selon la décision *Sleiman* (précitée), il n'y avait pas lieu à appel en pareil cas. Dans *Jean c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, n° M79-1219, du 16 janvier 1981 où il s'agissait, à la différence de la cause en instance, de l'appel formé par le répondant devant la Commission d'appel de l'immigration, il a été jugé que, malgré le droit d'appel prévu par le paragraphe 79(2) contre une lettre plus ou moins similaire à celle que recevait la requérante en l'espèce, le Ministère était en droit de se fonder sur le paragraphe 9(1) de la Loi pour rejeter la demande de parrainage puisque cette disposition était absolue et qu'on ne pouvait y déroger par un mariage valide et contracté de bonne foi. La Commission a toutefois envisagé d'appliquer l'alinéa 79(2)(b), mais a conclu qu'il n'existait aucune considération d'ordre humanitaire justifiant une mesure spéciale. La requérante soutient qu'elle a le droit de demander une instruction de sa demande à la lumière de ces considérations, mais qu'elle en sera privée si l'enquête fondée sur l'alinéa 27(2)(e) n'est pas interdite et s'il n'y a pas décision après instruction au fond de sa demande de résidence permanente, décision dont elle pourrait interjeter appel. Il y a lieu toutefois de noter que l'article 79 prévoit l'appel interjeté par le répondant, et que l'époux de la requérante, qui parrainait sa demande, n'est ni requérant ni corequérant en l'espèce.

Le litige porte principalement sur la question de savoir si la lettre du 29 mai 1981 vaut instruction de la demande ou simplement refus de la prendre en considération, cette dernière hypothèse paraissant la plus probable, comme l'a conclu le juge suppléant Smith dans l'affaire *Lawrence* (susmentionnée), à propos d'une lettre similaire. Le Ministre lui-même avait fait cette affirmation à propos

appeal in the *Sleiman* case stated on page 2 of the decision with respect to a similar letter: "Neither the letter to Roxanne Sleiman dated December 1, 1978, nor the letter to Mohammed Sleiman dated December 1, 1978 is a notice of refusal of an application for landing." However the Immigration Appeal Board in the *Jean* case (*supra*) heard some nineteen months subsequently considered that a similar letter was apparently an appealable decision. I find it difficult to conclude that the letter is itself a decision, rather than a mere refusal to consider.

Respondent further argues that subsection 115(2) of the Act (*supra*) refers to the Governor in Council being able by regulation to exempt any person from any regulation made under subsection (1) but this does not, and of course it could not, authorize the making of regulations exempting any person from application of any of the sections of the Act. Further, petitioner has made no application yet, according to counsel for respondent, for the application of the latter part of subsection 115(2) of the Act for facilitating her admission due to the existence of compassionate or humanitarian considerations, which might well be applicable in her case.

In support of her contention that the letter refusing to deal with the application does not constitute a decision with respect to it, petitioner's counsel refers by analogy to various sections of the Act. Subsection 79(1) respecting appeals by sponsors requires that "the person who sponsored the application shall be informed of the reasons for the refusal". This merely requires that when an appeal by a sponsor is made and refused, reasons must be given for such refusal, while in the present case we are dealing with a refusal to provide an initial hearing to an applicant applying from within Canada. Subsections 41(1) and (2) of the *Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, provide that when an immigration officer refuses to approve an application for landing that has been made by a member of the family class and has been sponsored he shall make a summary of the information on which his reason for his refusal is

d'une lettre similaire, dans l'exception d'incompétence opposée à l'appel de *Sleiman*, affirmation qui a été reprise à la page 2 de la décision en la matière de la Commission d'appel de l'immigration: [TRADUCTION] «Ni la lettre en date du 1^{er} décembre 1978 à Roxanne Sleiman ni la lettre en date du 1^{er} décembre 1978 à Mohammed Sleiman n'était un avis de rejet d'une demande de droit d'établissement.» Il se trouve cependant que dans l'affaire *Jean* (précitée) entendue quelque dix-neuf mois après, la Commission d'appel de l'immigration a conclu qu'une lettre semblable valait une décision susceptible d'appel. J'ai du mal à conclure que la lettre constitue en soi une décision; il s'agit plutôt d'une simple déclaration de non-recevabilité.

L'intimé fait valoir en outre que si le paragraphe 115(2) de la Loi (précité) habilite le gouverneur en conseil à exempter, par règlement, une personne de l'application de tout règlement pris en application du paragraphe (1), il n'autorise pas et ne peut pas autoriser l'adoption de règlements pour exempter qui ce soit de l'application de quelque article que ce soit de la Loi. Qui plus est, dit l'avocat de l'intimé, la requérante n'a pas encore demandé l'application de la dernière partie du paragraphe 115(2) de la Loi en vue de son admission pour des raisons humanitaires, lequel paragraphe pourrait très bien s'appliquer à son cas.

A l'appui de sa thèse voulant que la lettre portant refus d'instruire la demande ne constitue pas une décision à l'égard de cette demande, l'avocat de la requérante invoque, par analogie, divers articles de la Loi. Le paragraphe 79(1) en matière d'appels par des répondants prévoit que «Le répondant doit être alors informé des motifs du rejet.» C'est seulement en cas d'appel interjeté par un répondant que cette disposition prévoit la signification des motifs du rejet, alors qu'il s'agit en l'espèce du refus d'entendre une requérante qui a fait sa demande à l'intérieur du Canada. Les paragraphes 41(1) et (2) du *Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, prévoient que lorsqu'un agent d'immigration rejette une demande parrainée de droit d'établissement, présentée par une personne appartenant à la catégorie de la famille, il doit rédiger un résumé des renseignements sur lesquels se fondent les raisons de son

based and shall inform the sponsor in writing that if he is a Canadian citizen he has a right of appeal to the Board pursuant to subsection 79(2) of the Act. It should be pointed out however that this Regulation deals with procedure when sponsored applications have been considered and refused and confers no right to a hearing of such sponsored applications, which respondent contends can only take place if the application for permanent residence has been made from abroad. Petitioner further contends that by analogy the letter refusing to consider the application cannot be considered as being a decision since a decision must be motivated in order to enable a fair appeal to be made (see in a different context *Taabea v. Refugee Status Advisory Committee*³). Petitioner further points out that the letter of May 29, 1981, merely states that a report under paragraph 27(2)(e) has been prepared and that it is on the basis of this that the dates of the inquiry were set. It should be noted however that the letter does state "As you are presently without status in Canada", thereby stating the reason for the report, and the letter further declares the reason for not considering the application for admission by stating that it had to be made at one of the offices abroad.

Petitioner contends that there is no justification for such a report since by application of Regulation 19(3)(e) she was given an employment authorization, being a person who had made an application for landing that had not been disposed of. The fact of being given a temporary work permit would not appear to establish any right to landed immigrant status as same could be cancelled when the pending application was disposed of, nor does it add any support to the argument that the application was not disposed of by the letter of May 29, 1981. In short although I have found that the letter does not constitute a finding on the merits of the application constituting an appealable decision, I do find that there is no requirement that such an application must be considered when not made from abroad.

While it does appear unfair that after having had her visitor's permit extended from time to time for a period of over a year and a half, and

rejet et informer, par écrit, le répondant de son droit, s'il est citoyen canadien, d'interjeter appel à la Commission en vertu du paragraphe 79(2) de la Loi. Il y a lieu cependant de noter que ce règlement prévoit la procédure à suivre lorsqu'une demande parrainée a été instruite au fond et rejetée, et qu'il ne prévoit nullement le droit à l'audition de pareille demande, audition qui, selon l'intimé, ne peut avoir lieu que si la demande de résidence permanente a été faite à l'étranger. La requérante soutient en outre que, par analogie, la lettre portant refus d'instruire la demande ne saurait être considérée comme une décision, puisqu'une décision doit être motivée en prévision d'un appel proprement interjeté (voir, dans un autre contexte, *Taabea c. Le comité consultatif sur le statut de réfugié*³). Toujours selon la requérante, la lettre du 29 mai 1981 ne fait qu'annoncer l'établissement d'un rapport fondé sur l'alinéa 27(2)e pour justifier la fixation des dates de l'enquête. Il convient de noter toutefois que le membre de phrase suivant qu'on peut lire dans cette lettre: [TRADUCTION] «Comme vous vous trouvez actuellement au Canada sans aucune qualité», donne l'explication du rapport, et que cette lettre explique aussi l'irrecevabilité de la demande par le fait qu'elle ne pouvait se faire qu'à un bureau à l'étranger.

La requérante soutient que le rapport susmentionné n'est nullement justifié, puisqu'en application du règlement 19(3)e, elle a obtenu un permis de travail, étant devenue une personne ayant une demande pendante de droit d'établissement. Le fait d'obtenir un permis de travail provisoire ne donne aucun droit au statut d'immigrant reçu, puisque ce permis pourrait être révoqué à l'issue de l'instruction de la demande en cours. Il n'ajoute rien non plus à l'argument selon lequel la demande n'a pas été réglée par la lettre du 29 mai 1981. Bref, bien que j'aie conclu que la lettre dont s'agit ne constituait pas une décision au fond susceptible d'appel, j'estime que rien n'oblige à instruire une telle demande lorsqu'elle n'a pas été faite à l'étranger.

Malgré l'iniquité de la décision qui déclarait irrecevable sa demande de droit d'établissement faite à l'intérieur du Canada, longtemps après que

³ [1980] 2 F.C. 316.

³ [1980] 2 C.F. 316.

being given a work permit to work in the meanwhile it was then very belatedly decided that her application for landed immigrant status made from within Canada cannot be considered, the Court however must not give any consideration to this but must confine itself to deciding whether in fact the decision was ever properly made in accordance with the provisions of the law and regulations.

The application for *mandamus* must therefore be dismissed. The fact that petitioner cannot appeal and seek a finding by the Immigration Appeal Board pursuant to paragraph 79(2)(b) on compassionate or humanitarian considerations that warrant the granting of special leave does not appear to me to interfere with the right of the Governor in Council pursuant to subsection 115(2) (*supra*) to facilitate her admission due to the existence of compassionate or humanitarian considerations if such an application is made. As the issue is not before me I make no finding as to the proper interpretation of subsection 115(2). Respondent's counsel argues that the Governor in Council may by regulation exempt any person from any regulation made under subsection (1) but that this cannot exempt any person from complying with the provisions of the Act. The second portion of said subsection (2) refers to "otherwise" facilitating the admission, and as petitioner's counsel points out exemptions appear to be made with considerable frequency.

The second prayer of petitioner seeks the issue of a writ of prohibition preventing the convening of the inquiry until a decision has been rendered on petitioner's sponsored application for residence, but since the application for *mandamus* has been rejected I find that the writ of prohibition cannot be granted. In any event in the case of *Minister of Manpower and Immigration v. Tsakiris*⁴ Pratte J. in referring to sections of the old Act and Regulations, which in this area do not differ substantially from the present Act stated at page 238 [Federal Court Reports]:

Once a section 22 report has been made in respect of a person seeking (or deemed to be seeking) admission to Canada, section 23(2) provides that the Special Inquiry Officer, unless he decides to admit that person, must hold "an immediate inquiry". I cannot find anything in the statute from which it

la requérante eut obtenu à plusieurs reprises la prorogation de son visa de visiteuse, pour une période totale dépassant un an et demi, et qu'elle eut obtenu un permis de travail dans l'intervalle, la Cour ne peut tenir compte de cette circonstance, mais doit se limiter à décider si en fait, cette décision a été rendue régulièrement et conformément à la loi et aux règlements.

^a La demande en bref de *mandamus* doit donc être rejetée. Le fait que la requérante ne puisse faire appel pour demander à la Commission d'appel de l'immigration de conclure, en vertu de l'alinéa 79(2)b), à l'existence de considérations d'ordre humanitaire qui justifieraient une mesure spéciale, n'interdit pas au gouverneur en conseil d'exercer le pouvoir, qu'il tient du paragraphe 115(2) (susmentionné), de faciliter son admission en raison des considérations d'ordre humanitaire, si elle en fait la demande. Puisque je ne suis pas saisi de cette question, je ne me prononcerai pas sur la bonne interprétation du paragraphe 115(2). L'avocat de l'intimé fait valoir que le gouverneur en conseil peut, par règlement, exempter une personne de tout règlement pris en vertu du paragraphe (1), mais qu'il ne peut la dispenser de l'observation des dispositions de la Loi. Dans la seconde partie du paragraphe (2), l'expression «faciliter [l']admission» est modifiée par l'adverbe «autrement», et, comme le souligne l'avocat de la requérante, des exemptions sont fort fréquentes.

Le second remède sollicité par la requérante est un bref de prohibition interdisant la tenue d'une enquête jusqu'à ce qu'une décision ait été rendue à l'égard de sa demande parrainée de résidence. La demande en bref de *mandamus* ayant été rejetée, j'estime qu'il n'y a pas lieu à bref de prohibition. Quoiqu'il en soit, le juge Pratte s'est prononcé en ces termes à propos d'articles de la Loi et du Règlement anciens, qui, à cet égard, ne diffèrent pas considérablement de la Loi actuelle, dans *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsakiris*⁴, à la page 238 [Recueils de la Cour fédérale]:

Une fois qu'un rapport en vertu de l'article 22 a été établi au sujet d'une personne cherchant à obtenir (ou considérée comme cherchant à obtenir) son admission au Canada, l'article 23(2) prévoit que l'enquêteur spécial, à moins qu'il ne décide d'admettre cette personne, doit tenir une «enquête immédiate». Je

⁴ [1977] 2 F.C. 236; 73 D.L.R. (3d) 157.

⁴ [1977] 2 C.F. 236; 73 D.L.R. (3^e) 157.

could be inferred that the making of a sponsorship application under section 31(1)(h) of the Regulations relieves the Special Inquiry Officer from that statutory duty or deprives him of his power to hold the inquiry. The result would be the same if the decision to hold the inquiry had been made under section 25 pursuant to a section 18 report. I consider it to be obvious that the making of an application by a sponsor does not have the effect either of depriving the Director of his power to order an inquiry under section 25 or of relieving the Special Inquiry Officer from his duty to hold such an inquiry once it is ordered.

While this is sufficient to dispose of this appeal, I cannot refrain from observing, before concluding, that counsel for the respondents did not seem to fully understand the real nature of prohibition. Prohibition lies to prevent an inferior tribunal from exceeding its jurisdiction; it must not, therefore, be mistaken for an injunction or a mere stay of proceedings.

See also the case of *Gressman v. The Queen*, No. T-5078-78, a judgment of Smith D.J. dated January 9, 1979 in which at pages 4-5 he states:

Prohibition is a remedy by which a superior court prevents an inferior tribunal, board or commission from taking some action which it has no power to take, in other words doing something in excess of its jurisdiction. It is not designed nor is it proper to use it to prevent an inferior body or official from performing, in a normal way, a duty imposed upon him by statute, which is the situation in the present case.

A similar finding was made by my brother Marceau J. in the case of *Haywood v. Minister of Canada Employment and Immigration**, No. T-2904-78, judgment dated August 14, 1978, stating:

The sponsorship request made by the applicant's wife on the 22nd day of June 1978 cannot have, nor be given by an order of this Court, the effect of relieving the mis-en-cause from his statutory duty to hold the special inquiry opened on June 4, 1978.

In the case of *Samra v. Minister of Employment and Immigration*⁵ where a writ of prohibition was sought to stop the continuation of an inquiry pursuant to paragraph 27(2)(e) of the Act pending the outcome of an appeal to the Immigration Appeal Board by the sponsor of petitioner reference was made at page 630 [Federal Court Reports] to the case *In re the Immigration Act and in re McCarthy* [1979] 1 F.C. 128 where at page 130 Cattanach J. held that an inquiry under

ne vois rien dans la Loi qui laisse supposer qu'une demande de parrainage présentée en vertu de l'article 31(1)(h) du Règlement relève l'enquêteur spécial du devoir que lui impose la loi ou le prive de son pouvoir de tenir l'enquête. La situation serait la même si la décision de tenir l'enquête avait été prise en vertu de l'article 25 conformément à un rapport prévu par l'article 18. Il me paraît évident qu'une demande présentée par un parrain n'a pour effet ni de priver le directeur de son pouvoir d'ordonner la tenue d'une enquête en vertu de l'article 25 ni de relever l'enquêteur spécial de son devoir de tenir une telle enquête une fois qu'elle a été ordonnée.

Même si cela est suffisant pour disposer du présent appel, je ne puis m'empêcher de faire observer, avant de conclure, que l'avocat des intimés ne semblait pas comprendre parfaitement la véritable nature d'un bref de prohibition. Le bref de prohibition permet d'éviter qu'un tribunal d'instance inférieure n'exécède sa juridiction; il ne doit donc pas être confondu avec une injonction ou une simple suspension des procédures.

Voir aussi le jugement *Gressman c. La Reine* rendu le 9 janvier 1979 sous le numéro T-5078-78, où le juge suppléant Smith s'est prononcé en ces termes à la page 5:

[TRADUCTION] La prohibition est un recours par lequel une cour supérieure empêche une instance inférieure, un office ou une commission de prendre une mesure qu'il n'a pas le pouvoir de prendre, en d'autres mots de commettre un excès de pouvoir. La prohibition n'est pas conçue, et il n'est pas pertinent de l'utiliser, pour empêcher une instance inférieure ou un fonctionnaire d'exécuter, de façon normale, un devoir qui lui est imposé par la loi, ce qui est le cas en l'espèce.

Mon collègue le juge Marceau a tiré la même conclusion dans *Haywood c. Le ministre d'Emploi et Immigration Canada**, jugement rendu le 14 août 1978 sous le numéro T-2904-78, comme suit:

[TRADUCTION] La demande de parrainage présentée le 22 juin 1978 par l'épouse du requérant ne saurait d'elle-même ou par le jeu d'une ordonnance de la Cour, avoir pour effet de libérer le mis-en-cause de l'obligation, que lui impose la loi, de procéder à l'enquête spéciale ouverte le 4 juin 1978.

Dans l'affaire *Samra c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*⁵, où un bref de prohibition a été sollicité pour interdire la poursuite de l'enquête fondée sur l'alinéa 27(2)(e) de la Loi en attendant l'issue de l'appel formé devant la Commission d'appel de l'immigration par la répondante du requérant, référence a été faite, à la page 630 [Recueils de la Cour fédérale], à la décision *In re la Loi sur l'immigration et in re McCarthy* [1979] 1 C.F. 128, où, à la page 130, le juge Cattanach a

* [Reasons for judgment not distributed—Ed.]

⁵ [1981] 1 F.C. 626; (1980) 110 D.L.R. (3d) 693.

* [Motifs du jugement non fournis—l'arrêviste.]

⁵ [1981] 1 C.F. 626; (1980) 110 D.L.R. (3^e) 693.

the Act was administrative and not judicial or quasi-judicial, and accordingly, a prerogative writ such as prohibition will not issue to preclude administrative or discretionary powers. Following this and other jurisprudence referred to the writ of prohibition sought in the *Samra* case was refused.

The application for a writ of prohibition must therefore also be dismissed.

ORDER

Petitioner's applications for a writ of *mandamus* and for a writ of prohibition are dismissed with costs if demanded.

décidé qu'une enquête prévue par la Loi était de nature administrative et non judiciaire ou quasi judiciaire et que, par conséquent, il n'y avait pas lieu de décerner un bref de prérogative tel que le a bref de prohibition, pour empêcher l'exercice d'un pouvoir administratif ou discrétionnaire. A la lumière de cette décision et d'autres citées, le bref de prohibition sollicité dans l'affaire *Samra* a été refusé.

b Par ces motifs, la demande en bref de prohibition doit être également rejetée.

ORDONNANCE

c Les demandes en bref de *mandamus* et en bref de prohibition présentées par la requérante sont rejetées avec dépens sur demande.