

A-151-05
2005 FCA 406

A-151-05
2005 CAF 406

Ahmed Salem Azizi (*Appellant*) (*Applicant*)

Ahmed Salem Azizi (*appellant*) (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*) (*Respondent*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*intimé*) (*défendeur*)

INDEXED AS: AZIZI v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (F.C.A.)

RÉPERTORIÉ: AZIZI c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.F.)

Federal Court of Appeal, Linden, Rothstein and Pelletier
J.J.A.—Winnipeg, October 20; Ottawa, December 5,
2005.

Cour d'appel fédérale, juges Linden, Rothstein et
Pelletier, J.C.A.—Winnipeg, 20 octobre; Ottawa, 5
décembre 2005.

Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Appeal from Federal Court decision upholding Immigration Appeal Division's (IAD) decision visa officer correct to hold appellant's dependants not members of family class — Appellant entering Canada as Convention refugee in 2001, not mentioning dependants in permanent residence application — Applying two years later to sponsor dependants — Visa officer holding that pursuant to Immigration and Refugee Protection Regulations, s. 117(9)(d), dependants not members of family class as they were not examined at time of appellant's application for permanent residence — F.C. certifying question of law re: whether s. 117(9)(d) excluding Convention refugees seeking admission as members of family class of permanent resident who failed to declare them as non-accompanying family members — Appeal dismissed — Regulations, s. 117(9)(d) referring to foreign nationals (which includes refugees), implicitly requiring disclosure of non-accompanying family members because dealing with examination of family members and such examination impossible without disclosure — Regulations, s. 141(1), dealing specifically with disclosure and refugees, not detracting from disclosure obligation — In light of required assessment of potential for durable solution by visa officer under Regulations, s. 139(1)(d), information about non-accompanying dependants relevant to permanent residence application as refugee under Act — Objectives of Act including integrity of Canadian refugee protection system, not only family reunification, best interests of children — Other ways to apply to enter Canada than as members of family class open to dependants — Family class option not available as result of appellant's own misrepresentations — Regulations, s. 117(9)(d) not ultra vires objectives of Immigration and Refugee Protection Act — Act, s. 12(1) enumerating who may be selected to be member of family class, not providing definition of family class — Act, s. 14(1), authorizing Governor in Council to regulate who may not be considered member of family class for sponsorship purposes.

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Appel d'une décision de la Cour fédérale confirmant la décision de la Section d'appel de l'immigration (SAI) selon laquelle l'agent des visas avait raison de conclure que les personnes à charge de l'appellant n'appartenaient pas à la catégorie du regroupement familial — L'appellant est arrivé au Canada en 2001 à titre de réfugié au sens de la Convention, mais il n'a pas mentionné les personnes à sa charge dans sa demande de résidence permanente — Il a fait une demande deux ans plus tard pour parrainer les personnes à sa charge — L'agent des visas a décidé que, suivant l'art. 117(9)d du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, les personnes à charge n'appartenaient pas à la catégorie du regroupement familial étant donné qu'elles n'avaient pas fait l'objet d'un contrôle au moment de la demande de résidence permanente de l'appellant — La C.F. a certifié la question de droit suivante : l'art. 117(9)d exclut-il les réfugiés au sens de la Convention cherchant à être admis à titre de membres de la catégorie du regroupement familial d'un résident permanent n'ayant pas déclaré leur existence à titre de membres de la famille ne l'accompagnant pas? — Appel rejeté — L'art. 117(9)d du Règlement, qui se rapporte aux étrangers (ce qui comprend les réfugiés), exige implicitement la divulgation de l'existence de membres de la famille n'accompagnant pas le réfugié puisqu'il traite du contrôle des membres de la famille et qu'un tel contrôle est impossible sans divulgation — L'art. 141(1) du Règlement, qui porte explicitement sur la divulgation et les réfugiés ne limite pas l'obligation de divulgation — Vu que, suivant l'art. 139(1)d du Règlement, l'agent des visas doit être en mesure d'évaluer la possibilité d'une solution durable, les renseignements au sujet des personnes à charge sont pertinents pour une demande de résidence permanente présentée à titre de réfugié au sens de la Convention — La Loi vise non seulement la réunification des familles et l'intérêt supérieur des enfants, mais aussi le maintien de l'intégrité du processus canadien d'asile — Pour être admis au Canada, les

personnes à charge peuvent invoquer d'autres motifs que le fait d'être membres de la catégorie du regroupement familial — C'est en raison des fausses déclarations de l'appelant que les personnes à sa charge ne pouvaient appartenir à la catégorie du regroupement familial — L'art. 117(9)d n'est pas ultra vires pour incompatibilité avec l'objet de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — L'art. 12(1) de la Loi ne définit pas la catégorie du regroupement familial; il énumère ceux qui peuvent être sélectionnés pour faire partie de cette catégorie — L'art. 14(1) de la Loi autorise le gouverneur en conseil à prévoir, par règlement, quelle personne pourrait ne pas être considérée comme un membre de la catégorie du regroupement familial pour fins de parrainage.

Construction of Statutes — Immigration and Refugee Protection Regulations, s. 117(9)(d) unintentionally excluding certain groups from family class — Appellant, relying on this oversight, arguing Regulations, s. 117(9)(d) only applying when non-accompanying family members required by law to be examined and were not — Since at time of appellant's permanent residence application in 2001, no requirement to examine non-accompanying family members, submitting Regulations, s. 117(9)(d) not applicable to his dependants — Oversight in Regulations, s. 117(9)(d) remedied by ss. 117(10), (11) — S. 117(10) providing non-accompanying family members not excluded from family class if visa officer determining family members not required by law to be examined — Ss. 117(10), (11) contemplating has been disclosure of non-accompanying family members as disclosure necessary for visa officer to decide whether s. 117(9)(d) applicable — S. 117(9)(d) implicitly requiring disclosure as dealing with examination of family members and such examination impossible without disclosure — Explicit reference to disclosure in subsection 141(1), dealing specifically with situation of refugees, not detracting from implicit disclosure obligation in s. 117(9)(d) as that paragraph referring to foreign nationals, which includes refugees.

Interprétation des lois — L'art. 117(9)d du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés exclut involontairement certains groupes de la catégorie du regroupement familial — S'appuyant sur cet oubli, l'appelant prétendait que l'art. 117(9)d du Règlement ne devrait s'appliquer que dans les cas où les membres de la famille du réfugié n'accompagnant pas ce dernier sont tenus par la loi de faire l'objet d'un contrôle et ne l'ont pas fait. Étant donné que, en 2001, lorsque l'appelant a présenté sa demande de résidence permanente, il n'était pas obligatoire de soumettre à un contrôle les membres de sa famille qui ne l'accompagnaient pas, il a soutenu que l'art. 117(9)d ne devait pas s'appliquer aux personnes à sa charge — Pour parer à l'oubli de l'art. 117(9)d, le Règlement a été modifié par l'ajout des art. 117(10) et (11) — L'art. 117(10) prévoit que les membres de la famille n'accompagnant pas le réfugié ne sont pas exclus de la catégorie du regroupement familial si un agent des visas a décidé que la loi n'exigeait pas que ces personnes fassent l'objet d'un contrôle — Les art. 117(10) et (11) supposent qu'il y a eu divulgation de l'existence des membres de la famille n'accompagnant pas le réfugié car, sans cette divulgation, l'agent des visas ne pourrait décider si oui ou non l'art. 117(9)d s'applique — La divulgation est implicitement exigée par l'art. 117(9)d puisqu'il traite du contrôle des membres de la famille et qu'à l'évidence, ceux-ci ne peuvent pas faire l'objet d'un tel contrôle si leur existence n'a pas été divulguée — La référence explicite à la divulgation qui est faite à l'art. 141(1), lequel porte explicitement sur la situation des réfugiés, ne limite pas l'obligation de divulgation implicite dont il est question à l'art. 117(9)d étant donné que cet article s'applique aux étrangers, ce qui inclut les réfugiés.

Constitutional Law — Charter of Rights — Life, Liberty and Security — Application to sponsor wife, daughters denied — Appellant arguing state causing him high level of psychological stress by preventing reunification with family, thus adversely affecting security of person contrary to Charter, s. 7 — Government only accountable for deprivation resulting from state action — Much of appellant's psychological stress resulting from own decisions to leave

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Demande de parrainage de l'épouse et des filles de l'appelant rejetée — L'appelant soutenait que l'État lui a causé un stress psychologique élevé en empêchant la réunification avec sa famille, ce qui a compromis la sécurité de sa personne contrairement à l'art. 7 de la Charte — Le gouvernement est seulement tenu de rendre compte d'une atteinte qui découle des actes de l'État — Une bonne partie

family, make misrepresentations to authorities — Insufficient causal connection between state action, appellant's stress to justify finding of deprivation of security of person by state.

Constitutional Law — Charter of Rights — Equality Rights — Appellant arguing Immigration and Refugee Protection Act, s. 117(9)(d) violating Charter, s. 15 — Arguments not addressing comparator group, enumerated or analogous ground of discrimination on which relies — Differential treatment, if any, resulting from appellant's misrepresentation, not state action.

This was an appeal from a decision of the Federal Court upholding an Immigration Appeal Division (IAD) decision that the visa officer correctly decided that the appellant's wife and two children were not members of the family class pursuant to paragraph 117(9)(d) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, which provides that a person will not be considered to be a member of the family class if that person was not examined at the time of the sponsor's application for permanent residence.

The appellant entered Canada in 2001 as a Convention refugee seeking resettlement. His application for permanent residence represented that he was never married. His record of landing made no mention of his wife and children. Two years later, the appellant applied to sponsor his wife and children. They were found not to be members of the family class and thus not eligible for sponsorship because at the time the appellant applied for permanent residence, they were non-accompanying family members and were not examined.

The Federal Court certified a question of law: whether paragraph 117(9)(d) of the Regulations applies to exclude Convention refugees (abroad or seeking resettlement) as members of the family class by virtue of their relationship to a sponsor who failed to declare them as non-accompanying family members when he or she became a permanent resident.

Held, the appeal should be dismissed and the certified question answered in the affirmative.

The appellant, relying on the Minister's acknowledgment that paragraph 117(9)(d) unintentionally excluded certain

du stress psychologique de l'appelant résultait de sa propre décision de quitter sa famille et de faire de fausses déclarations aux autorités — Le lien de causalité entre les actes de l'État et le stress de l'appelant était insuffisant pour justifier une conclusion d'atteinte à la sécurité de la personne par l'État.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — L'appelant prétendait que l'art. 117(9)d du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés violait l'art. 15 de la Charte — Les arguments ne portaient pas sur un groupe de comparaison ou sur un motif énuméré ou analogue de discrimination — Le traitement différent dont il a pu faire l'objet était la conséquence de ses fausses déclarations, et non des actes de l'État.

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Cour fédérale confirmant une décision de la Section d'appel de l'immigration (SAI) selon laquelle l'agent des visas avait eu raison de conclure que la femme et les deux enfants de l'appelant n'appartenaient pas à la catégorie du regroupement familial du fait de l'application de l'alinéa 117(9)d du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui prévoit que ne sont pas considérées comme appartenant à la catégorie du regroupement familial les personnes n'ayant pas fait l'objet d'un contrôle à l'époque où leur répondant a présenté une demande de résidence permanente.

L'appelant est arrivé au Canada en 2001 à titre de réfugié au sens de la Convention cherchant à se réinstaller. Dans sa demande de résidence permanente, il a déclaré n'avoir jamais été marié. Sa fiche relative au droit d'établissement ne mentionnait pas qu'il avait une femme et des enfants. Deux ans plus tard, l'appelant a présenté une demande en vue de parrainer sa femme et ses enfants. Ceux-ci ont été jugés comme n'appartenant pas à la catégorie du regroupement familial et, par conséquent, non admissibles au parrainage car, à l'époque où l'appelant avait demandé la résidence permanente, ils étaient des membres de la famille n'accompagnant pas le répondant et n'avaient pas fait l'objet d'un contrôle.

La Cour fédérale a certifié une question de droit : l'alinéa 117(9)d) du Règlement a-t-il pour effet d'exclure de la catégorie du regroupement familial du fait de leur relation avec le répondant les réfugiés au sens de la Convention (qui se trouvent à l'étranger et ceux qui cherchent à se réinstaller) si le répondant a, au moment où il a obtenu la résidence permanente, omis de les déclarer en tant que membres de sa famille ne l'accompagnant pas?

Arrêt : l'appel doit être rejeté et la question certifiée doit recevoir une réponse affirmative.

S'appuyant sur l'admission du ministre selon laquelle l'alinéa 117(9)d) excluait involontairement certains groupes

groups from the family class, argued that this paragraph should only apply when non-accompanying family members are required by law to be examined and were not. Since at the time of his application in February 2001 for permanent residence in Canada as a resettled refugee, there was no requirement to examine non-accompanying family members, the appellant argued that paragraph 117(9)(d) did not apply to his dependants. The oversight in paragraph 117(9)(d) was remedied by the addition of subsections 117(10) and (11). Subsection 117(10) provides that paragraph 117(9)(d) does not apply to a foreign national referred to in that paragraph who was not examined because a visa officer determined that they were not required by law to be examined. Subsection 117(11) is an exception to 117(10). The appellant was of the view that 117(10) did not go far enough because it interposes a discretion on the visa officer to determine whether a foreign national needs to be examined as a matter of law when there is never, at law, a need to examine a non-accompanying family member in the case of a Convention refugee applicant, and argued that paragraph 117(9)(d) should be interpreted as applying only when a non-accompanying family member is required to be examined. This argument was rejected. Paragraphs 117(10) and (11) contemplate that there has been disclosure of non-accompanying family members, or else the visa officer would not be able to decide whether or not paragraph 117(9)(d) applies. That paragraph implicitly requires disclosure because it deals with the examination of family members and such an examination is impossible without disclosure. The explicit reference to disclosure in subsection 141(1), which deals with the situation of refugees, does not detract from the implicit disclosure obligation in paragraph 117(9)(d). Subsection 117(9) refers to foreign nationals, which includes refugees.

Under paragraph 139(1)(d) of the Regulations, the visa officer must be able to assess the potential of a durable solution outside Canada when assessing a refugee applicant's claim for permanent residence in Canada, whether or not the applicant's dependants are accompanying him or her. For this reason, information about non-accompanying dependants is relevant to a permanent residence application as a refugee under the Act.

Paragraph 117(9)(d) is not *ultra vires* for being inconsistent with an objective of the Act. While family reunification and the best interests of children are to be considered, another objective of the Act is the maintenance of

de la catégorie de la famille, l'appelant a prétendu que cet alinéa ne devrait s'appliquer que dans les cas où les membres de la famille du répondant n'accompagnant pas ce dernier sont tenus par la loi de faire l'objet d'un contrôle et ne l'ont pas fait. Étant donné que, en février 2001, lorsque l'appelant a présenté sa demande de résidence permanente au Canada à titre de réfugié cherchant à se réinstaller, il n'était pas obligatoire de soumettre à un contrôle les membres de sa famille qui ne l'accompagnaient pas, l'appelant a soutenu que l'alinéa 117(9)d) ne s'appliquait pas aux personnes à sa charge. Pour parer à l'oubli de l'alinéa 117(9)d), le Règlement a été modifié par l'ajout des paragraphes 117(10) et (11). Le paragraphe 117(10) prévoit que l'alinéa 117(9)d) ne s'applique pas à l'étranger qui y est visé et qui n'a pas fait l'objet d'un contrôle parce qu'un agent des visas a décidé que le contrôle n'était pas exigé par la loi. Le paragraphe 117(11) est une exception au paragraphe 117(10). Selon l'appelant, le paragraphe 117(10) n'allait pas assez loin, car il conférerait à l'agent des visas le pouvoir discrétionnaire de décider s'il était nécessaire de soumettre un étranger à un contrôle alors qu'il n'est jamais nécessaire en droit de soumettre à une telle mesure un membre de la famille n'accompagnant pas un demandeur du statut de réfugié. L'appelant a considéré que l'alinéa 117(9)d) ne s'applique que dans les cas où un membre de la famille n'accompagnant pas le demandeur est tenu de faire l'objet d'un contrôle. Cet argument a été rejeté. Le paragraphe 117(11), à l'instar du paragraphe 117(10), suppose qu'il y a eu divulgation de l'existence des membres de la famille n'accompagnant pas le demandeur car, sans cette divulgation, l'agent des visas ne pourrait décider si oui ou non l'alinéa 117(9)d) s'applique. La divulgation est implicitement exigée par l'alinéa 117(9)d) puisqu'il traite du contrôle des membres de la famille et qu'un tel contrôle est impossible sans divulgation. La référence explicite à la divulgation qui est faite au paragraphe 141(1), lequel porte explicitement sur la situation des réfugiés, ne limite pas l'obligation de divulgation implicite dont il est question à l'alinéa 117(9)d). Le paragraphe 117(9) s'applique aux étrangers, ce qui inclut les réfugiés.

Suivant l'alinéa 139(1)d) du Règlement, l'agent des visas doit être en mesure d'évaluer la possibilité d'une solution durable à l'extérieur du Canada lorsqu'il examine la demande de résidence permanente au Canada d'un demandeur du statut de réfugié, que les personnes à charge du demandeur accompagnent ce dernier ou non. C'est la raison pour laquelle les renseignements au sujet des personnes à charge sont pertinents pour une demande de résidence permanente présentée à titre de réfugié au sens de la Convention.

L'alinéa 117(9)d) n'est pas *ultra vires* pour incompatibilité avec l'objet de la Loi. Bien que la réunification des familles et l'intérêt supérieur des enfants doivent être pris en considération, la Loi a aussi pour objet de maintenir l'intégrité

the integrity of the Canadian refugee protection system. Paragraph 117(9)(d) does not bar family reunification. That the appellant's dependants could not be admitted as members of the family class was a result of his own misrepresentation. There are other ways for the appellant's dependants to seek admission to Canada. The appellant also argued that because subsection 12(1) of the Act defines the family class, the Regulations cannot alter that definition. Again, this argument was rejected. Subsection 12(1) does not define the family class. It enumerates who may be selected to be a member of the family class. Subsection 14(1) of the Act, which sets out the permitted scope of the regulations, is broad enough to authorize the Governor in Council to provide, by regulation, who may not be considered a member of the family class for purposes of sponsorship.

Section 7 of the Charter was not engaged. Although the appellant may have suffered psychological stress by the separation from his wife and children, there was not a sufficient causal connection between that stress and state action that justified a finding of deprivation of security of the person by the state. As to the appellant's allegation that he had been discriminated against contrary to section 15 of the Charter, any differential treatment was a consequence of his misrepresentation, not as a consequence of a government action.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 15.

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 9(3), 12(4).

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 2(1) "foreign national", 12(1), 14(1), 16(1), 25, 63(1).

Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, ss. 117(9) (as am. by SOR/2004-167, s. 41), (10), (as am. *idem*), (11) (as am. *idem*), 139(1)(d), 141(1) (as am. *idem*, s. 80(F)).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission), [2000] 2 S.C.R. 307; (2000), 190 D.L.R. (4th) 513; [2000] 10 W.W.R. 567; 23 Admin. L.R. (3d

du processus canadien d'asile. L'alinéa 117(9)d) n'interdit pas la réunification des familles. Les personnes à charge de l'appelant ne pouvaient être admises à titre de membres de la catégorie du regroupement familial en raison des fausses déclarations de ce dernier. D'autres moyens s'offrent aux personnes à charge de l'appelant pour être admis au Canada. L'appelant a aussi soutenu que, puisque le paragraphe 12(1) de la Loi définit la catégorie du regroupement familial, il s'ensuit que le Règlement ne peut modifier cette définition. Encore une fois, cet argument a été rejeté. Le paragraphe 12(1) ne définit pas la catégorie du regroupement familial. Il énumère ceux qui peuvent être sélectionnés pour faire partie de la catégorie du regroupement familial. Le paragraphe 14(1) de la Loi, qui délimite la portée du Règlement, a une portée suffisamment large pour autoriser le gouverneur en conseil à prévoir, par règlement, quelle personne ne peut pas être considérée comme un membre de la catégorie du regroupement familial pour fins de parrainage.

L'article 7 de la Charte n'était pas en cause. Même si la séparation d'avec sa femme et ses enfants a pu causer un stress psychologique à l'appelant, le lien de causalité entre les actes de l'État et le stress de ce dernier n'était pas suffisant pour justifier une conclusion d'atteinte, par l'État, à la sécurité de la personne. En ce qui concerne l'allégation de l'appelant selon laquelle il a subi de la discrimination contrairement à l'article 15 de la Charte, le traitement différent dont il a pu faire l'objet était la conséquence de ses fausses déclarations, et non d'une mesure gouvernementale.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.- U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 15.

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 9(3), 12(4).

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 2(1) «étranger», 12(1), 14(1), 16(1), 25, 63(1).

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 117(9) (mod. par DORS/2004-167, art. 41), (10) (mod., *idem*), (11) (mod., *idem*), 139(1)d), 141(1) (mod., *idem*, art. 80(F)).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION CITÉE:

Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission), [2000] 2 R.C.S. 307; 2000 CSC 44.

175; 81 B.C.L.R. (3d) 1; 3 C.C.E.L. (3d) 165; 77 C.R.R. (2d) 189; 260 N.R. 1; 2000 SCC 44.

APPEAL from a decision of the Federal Court ((2005), 131 C.R.R. (2d) 120; 2005 FC 354; affg [2004] I.A.D.D. No. 1054 (QL)) upholding the Immigration Appeal Division's decision that the visa officer was correct to decide that the appellant's dependants were not members of the family class. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

David Matas for appellant (applicant).
Aliyah Rahaman for respondent (respondent).

SOLICITORS OF RECORD:

David Matas, Winnipeg, for appellant (applicant).
Deputy Attorney General of Canada for respondent (respondent).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] ROTHSTEIN J.A.: This is an immigration appeal pursuant to a question of law certified by Mosley J. [(2005), 131 C.R.R. (2d) 120 (F.C.), at paragraph 44]:

Does paragraph 117(9)(d) of the IRP Regulations apply to exclude Convention refugees abroad, or Convention refugees seeking resettlement, as members of the family class by virtue of their relationship to a sponsor who previously became a permanent resident and at that time failed to declare them as non-accompanying family members?

[2] The appellant Ahmed Salem Azizi is a citizen of Afghanistan. He is married with two daughters; in 2001 he and his family were living in a refugee camp in Pakistan; he entered Canada from Pakistan alone as a Convention refugee seeking resettlement on August 21, 2001. He was sponsored by the World University Service Canada (WUSC) for study at a Canadian post-secondary institution. On his application for permanent residence submitted on February 9, 2001, he represented that he was never married and marked "n/a"

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2005 CF 354; conf. [2004] D.S.A.I. n° 1054 (QL)) confirmant la décision de la Section d'appel de l'immigration selon laquelle l'agent des visas avait eu raison de conclure que les personnes à charge de l'appellant n'appartenaient pas à la catégorie du regroupement familial. Appel rejeté.

ONT COMPARU:

David Matas pour l'appellant (demandeur).
Aliyah Rahaman pour l'intimé (défendeur).

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

David Matas, Winnipeg, pour l'appellant (demandeur).
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé (défendeur).

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

[1] LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A. : Il s'agit d'un appel en matière d'immigration faisant suite à une question de droit certifiée par le juge Mosley [2005 CF 354, au paragraphe 44] :

L'alinéa 117(9)d) du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés a-t-il pour effet d'exclure de la catégorie du regroupement familial du fait de leur relation avec le répondant les réfugiés au sens de la Convention qui se trouvent à l'étranger et les réfugiés au sens de la Convention qui cherchent à se réinstaller si le répondant a, au moment où il a obtenu la résidence permanente, omis de les déclarer en tant que membres de sa famille ne l'accompagnant pas?

[2] L'appellant, Ahmed Salem Azizi, est citoyen de l'Afghanistan. Il est marié et a deux filles; en 2001, sa famille et lui vivaient dans un camp de réfugiés au Pakistan; il est arrivé seul au Canada, le 21 août 2001, à titre de réfugié au sens de la Convention cherchant à se réinstaller. Il était parrainé par l'Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC), qui devait l'aider à poursuivre des études dans un établissement post-secondaire canadien. Dans la demande de résidence permanente qu'il a présentée le 9 février 2001, il a

next to questions relating to the date and place of marriage and personal details of dependants. His record of landing, which he certified as true and correct, makes no mention of his having a wife and daughters.

[3] On June 28, 2002, the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) and the *Immigration Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (IRP Regulations) came into force. Paragraph 117(9)(d) [as am. by SOR/2004-167, s. 41] of the IRP Regulations provides that a person will not be considered to be a member of the family class if that person was not examined at the time of the sponsor's application for permanent residence.

[4] Mr. Azizi applied to sponsor his wife and daughters in April 2003. A visa officer determined that Mr. Azizi's wife was not eligible for sponsorship because she was not a member of the family class because at the time Mr. Azizi applied for permanent residence she was a non-accompanying family member and was not examined. That decision applied to Mr. Azizi's two daughters as well.

[5] Mr. Azizi appealed to the Immigration Appeal Division (IAD) [[2004] I.A.D.D. No. 1054 (QL)] under subsection 63(1) of the IRPA. He told the IAD that before coming to Canada he lived in a refugee camp in Pakistan, having fled the Taliban regime in Afghanistan. He had no way to leave Pakistan other than through the WUSC sponsorship and scholarship program, which required him to be single, so he did not disclose his wife and children.

[6] The IAD found that the visa officer was correct to decide that Mr. Azizi's wife and children were not members of the family class because of the operation of paragraph 117(9)(d) of the IRP Regulations. Mosley J. upheld the decision of the IAD.

déclaré n'avoir jamais été marié et a inscrit la mention «n/a» (s.o.) à côté des questions relatives à la date et au lieu du mariage et aux renseignements personnels concernant les personnes à charge. Sa fiche relative au droit d'établissement—dont il a attesté la véracité et l'exactitude—ne mentionne pas qu'il a une femme et des filles.

[3] Le 28 juin 2002, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), et le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement), sont entrés en vigueur. L'alinéa 117(9)d [mod. par DORS/2004-167, art. 41] du Règlement prévoit que ne sont pas considérées comme appartenant à la catégorie du regroupement familial les personnes n'ayant pas fait l'objet d'un contrôle à l'époque où leur répondant a présenté une demande de résidence permanente.

[4] En avril 2003, M. Azizi a présenté une demande en vue de parrainer sa femme et ses filles. Un agent des visas a décidé que la femme de M. Azizi n'était pas admissible au parrainage parce qu'elle n'appartenait pas à la catégorie du regroupement familial car, à l'époque où M. Azizi avait demandé la résidence permanente, elle était un membre de la famille du répondant n'accompagnant pas ce dernier et n'avait pas fait l'objet d'un contrôle. Cette décision visait aussi les deux filles de M. Azizi.

[5] M. Azizi a interjeté appel devant la Section d'appel de l'immigration (SAI) [[2004] D.S.A.I. n° 1054 (QL)] en vertu du paragraphe 63(1) de la LIPR. Il a déclaré à la SAI que, avant son arrivée au Canada, il avait vécu dans un camp de réfugiés au Pakistan après avoir fui le régime des Talibans en Afghanistan. La seule façon pour lui de quitter le Pakistan était de se faire parrainer par l'EUMC et d'obtenir une bourse de cet organisme; il fallait pour cela qu'il soit célibataire et c'est pourquoi il n'avait pas divulgué l'existence de sa femme et de ses enfants.

[6] La SAI a conclu que l'agent des visas avait eu raison de conclure que la femme et les enfants de M. Azizi n'appartenaient pas à la catégorie du regroupement familial du fait de l'application de l'alinéa 117(9)d du Règlement. Le juge Mosley a confirmé la décision de la SAI.

STANDARD OF REVIEW

[7] The issue here involves the interpretation of paragraph 117(9)(d) of the IRP Regulations and related provisions of the IRPA including constitutional questions. The standard of review is correctness and Mosley J. was correct in reviewing the IAD's decision on that standard.

ANALYSIS

[8] Mr. Azizi's arguments in this Court are essentially a restatement of his arguments before Mosley J. and I am in substantial agreement with his reasons. However, in view of the certification of the question of law, I will briefly deal with Mr. Azizi's numerous arguments in this Court.

[9] The difficulty with Mr. Azizi's case is that it arises out of his own misrepresentations. In order to minimize or eliminate the consequences of his misrepresentations he seeks to:

(a) interpret paragraph 117(9)(d) in a manner that renders it inapplicable to non-accompanying family members of a Convention refugee applicant;

(b) argue that his misrepresentations were not material;

(c) draw a distinction between misrepresentations that go to inadmissibility, which he says is not applicable here, and misrepresentations that go to a failure to meet the requirements of the Act, which he says is;

(d) argue that paragraph 117(9)(d) is *ultra vires* because it is inconsistent with the purpose of the authorizing legislation, namely the IRPA;

(e) argue that the Act defines family class as including a spouse and children and that the Regulations cannot exclude them from the family class as defined;

(f) argue that his section 7 Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution*

NORME DE CONTRÔLE

[7] Il est question en l'espèce de l'interprétation de l'alinéa 117(9)d) du Règlement et de dispositions connexes de la LIPR ainsi que de questions de nature constitutionnelle. La norme de contrôle est celle de la décision correcte, et le juge Mosley a examiné à juste titre la décision de la SAI en fonction de cette norme.

ANALYSE

[8] M. Azizi a repris essentiellement devant la Cour les arguments qu'il a invoqués devant le juge Mosley, et je souscris dans une large mesure aux motifs du juge. Toutefois, compte tenu de la certification de la question de droit, j'examinerai brièvement les nombreux arguments que M. Azizi nous a soumis.

[9] Le problème qui se pose en l'espèce est que la présente affaire découle des fausses déclarations que M. Azizi a faites. Afin de minimiser ou d'éliminer les conséquences de ses déclarations, il tente :

a) d'interpréter l'alinéa 117(9)d) de façon à ce qu'il ne s'applique pas aux membres de la famille d'un demandeur du statut de réfugié qui n'accompagnent pas ce dernier;

b) de faire valoir que ses fausses déclarations ne portaient pas sur un fait important;

c) de faire une distinction entre les fausses déclarations qui emportent une interdiction de territoire—ce qui, selon lui, n'est pas le cas en l'espèce—et celles qui emportent un défaut de satisfaire aux exigences de la Loi—ce qui, selon lui, est le cas en l'espèce;

d) de faire valoir que l'alinéa 117(9)d) est *ultra vires* parce qu'il ne cadre pas avec l'objet de la loi habilitante, c'est-à-dire la LIPR;

e) de faire valoir que, selon la définition qu'en donne la Loi, la catégorie du regroupement familial inclut le conjoint et les enfants, et que le Règlement ne peut les exclure de cette catégorie, telle qu'elle est définie;

f) de faire valoir qu'il y a violation du droit à la sécurité de sa personne que lui garantit l'article 7 de la Charte

Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] right to security of the person is violated if the interpretation of paragraph 117(9)(d) excludes his wife and daughters from the family class because family unification is denied and the best interest of the children are ignored;

(g) argue that paragraph 117(9)(d) is being applied retroactively; and

(h) argue that paragraph 117(9)(d) violates section 15 of the Charter.

Interpreting paragraph 117(9)(d) in a manner that renders it inapplicable to non-accompanying family members of a Convention refugee applicant

[10] Mr. Azizi argues that paragraph 117(9)(d) should not apply to non-accompanying family members of Convention refugee applicants. Paragraph 117(9)(d) states:

117...

(a) A foreign national shall not be considered a member of the family class by virtue of their relationship to a sponsor if

...

(d) subject to subsection (10), the sponsor previously made an application for permanent residence and became a permanent resident and, at the time of that application, the foreign national was a non-accompanying family member of the sponsor and was not examined.

[11] Mr. Azizi says that non-accompanying family members are not seeking admission to Canada and there is no purpose for paragraph 117(9)(d) applying to them. In making this argument, Mr. Azizi refers to a directive issued by the Minister which acknowledged that paragraph 117(9)(d) unintentionally excluded certain groups from the family class and that exclusion was an oversight. Relying on this admission by the Minister, Mr. Azizi says that paragraph 117(9)(d) should only

[*Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]* si l'interprétation de l'alinéa 117(9)d exclut sa femme et ses filles de la catégorie du regroupement familial parce que la réunification familiale est refusée et que l'on fait abstraction de l'intérêt des enfants;

g) de faire valoir que l'alinéa 117(9)d est appliqué rétroactivement;

h) de faire valoir que l'alinéa 117(9)d viole l'article 15 de la Charte.

Interprétation de l'alinéa 117(9)d de façon à ce qu'il ne s'applique pas aux membres de la famille d'un demandeur du statut de réfugié qui n'accompagnent pas ce dernier

[10] M. Azizi soutient que l'alinéa 117(9)d ne devrait pas s'appliquer aux membres de la famille d'un demandeur du statut de réfugié qui ne l'accompagnent pas. Le texte de l'alinéa en question est le suivant :

117. [. . .]

a) Ne sont pas considérées comme appartenant à la catégorie du regroupement familial du fait de leur relation avec le répondant les personnes suivantes :

[...]

d) sous réserve du paragraphe (10), dans le cas où le répondant est devenu résident permanent à la suite d'une demande à cet effet, l'étranger qui, à l'époque où cette demande a été faite, était un membre de la famille du répondant n'accompagnant pas ce dernier et n'a pas fait l'objet d'un contrôle.

[11] M. Azizi affirme que les membres de sa famille ne l'ayant pas accompagné ne sollicitent pas l'admission au Canada et qu'il n'y a pas de raison pour laquelle l'alinéa 117(9)d s'appliquerait à eux. En formulant cet argument, M. Azizi se reporte à une directive du ministre qui a reconnu que l'alinéa 117(9)d excluait involontairement certains groupes de la catégorie de la famille et qu'il s'agissait là d'un oubli. S'appuyant sur cette admission du ministre, M. Azizi prétend que

apply when non-accompanying family members are required by law to be examined and were not. Since at the time of Mr. Azizi's application for permanent residence in Canada as a resettled refugee there was no requirement to examine non-accompanying family members, such an interpretation would render paragraph 117(9)(d) not applicable to Mr. Azizi's wife and daughters and they would be eligible to be members of the family class.

[12] As a result of the admitted oversight, the IRP Regulations were amended with the addition of subsections 117(10) [as am. by SOR/2004-167, s. 41] and (11) [as am. *idem*]. In essence, subsection 117(10) provides that non-accompanying family members are not excluded from the family class if a visa officer determines that they are not required by law to be examined. Subsection 117(11) is an exception to 117(10).

[13] Subsections 117(10) and (11) provide:

117. . . .

(10) Subject to subsection (11), paragraph (9)(d) does not apply in respect of a foreign national referred to in that paragraph who was not examined because an officer determined that they were not required by the Act or the former Act, as applicable, to be examined.

(11) Paragraph (9)(d) applies in respect of a foreign national referred to in subsection (10) if an officer determines that, at the time of the application referred to in that paragraph,

(a) the sponsor was informed that the foreign national could be examined and the sponsor was able to make the foreign national available for examination but did not do so or the foreign national did not appear for examination; or

(b) the foreign national was the sponsor's spouse, was living separate and apart from the sponsor and was not examined.

[14] Mr. Azizi says that subsection 117(10) does not go far enough because it interposes a discretion in the

l'alinéa 117(9)d) ne devrait s'appliquer que dans les cas où les membres de la famille du répondant n'accompagnant pas ce dernier sont tenus par la loi de faire l'objet d'un contrôle et ne l'ont pas fait. Étant donné qu'à l'époque où M. Azizi a présenté sa demande de résidence permanente au Canada à titre de réfugié cherchant à se réinstaller, il n'était pas obligatoire de soumettre à un contrôle les membres de sa famille qui ne l'accompagnaient pas, une telle interprétation ferait en sorte que l'alinéa 117(9)d) ne s'appliquerait pas à sa femme et à ses filles qui pourraient être admises dans la catégorie du regroupement familial.

[12] En conséquence de l'oubli qui a été admis, le Règlement a été modifié par l'ajout des paragraphes 117(10) [mod. par DORS/2004-167, art. 41] et (11) [mod., *idem*]. Le paragraphe 117(10) prévoit essentiellement que les membres de la famille qui n'accompagnent pas le demandeur ne sont pas exclus de la catégorie du regroupement familial si un agent des visas décide que la loi n'exige pas que ces personnes fassent l'objet d'un contrôle. Le paragraphe 117(11) est une exception au paragraphe 117(10).

[13] Le texte des paragraphes 117(10) et (11) est le suivant :

117. [. . .]

(10) Sous réserve du paragraphe (11), l'alinéa (9)d) ne s'applique pas à l'étranger qui y est visé et qui n'a pas fait l'objet d'un contrôle parce qu'un agent a décidé que le contrôle n'était pas exigé par la Loi ou l'ancienne loi, selon le cas.

(11) L'alinéa (9)d) s'applique à l'étranger visé au paragraphe (10) si un agent arrive à la conclusion que, à l'époque où la demande visée à cet alinéa a été faite :

a) ou bien le répondant a été informé que l'étranger pouvait faire l'objet d'un contrôle et il pouvait faire en sorte que ce dernier soit disponible, mais il ne l'a pas fait, ou l'étranger ne s'est pas présenté au contrôle;

b) ou bien l'étranger était l'époux du répondant, vivait séparément de lui et n'a pas fait l'objet d'un contrôle.

[14] Selon M. Azizi, le paragraphe 117(10) ne va pas assez loin, car il confère à l'agent des visas le pouvoir

visa officer to determine whether a foreign national need be examined as a matter of law when there is never, at law, a need to examine a non-accompanying family member in the case of a Convention refugee applicant. His solution is to interpret paragraph 117(9)(d) as applying only when a non-accompanying family member is required to be examined. Since they are not required to be examined in his case, he says that paragraph 117(9)(d) does not apply to him.

[15] It is trite law that the Court may not change the words of a statute or regulation, which is what Mr. Azizi's argument implicitly requests. The Governor in Council has addressed the "overbreadth" oversight of paragraph 117(9)(d) in the manner considered appropriate by it in subsections 117(10) and (11).

[16] If Mr. Azizi is correct that there is no legal requirement for non-accompanying family members to be examined at the time of a Convention refugee application for permanent residence in Canada, that circumstance is accommodated by subsection 117(10). The officer will make that determination and paragraph 117(9)(d) will not apply. What is significant however is that subsection 117(10) requires that the officer make that decision. That implies that there must be disclosure of the non-accompanying family members at the time of the Convention refugee application.

[17] Although the argument was somewhat difficult to follow, Mr. Azizi seems to be saying that paragraph 117(11)(a) supports his argument. However, paragraph 117(11)(a), like subsection 117(10), contemplates that there has been disclosure of non-accompanying family members. There would be no reason for the visa officer to inform the sponsor that family members could be examined unless there was such disclosure. The scheme of the IRP Regulations is that non-accompanying family members who might later be sponsored for entry to Canada must be disclosed at the time of the application for permanent residence of the sponsor.

discrétionnaire de décider s'il est nécessaire de soumettre un étranger à un contrôle alors qu'il n'est jamais nécessaire en droit de soumettre à une telle mesure un membre de la famille n'accompagnant pas un demandeur du statut de réfugié. Sa solution consiste à considérer que l'alinéa 117(9)d) ne s'applique que dans les cas où un membre de la famille n'accompagnant pas le demandeur est tenu de faire l'objet d'un contrôle. Sa femme et ses filles n'étant pas tenues de faire l'objet d'un contrôle dans son cas, il prétend ne pas être visé par l'alinéa 117(9)d).

[15] Il est bien établi en droit que la Cour ne peut pas changer le libellé d'une loi ou d'un règlement, ce que demande implicitement M. Azizi dans son argument. Le gouverneur en conseil a corrigé l'oubli conférant une «portée excessive» à l'alinéa 117(9)d) de la façon qu'il a jugée appropriée aux paragraphes 117(10) et (11).

[16] Si M. Azizi a raison de dire que la loi n'exige pas que les membres de la famille d'un réfugié qui n'accompagnent pas ce dernier au moment où il demande la résidence permanente au Canada fassent l'objet d'un contrôle, cette circonstance tombe sous le coup du paragraphe 117(10). L'agent prendra cette décision, et l'alinéa 117(9)d) ne s'appliquera pas. Toutefois, ce qui est important c'est que le paragraphe 117(10) exige que l'agent prenne la décision. Cela signifie qu'il doit y avoir divulgation de l'existence des membres de la famille n'accompagnant pas le demandeur au moment où il présente sa demande de statut de réfugié.

[17] M. Azizi semble dire que l'alinéa 117(11)a) étaye son argument, mais ce dernier est un peu difficile à suivre. Cependant, l'alinéa 117(11)a), à l'instar du paragraphe 117(10), suppose qu'il y a eu divulgation de l'existence des membres de la famille n'accompagnant pas le demandeur. Sans cette divulgation, il n'y aurait aucune raison pour l'agent des visas d'informer le répondant que les membres de sa famille pourraient faire l'objet d'un contrôle. Suivant le régime établi par le Règlement, l'existence des membres de la famille qui n'accompagnent pas un demandeur et qui pourraient être plus tard parrainés en vue de leur entrée au Canada doit être déclarée au moment de la demande de résidence permanente du répondant.

[18] Mr. Azizi argues that paragraph 117(9)(d) must be read in the context of other regulations. He submits that subsection 141(1) [as am. by SOR/2004-167, s. 80(F)], which deals explicitly with disclosure and refugees, implies that paragraph 117(9)(d) does not apply to refugees. The subsection reads:

141. (1) A permanent resident visa shall be issued to a family member who does not accompany the [Convention refugee] applicant if, following an examination, it is established that

(a) the family member was included in the applicant's permanent resident visa application at the time that application was made, or was added to that application before the applicant's departure for Canada;

(b) the family member submits their application to an officer outside Canada within one year from the day on which refugee protection is conferred on the applicant;

(c) the family member is not inadmissible;

(d) the applicant's sponsor under subparagraph 139(1)(f)(i) has been notified of the family member's application and an officer is satisfied that there are adequate financial arrangements for resettlement; and

(e) in the case of a family member who intends to reside in the Province of Quebec, the competent authority of that Province is of the opinion that the foreign national meets the selection criteria of the Province. [Emphasis added.]

[19] The basis of Mr. Azizi's argument is that paragraph 141(1)(a) deals expressly with the situation of refugees who fail to disclose family members before arrival and therefore paragraph 117(9)(d), which does not deal expressly with refugees, does not apply to them.

[20] Subsection 117(9) applies to "foreign nationals". Subsection 2(1) of the IRPA defines "foreign national" as "a person who is not a Canadian citizen or a permanent resident, and includes a stateless person." By its plain meaning, this includes refugees.

[21] Disclosure is implicitly required under paragraph 117(9)(d) because it deals with the examination of family members by immigration officials. Obviously, family members cannot be examined where there is no

[18] M. Azizi fait valoir que l'alinéa 117(9)d doit être interprété dans le contexte d'autres dispositions réglementaires. Il soutient que le paragraphe 141(1) [mod. par DORS/2004-167, art. 80(F)], qui porte explicitement sur la divulgation et les réfugiés, sous-entend que l'alinéa 117(9)d ne s'applique pas aux réfugiés. Le paragraphe est libellé en ces termes :

141. (1) Un visa de résident permanent est délivré à tout membre de la famille du demandeur [réfugiés au sens de la Convention] qui ne l'accompagne pas si, à l'issue d'un contrôle, les éléments suivants sont établis :

a) le membre de la famille était visé par la demande de visa de résident permanent du demandeur au moment où celle-ci a été faite ou son nom y a été ajouté avant le départ du demandeur pour le Canada;

b) il présente sa demande à un agent qui se trouve hors du Canada dans un délai d'un an suivant le jour où le demandeur se voit conférer l'asile;

c) il n'est pas interdit de territoire;

d) le répondant visé au sous-alinéa 139(1)f(i) qui parraine le demandeur a été avisé de la demande du membre de la famille et l'agent est convaincu que des arrangements financiers adéquats ont été pris en vue de sa réinstallation;

e) dans le cas où le membre de la famille cherche à s'établir au Québec, les autorités compétentes de cette province sont d'avis qu'il répond aux critères de sélection de celle-ci. [Non souligné dans l'original.]

[19] M. Azizi fait valoir que l'alinéa 141(1)a traite expressément du cas des réfugiés qui ne divulguent pas l'existence de membres de leur famille avant leur arrivée et que, de ce fait, l'alinéa 117(9)d, qui ne porte pas expressément sur les réfugiés, ne s'applique pas à eux.

[20] Le paragraphe 117(9) s'applique aux « étrangers ». Suivant le paragraphe 2(1) de la LIPR, un « étranger » est une « [p]ersonne autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent; la présente définition vise également les apatrides ». Cette définition inclut de toute évidence les réfugiés.

[21] La divulgation est implicitement exigée par l'alinéa 117(9)d puisqu'il traite du contrôle des membres de la famille par les agents de l'immigration. À l'évidence, les membres de la famille ne peuvent pas

disclosure. The explicit reference to disclosure in paragraph 141(1) does not detract from the implied disclosure obligation in paragraph 117(9)(d). On the contrary, the explicit reference to disclosure in paragraph 141(1)(a) underscores the importance of disclosure in the Canadian immigration procedures.

[22] Mr. Azizi's argument tries to construe the Regulations in a manner that excuses non-disclosure by the Convention refugee appellant. That may suit his particular circumstances but it is not in accord with the scheme of the Regulations.

Were the misrepresentations material?

[23] There was argument about whether subsections 9(3) and 12(4) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, or subsection 16(1) of the IRPA dealing with the requirement for truthful disclosure are applicable to this case. Mr. Azizi says subsection 16(1) of the IRPA applies; the Minister says that subsections 9(3) and 12(4) of the *Immigration Act* apply. Mr. Azizi relies on subsection 16(1) because he says that it only requires that relevant evidence be disclosed while subsections 9(3) and 12(4) of the *Immigration Act* are not expressly restricted to relevant evidence. Mr. Azizi says that the questions of whether he had a wife and children were not relevant to his permanent residence application as a refugee.

[24] It is not necessary to determine which Act applies to the facts of this case because I am of the view that information about non-accompanying dependants is relevant under the IRPA irrespective of whether the refugee application was made under the *Immigration Act* or the IRPA. As Mosley J. pointed out at paragraph 23 of his reasons, a durable solution outside Canada might be indicated by the nationality or status of dependants. Paragraph 139(1)(d) of the Regulations provides:

faire l'objet d'un contrôle si leur existence n'a pas été divulguée. La référence explicite qui est faite à la divulgation au paragraphe 141(1) ne limite pas l'obligation de divulgation implicite dont il est question à l'alinéa 117(9)d). Au contraire, la référence explicite qui y est faite à l'alinéa 141(1)a souligne l'importance de la divulgation dans la procédure canadienne d'immigration.

[22] M. Azizi tente d'interpréter le Règlement d'une manière qui justifie l'omission par l'appelant ayant obtenu le statut de réfugié de faire la divulgation requise. Cela convient peut-être à sa situation, mais cela ne cadre pas avec le régime établi par le Règlement.

Les fausses déclarations portaient-elles sur un fait important?

[23] Il y a eu débat sur la question de savoir si ce sont les paragraphes 9(3) et 12(4) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, qui s'appliquent en l'espèce, ou s'il s'agit plutôt du paragraphe 16(1) de la LIPR, qui porte sur l'obligation de faire une divulgation véridique. Selon M. Azizi, c'est le paragraphe 16(1) de la LIPR qui s'applique; selon le ministre, il s'agit plutôt des paragraphes 9(3) et 12(4) de la *Loi sur l'immigration*. M. Azizi se fonde sur le paragraphe 16(1) parce que, selon lui, cette disposition exige uniquement la divulgation des éléments de preuve pertinents, tandis que les paragraphes 9(3) et 12(4) de la *Loi sur l'immigration* ne se limitent pas expressément aux éléments de preuve pertinents. M. Azizi affirme que la question de savoir s'il avait une femme et des enfants n'était pas pertinente à sa demande de résidence permanente à titre de réfugié.

[24] Il n'est pas nécessaire de déterminer laquelle des deux lois s'applique aux faits de l'espèce, car je suis d'avis que les renseignements relatifs aux personnes à charge qui n'accompagnent pas le demandeur sont pertinents en vertu de la LIPR, que la demande de statut de réfugié ait été présentée en vertu de la *Loi sur l'immigration* ou en vertu de la LIPR. Comme l'a fait remarquer le juge Mosley au paragraphe 23 de ses motifs, la nationalité ou le statut des personnes à charge pouvait commander l'adoption d'une solution durable à

139. (1) A permanent resident visa shall be issued to a foreign national in need of refugee protection, and their accompanying family members, if following an examination it is established that:

...

(d) the foreign national is a person in respect of whom there is no reasonable prospect, within a reasonable period, of a durable solution in a country other than Canada, namely:

- (i) voluntary repatriation or resettlement in their country of nationality or habitual residence, or
- (ii) resettlement or an offer of resettlement in another country;

The visa officer must be able to assess the potential of a durable solution outside Canada when assessing a refugee applicant's claim for permanent residence in Canada. That is the case whether or not the Convention refugee's dependants are accompanying him and is one reason why information about dependants is relevant.

[25] Mr. Azizi says that a durable solution outside Canada is not possible in this case. That may be so. But it is not the prerogative of the Convention refugee to make that decision. Information about dependants asked for on the permanent residence application form must be complete and accurate in order that the visa officer may make that determination. It is Canada that makes that decision not the Convention refugee.

Is there a distinction between misrepresentations that go to inadmissibility as opposed to failure to meet the requirements of the Act?

[26] Mr. Azizi cites no authority for the proposition that misrepresentation is only relevant to admissibility

l'extérieur du Canada. L'alinéa 139(1)d) du Règlement prévoit :

139. (1) Un visa de résident permanent est délivré à l'étranger qui a besoin de protection et aux membres de sa famille qui l'accompagnent si, à l'issue d'un contrôle, les éléments suivants sont établis :

[...]

d) aucune possibilité raisonnable de solution durable n'est, à son égard, réalisable dans un délai raisonnable dans un pays autre que le Canada, à savoir :

- (i) soit le rapatriement volontaire ou la réinstallation dans le pays dont il a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle,
- (ii) soit la réinstallation ou une offre de réinstallation dans un autre pays;

L'agent des visas doit être en mesure d'évaluer la possibilité d'une solution durable à l'extérieur du Canada lorsqu'il examine la demande de résidence permanente au Canada d'un demandeur du statut de réfugié. Il en est ainsi, que les personnes à charge du réfugié au sens de la Convention accompagnent ce dernier ou non, et c'est là une raison pour laquelle les renseignements au sujet des personnes à charge sont pertinents.

[25] M. Azizi prétend que, dans son cas, une solution durable à l'extérieur du Canada est impossible. C'est peut-être vrai. Mais il n'appartient pas au réfugié de prendre cette décision. Les renseignements relatifs aux personnes à charge que l'on demande d'inscrire sur le formulaire de demande de résidence permanente doivent être complets et exacts afin de permettre à l'agent des visas de prendre cette décision. C'est le Canada qui prend la décision, pas le réfugié.

Y a-t-il une distinction entre les fausses déclarations qui emportent une interdiction de territoire et celles qui emportent un défaut de satisfaire aux exigences de la Loi?

[26] M. Azizi ne cite aucune source à l'appui de la thèse que les fausses déclarations ne sont pertinentes que

but not to compliance with the Act or the Regulations. While I doubt the distinction being argued for by Mr. Azizi, I need not decide that issue here. Information about dependants might affect the admissibility of a refugee applicant if a durable solution is possible elsewhere.

Is paragraph 117(9)(d) ultra vires?

[27] Mr. Azizi says paragraph 117(9)(d) is *ultra vires* because it is inconsistent with the purpose of the IRPA. I agree that a purpose of the IRPA is family reunification and that the best interests of children are to be considered when relevant. But the legislation has other purposes as well. Another purpose is the maintenance of the integrity of the Canadian refugee protection system. The integrity of that system is undermined by a complacent approach to misrepresentations made by applicants for admission to Canada.

[28] Paragraph 117(9)(d) does not bar family reunification. It simply provides that non-accompanying family members who have not been examined for a reason other than a decision by a visa officer will not be admitted as members of the family class. A humanitarian and compassionate application under section 25 of the IRPA may be made for Mr. Azizi's dependants or they may apply to be admitted under another category in the IRPA.

[29] Mr. Azizi says these are undesirable alternatives. It is true that they are less desirable from his point of view than had his dependants been considered to be members of the family class. But it was Mr. Azizi's misrepresentation that has caused the problem. He is the author of this misfortune. He cannot claim that paragraph 117(9)(d) is *ultra vires* simply because he has run afoul of it.

[30] Another *ultra vires* argument made by Mr. Azizi is that subsection 12(1) of the IRPA defines the family

pour l'interdiction de territoire et non pour la conformité à la Loi ou au Règlement. Bien que je doute du bien-fondé de la distinction alléguée par M. Azizi, je n'ai pas à trancher cette question en l'espèce. Les renseignements relatifs aux personnes à charge pourraient avoir une incidence sur l'admissibilité d'un demandeur du statut de réfugié s'il existe une solution durable ailleurs.

L'alinéa 117(9)d est-il ultra vires?

[27] M. Azizi affirme que l'alinéa 117(9)d est *ultra vires* parce qu'il est incompatible avec l'objet de la LIPR. Je conviens que l'un des objets de la LIPR est la réunification des familles et que l'intérêt supérieur des enfants, lorsqu'il est pertinent, doit être pris en considération. Cependant, la Loi a aussi d'autres objets. L'un de ceux-ci est le maintien de l'intégrité du processus canadien d'asile. Une attitude complaisante à l'égard des fausses déclarations que font des personnes qui sollicitent l'admission au Canada a pour effet de saper cette intégrité.

[28] L'alinéa 117(9)d n'interdit pas la réunification des familles. Il prévoit simplement que les membres de la famille d'un demandeur qui n'accompagnent pas ce dernier et qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle pour un motif autre qu'une décision d'un agent de visas ne seront pas admis à titre de membres de la catégorie du regroupement familial. Les personnes à la charge de M. Azizi peuvent présenter une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire en vertu de l'article 25 de la LIPR ou demander d'être admises dans le cadre d'une autre catégorie prévue par la LIPR.

[29] M. Azizi soutient qu'il s'agit là de solutions peu souhaitables. Elles sont certes moins souhaitables de son point de vue que si les personnes à sa charge avaient été considérées comme des membres de la catégorie du regroupement familial. Mais ce sont les fausses déclarations de M. Azizi qui sont à l'origine du problème. Il est l'artisan de son propre malheur. Il ne peut pas prétendre que l'alinéa 117(9)d est *ultra vires* simplement parce qu'il ne s'y est pas conformé.

[30] Un autre argument qu'invoque M. Azizi pour prétendre que cette disposition est *ultra vires* est que le

class and that the Regulations cannot alter that definition. Subsection 12(1) lists who may be eligible to be members of the family class.

12. (1) A foreign national may be selected as a member of the family class on the basis of their relationship as the spouse, common-law partner, child, parent or other prescribed family member of a Canadian citizen or permanent resident.

[31] As I read subsection 12(1), it does not define the family class. It only enumerates who, by reason of their relationship to a Canadian citizen or permanent resident, may be selected to be a member of the family class. In other words, it does not provide that spouses or children are automatically members of the family class.

[32] Subsection 14(1) provides in part as follows:

14. (1) The regulations may provide for any matter relating to the application of this Division.

Whether a person may be a member of the family class and be sponsored as such are matters to which the Division applies. Subsection 14(1) is broad enough to authorize the Governor in Council to provide, by regulation, who may not be considered a member of the family class for purposes of sponsorship.

Section 7 of the Charter

[33] Mr. Azizi invokes section 7 of the Charter. He submits that by preventing him from reuniting with his family, the state has caused him to have a high level of psychological stress, which adversely affects his security of the person. He says his section 7 right is engaged because paragraph 117(9)(d) is being applied retroactively, which he says is contrary to the principles of fundamental justice.

paragraphe 12(1) de la LIPR définit la catégorie du regroupement familial et que le Règlement ne peut modifier cette définition. Le paragraphe 12(1) énumère les personnes qui peuvent être admissibles à titre de membres de la catégorie du regroupement familial :

12. (1) La sélection des étrangers de la catégorie « regroupement familial » se fait en fonction de la relation qu'ils ont avec un citoyen canadien ou un résident permanent, à titre d'époux, de conjoint de fait, d'enfant ou de père ou mère ou à titre d'autre membre de la famille prévu par règlement

[31] Selon mon interprétation du paragraphe 12(1), cette disposition ne définit pas la catégorie du regroupement familial. Elle énumère seulement ceux qui, du fait de la relation qu'ils ont avec un citoyen canadien ou un résident permanent, peuvent être sélectionnés pour faire partie de la catégorie du regroupement familial. Autrement dit, ce paragraphe ne prévoit pas que les époux ou les enfants sont automatiquement membres de la catégorie.

[32] Le paragraphe 14(1) porte notamment :

14. (1) Les règlements régissent l'application de la présente section et définissent [...]

Le fait de savoir si une personne peut appartenir à la catégorie du regroupement familial et être parrainée à ce titre est une question à laquelle s'applique la section. Le paragraphe 14(1) a une portée suffisamment large pour autoriser le gouverneur en conseil à prévoir, par règlement, quelle personne ne peut pas être considérée comme un membre de la catégorie du regroupement familial pour fins de parrainage.

Article 7 de la Charte

[33] M. Azizi invoque l'article 7 de la Charte. Il soutient qu'en l'empêchant de se réunir avec sa famille, l'État lui a causé un degré élevé de stress psychologique, ce qui a un effet négatif sur la sécurité de sa personne. Il ajoute que le droit que lui garantit l'article 7 est touché parce que l'alinéa 117(9)d) est appliqué rétroactivement, ce qui, selon lui, est contraire aux principes de justice fondamentale.

[34] I accept that being separated from his wife and children has caused Mr. Azizi psychological stress. However, he chose to leave his wife and daughters in Pakistan in 2001, and he chose to make a misrepresentation to immigration authorities. Some of his psychological stress may have resulted from the state's refusal to allow Mr. Azizi to sponsor his family as permanent residents but in large part it arose from his own actions. The government is only accountable for deprivation that results from state action (see *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, at paragraph 59). Much of Mr. Azizi's psychological stress is as a result of his own decisions. On the facts here, there is not a sufficient causal connection between state action and Mr. Azizi's psychological stress that would justify a finding of deprivation of security of the person by the state. As the right to security of the person is not engaged, it is unnecessary to deal with Mr. Azizi's submissions regarding the principles of fundamental justice.

Section 15

[35] Mr. Azizi's section 15 arguments do not address the factors required for a valid claim of discrimination. It is not at all clear which group he seeks to be compared with or what enumerated or analogous ground of discrimination he seeks to rely on. Any differential treatment of Mr. Azizi is as a consequence of his misrepresentation, not as a consequence of a government action.

CONCLUSION

[36] The appeal should be dismissed and the certified question answered in the affirmative.

LINDEN J.A.: I agree.

PELLETIER J.A.: I agree.

[34] Je conviens que le fait d'être séparé de sa femme et de ses enfants a causé un stress psychologique à M. Azizi. Cependant, c'est lui qui a décidé de les laisser au Pakistan en 2001, et c'est lui qui a décidé de faire de fausses déclarations aux autorités de l'immigration. Une partie de son stress psychologique est peut-être attribuable au refus de l'État de lui permettre de parrainer les membres de sa famille à titre de résidents permanents, mais ce stress résulte en grande partie des propres actions de M. Azizi. Le gouvernement n'est responsable que de l'atteinte qui découle des actes de l'État (voir *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, au paragraphe 59). Le stress psychologique de M. Azizi est surtout attribuable à ses propres décisions. Compte tenu des faits en l'espèce, il n'y a pas de lien de causalité suffisant entre les actes de l'État et le stress psychologique de M. Azizi pour conclure à une atteinte, de la part de l'État, à la sécurité de sa personne. Le droit à la sécurité de la personne n'étant pas touché, il n'est pas nécessaire d'examiner les arguments de M. Azizi au sujet des principes de justice fondamentale.

Article 15

[35] Les arguments fondés sur l'article 15 qu'invoque M. Azizi n'abordent pas les facteurs qui sont essentiels pour qu'il soit possible d'alléguer à juste titre qu'il y a discrimination. Le groupe avec lequel il tente d'être comparé ou les motifs énumérés ou analogues de discrimination sur lesquels il tente de se fonder sont loin d'être clairs. Le traitement différent que M. Azizi a reçu est la conséquence de ses fausses déclarations, et non d'une mesure gouvernementale.

CONCLUSION

[36] Je suis d'avis de rejeter l'appel et de répondre par l'affirmative à la question certifiée.

LE JUGE LINDEN, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.