

A-1094-82

A-1094-82

Sunita Devi Ahir (*Appellant*)**Sunita Devi Ahir** (*appelante*)

v.

a c.

Minister of Employment and Immigration
(*Respondent*)**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration** (*intimé*)Court of Appeal, Heald, Urie and Mahoney JJ.—
Vancouver, September 28 and October 4, 1983.b Cour d'appel, juges Heald, Urie et Mahoney—
Vancouver, 28 septembre et 4 octobre 1983.

Immigration — Appeal from Immigration Appeal Board decision that appellant member of inadmissible class specified in s. 19(1)(a)(ii) and directing removal — Indian visitor rejected at port of entry because of medical opinions admission would cause excessive demands on health or social services — S. 19(1)(a) providing at least two medical officers required to certify applicant's admission would cause or "might reasonably be expected to cause excessive demands on health or social services" — Appeal allowed — Board erred in treating as conclusive opinions of medical officers who failed to consider circumstances of each case — Assistance not requested and no evidence would be — Necessary to distinguish criteria for assessment of prospective immigrant from visitor — Admissibility tests must be relevant to purpose and duration for which admission sought — Adjudicator having power to inquire into reasonableness of expectations expressed by medical officers having regard to circumstances of each case — Visa Officer in India improperly advising applicant she should not proceed to Canada without his prior authorization since India listed in Schedule II to Regulations thus enabling citizens to seek permission from Canadian immigration officer at port of entry to enter Canada as visitor — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 19(1)(a)(ii) — Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 22(e).

Immigration — Appel d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration qui déclare que l'appelante fait partie de la catégorie de personnes non admissibles visée à l'art. 19(1)(a)(ii) et qui ordonne son renvoi — Visiteuse indienne rejetée au point d'entrée à cause des avis de médecins selon lesquels son admission entraînerait un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé — L'art. 19(1)(a) prévoit qu'au moins deux médecins doivent confirmer que l'admission de la requérante entraînerait ou «pourrait vraisemblablement entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé» — Appel accueilli — La Commission a commis une erreur en traitant comme concluantes les opinions des médecins qui n'ont pas tenu compte des circonstances de chaque cas — Aucune aide n'a été demandée et aucun élément de preuve à cet effet — Il est nécessaire d'établir une distinction entre les critères utilisés pour évaluer un immigrant éventuel et ceux applicables à un visiteur — Les critères d'admissibilité doivent avoir un rapport avec le but et la durée de l'admission — L'arbitre a le pouvoir d'examiner si, comme les médecins l'ont conclu, la possibilité que l'admission entraîne un fardeau excessif est vraisemblable ou non, compte tenu des circonstances de chaque cas — L'agent des visas en Inde n'a pas agi correctement lorsqu'il a informé la requérante qu'elle ne pouvait se rendre au Canada sans avoir obtenu l'autorisation préalable, étant donné que l'Inde était un pays visé à l'annexe II du Règlement et que ses citoyens pouvaient donc demander à un agent canadien d'immigration, à un point d'entrée, l'autorisation de séjourner au Canada à titre de visiteur — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 19(1)(a)(ii) — Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 22e).

COUNSEL:

h AVOCATS:

J. R. Aldridge for appellant.*J. R. Aldridge* pour l'appelante.*A. Louie* for respondent.*A. Louie* pour l'intimé.

SOLICITORS:

i PROCUREURS:

Rosenbloom, McCrea & Aldridge, Vancouver, for appellant.*Rosenbloom, McCrea & Aldridge*, Vancouver, pour l'appelante.*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: As indicated at the conclusion of the hearing, we are all of the view that this appeal should succeed. The appellant is a citizen of India who sought to enter Canada to visit her father. She was required to undergo a medical examination after her arrival at a Canadian port of entry. Thereafter a report was prepared stating that in the opinion of one medical officer, concurred in by another medical officer, the appellant's "... admission to Canada would/might cause excessive demands on health or social services (19(1)(a)(ii) Immigration Act, 1976)". Based on this opinion, a special inquiry was held wherein it was alleged that the appellant was a member of the inadmissible class described in subparagraph 19(1)(a)(ii) of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52].¹

At the conclusion of the inquiry on November 9, 1981, the Adjudicator found that the appellant was such a person and, accordingly, issued an exclusion order against the appellant. However, the inquiry was subsequently reopened and, after hearings conducted by the Adjudicator at which further documentary evidence was adduced and further representations were made by the case presenting officer and counsel for the appellant, the Adjudicator, by decision dated December 22, 1981, reversed her previous decision and granted the appellant admission to Canada as a visitor for a period of two months on condition that she not attend any school in Canada and that she not engage in employment in Canada. The respondent in this appeal appealed that decision by the Adjudicator to the Immigration Appeal Board. The Board set aside the Adjudicator's decision of

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

LE JUGE HEALD: Comme il a été indiqué à la fin de l'audition, nous sommes tous d'avis que cet appel devrait être accueilli. L'appelante est une citoyenne de l'Inde qui a sollicité une autorisation de séjour au Canada pour rendre visite à son père. Elle a dû se soumettre à une visite médicale après son arrivée à un point d'entrée au Canada. Un rapport établi par la suite indiquait que, de l'avis d'un médecin, confirmé par un autre médecin, [TRADUCTION] «... l'admission de l'appelante au Canada entraînerait ou pourrait entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé (19(1)a)(ii) de la Loi sur l'immigration de 1976». Au cours de l'enquête spéciale tenue au sujet de cet avis, il a été allégué que l'appelante faisait partie de la catégorie de personnes non admissibles visée au sous-alinéa 19(1)a)(ii) de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52].¹

Lorsque l'enquête a pris fin le 9 novembre 1981, l'arbitre a décidé que l'appelante faisait partie de cette catégorie de personnes et, en conséquence, a délivré une ordonnance d'exclusion contre elle. Toutefois, l'enquête a été rouverte. D'autres éléments de preuve documentaires ont été présentés et d'autres arguments ont été apportés par l'agent chargé de présenter le cas et l'avocat de l'appelante, aux auditions tenues par l'arbitre qui, dans sa décision du 22 décembre 1981, a réformé sa décision antérieure et a admis l'appelante au Canada à titre de visiteuse pour une période de deux mois, à la condition qu'elle ne fréquente aucune école et qu'elle n'exerce aucun emploi au Canada. L'intimé aux présentes a interjeté appel de cette décision arbitrale à la Commission d'appel de l'immigration. La Commission a annulé la décision arbitrale du 22 décembre 1981 et a déclaré

¹ Paragraph 19(1)(a) reads as follows:

19. (1) No person shall be granted admission if he is a member of any of the following classes:

(a) persons who are suffering from any disease, disorder, disability or other health impairment as a result of the nature, severity or probable duration of which, in the opinion of a medical officer concurred in by at least one other medical officer,

(i) they are or are likely to be a danger to public health or to public safety, or

(ii) their admission would cause or might reasonably be expected to cause excessive demands on health or social services;

¹ Alinéa 19(1)a):

19. (1) Ne sont pas admissibles

a) les personnes souffrant d'une maladie, d'un trouble, d'une invalidité ou autre incapacité pour raison de santé, dont la nature, la gravité ou la durée probable sont telles qu'un médecin, dont l'avis est confirmé par au moins un autre médecin, conclut,

(i) qu'elles constituent ou pourraient constituer un danger pour la santé ou la sécurité publiques, ou

(ii) que leur admission entraînerait ou pourrait vraisemblablement entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé;

December 22, 1981, declared that this appellant is a member of the inadmissible class of persons specified in subparagraph 19(1)(a)(ii) of the Act and directed the removal of the appellant from Canada. This appeal is from that decision of the Board.

In my view, the Board erred in appearing to treat as conclusive the opinions of the two medical officers provided for in paragraph 19(1)(a) *supra*. I would observe initially that, pursuant to that paragraph, the medical officers are required to certify that an applicant's admission would cause or "might reasonably be expected to cause excessive demands on health or social services". (Emphasis added.) Immigration Regulation 22(e) [*Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172*] is also pertinent and reads as follows:

22. For the purpose of determining whether any person is or is likely to be a danger to public health or to public safety or whether the admission of any person would cause or might reasonably be expected to cause excessive demands on health or social services, the following factors shall be considered by a medical officer in relation to the nature, severity or probable duration of any disease, disorder, disability or other health impairment from which the person is suffering, namely,

(e) whether the supply of health or social services that the person may require in Canada is limited to such an extent that

(i) the use of such services by the person might reasonably be expected to prevent or delay provision of those services to Canadian citizens or permanent residents, or

(ii) the use of such services may not be available or accessible to the person;

When this regulatory provision is read along with subparagraph 19(1)(a)(ii) of the Act (*supra*), it seems evident that the medical officers when giving their opinion must, in forming that opinion, have regard to the individual circumstances of each case. It seems equally clear that the medical officers did not take into consideration the particular circumstances of this case since in a letter to the Canada Immigration Centre, dated December 16, 1981, Dr. Purser, the medical officer who gave the opinion relied on by the Commission stated: "The wording of the Immigration Act does not differentiate between visitors and immigrants or any other group and the medical examinations and assessments are for the most part done equally without regard to the prospective status of the

que l'appelante faisait partie de la catégorie de personnes non admissibles visée au sous-alinéa 19(1)(a)(ii) de la Loi et a ordonné son renvoi du Canada. Le présent appel porte sur cette décision de la Commission.

À mon avis, la Commission a commis une erreur en semblant accorder une valeur concluante aux avis des deux médecins visés à l'alinéa 19(1)(a) précité. Je voudrais tout d'abord faire remarquer qu'aux termes de cet alinéa, les médecins doivent certifier que l'admission de la requérante entraînerait ou «pourrait vraisemblablement entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé». (C'est moi qui souligne.) L'alinéa 22(e) du *Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172* est également pertinent:

22. Afin de pouvoir déterminer si une personne constitue ou est susceptible de constituer un danger pour la santé ou la sécurité publiques ou si l'admission d'une personne entraînerait ou pourrait entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé, un médecin doit tenir compte des facteurs suivants, en fonction de la nature, de la gravité ou de la durée probable de la maladie, du trouble, de l'invalidité ou de toute autre incapacité pour raison de santé dont souffre la personne en question, à savoir:

e) si la prestation de services sociaux ou de santé dont cette personne peut avoir besoin au Canada est limitée au point

(i) qu'il y a tout lieu de croire que l'utilisation de ces services par cette personne pourrait empêcher ou retarder la prestation des services en question aux citoyens canadiens ou aux résidents permanents, ou

(ii) qu'il est possible qu'on ne puisse offrir ces services ou que ceux-ci ne soient pas accessibles à la personne visée;

Lorsque cette disposition du Règlement est lue de concert avec le sous-alinéa 19(1)(a)(ii) précité de la Loi, il semble évident que l'avis des médecins doit tenir compte des circonstances particulières de chaque cas. Il semble également évident que les médecins n'ont pas tenu compte des circonstances particulières au cas présent puisque, dans une lettre envoyée au centre d'immigration Canada et datée du 16 décembre 1981, le Dr Purser, le médecin qui a donné l'avis sur lequel s'est fondée la Commission, a écrit: [TRADUCTION] «Le libellé de la Loi sur l'immigration ne fait pas de distinction entre les visiteurs et les immigrants ou tout autre groupe et les visites médicales et les examens sont faits, dans la plupart des cas, sans tenir compte du statut futur de l'intéressé.» (Dossier d'appel,

individual.” (Volume 1, Appeal Book page 45). Further explanation of the opinion formed by the two medical officers therein is to be found at page 44 of Volume 1 of the Appeal Book where they state: “Applicant has a medical condition as a result of which she will require special schooling and vocational assistance. The availability of these services is already limited. Even with this assistance there is a strong probability she will not be trainable to the extent of being self-supporting and will need continuous family or social service support. She will therefore cause an excessive demand on social services.”

As pointed out by the Adjudicator, the evidence adduced before her indicated that no such assistance was requested or would be requested during the applicant’s visit to Canada. Accordingly, I agree with the Adjudicator that the criteria appropriate for the assessment of a prospective immigrant under subparagraph 19(1)(a)(ii) are not necessarily synonymous with suitable criteria for assessment of a prospective visitor who seeks to visit Canada for a few months. I agree with the Adjudicator’s view that: “Tests of admissibility must be relevant to the purpose and duration for which admission is sought.” Having concluded that the opinions of the medical officers herein were formulated on an improper basis, did the Adjudicator have the power to inquire into the validity of those opinions? I am satisfied that an Adjudicator has that power when conducting an inquiry, the purpose of which is to determine whether or not the person concerned is a member of the inadmissible class described in subparagraph 19(1)(a)(ii). That subparagraph requires the Adjudicator to inquire, *inter alia*, into the reasonableness of the expectation expressed by the medical officers that the subject will cause excessive demands to be made on health or social services. In this case, because the medical officers operated on an erroneous basis and used improper criteria, the Adjudicator was certainly entitled to conclude, as she did, that the expectation herein expressed by them was not reasonable. The Board, in holding that the Adjudicator is not entitled to question the opinions of the medical officers, expressed the view that to permit an Adjudicator to decide as this Adjudicator did would produce an unsatisfactory situation in that adjudicators and

volume 1, page 45). On trouve une autre explication de l’avis des deux médecins à la page 44 du volume 1 du Dossier d’appel où ceux-ci déclarent: [TRADUCTION] «La requérante, à cause de son état de santé, devra recevoir une formation spéciale et une aide professionnelle. L’accessibilité à ces services est déjà limitée. Même avec cette aide, il est très probable qu’elle ne pourra pas être formée en vue d’être autonome et aura besoin de l’appui continu de sa famille ou des services sociaux. Par conséquent, elle entraînera un fardeau excessif pour les services sociaux.»

Comme l’a souligné l’arbitre, les éléments de preuve qui lui ont été présentés indiquaient qu’aucune aide n’avait été demandée ni ne le serait au cours du séjour de la requérante au Canada. En conséquence, je suis d’accord avec l’arbitre que les critères appropriés pour évaluer un immigrant éventuel en vertu du sous-alinéa 19(1)a)(ii) ne correspondent pas nécessairement aux critères applicables à un visiteur éventuel qui désire séjourner au Canada pendant quelques mois. Je souscris à l’opinion de l’arbitre selon laquelle: [TRADUCTION] «Les critères d’admissibilité doivent être appropriés au but et à la durée de l’admission.» Après avoir conclu que les opinions des médecins n’étaient pas, dans le cas présent, fondées sur les critères appropriés, l’arbitre avait-elle le pouvoir de remettre en question la validité de ces opinions? À mon avis, l’arbitre a ce pouvoir lorsqu’il mène une enquête dont le but est de déterminer si la personne concernée fait ou non partie de la catégorie de personnes non admissibles visée au sous-alinéa 19(1)a)(ii). Ce sous-alinéa exige que l’arbitre détermine, notamment, la vraisemblance de la conclusion des médecins selon laquelle le sujet entraînera un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé. Puisque, en l’espèce, les médecins se sont fondés sur des données erronées et ont utilisé les mauvais critères, l’arbitre avait certainement le pouvoir de conclure comme elle l’a fait, que leurs prévisions dans ce cas n’étaient pas vraisemblables. La Commission, en décidant que l’arbitre n’avait pas le droit de remettre en question l’opinion des médecins, a indiqué qu’à son avis, permettre à un arbitre d’en décider, comme le présent arbitre l’a fait, créerait une situation inacceptable car les arbitres et la Commission auraient alors le pouvoir

the Board would be empowered to rule on conflicting medical evidence.

I do not agree that the statutory scheme should be so construed. The Act clearly defines a "medical officer" as "a qualified medical practitioner authorized or recognized by order of the Minister of National Health and Welfare as a medical officer for the purposes of this Act". That definition thus excludes the opinions of doctors not appointed under the Act. In my view, paragraph 19(1)(a) establishes the authority of two medical officers as defined by the Act. However, I think that authority is subject to the constraint of being reasonable. The statutory scheme requires the Adjudicator initially, and, in cases where an appeal lies to the Board, subsequently the Board, to decide whether the "expectation" expressed by the medical officers is "reasonable" having regard to the circumstances of each individual case.

In the instant case, the Board has interpreted subparagraph 19(1)(a)(ii) as though the subparagraph did not contain the word "reasonably". In so doing, I think the Board erred in law and that this error is sufficient of itself to vitiate the decision of the Board.

Counsel for the appellant raised an additional ground of appeal in his memorandum upon which he relied at the hearing of the appeal. Respondent's counsel, while joining issue with the appellant on this ground in his written memorandum, made no submissions in respect thereof at the hearing.

The appellant's complaint was that the Board erred in expressing the view that the Visa Officer in India acted properly and within the authority conferred upon him when, in a letter to the applicant advising her that her application for permanent residence had been refused on medical grounds, advised the applicant further that she should not proceed to Canada without his prior authorization. In my view, this submission is well founded. At all relevant times India was a country listed in Schedule II to the Regulations thus enabling citizens of India to seek permission from a Canadian immigration officer at a port of entry to enter Canada as a visitor. The jurisdiction of the Visa Officer in India was confined to the matter of dealing with the appellant's application for permanent residence. Appellant's counsel said that this

de trancher entre des preuves médicales contradictoires.

Je ne puis souscrire à cette interprétation de la Loi. La Loi définit clairement le «médecin» comme «un médecin agréé ou reconnu par ordre du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, pour exercer les pouvoirs que la présente loi confère aux médecins». Cette définition exclut donc les avis des médecins qui ne sont pas nommés en vertu de la Loi. J'estime que l'alinéa 19(1)a établit les pouvoirs de deux médecins tels que définis par la Loi. Toutefois, je crois que ce pouvoir doit être exercé de façon raisonnable. Étant donné l'économie de la Loi, l'arbitre d'abord et la Commission ensuite, quand il y a appel, doivent décider si, comme les médecins l'ont conclu, la possibilité que l'admission entraîne un fardeau excessif est «vraisemblable» ou non, compte tenu des circonstances de chaque cas particulier.

En l'espèce, la Commission a interprété le sous-alinéa 19(1)a(ii) comme s'il ne contenait pas le terme «vraisemblablement». Ainsi, je crois que la Commission a commis une erreur de droit qui est suffisante pour entacher sa décision de nullité.

L'avocat de l'appelante a soulevé un motif d'appel supplémentaire dans son mémoire sur lequel il s'est fondé lors de l'audition de l'appel. Bien que l'avocat de l'intimé ait contesté ce moyen dans son mémoire, il n'a présenté aucun argument à son sujet pendant l'audition.

L'appelante soutenait que la Commission avait commis une erreur en disant qu'à son avis, l'agent des visas en Inde avait agi correctement et dans le cadre des pouvoirs qui lui étaient conférés lorsque, dans une lettre envoyée à la requérante l'avisant que sa demande de résidence permanente avait été refusée pour des raisons médicales, il avait en outre informé la requérante qu'elle ne pouvait se rendre au Canada sans avoir obtenu son autorisation préalable. À mon avis, cet argument est bien fondé. À l'époque pertinente, l'Inde était un pays visé à l'annexe II des Règlements; ses citoyens pouvaient donc demander à un agent canadien d'immigration, à un point d'entrée, l'autorisation de séjourner au Canada à titre de visiteurs. La compétence de l'agent des visas en Inde se limitait à la demande de résidence permanente de l'appe-

error in law by the Board was sufficient, of itself, to require that the Board's order be set aside. Since I have concluded earlier herein that the Board's decision must be set aside because of its failure to properly interpret and apply the provisions of subparagraph 19(1)(a)(ii) of the Act, it is not necessary to determine whether this additional error could, of itself, form the basis for setting aside the Board's order. I thought it proper, however, since the matter was raised, to express the view that the Visa Officer in India erred in purporting to refuse the applicant's admission to Canada as a visitor.

In his memorandum counsel for the appellant also submitted that the Board erred in ruling that section 73 of the *Immigration Act, 1976* does not offend the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970, Appendix III]. Counsel for the respondent joined issue with the appellant on this ground of appeal. At the hearing of the appeal, counsel were advised that since the Court had concluded that the appeal should be allowed on the basis of the Board's error in interpreting and applying subparagraph 19(1)(a)(ii), no useful purpose would be served by hearing argument on the Bill of Rights issue.

For all of the above reasons, I would allow the appeal and set aside the decision and order of the Immigration Appeal Board herein pronounced September 22, 1982 and amended September 28, 1982. I would restore the decision of Adjudicator L. Leckie, dated December 22, 1981 wherein, pursuant to subsection 35(1) of the Act, she granted the appellant admission to Canada as a visitor for a period of two months (until February 22, 1982) on condition that she not attend any school in Canada and that she not engage in employment in Canada.

URIE J.: I agree.

MAHONEY J.: I agree.

L'avocat de l'appelante a déclaré que cette erreur de droit commise par la Commission suffisait pour annuler l'ordonnance de la Commission. Puisque j'ai conclu précédemment que la décision de la Commission devait être annulée car celle-ci n'avait pas interprété ni appliqué correctement les dispositions du sous-alinéa 19(1)a)(ii) de la Loi, il n'est pas nécessaire de décider si cette erreur supplémentaire suffirait pour annuler l'ordonnance de la Commission. Puisque la question a été soulevée, je crois qu'il convient toutefois de dire qu'à notre avis, l'agent des visas en Inde a commis une erreur en prétendant refuser à la requérante l'admission au Canada à titre de visiteuse.

Dans son mémoire, l'avocat de l'appelante a également soutenu que la Commission avait commis une erreur en décidant que l'article 73 de la *Loi sur l'immigration de 1976* n'était pas contraire à la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III]. L'avocat de l'intimé a lié la contestation avec l'appelante à l'égard de ce motif d'appel. À l'audition de l'appel, la Cour a indiqué aux avocats que l'appel serait accueilli en raison de l'erreur commise par la Commission sur l'interprétation et l'application du sous-alinéa 19(1)a)(ii), et qu'il n'était donc pas utile d'entendre les arguments concernant la *Déclaration canadienne des droits*.

Par tous les motifs susmentionnés, j'estime qu'il y a lieu d'accueillir l'appel et d'annuler la décision et l'ordonnance rendues par la Commission d'appel de l'immigration le 22 septembre 1982 et modifiées le 28 septembre 1982. Je rétablirais la décision de l'arbitre L. Leckie, en date du 22 décembre 1981 qui, en vertu du paragraphe 35(1) de la Loi, accordait à l'appelante l'admission au Canada à titre de visiteuse pour une période de deux mois (jusqu'au 22 février 1982) à la condition qu'elle ne fréquente aucune école et qu'elle n'exerce aucun emploi au Canada.

LE JUGE URIE: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE MAHONEY: Je souscris à ces motifs.