

T-2866-90

T-2866-90

**Pamela Dawkins (Applicant)****Pamela Dawkins (requérante)**

v.

c.

**The Minister of Employment and Immigration (Respondent)****a Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)****INDEXED AS: DAWKINS v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (T.D.)****b RÉPERTORIÉ: DAWKINS c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Cullen J.—Toronto, April 5; Ottawa, June 4, 1991.

Section de première instance, juge Cullen—Toronto, 5 avril; Ottawa, 4 juin 1991.

*Immigration — Practice — Permanent residence applicant having been refused under illegal de facto residents policy — Claiming refugee status — Considered under refugee claimants backlog program — Whether immigration officer properly reconsidered eligibility for illegal de facto residents program — “Humanitarian and compassionate” grounds objective matters to be interpreted by immigration officer — “Public policy” based on Minister’s recommendations to Governor in Council — Officer not unduly fettering discretion in applying post-Yhap guidelines — Policy valid — Officer’s reviewing file before hearing not contrary to natural justice — Requirement of hearing satisfied where submissions received and considered.*

*c Immigration — Pratique — Refus d'accorder la résidence permanente à la requérante dans le cadre de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière — La requérante a revendiqué le statut de réfugiée — Son cas a été examiné dans le cadre du programme d'arrière des revendications du statut de réfugié — Question de savoir si l'agent d'immigration a correctement réexaminé le cas pour déterminer si la requérante était admissible dans le cadre du programme des résidents de fait en situation administrative irrégulière — Les raisons «d'ordre humanitaire» sont des questions objectives devant être interprétées par l'agent d'immigration — L'«intérêt public» est fondé sur les recommandations du ministre au gouverneur en conseil — L'agente n'a pas indûment entravé son pouvoir discrétionnaire en appliquant les lignes directrices postérieures à l'arrêt Yhap — Politique valide — Le fait que l'agente a examiné le dossier avant l'audition ne va pas à l'encontre de la justice naturelle — L'exigence relative à la tenue d'une audience est satisfaite lorsque des observations sont faites et examinées.*

This was an application for *certiorari* to quash the finding by an immigration officer that there were insufficient grounds to recommend invoking, under subsection 114(2) of the *Immigration Act*, the humanitarian and compassionate exception to the requirement under subsection 9(1) that an application for permanent residence be made from abroad, not from within Canada.

*d* Il s'agissait d'une demande de *certiorari* en vue de l'annulation de la conclusion tirée par l'agente d'immigration, à savoir qu'il n'existait pas suffisamment de raisons d'ordre humanitaire pour recommander, conformément au paragraphe 114(2) de la *Loi sur l'immigration*, l'octroi d'une dispense de l'obligation de présenter la demande de résidence permanente à l'étranger, et non à l'intérieur du Canada, prévue par le paragraphe 9(1).

The applicant entered Canada on a visitor's visa in 1981. On June 22, 1987, not having previously come to the attention of the immigration authorities, she reported herself to the Canada Immigration Centre at Toronto. A report was made to the Deputy Minister, pursuant to paragraphs 27(2)(b) and (e), that the applicant had overstayed her visitor visa and had worked contrary to the Act. On August 12, 1987, the applicant was interviewed and the interviewing officer decided *inter alia*, not to recommend her exemption under the illegal *de facto* residents policy. Dawkins subsequently applied for refugee status. Pursuant to the Refugee Claimants Backlog Procedures, she was interviewed by an immigration officer, who determined that there were insufficient humanitarian or compassionate grounds or reasons of public policy to allow her to apply for permanent residency from within Canada.

*e* En 1981, la requérante est entrée au Canada à l'aide d'un visa de visiteur. Le 22 juin 1987, son cas n'ayant pas encore retenu l'attention des autorités de l'immigration, la requérante s'est présentée au Centre d'immigration du Canada, à Toronto. Un rapport a été présenté au sous-ministre, conformément aux alinéas 27(2)(b) et e), pour le motif que la requérante était demeurée au Canada après l'expiration de son visa de visiteur et qu'elle avait travaillé en violation de la Loi. Le 12 août 1987, la requérante a obtenu une entrevue et l'agent a décidé, entre autres, de ne pas recommander l'octroi d'une dispense dans le cadre de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière. Dawkins a par la suite demandé le statut de réfugiée. Conformément à la procédure d'arrière des revendications du statut de réfugié, la requérante a été convoquée à une entrevue devant l'agent d'immigration,

Then, in *Yhap v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, the Court held the guidelines used by immigration officers in determining the existence of humanitarian and compassionate grounds to be invalid as an undue fetter on the officers' discretion. The applicant—like others in her position—was interviewed anew as to the existence of humanitarian or compassionate grounds, and again rejected. In preparing for the interview, the officer reviewed her file and decided not to consider her further under the illegal resident policy at the interview. The immigration officer took the position that, while there were situations in which a member of the refugee backlog could also qualify as an illegal *de facto* resident, such a person would not normally so qualify, having in mind the general criterion that such residents not have come previously to the attention of immigration authorities. The officer concluded that there were no grounds, under either the refugee claimants backlog program or the illegal *de facto* residents program, to recommend exempting the applicant from the requirements of subsection 9(1).

*Held*, the application should be dismissed.

It is legitimate for the Minister to indicate through guidelines what she will recommend to the Governor in Council. General standards are valuable and necessary for the effective and consistent exercise of discretion, provided they do not crystallize into binding and conclusive rules. In the *Vidal* case, Strayer J. held that the post-*Yhap* guidelines do not improperly fetter the discretion of immigration officers. His Lordship explained the fundamental difference between the humanitarian ground and the public policy ground, both of which are referred to in subsection 114(2). The rationale of *Yhap* was based on the proposition that the words "humanitarian and compassionate" have some objective meaning which each immigration officer is entitled to interpret. But the term "public policy" is devoid of objective content. It is not open to an immigration officer to define "public policy". That is a matter for the Governor in Council acting upon the recommendations of the Minister. Here the officer did not mechanically refuse to consider the applicant, but considered that the applicant did not meet the requirements of the public policy exemption.

The requirements of procedural fairness may be satisfied by either an oral hearing or written submissions if the decision-maker does in substance "hear" the applicant. In this case, while the immigration officer did consult the file prior to the hearing, she accepted and considered written submissions from the applicant's counsel.

qui a conclu qu'il n'existait pas suffisamment de raisons d'ordre humanitaire ou d'intérêt public pour lui permettre de demander la résidence permanente depuis le Canada.

Par la suite, dans l'arrêt *Yhap c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, la Cour a jugé que les lignes directrices que les agents d'immigration utilisent en vue de déterminer l'existence de raisons d'ordre humanitaire constituent une entrave invalide à leur pouvoir discrétionnaire. On a de nouveau convoqué la requérante, comme d'autres personnes dans la même situation, à une entrevue pour déterminer s'il existait des raisons d'ordre humanitaire; la demande a de nouveau été rejetée. Avant l'entrevue, l'agente a examiné le dossier de la requérante et a décidé de ne pas examiner son cas en vertu de la Politique concernant les résidents en situation administrative irrégulière. L'agent d'immigration a déclaré qu'il y avait des cas dans lesquels une personne dont le cas faisait partie de l'arriéré pouvait également être admissible à titre de résidente de fait en situation administrative irrégulière, mais que celle-ci ne serait pas normalement admissible, étant donné que son cas aurait déjà retenu l'attention des autorités de l'immigration. L'agente a conclu que rien ne permettait, dans le cadre du programme d'arriéré des revendications du statut de réfugié ou du programme des résidents de fait en situation administrative irrégulière, de recommander de dispenser la requérante des exigences du paragraphe 9(1).

*Jugement*: la demande devrait être rejetée.

Le ministre peut légitimement indiquer, au moyen de lignes directrices, les recommandations qu'il fera au gouverneur en conseil. Les normes générales sont utiles et nécessaires en vue de l'exercice efficace et uniforme du pouvoir discrétionnaire, à condition de ne pas devenir des règles obligatoires et décisives. Dans l'arrêt *Vidal*, le juge Strayer a conclu que les lignes directrices postérieures à l'arrêt *Yhap* n'entravent pas indûment le pouvoir discrétionnaire des agents d'immigration. Le juge a expliqué la différence fondamentale entre les raisons d'ordre humanitaire et les raisons d'intérêt public, lesquelles sont toutes deux mentionnées au paragraphe 114(2). L'arrêt *Yhap* était fondé sur la proposition selon laquelle l'expression «humanitaire» a un sens objectif que chaque agent d'immigration a le droit d'interpréter. Cependant, l'expression «intérêt public» n'a pas de contenu objectif. L'agent d'immigration ne peut pas définir l'«intérêt public». Il s'agit d'une question relevant du gouverneur en conseil, qui agit sur les recommandations du ministre. En l'espèce, l'agente n'a pas automatiquement refusé d'examiner le cas de la requérante, mais a considéré que cette dernière ne satisfaisait pas aux conditions de dispense pour des raisons d'intérêt public.

Les exigences d'équité en matière de procédure peuvent être satisfaites par une audition ou par la présentation d'observations écrites, si le décideur «entend» fondamentalement le requérant. En l'espèce, l'agente d'immigration a consulté le dossier avant l'audition, mais elle a également accepté et examiné les observations écrites de l'avocat de la requérante.

## STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 9(1),  
 27(2)(b),(e), 114(2).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Vidal v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* b  
 (1991), 13 Imm. L.R. (2d) 123 (F.C.T.D.).

## CONSIDERED:

*Minister of Employment and Immigration et al. v. Jiminez-Perez et al.*, [1984] 2 S.C.R. 565; (1984), 14 D.L.R. (4th) 609; [1985] 1 W.W.R. 577; 9 Admin. L.R. 280; 56 c  
 N.R. 215.

## REFERRED TO:

*Yhap v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 1 F.C. 722; (1990), 9 Imm. L.R. (2d) 69; 29 d  
 F.T.R. 223 (T.D.); *Boulis v. Minister of Manpower and Immigration*, [1974] S.C.R. 875; (1972), 26 D.L.R. (3d) 216; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 93 N.R. 183; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; (1990), 69 e  
 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3 W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010; 106 N.R. 17.

## COUNSEL:

*I. F. Petricone* for applicant.  
*Claire A. le Riche* for respondent.

## SOLICITORS:

*Rexdale Community Information & Legal Services*, Rexdale, Ontario, for applicant. b  
*Deputy Attorney General of Canada*, for respondent.

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

CULLEN J.: This is an application pursuant to section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] for an order in the nature of *certiorari*. The applicant seeks an order quashing the decision of an immigration officer that there were insufficient humanitarian and compassionate grounds for the exercise of the discretion under subsection 114(2) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ("the Act"), exempting the applicant from the operation of subsection i  
 j

## LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 18.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2, art. 9(1), 27(2)(b),(e), 114(2).

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION APPLIQUÉE:

*Vidal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1991), 13 Imm. L.R. (2d) 123 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISION EXAMINÉE:

*Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et autres c. Jiminez-Perez et autre*, [1984] 2 R.C.S. 565; (1984), 14 D.L.R. (4th) 609; [1985] 1 W.W.R. 577; 9 Admin. L.R. 280; 56 N.R. 215.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Yhap c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 1 C.F. 722; (1990), 9 Imm. L.R. (2d) 69; 29 F.T.R. 223 (1<sup>re</sup> inst.); *Boulis c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1974] R.C.S. 875; (1972), 26 D.L.R. (3d) 216; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 93 N.R. 183; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3 W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010; 106 N.R. 17.

## AVOCATS:

*I. F. Petricone* pour la requérante.  
*Claire A. le Riche* pour l'intimé.

## PROCUREURS:

*Rexdale Community Information & Legal Services*, Rexdale (Ontario), pour la requérante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

LE JUGE CULLEN: Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), chap. F-7] en vue de l'obtention d'une ordonnance de la nature d'un *certiorari*. La requérante demande une ordonnance annulant la décision par laquelle l'agent d'immigration a conclu à l'insuffisance des raisons d'ordre humanitaire en vue de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par le paragraphe 114(2) de la *Loi sur l'immigration*,

9(1) of the Act and allowing her to apply for permanent residence from within Canada. The applicant also seeks an order in the nature of *mandamus* compelling the respondent to grant the applicant another hearing in which the applicant's claim of humanitarian and compassionate grounds may be reconsidered in accordance with the law and the duty of fairness.

### FACTS

The applicant entered Canada on a visitor's visa on June 2, 1981. She remained in Canada after her visa expired, and has resided in Canada continuously since her arrival. On June 22, 1987, the applicant voluntarily reported herself to the Canada Immigration Centre in Toronto. She had not previously come to the attention of the immigration authorities. A report was made on the applicant pursuant to paragraphs 27(2)(b) and (e) of the Act on the grounds that she had engaged or continued in employment contrary to the Act, and had remained in Canada after her visitor status had expired.

On August 12, 1987, the applicant was interviewed by an immigration officer in order to determine if she could be exempted from the visa requirements of subsection 9(1) of the Act, either for reasons of public policy or for humanitarian and compassionate grounds. The immigration officer determined that there were insufficient grounds to warrant a recommendation that the applicant be exempted.

The applicant applied for Convention refugee status on September 15, 1988. As the applicant was in Canada on January 1, 1989, and had applied for consideration as a Convention refugee prior to that date, she was subject to the refugee claimants backlog procedures. In accordance with these procedures, the applicant was interviewed a second time on February 2, 1990, to determine if there were sufficient humanitarian and compassionate grounds or reasons of public policy to allow the applicant to apply for permanent residence status from within Canada. It was again determined that the applicant did not warrant exemption from the visa requirements of the Act.

L.R.C. (1985), chap. I-2, («la Loi»), en vertu duquel une personne peut être dispensée de l'application du paragraphe 9(1) de la Loi et être autorisée à présenter une demande de résidence permanente depuis le Canada. La requérante demande également une ordonnance de la nature d'un *mandamus* obligeant l'intimé à lui accorder une autre audience au cours de laquelle la question des considérations d'ordre humanitaire qu'elle a invoquée pourra être examinée de nouveau conformément à la loi et à l'obligation d'agir équitablement.

### LES FAITS

La requérante est entrée au Canada à l'aide d'un visa de visiteur le 2 juin 1981. Elle est demeurée au Canada une fois le visa expiré, et a continuellement habité le pays depuis lors. Le 22 juin 1987, la requérante s'est volontairement présentée au Centre d'immigration du Canada, à Toronto. Un rapport a été rédigé conformément aux alinéas 27(2)(b) et (e) de la Loi, pour le motif que la requérante avait occupé un emploi en violation de la Loi, et qu'elle était demeurée au Canada après l'expiration de son visa de visiteur.

Le 12 août 1987, un agent d'immigration a interrogé la requérante afin de déterminer si elle pouvait être dispensée des exigences relatives aux visas, énoncées au paragraphe 9(1) de la Loi, pour des raisons d'intérêt public ou encore pour des raisons d'ordre humanitaire. L'agent d'immigration a conclu à l'insuffisance des motifs permettant de justifier une recommandation en faveur de la dispense.

La requérante a demandé le statut de réfugiée au sens de la Convention le 15 septembre 1988. Étant donné qu'elle était au Canada le 1<sup>er</sup> janvier 1989 et qu'elle avait revendiqué le statut de réfugiée au sens de la Convention avant cette date, elle était assujettie à la procédure de l'arriéré des revendications du statut de réfugié. Conformément à cette procédure, on a interrogé la requérante une seconde fois, le 2 février 1990, en vue de déterminer s'il existait des raisons suffisantes d'intérêt public ou d'ordre humanitaire pour lui permettre de demander le statut de résidente permanente depuis le Canada. Il a de nouveau été décidé que rien ne permettait de dispenser la requérante des exigences de la Loi concernant les visas.

However, as a result of the decision of this Court in *Yhap v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 1 F.C. 722 (T.D.), in which it was held that the guidelines existing at the time of the applicant's second interview for determining the existence of humanitarian and compassionate grounds for backlog refugees were an invalid fettering of the discretion of immigration officers under subsection 114(2) of the Act, the respondent prepared new guidelines on the exercise of discretion by immigration officers. All refugee claimants whose interviews prior to the *Yhap* decision resulted in no recommendation for exemption, such as the applicant in this case, were granted a new interview in accordance with the new guidelines. On May 2, 1990, the applicant was interviewed a third time to determine if sufficient humanitarian and compassionate grounds existed to warrant an exemption from the visa requirements of the Act.

The applicant's third interview was conducted by Cathy Ralph, an immigration officer and a unit supervisor with the Toronto refugee backlog. Prior to the interview, Ms. Ralph reviewed the applicant's file and noted that at her first interview in August 1987, the applicant had already been considered under the illegal *de facto* resident policy, one of the headings of the public policy grounds under which an exemption to visa requirements may be made. As the applicant had already been reviewed under this branch of the public policy grounds, she determined that she would not consider the applicant any further under this policy at the May 2 interview. (Ms. Ralph indicates in her affidavit, however, that in reaching her final decision, she did not rely merely on the information contained in the file, but considered all the relevant considerations). The applicant was interviewed for over an hour by Ms. Ralph, who took notes and accepted documentary evidence presented by the applicant setting out the circumstances which she felt constituted humanitarian and compassionate grounds.

Toutefois, par suite de la décision rendue par la Cour dans l'affaire *Yhap c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 1 C.F. 722 (1<sup>re</sup> inst.), où il a été jugé que les lignes directrices en vigueur au moment de la seconde entrevue, lesquelles visaient à déterminer l'existence de raisons d'ordre humanitaire en ce qui concerne les personnes dont le cas faisait partie de l'arriéré, constituaient une entrave invalide au pouvoir discrétionnaire conféré aux agents d'immigration par le paragraphe 114(2) de la Loi, l'intimé a préparé de nouvelles lignes directrices au sujet de l'exercice de ce pouvoir. Tous les demandeurs du statut de réfugié dont l'entrevue avait eu lieu avant le prononcé du jugement dans l'affaire *Yhap* et à l'égard desquels aucune recommandation n'avait été faite en faveur de la dispense, comme c'est le cas pour la requérante en l'espèce, se sont vu accorder une autre entrevue conformément aux nouvelles lignes directrices. Le 2 mai 1990, on a interrogé la requérante une troisième fois pour déterminer s'il existait des raisons d'ordre humanitaire justifiant l'octroi d'une dispense des exigences de la Loi concernant les visas.

La troisième entrevue a eu lieu devant Cathy Ralph, agente d'immigration et superviseure d'unité au bureau de l'arriéré de Toronto. Avant l'entrevue, M<sup>me</sup> Ralph avait examiné le dossier de la requérante et avait remarqué qu'à la première entrevue, en août 1987, celle-ci avait déjà été assujettie à un examen en vertu de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière, soit l'une des rubriques, parmi les raisons d'intérêt public, en vertu desquelles une dispense des exigences concernant les visas pouvait être demandée. Cela étant, l'agente a décidé, à l'entrevue du 2 mai, de ne plus examiner le cas de la requérante en vertu de cette politique. (Toutefois, M<sup>me</sup> Ralph laisse entendre, dans son affidavit, qu'en prenant sa décision finale, elle ne s'est pas simplement appuyée sur les renseignements versés au dossier, mais a également tenu compte de toutes les considérations pertinentes). La requérante a été interrogée pendant plus d'une heure par M<sup>me</sup> Ralph, qui a pris des notes et a accepté la preuve documentaire présentée, dans laquelle étaient énoncées les circonstances qui, selon la requérante, constituaient des raisons d'ordre humanitaire.

At the interview, the applicant also presented Ms. Ralph with a letter from her lawyer, Ian Stewart, in which he stated that he was unable to attend the interview with the applicant, and wished to make written representations with respect to the applicant's request for exemption based on humanitarian and compassionate grounds. Ms. Ralph telephoned Mr. Stewart to discuss a date for receipt of the written submissions. In the course of their conversation, Mr. Stewart indicated that he would be making written submissions on behalf of the applicant based on the illegal *de facto* residents policy contained in the new, post-*Yhap* policy guidelines.

The applicant and the respondent dispute the nature of Ms. Ralph's response to Mr. Stewart's position. The applicant states that Ms. Ralph said that the applicant was not eligible to apply under the illegal *de facto* residents policy as she had previously come to the attention of the respondent, pursuant to the eligibility requirements in the guidelines. Mr. Stewart in his affidavit states that he told Ms. Ralph that as the new guidelines were intended to apply to those persons in the refugee backlog, and as these persons in all likelihood had previously come to the attention of the respondent, the respondent could not have intended the eligibility requirements to apply to those in the backlog. If this were so, the guidelines with respect to illegal *de facto* residents would be rendered superfluous in the context of the backlog. Mr. Stewart states in his affidavit that Ms. Ralph responded by stating that the guidelines were meant to apply to all applications for humanitarian and compassionate consideration, not just members of the backlog, and that persons in the backlog could not be considered under the illegal *de facto* resident heading of the public policy guidelines.

The respondent denies that Ms. Ralph stated flatly and categorically that the applicant was not eligible to apply as an illegal *de facto* resident as she had previously come to the attention of the Minister. Rather, the respondent's position is that Ms. Ralph's affidavit

À l'entrevue, la requérante a également présenté à M<sup>me</sup> Ralph une lettre dans laquelle son avocat, Ian Stewart, déclarait qu'il ne pouvait pas assister à l'entrevue et qu'il voulait faire des observations par écrit au sujet de la demande de dispense présentée par sa cliente. M<sup>me</sup> Ralph a communiqué avec M<sup>e</sup> Stewart par téléphone pour discuter de la date à laquelle les observations écrites seraient produites. Au cours de la conversation, M<sup>e</sup> Stewart a laissé savoir que ses observations seraient fondées sur la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière figurant dans les nouvelles lignes directrices établies à la suite de l'affaire *Yhap*.

La requérante et l'intimé ne s'entendent pas sur la nature de la réponse que M<sup>me</sup> Ralph a donnée à M<sup>e</sup> Stewart. La requérante affirme que cette dernière a déclaré qu'elle ne pouvait pas présenter de demande en vertu de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière étant donné que son cas avait déjà retenu l'attention de l'intimé, conformément aux conditions d'admissibilité énoncées dans les lignes directrices. Dans son affidavit, M<sup>e</sup> Stewart déclare avoir dit à M<sup>me</sup> Ralph qu'étant donné que les nouvelles lignes directrices étaient destinées à s'appliquer aux personnes dont le cas faisait partie de l'arriéré et que celles-ci avaient probablement déjà retenu l'attention de l'intimé, les conditions d'admissibilité n'étaient certainement pas destinées à s'appliquer à elles. Si c'était le cas, les lignes directrices relatives aux résidents de fait en situation administrative irrégulière deviendraient superflues dans le contexte de l'arriéré. Dans son affidavit, M<sup>e</sup> Stewart déclare que M<sup>me</sup> Ralph lui a répondu que les lignes directrices étaient destinées à s'appliquer à toutes les demandes fondées sur des raisons d'ordre humanitaire, et non uniquement aux personnes dont le cas faisait partie de l'arriéré, et que ces dernières ne pouvaient pas faire l'objet d'un examen sous la rubrique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière figurant dans les lignes directrices relatives aux raisons d'intérêt public.

L'intimé nie que M<sup>me</sup> Ralph ait carrément déclaré que la requérante ne pouvait pas présenter une demande à titre de résidente de fait en situation administrative irrégulière étant donné que son cas avait déjà retenu l'attention du ministre. La position de

evidence is that she said that normally a person in the backlog would not be eligible to apply as an illegal *de facto* resident as that person would have come to the respondent's attention. The respondent also denies that Ms. Ralph said that persons in the backlog could not be considered under the illegal *de facto* resident policy, but rather provided Mr. Stewart with examples of individuals in the backlog who would be eligible under the policy. According to Ms. Ralph, if a member of the backlog had been "underground" for more than five years, and had come to the attention of the respondent by claiming refugee status before January 1, 1989, and that person had not been interviewed until his/her hearing under the refugee backlog program, that person would be considered under the illegal *de facto* resident policy. The respondent states that Ms. Ralph also advised Mr. Stewart that she had in the past accepted members of the backlog under humanitarian and compassionate grounds that were eligible under the illegal *de facto* resident policy, and that if someone in the backlog met the public policy grounds, but not humanitarian and compassionate grounds, that person could still be successful in an interview.

On May 22, 1990, Mr. Stewart delivered his written submissions with respect to the illegal *de facto* resident policy and humanitarian and compassionate grounds. He also made submissions based on the long-term commitment to Canada policy. The written submissions were considered by Ms. Ralph, along with the results of the applicant's interview. She decided to refuse the applicant's request for exemption from visa requirements on both humanitarian and compassionate grounds and for reasons of public policy. She did not consider the applicant under the long-term commitment to Canada policy, as she considered the applicant to be ineligible because she did not have valid immigration status. On October 11, 1990, the applicant was given leave to commence this proceeding challenging the decision of Ms. Ralph under section 18 of the *Federal Court Act*.

l'intimé est plutôt que selon son affidavit, M<sup>me</sup> Ralph a déclaré que normalement, une personne dont le cas faisait partie de l'arriéré ne pourrait pas présenter une demande à titre de résidente de fait en situation administrative irrégulière étant donné que son cas aurait retenu l'attention du ministre. L'intimé nie également que M<sup>me</sup> Ralph ait dit que les personnes dont le cas faisait partie de l'arriéré ne pouvaient pas se prévaloir de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière, l'agente ayant plutôt donné à M<sup>e</sup> Stewart des exemples de circonstances dans lesquelles ces personnes seraient admissibles en vertu de la politique. Selon M<sup>me</sup> Ralph, si l'une de ces personnes avait vécu «dans la clandestinité» pendant plus de cinq ans, si son cas avait retenu l'attention du ministre parce qu'elle avait revendiqué le statut de réfugiée avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989, et si elle n'avait pas été interrogée avant l'audience en vertu du programme d'élimination de l'arriéré, son cas serait examiné en vertu de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière. L'intimé déclare que M<sup>me</sup> Ralph a également informé M<sup>e</sup> Stewart qu'elle avait par le passé accepté, pour des raisons d'ordre humanitaire, des personnes dont le cas faisait partie de l'arriéré qui étaient admissibles en vertu de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière, et que si la personne en question était admissible pour des raisons d'intérêt public, mais non pour des raisons d'ordre humanitaire, elle pouvait néanmoins avoir gain de cause à l'entrevue.

Le 22 mai 1990, M<sup>e</sup> Stewart a produit ses observations écrites au sujet de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière et au sujet des raisons d'ordre humanitaire. Il a également présenté des observations fondées sur la politique d'engagement à long terme envers le Canada. Ces observations ont été examinées par M<sup>me</sup> Ralph, de même que le résultat de l'entrevue avec la requérante. M<sup>me</sup> Ralph a décidé de rejeter la demande de dispense des exigences concernant les visas, et ce, tant en vertu des raisons d'ordre humanitaire qu'en vertu des raisons d'intérêt public. Elle n'a pas examiné le cas de la requérante conformément à la politique d'engagement à long terme envers le Canada, car à son avis, celle-ci n'était pas admissible puisqu'elle n'avait pas un statut valide d'immigrante. Le 11 octobre 1990, la requérante a obtenu l'autorisa-

tion d'engager la présente procédure, dans laquelle elle conteste, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la décision de M<sup>me</sup> Ralph.

## ISSUES

The parties are essentially in agreement as to the issues raised in this application. They may be stated as follows:

1. Whether the respondent fettered its discretion with respect to members of the refugee claims backlog pursuant to the post-*Yhap* policy guidelines, by precluding consideration of the applicant's claim based on illegal *de facto* residency, for the reason that the members of the backlog have previously come to official immigration attention;

2. Whether the respondent fettered its discretion with respect to the applicant by not considering the applicant's claim based on the illegal *de facto* residency policy, for the reason that the applicant had already been reviewed under that policy;

3. Whether the immigration officer acted unfairly or unreasonably in her interpretation of the illegal *de facto* residents policy and the long-term commitment to Canada policy.

## ANALYSIS

The subject of this application is the lawfulness of the decision of the immigration officer Cathy Ralph, acting under subsection 114(2) of the Act and in accordance with departmental guidelines as she understood them, refusing to recommend to the Minister that the applicant be exempted from the visa requirements of the Act. The applicant submits that the discretion of the immigration officer to make this recommendation was improperly fettered by the policy guidelines of the respondent. Before embarking on an analysis of the applicant's submissions, however, I first propose to examine the statutory and administrative framework governing the proceeding that is the subject of this application.

## <sup>a</sup> LES QUESTIONS LITIGIEUSES

Les parties sont essentiellement d'accord en ce qui concerne les questions ici en litige. Ces dernières peuvent être énoncées comme suit:

1. Question de savoir si l'intimé a entravé son pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les personnes dont le cas fait partie de l'arriéré, conformément aux lignes directrices postérieures à l'arrêt *Yhap*, en empêchant l'examen de la demande fondée sur la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière, pour le motif que le cas avait déjà retenu l'attention des autorités;

2. Question de savoir si l'intimé a entravé son pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la requérante en omettant d'examiner la demande présentée par cette dernière en vertu de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière, pour le motif que la requérante avait déjà été assujettie à un examen en vertu de cette politique;

3. Question de savoir si l'agente d'immigration a agi d'une manière inéquitable ou déraisonnable en interprétant la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière et la politique d'engagement à long terme envers le Canada.

## <sup>g</sup> EXAMEN

La demande porte sur la légalité de la décision que Cathy Ralph, agente d'immigration, a prise en vertu du paragraphe 114(2) de la Loi en se fondant sur son interprétation des lignes directrices ministérielles, lorsqu'elle a refusé de recommander au ministre de dispenser la requérante des exigences de la Loi concernant les visas. La requérante soutient que le pouvoir discrétionnaire que possède l'agente d'immigration de faire cette recommandation est entravé sans motif légitime par les lignes directrices de l'intimé. Toutefois, avant d'entreprendre l'examen des arguments de la requérante, je me propose d'examiner le cadre légal et administratif régissant la procédure ici en cause.

First, it should be noted that subsection 9(1) of the Act provides that, except as otherwise prescribed, all persons seeking admission to Canada must obtain a visa. Subsection 9(1) reads:

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

It is not disputed that the applicant had not complied with the proper visa requirements in this case. However, subsection 114(2) of the Act provides that the Governor in Council may, by regulation, exempt any person from the application of the requirements of the Act or otherwise facilitate a person's admission to Canada for either reasons of public policy, or humanitarian and compassionate considerations:

114. . . .

(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 that regulation or the person's admission should be facilitated for reasons of public policy or due to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

While the discretion under subsection 114(2) is vested in the Governor in Council, in practice the volume of applications for exemption is such that it is the immigration officer conducting the interview who determines whether the requisite humanitarian and compassionate grounds or public policy reasons exist that would warrant an exemption. The immigration officer makes a recommendation to the Minister, who in turn makes a recommendation to the Governor in Council. This procedure, a delegation by necessary implication, was approved in *Minister of Employment and Immigration et al. v. Jiminez-Perez et al.*, [1984] 2 S.C.R. 565. It was also held in *Jiminez-Perez* that an applicant for exemption under subsection 114(2) is entitled to a full and fair review to determine the existence of humanitarian and compassionate considerations in his/her particular situation.

The discretion of immigration officers to make recommendations for exemptions under this regime is guided by standards provided by the respondent in the form of policy guidelines. The guidelines in question in the case at hand were formulated after the

En premier lieu, il faut noter que le paragraphe 9(1) de la Loi prévoit que sauf disposition contraire, toutes les personnes qui demandent à être admises au Canada doivent obtenir un visa. Le paragraphe 9(1) est ainsi libellé:

9.(1) Sauf cas prévus par règlement, les immigrants et visiteurs doivent demander et obtenir un visa avant de se présenter à un point d'entrée.

Il n'est pas contesté que la requérante n'a pas satisfait aux exigences de la Loi concernant les visas. Toutefois, le paragraphe 114(2) de la Loi prévoit que le gouverneur en conseil peut, par règlement, accorder une dispense d'application des exigences de la Loi ou faciliter de toute autre manière l'admission d'une personne au Canada pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre humanitaire:

114. . . .

(2) Pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre humanitaire, le gouverneur en conseil peut, par règlement, accorder une dispense d'application d'un règlement pris aux termes du paragraphe (1) ou faciliter l'admission de toute autre manière.

Le pouvoir discrétionnaire conféré par le paragraphe 114(2) est dévolu au gouverneur en conseil, mais en pratique, le nombre de demandes de dispense est tel que c'est l'agent d'immigration chargé de l'enquête qui détermine s'il existe des raisons d'intérêt public ou d'ordre humanitaire qui justifieraient l'octroi de la dispense. L'agent d'immigration fait une recommandation au ministre qui, de son côté, fait une recommandation au gouverneur en conseil. Cette procédure, qui est en fait une délégation implicite, a été approuvée dans l'arrêt *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et autres c. Jiminez-Perez et autre*, [1984] 2 R.C.S. 565. Il a également été jugé dans l'arrêt *Jiminez-Perez* que la personne qui demande une dispense en vertu du paragraphe 114(2) a droit à un examen complet et équitable permettant de déterminer s'il existe des raisons d'ordre humanitaire dans son cas.

Les normes établies par l'intimé au moyen de lignes directrices servent de guide au pouvoir discrétionnaire que possèdent les agents d'immigration de faire des recommandations en vue de l'octroi d'une dispense en vertu de ce régime. Les lignes directrices

decision of Jerome A.C.J. in *Yhap, supra*, that the previous guidelines concerning humanitarian and compassionate grounds unduly fettered the discretion delegated to immigration officers under subsection 114(2). These new guidelines deal with the exercise of discretion under both humanitarian and compassionate grounds, and reasons of public policy. One of the categories of public policy which may be considered by immigration officers in the exercise of their discretion is the illegal *de facto* residents policy outlined below:

#### Illegal de facto Residents Policy

Persons who meet the definition of an illegal de facto resident may be considered from within Canada. Illegal de facto residents are administratively defined as those persons who have not previously come to our attention and who, although they have no legal status in Canada, have been here so long and are so established that, in fact if not in law, they have their residence in Canada and not abroad. These persons will have gone "underground" and will not have previously come to official immigration attention, e.g., as refugee claimants, members of the refugee claims backlog, or persons previously ordered removed. Such persons would have severed their ties with their home country and would undergo undue hardship if they were required to leave Canada in order to seek a visa to return (legally) as permanent residents. [Emphasis added.]

It is undisputed that the applicant had previously come to the attention of the respondent, and therefore did not come within the definition. As noted above, the position of the applicant is that this definition of eligibility for the illegal *de facto* residency exemption could not have been intended to apply to those in the backlog.

I would observe in passing at this point that it is not appropriate for a reviewing court to interfere with the exercise of a statutorily-granted discretion, such as the discretion granted to the immigration officer under subsection 114(2), unless it is clear that the discretion was exercised unreasonably, in bad faith, or was based on irrelevant considerations. A court should not in effect substitute its own conclusion on an issue for that of the administrator vested with the

ici en cause ont été établies après que le juge en chef adjoint Jerome eut déclaré dans l'affaire *Yhap, supra*, que les lignes directrices relatives aux raisons d'ordre humanitaire qui étaient alors en vigueur entravaient indûment le pouvoir discrétionnaire délégué aux agents d'immigration en vertu du paragraphe 114(2). Les nouvelles lignes directrices portent sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire tant en vertu des raisons d'ordre humanitaire que des raisons d'intérêt public. L'une des raisons d'intérêt public qui peut être prise en considération par l'agent d'immigration dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire concerne les résidents de fait en situation administrative irrégulière:

#### Résidents de fait en situation administrative irrégulière

La demande des personnes auxquelles s'applique la définition de résident de fait en situation administrative irrégulière peut être examinée au Canada. Du point de vue administratif, les résidents de fait en situation administrative irrégulière sont des personnes qui ont auparavant échappé à l'attention des autorités canadiennes et qui, même si elles n'ont pas de statut légal au Canada, sont ici depuis si longtemps et y sont si bien établies que, de fait sinon de droit, elles ont leur résidence au Canada et non à l'étranger. Les personnes qui vivent dans la clandestinité et ne sont pas connues des autorités de l'Immigration, p. ex., comme demandeurs du statut de réfugié économiques, demandeurs dont le cas fait partie de l'arriéré ou personnes qui ont déjà été visées par une ordonnance de renvoi. Ces personnes ont rompu les liens avec leur pays d'origine et feraient face à des difficultés si elles devaient quitter le Canada afin d'obtenir un visa pour y revenir, légalement, à titre de résidents permanents. [C'est moi qui souligne.]

Il n'est pas contesté que le cas de la requérante avait déjà retenu l'attention de l'intimé et que celle-ci n'était donc pas visée par la définition. Comme je l'ai ci-dessus fait remarquer, la requérante soutient que la définition de l'admissibilité en vue de l'octroi de la dispense à titre de résidente de fait en situation administrative irrégulière n'était pas destinée à s'appliquer aux personnes dont le cas faisait partie de l'arriéré.

Je tiens à faire remarquer en passant qu'il ne convient pas pour le tribunal de révision de s'ingérer dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi, comme celui que possède l'agent d'immigration en vertu du paragraphe 114(2), à moins que celui-ci n'ait clairement agi d'une manière déraisonnable ou de mauvaise foi, ou encore pour des raisons non pertinentes. Le tribunal ne devrait pas en fait substituer sa propre conclusion à celle de l'adminis-

discretion: *Boulis v. Minister of Manpower and Immigration*, [1974] S.C.R. 875, at page 877; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, at page 1076.

trateur investi du pouvoir discrétionnaire: *Boulis c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1974] R.C.S. 875, à la page 877; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, à la page 1076.

Fettering of Respondent's Discretion: Public Policy:

L'entrave au pouvoir discrétionnaire de l'intimé: raisons d'intérêt public:

The applicant submits that the respondent has fettered the discretion of immigration officers by preventing them from considering those in the refugee backlog as eligible for the same treatment as those in the illegal *de facto* resident policy, on the ground that they had previously come to the attention of the respondent. In my opinion, however, there has been no fettering of discretion by the respondent in the context of this branch of the public policy exemption.

La requérante soutient que l'intimé a entravé le pouvoir discrétionnaire des agents d'immigration en les empêchant de considérer que les personnes dont le cas fait partie de l'arriéré ont droit au même traitement que les personnes visées par la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière, pour le motif qu'elles ont déjà retenu l'attention de l'intimé. Toutefois, à mon avis, l'intimé n'a pas entravé le pouvoir discrétionnaire dans le contexte de ce motif de dispense.

With respect to the guidelines generally, I do not think it can be seriously disputed that general standards are necessary for the effective exercise of discretion in the circumstances, in order to ensure a certain level of consistency from one decision to another, and to avoid a patchwork of arbitrary and haphazard decisions being made across the country. Uniformity in decision-making, however, must be balanced against the need to consider individual cases on their own merits and particular circumstances. Care must be taken so that any guidelines formulated to structure the use of discretion do not crystallize into binding and conclusive rules. If the discretion of the administrator becomes too tightly circumscribed by guidelines, the flexibility and judgment that are an integral part of discretion may be lost. The balance to be struck between the two considerations depends, however, on the circumstances and considerations of a particular decision-making situation.

En ce qui concerne les lignes directrices d'une manière générale, je ne crois pas qu'on puisse sérieusement contester que des normes générales sont nécessaires en vue de l'exercice efficace du pouvoir discrétionnaire, de façon à assurer une certaine uniformité d'une décision à l'autre, et à éviter un fouillis de décisions arbitraires et fortuites d'un bout à l'autre du pays. Toutefois, il faut établir l'équilibre entre l'uniformité dans les prises de décisions et la nécessité d'examiner au fond chaque cas particulier en tenant compte des circonstances qui lui sont propres. Il faut veiller à ce que les lignes directrices destinées à structurer l'emploi du pouvoir discrétionnaire ne deviennent pas des règles obligatoires et décisives. Si les lignes directrices limitent trop strictement le pouvoir discrétionnaire de l'administrateur, cela peut influer d'une manière négative sur la souplesse et le jugement dont il faut faire preuve dans l'exercice de ce pouvoir. Toutefois, l'équilibre à établir entre les deux considérations susmentionnées dépend des circonstances et des considérations propres au cas faisant l'objet de la prise de décision.

Recently, in *Vidal v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1991), 13 Imm. L.R. (2d) 123 (F.C.T.D.), Mr. Justice Strayer addressed the above concerns, and held that post-*Yhap* policy guidelines do not improperly fetter the discretion of immigration officers. He stated (at pages 134-135):

Récemment, dans l'arrêt *Vidal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1991), 13 Imm. L.R. (2d) 123 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le juge Strayer a examiné les questions susmentionnées et a jugé que les lignes directrices postérieures à l'arrêt *Yhap* n'entravent pas d'une manière illégitime le pouvoir discrétionnaire.

I am satisfied that these guidelines adequately convey to immigration officers that, particularly in respect of humanitarian and compassionate considerations, the guidelines are not to be regarded as exhaustive and definitive. It is emphasized and re-emphasized that officers are expected to use their best judgment. I believe they amount to "general policy" or "rough rules of thumb", which Jerome A.C.J. recognized as permissible in the *Yhap* case. I would go farther than Jerome A.C.J. and say that such guidelines are not only permissible but highly desirable in the circumstances. No doubt when Parliament conferred the power under subs. 114(2) on the Governor in Council to make exceptions to the requirements in the Act and the Regulations it expected the Governor in Council to exercise that discretion with some sort of consistency throughout the country and not purely arbitrarily or by whim. More particularly, by the principles of parliamentary government the Governor in Council must be responsible to Parliament for the exercise of his discretion. As the Governor in Council is in the vast majority of cases dependent on the recommendations of immigration officers, as approved by the Minister, for the exercise of his discretion, it is highly desirable that immigration officers have some sort of guidance as to what factors the Minister thinks important in making recommendations to the Governor in Council in this respect. If the net effect of this is to give more importance to some factors, without necessarily excluding other factors, it appears to me to be a sensible way for the Minister and the Governor in Council to bring some consistency into the exercise of powers under subs. 114(2) and to discharge their political responsibilities to Parliament.

In *Vidal*, Mr. Justice Strayer was presented with the same argument advanced by the applicant in this case, *i.e.* that the illegal *de facto* resident policy fettered the discretion of immigration officers with respect to those in the refugee backlog program. Mr. Justice Strayer stated, at pages 140-141:

Counsel took issue in argument with one of the policies listed under the heading of "Public Policy Situations" in the guidelines, namely, the "Illegal De Facto Residents Policy", which is quoted above. The basis of the argument appeared to be that it was unreasonable or illegal to prevent immigration officers from considering those in the Refugee Backlog Programme as eligible for the same treatment as "Illegal De Facto Residents".

tionnaire des agents d'immigration. Il a déclaré ceci (aux pages 134 et 135):

Je suis convaincu que ces lignes directrices exposent de façon adéquate aux agents d'immigration qu'en particulier, en ce qui concerne les raisons d'ordre humanitaire, elles ne peuvent pas être considérées comme exhaustives et définitives. Elles répètent, maintes et maintes fois, que les agents doivent utiliser leur jugement. J'estime qu'elles constituent un «principe général» ou des «règles empiriques grossières», ce que le juge en chef adjoint Jerome a reconnu comme valable dans la décision *Yhap*. J'irais même plus loin que le juge en chef adjoint Jerome en disant que ces lignes directrices ne sont pas seulement admissibles, mais qu'elles sont aussi hautement souhaitables dans les circonstances. Il ne fait pas doute que lorsque le Parlement a conféré le pouvoir en vertu du paragraphe 114(2) au gouverneur en conseil de faire des exceptions aux exigences de la Loi et du règlement, il s'attendait à ce que le gouverneur en conseil exerce ce pouvoir discrétionnaire avec une certaine cohérence dans tout le pays, et non pas de façon purement arbitraire ou d'après son caprice. Plus particulièrement selon les principes du régime parlementaire, le gouverneur en conseil doit être responsable devant le Parlement de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Comme le gouverneur en conseil dépend dans la grande majorité des cas des recommandations des agents de l'immigration, selon l'approbation donnée par le ministre, pour exercer son pouvoir discrétionnaire, il est tout à fait souhaitable que les agents d'immigration aient un guide, en quelque sorte, sur ce qui concerne les facteurs que le ministre juge importants dans la formulation des recommandations au Gouverneur en conseil à cet égard. Si cela aboutit, en fin de compte, à donner plus d'importance à certains facteurs sans nécessairement en exclure d'autres, il me semble que cela constitue une manière raisonnable pour le ministre et le gouverneur en conseil de ménager une certaine cohérence dans l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 114(2) et de s'acquitter de leurs responsabilités politiques devant le Parlement.

Dans l'affaire *Vidal*, on a invoqué devant le juge Strayer le même argument que celui que la requérante a mis en avant en l'espèce, à savoir que la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière entravait le pouvoir discrétionnaire des agents d'immigration en ce qui concerne les personnes visées par le programme d'élimination de l'arriéré. Aux pages 140 et 141, le juge Strayer a déclaré ceci:

L'avocat a contesté dans son plaidoyer l'une des politiques énumérées sous la rubrique «Raisons d'intérêt public» dans les lignes directrices, à savoir la «politique sur les résidents de fait en situation administrative irrégulière» citée plus haut. La base de son argument semblait être qu'il était déraisonnable ou illégal d'empêcher les agents de l'immigration de considérer les réfugiés visés par le programme d'élimination de l'arriéré comme admissibles au même traitement que les «résidents de fait en situation administrative irrégulière».

To the extent that this is an argument that immigration officers should have the discretion, on public policy grounds, to treat those who do not come within the administrative definition of "Illegal De Facto Residents" as if they do, I think it is untenable. In my view, there is a fundamental difference between humanitarian and compassionate grounds referred to in subs. 114(2), where Jerome A.C.J. has held in the *Yhap* case that there can be no fettering of discretion of immigration officers, and the public policy ground also referred to in subs. 114(2). As I have suggested earlier, the rationale of *Yhap* is based on the proposition that the words "humanitarian and compassionate" have some objective meaning which each immigration officer is entitled to interpret. But the term "public policy" has no objective content and must be defined by those having authority to define public policy. I cannot accept that every immigration officer has the right and the obligation to define his own "public policy". That is surely a matter for the Governor in Council to determine in the exercise of his authority under subs. 114(2), and it is perfectly legitimate for the Minister to indicate through guidelines what she will recommend to the Governor in Council as "public policy" (based, presumably, on what the Governor in Council is likely to accept). The guidelines may therefore prescribe the situations in which, for reasons of public policy, the Governor in Council will by regulation exempt an individual from other regulations or otherwise facilitate his admission.

By making special arrangements for illegal de facto residents, the Minister and the Governor in Council are not taking any rights away from anyone. They are simply identifying a certain category of person whose admission may be facilitated without the necessity of considering whether there exist humanitarian and compassionate grounds. This in no way fetters the discretion of the immigration officers in respect of determining whether humanitarian and compassionate grounds exist in respect of those who do not specially qualify as illegal de facto residents.

I accept the distinction drawn by Strayer J. between considerations of public policy and humanitarian and compassionate concerns. In my opinion, he is correct in stating that concerns of public policy should not be modified or extended by immigration officers. As public policy is the province of those constitutionally entrusted with the power to set policy, allowing immigration officers to make exceptions to definitions adopted in the formulation of public policy would amount in effect to the immigration officer usurping the legislative role. Therefore, I would conclude that the respondent has not fettered

Dans la mesure où il s'agit d'un argument selon lequel les agents d'immigration devraient avoir le pouvoir discrétionnaire, pour des motifs d'intérêt public, de traiter ceux qui ne sont pas visés par la définition administrative de «résidents de fait en situation administrative irrégulière» comme s'ils l'étaient, je pense qu'il s'agit d'un argument inacceptable. À mon avis, il existe une différence fondamentale entre les raisons d'ordre humanitaire mentionnées au paragraphe 114(2) lorsque le juge en chef adjoint Jerome a jugé dans l'affaire *Yhap* qu'il ne pouvait pas y avoir de restrictions du pouvoir discrétionnaire des agents d'immigration, et les raisons d'intérêt public aussi mentionnées au paragraphe 114(2). Comme je l'ai déclaré plus tôt, la justification de l'affaire *Yhap* découle de la proposition selon laquelle les termes «raisons d'ordre humanitaire» ont un sens objectif que chaque agent d'immigration a le droit d'interpréter. Mais le terme «intérêt public» n'a pas de contenu objectif et il doit être défini par ceux qui ont l'autorité de définir l'intérêt public. Je ne peux pas accepter que chaque agent d'immigration ait le droit et l'obligation de définir sa propre notion de l'«intérêt public». Il s'agit sûrement là d'une question que le gouverneur en conseil doit trancher en faisant usage de son pouvoir prévu au paragraphe 114(2) et il est parfaitement légitime pour le ministre d'indiquer, par le biais de lignes directrices, ce qu'elle recommandera au gouverneur en conseil comme notion d'«intérêt public», on peut présumer, d'après ce que le gouverneur en conseil acceptera vraisemblablement. Les lignes directrices peuvent, par conséquent, prescrire des cas dans lesquels, pour des raisons d'ordre public, le gouverneur en conseil dispensera, par voie de règlement, une personne des autres règlements, ou facilitera autrement son admission.

En prenant des mesures particulières pour les résidents de fait en situation administrative irrégulière, le ministre et le gouverneur en conseil ne privent personne de ses droits. Ils mettent seulement en évidence une certaine catégorie de personnes dont l'admission pourrait être facilitée sans qu'il soit nécessaire de voir s'il existe suffisamment de considérations d'ordre humanitaire ou des motifs de commisération. Ceci ne réduit en aucun cas le pouvoir discrétionnaire des agents d'immigration de déterminer s'il existe des raisons d'ordre humanitaire s'appliquant à ceux qui n'entrent pas de façon particulière dans la définition des résidents de fait en situation administrative irrégulière.

Je retiens la distinction que le juge Strayer a faite entre les raisons d'intérêt public et les raisons d'ordre humanitaire. À mon avis, il est exact de dire que les raisons d'intérêt public ne devraient pas être modifiées ou élargies par les agents d'immigration. Étant donné que l'intérêt public relève des personnes qui possèdent le pouvoir constitutionnel d'élaborer la politique, permettre aux agents d'immigration d'établir des exceptions aux définitions adoptées dans l'énoncé des raisons d'intérêt public, c'est en fait leur permettre d'usurper le rôle législatif. Je conclurais donc que l'intimé n'a pas entravé le pouvoir discrétionnaire.

the discretion of immigration officers in the context of the public policy guidelines.

Fettering of Discretion: The Immigration Officer:

The applicant also submits that the immigration officer fettered her discretion by refusing to consider the applicant's claim under the illegal *de facto* resident policy on the ground that the applicant had been reviewed under that policy almost three years earlier, and therefore had previously come to the attention of the respondent. In my opinion, this position can be disposed of by referring to the conclusion in *Vidal (supra)*, that immigration officers do not have the discretion to ignore administrative definitions reached under public policy grounds. But even if I were to accept the position of the applicant that immigration officers do possess such discretion, I find it difficult to accept their characterization of the actions of the immigration officer Cathy Ralph. Her affidavit and the cross-examination thereof indicate that she did not mechanically refuse to consider the applicant. The cross-examination evidence reveals that she advised the applicant through her counsel of situations when a member of the refugee backlog could be considered under the illegal *de facto* resident policy, and that persons in the backlog normally would not be eligible. In my opinion, the immigration officer did not fetter her discretion, but rather considered that the applicant did not meet the requirements that would qualify her as a member of the backlog to be eligible as an illegal *de facto* resident.

Duty to Act Fairly and Reasonably:

The applicant submits that the immigration officer breached the duty of fairness in determining prior to the interview that the applicant would not be reviewed under the illegal *de facto* resident policy. It is also submitted that the immigration officer's inter-

tionnaire des agents d'immigration dans le contexte des lignes directrices relatives à l'intérêt public.

Entrave au pouvoir discrétionnaire: l'agent d'immigration:

La requérante soutient également que l'agent d'immigration a entravé son pouvoir discrétionnaire en refusant d'étudier sa demande en vertu de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière pour le motif qu'elle avait déjà été assujettie à un examen presque trois ans auparavant en vertu de cette politique et que son cas avait donc déjà retenu l'attention de l'intimé. À mon avis, il est possible de répondre à cet argument en citant la conclusion tirée dans l'arrêt *Vidal (supra)*, soit que les agents d'immigration ne peuvent pas omettre de tenir compte des définitions administratives établies en vertu des raisons d'intérêt public. Cependant, même si je retenais l'argument de la requérante, à savoir que les agents d'immigration possèdent ce pouvoir, il m'est difficile d'accepter la façon dont les actions de l'agente d'immigration Cathy Ralph ont été qualifiées. L'affidavit et le contre-interrogatoire de cette dernière montrent qu'elle n'a pas automatiquement refusé d'examiner le cas de la requérante. La preuve fournie pendant le contre-interrogatoire révèle que l'agente a informé la requérante, par l'entremise de son avocat, des circonstances dans lesquelles une personne dont le cas faisait partie de l'arriéré pourrait faire l'objet d'un examen en vertu de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière et lui a dit que pareille personne ne serait pas normalement admissible. À mon avis, l'agente d'immigration n'a pas entravé son pouvoir discrétionnaire, mais elle a plutôt considéré que la requérante ne satisfaisait pas aux conditions qui lui permettraient, à titre de personne dont le cas faisait partie de l'arriéré, d'être admissible à titre de résidente de fait en situation administrative irrégulière.

Obligation d'agir d'une manière équitable et raisonnable:

La requérante soutient que l'agente d'immigration a manqué à son obligation d'agir équitablement en concluant avant l'entrevue qu'elle ne serait pas assujettie à un examen en vertu de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière.

pretation of the illegal *de facto* residency policy was unreasonable, in that as all members of the backlog had previously come to the attention of the respondent and are therefore excluded from the policy, the policy is meaningless in the context of the backlog. The applicant also questions the reasonableness of the immigration officer's interpretation of the long-term commitment to Canada policy.

With respect to the duty of fairness, it was held in *Jimenez-Perez, supra*, that the respondent is required to act fairly in considering an application under subsection 114(2). The content of this duty of fairness, however, varies and its content must be decided in the specific context of each case: *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at page 682. In my opinion, the respondent fulfilled its duty to act fairly in the circumstances. While the immigration officer consulted the file prior to the hearing and noted that the applicant had previously been reviewed under the illegal *de facto* resident policy, it is also true that before the final decision was made, the immigration officer accepted and considered written submissions from the applicant's counsel with respect to both humanitarian and compassionate grounds and the illegal *de facto* residents policy. The requirements of procedural fairness may be satisfied by either an oral hearing or written submissions if the decision-maker does in substance "hear" the applicant: *Knight, supra*, at page 685. The immigration officer also considered oral submissions from the applicant and documentary evidence.

With respect to the issue of reasonableness, the reasonableness of the immigration officer's interpretation of the illegal *de facto* residency guidelines has been upheld in *Vidal, supra*. As for the interpretation of the long-term commitment to Canada policy, the policy provides that:

Officers may consider sympathetically the situation of long-term employment authorization holders in valid status who

lière. Il est également soutenu que l'interprétation que l'agente d'immigration a donnée à la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière était déraisonnable, en ce sens que toutes les personnes dont le cas fait partie de l'arriéré ont déjà retenu l'attention de l'intimé et qu'elles sont donc exclues de la politique, qui n'a aucun sens dans le contexte de l'arriéré. La requérante conteste également le caractère raisonnable de l'interprétation que l'agente d'immigration a donnée à la politique d'engagement à long terme envers le Canada.

En ce qui concerne l'obligation d'agir équitablement, il a été jugé dans l'arrêt *Jimenez-Perez, supra*, que l'intimé est tenu d'agir d'une manière équitable lorsqu'il examine une demande fondée sur le paragraphe 114(2). Toutefois, le contenu de cette obligation varie et il doit être déterminé dans le contexte précis du cas à l'étude: *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653 à la page 682. À mon avis, l'intimé s'est acquitté de son obligation en l'espèce. L'agente d'immigration a consulté le dossier avant l'audience et a noté que la requérante avait déjà fait l'objet d'un examen en vertu de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière, mais il est également vrai qu'avant de prendre une décision définitive, l'agente a accepté et examiné les observations écrites présentées par l'avocat de la requérante au sujet des considérations d'ordre humanitaire et de la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière. Les exigences d'équité en matière de procédure peuvent être satisfaites soit par une audience, soit par la présentation d'observations écrites, si le décideur «entend» fondamentalement le requérant: *Knight, supra*, à la page 685. L'agente d'immigration a également tenu compte des observations que la requérante avait faites oralement ainsi que de la preuve documentaire.

D'autre part, le caractère raisonnable de l'interprétation donnée par l'agent d'immigration à la politique concernant les résidents de fait en situation administrative irrégulière a été confirmé dans l'arrêt *Vidal, supra*. Quant à l'interprétation de la politique d'engagement à long terme envers le Canada, cette dernière prévoit que:

[TRADUCTION] Les agents peuvent tenir compte avec sympathie du cas des personnes ayant un permis de travail à long terme

request processing of their application for permanent resident status in Canada.

The immigration officer did not consider the applicant under this policy, as she did not have valid immigration status, on the grounds that she remained in Canada after her visa had expired, and had engaged in employment in Canada. The applicant submits that the words "valid status" in the policy should be read as modifying the expression "long-term employment authorization", and not as meaning valid immigration status. In my opinion, the applicant's interpretation is not in accordance with the normal meaning one would give to the word "valid status" in the context of an immigration policy, and therefore I prefer the interpretation of the respondent, and consider it reasonable.

#### DISPOSITION

In my opinion, the applicant has not established any grounds for an order in the nature of *certiorari*, and accordingly I will dismiss this application with costs.

dont le statut est valide qui demandent l'examen de leur demande de résidence permanente au Canada.

L'agente d'immigration n'a pas examiné le cas de la requérante en vertu de cette politique, étant donné que cette dernière n'avait pas le statut valide d'immigrante, puisqu'elle était demeurée au Canada après l'expiration de son visa et qu'elle avait occupé un emploi au Canada. La requérante soutient que l'expression «statut valide» figurant dans la politique devrait être interprétée comme se rapportant à l'expression «permis de travail à long terme» et non au statut valide d'immigrant. À mon avis, cette interprétation n'est pas conforme au sens qu'on donnerait normalement à l'expression «statut valide» dans le contexte d'une politique d'immigration; je préfère donc l'interprétation donnée par l'intimé, et je la considère comme raisonnable.

#### d DÉCISION

À mon avis, la requérante n'a pas établi l'existence de quelque motif permettant de rendre une ordonnance de la nature d'un *certiorari*, et je rejeterai donc la demande avec dépens.