

A-985-84

A-985-84

**Ajit Kaur Brar (Applicant)**

v.

**Minister of Employment and Immigration (Respondent)**

Court of Appeal, Heald, Mahoney and Stone JJ.—Winnipeg, May 28; Ottawa, June 25, 1985.

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Application to set aside Immigration Appeal Board's dismissal of appeal from refusal of application for landing of family members, for lack of jurisdiction — S. 79(2) of Immigration Act, 1976 giving right of appeal to Canadian citizens only — Applicant landed immigrant — Application dismissed — S. 15 of Charter, guaranteeing equality before law, not applicable to matter arising before coming into force — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 15 — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 79(2) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 32(2).*

*Bill of Rights — S. 2(e) declaring right of person not to be deprived of fair hearing — Application for landing refused as members of family class not meeting requirements of Act or regulations pursuant to s. 79(1)(b) of Immigration Act, 1976 — Refusal not involving applicant's rights — No "determination of (her) rights" within s. 2(e) so as to entitle her to fair hearing by way of appeal — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 2(e) — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 79(1)(a),(b) — Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 41(1)(a) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 26.*

*Bill of Rights — S. 1(b) declaring right of individual to equality before law and protection of law — S. 79(2) of Immigration Act, 1976 giving right of appeal to Canadian citizens only — S. 79(2) passing valid federal objective test — S. 79(2) applying equally to all non-citizens — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 1(b) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 26.*

*Immigration — Practice — Immigration Appeal Board dismissing appeal from refusal of application for landing of family members, as applicant not Canadian citizen as required by s. 79(2) of Immigration Act — Letter from Registrar of*

**Ajit Kaur Brar (requérante)**

c.

**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)**

Cour d'appel, juges Heald, Mahoney et Stone—Winnipeg, 28 mai; Ottawa, 25 juin 1985.

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Demande tendant à l'annulation du rejet par la Commission d'appel de l'immigration de l'appel formé à l'encontre du refus de faire droit à la demande de droit d'établissement des membres d'une famille pour absence de compétence — En vertu de l'art. 79(2) de la Loi sur l'immigration de 1976, seul un citoyen canadien peut interjeter appel — La requérante était immigrante reçue — Demande rejetée — L'art. 15 de la Charte, qui garantit l'égalité devant la loi, ne s'applique pas aux questions qui ont pris naissance avant son entrée en vigueur — 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, chap. 11 (R.-U.), art. 15 — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 79(2) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28 — Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 32(2).*

*Déclaration des droits — L'art. 2e) consacre le droit d'une personne de ne pas être privée d'une audition impartiale — La demande de droit d'établissement a été rejetée parce que les personnes appartenant à la catégorie de la famille n'ont pas satisfait aux exigences de la Loi ou des règlements comme le prévoit l'art. 79(1)(b) de la Loi sur l'immigration de 1976 — Le rejet de la demande n'a pas porté atteinte aux droits de la requérante — Il n'y a pas eu «définition de ses droits» au sens de l'art. 2e) lui donnant droit à une audition impartiale par voie d'appel — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 2e) — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 79(1)(a),(b) — Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 41(1)(a) — Déclaration 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, chap. 11 (R.-U.), art. 26.*

*Déclaration des droits — L'art. 1b) consacre le droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi — En vertu de l'art. 79(2) de la Loi sur l'immigration de 1976, seul un citoyen canadien peut interjeter appel — L'art. 79(2) respecte le critère de l'objectif fédéral régulier — Il s'applique sans distinction à tous ceux qui ne sont pas citoyens canadiens — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1b) — 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, chap. 11 (R.-U.), art. 26.*

*Immigration — Pratique — La Commission d'appel de l'immigration a rejeté l'appel formé à l'encontre du rejet de la demande de droit d'établissement des membres de la famille de la requérante, celle-ci n'étant pas citoyenne canadienne*

*Canadian Citizenship stating applicant not citizen, unsupported by sworn statement, only evidence before Board — Rules requiring evidence on motion be by affidavit or statutory declaration unless in opinion of Board, circumstances exist to allow introduction of evidence in other manner — Board forming required opinion, although not disclosed on record — Better practice to base decision upon sworn evidence — Immigration Appeal Board Rules (Appellate) 1981, SOR/81-419, R. 20 — Canada Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 26(2) — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 79(2).*

The applicant sponsored the application for landing of her family, which was refused. The applicant appealed to the Immigration Appeal Board. The respondent applied for an order that the Board did not have jurisdiction on the ground that by subsection 79(2) of the *Immigration Act, 1976* only a Canadian citizen may appeal to the Board. The application was supported by a letter from the Registrar of Canadian Citizenship stating that the applicant was not a Canadian citizen. The Board allowed the application and dismissed the appeal after a hearing at which there were no witnesses, and no material before the Board, other than the letter of the Registrar. The applicant seeks to set aside the Board's decisions. She argues that on the basis of subsection 15(1) of the Charter or paragraph 1(b) or 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, subsection 79(2) should be declared invalid as it denies her, a landed immigrant, a right of appeal.

*Held*, the application should be dismissed.

Rule 20 of the *Immigration Appeal Board Rules (Appellate)*, 1981 requires that unless "in the opinion of the Board, circumstances exist to allow evidence to be introduced in some other manner", evidence received by the Board on a motion be by way of "affidavit or statutory declaration". There is no indication that the Board was of opinion that circumstances existed which would lead it to allow introduction of the letter. Although the better practice would require that the central fact upon which the Board decided that it lacked jurisdiction be established upon sworn evidence, the Board evidently did form the required opinion. The applicant was in fact only a landed immigrant.

Subsection 15(1) of the Charter, guaranteeing equality before and under the law and equal protection or benefit of the law, does not apply because this matter arose before April 17, 1985, when section 15 came into force.

Paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* recognizes "the right of the individual to equality before the law and the protection of the law". Paragraph 2(e) provides that "no law of Canada shall be construed . . . so as to . . . deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice. . ." The applicant argues that the words

*comme l'exige l'art. 79(2) de la Loi sur l'immigration — Le seul élément de preuve déposé auprès de la Commission est une lettre du Greffier de la citoyenneté canadienne, non appuyée par une déclaration assermentée, dans laquelle celui-ci déclare que la requérante n'est pas citoyenne canadienne — Les Règles exigent que, sauf si, de l'avis de la Commission, des circonstances justifient de le faire d'une autre manière, les preuves reçues à l'appui d'une requête soient soumises par voie d'affidavit ou de déclaration solennelle écrite — La Commission a adopté l'opinion requise, même si elle n'apparaît pas à la lecture du dossier — Il est préférable de fonder une décision sur un moyen de preuve assermenté — Règles de 1981 de la Commission d'appel de l'immigration (procédures d'appel), DORS/81-419, règle 20 — Loi sur la preuve au Canada, S.R.C. 1970, chap. E-10, art. 26(2) — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 79(2).*

La requérante s'est vue refusée le droit de parrainer la demande de droit d'établissement de sa famille et a interjeté appel devant la Commission d'appel de l'immigration. L'intimé a sollicité une ordonnance portant que la Commission n'avait pas compétence pour le motif qu'en vertu du paragraphe 79(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, seul un citoyen canadien peut interjeter appel à la Commission. La demande de l'intimé était appuyée par une lettre du Greffier de la citoyenneté canadienne indiquant que la requérante n'était pas citoyenne canadienne. La Commission a accueilli la demande et a rejeté l'appel après une audition où les témoins étaient exclus et où, à l'exception de la lettre du Greffier, la Commission n'avait devant elle aucun document. La requérante cherche à obtenir l'annulation des décisions de la Commission. Elle soutient qu'en raison du paragraphe 15(1) de la Charte ou des alinéas 1b) ou 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, le paragraphe 79(2) doit être déclaré invalide en ce qu'il lui refuse, à titre d'immigrante reçue, le droit d'interjeter appel.

*Arrêt*: la demande doit être rejetée.

La règle 20 des *Règles de 1981 de la Commission d'appel de l'immigration (procédures d'appel)* exige que, sauf si, «de l'avis de la Commission, des circonstances justifient de le faire d'une autre manière», les preuves reçues par la Commission à l'appui d'une requête doivent être soumises par voie «d'affidavit ou de déclaration solennelle écrite». Rien n'indique que la Commission était d'avis qu'elle était en présence de circonstances la justifiant de déclarer la lettre recevable. Bien qu'il soit préférable d'établir, au moyen d'un élément de preuve assermenté, le fait essentiel sur lequel la Commission s'est fondée pour conclure qu'elle n'avait pas compétence, il apparaît néanmoins qu'elle a effectivement adopté l'opinion requise. La requérante n'était, de fait, qu'immigrante reçue.

Le paragraphe 15(1) de la Charte, qui garantit l'égalité devant la loi et la protection égale de la loi, ne s'applique pas car la question en litige a pris naissance avant le 17 avril 1985, date à laquelle l'article 15 est entré en vigueur.

L'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* reconnaît «le droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi». L'alinéa 2e) prévoit que «nulle loi du Canada ne doit s'interpréter . . . comme . . . privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale. . . » La requérante fait valoir

“the right of the individual” and the right of “a person” apply to her even though she is not a Canadian citizen.

Approval of the application for landing was refused on the ground that the members of the family class did not meet the requirements of the Act or Regulations, as provided in paragraph 79(1)(b) of the *Immigration Act, 1976*. The refusal did not involve the applicant's rights. Therefore there was not a “determination of (her) rights” within the meaning of paragraph 2(e), so as to entitle her to a fair hearing by way of appeal.

Paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* cannot be used to strike down federal legislation made to attain a valid federal objective: *R. v. Burnshine*, [1975] 1 S.C.R. 693; *Prata v. Minister of Manpower & Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376. The “valid federal objective test” is met in this case. The applicant held only landed immigrant status, which does not carry with it the full rights and protections accorded a citizen. Despite the apparent disadvantage to the applicant under the statute as compared with a sponsor who happens to be a Canadian citizen, subsection 79(2) is not invalid as it seeks to achieve a valid federal objective and applies equally to all persons who are not Canadian citizens.

que les mots «le droit de l'individu» et le droit «d'une personne» s'appliquent à elle, même si elle n'est pas citoyenne canadienne.

La demande de droit d'établissement a été rejetée pour le motif que les personnes appartenant à la catégorie de la famille n'ont pas satisfait aux exigences de la Loi ou des règlements, comme le prévoit l'alinéa 79(1)b) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Le rejet de la demande n'a pas porté atteinte aux droits de la requérante. Il n'y a donc pas eu «définition de ses droits» au sens de l'alinéa 2e) lui donnant droit à une audition impartiale par voie d'appel.

On ne peut se servir de l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* pour invalider une loi fédérale visant un objectif fédéral régulier: *R. c. Burnshine*, [1975] 1 R.C.S. 693; *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376. En l'espèce, le «critère de l'objectif fédéral régulier» est respecté. La requérante jouissait uniquement du statut d'immigrante reçue et ce statut n'emporte pas avec lui tous les droits et protections accordés à un citoyen. Malgré le désavantage manifeste dont est victime la requérante en vertu de la loi par rapport à la situation d'un répondant qui est citoyen canadien, le paragraphe 79(2) n'est pas invalide parce qu'il vise un objectif fédéral régulier et s'applique sans distinction à tous ceux qui ne sont pas citoyens canadiens.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*R. v. Burnshine*, [1975] 1 S.C.R. 693; *Prata v. Minister of Manpower & Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376.

##### CONSIDERED:

*Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 58 N.R. 1.

##### REFERRED TO:

*Bliss v. Attorney General (Can.)*, [1979] 1 S.C.R. 183; *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370; *The Queen v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; *Attorney General of Canada v. Lavell; Isaac v. Bédard*, [1974] S.C.R. 1349.

##### COUNSEL:

*Wasył Troszko* for applicant.  
*Barbara Shields* for respondent.

##### SOLICITORS:

*Jerrold L. Gunn & Associates*, Winnipeg, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*R. c. Burnshine*, [1975] 1 R.C.S. 693; *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376.

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 58 N.R. 1.

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Bliss c. Procureur général (Can.)*, [1979] 1 R.C.S. 183; *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370; *La Reine c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *Procureur général du Canada c. Lavell; Isaac c. Bédard*, [1974] R.C.S. 1349.

##### AVOCATS:

*Wasył Troszko* pour la requérante.  
*Barbara Shields* pour l'intimé.

##### PROCUREURS:

*Jerrold L. Gunn & Associates*, Winnipeg, pour la requérante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

STONE J.: Some time prior to August 10, 1983 the applicant, a resident of Winnipeg, sponsored the application for landing in Canada of her father, mother and two sisters all being citizens of India. The application was refused by an immigration officer on that date.

Soon afterward, the applicant filed a "Notice of Appeal" against the refusal to the Immigration Appeal Board. In November of that year the respondent brought an application before the Board "for an Order that the Board does not have jurisdiction" in the matter on the ground that by section 79 of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52] only a "Canadian citizen may appeal to the Immigration Appeal Board". The application was supported by a letter of October 17, 1983 addressed to the Canada Immigration Centre in Winnipeg by the Registrar of Canadian Citizenship. The letter reads:

The records of Citizenship Registration, Department of the Secretary of State, have been searched and with the information provided no record can be located of Brar, Ajit Kaur born 05-10-59 having a pending application for or been granted or issued a Certificate of Naturalization or Canadian citizenship.

The application was dealt with by the Board after a hearing held on July 30, 1984 and was allowed. No witnesses were called and apart from the record in the "appeal" file, there is nothing to indicate that the Board had before it any material other than the letter of the Registrar of Canadian Citizenship. That letter was not incorporated in or attached to an affidavit or other sworn statement. Having allowed the application the Board proceeded on the same day to dismiss the appeal "for lack of jurisdiction".

The applicant brings two applications before us pursuant to section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10]. In Court File No. A-984-84 she asks that we review and set aside the Board's order dismissing her appeal. In the present application she asks that we review and

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

LE JUGE STONE: La requérante, une résidente de Winnipeg, a, quelque temps avant le 10 août 1983, parrainé la demande de droit d'établissement au Canada de son père, de sa mère et de ses deux sœurs, tous des citoyens de l'Inde. La demande a été rejetée par un agent d'immigration le 10 août 1983.

Peu après, la requérante a produit un «Avis d'appel» à l'encontre du refus auprès de la Commission d'appel de l'immigration. En novembre de la même année, l'intimé a présenté une demande à la Commission en vue d'obtenir «une ordonnance portant que la Commission n'a pas compétence» sur cette question pour le motif qu'en vertu de l'article 79 de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52], seul un [TRADUCTION] «citoyen canadien peut interjeter appel à la Commission d'appel de l'immigration». La demande était appuyée d'une lettre datée du 17 octobre 1983 adressée au Centre d'immigration du Canada de Winnipeg par le Greffier de la citoyenneté canadienne. La lettre est ainsi rédigée:

[TRADUCTION] L'examen qui a été fait des dossiers de l'Enregistrement de la citoyenneté du Secrétariat d'État à la lumière des renseignements fournis n'a pas permis de découvrir un dossier au nom de Brar, Ajit Kaur, née le 05-10-59, qui se serait vue accorder la citoyenneté canadienne ou délivrer un certificat de naturalisation ou dont la demande à cette fin serait pendante.

Après une audience qui s'est tenue le 30 juillet 1984, la Commission s'est penchée sur la demande et l'a accueillie. Aucun témoin n'a été assigné et, hormis le dossier que renferme le dossier d'appel, rien n'indique que la Commission avait devant elle quelque document autre que la lettre du Greffier de la citoyenneté canadienne. Cette lettre n'était ni insérée ni annexée à un affidavit ou autre déclaration assermentée. Après avoir accueilli la demande, la Commission a, le même jour, rejeté l'appel [TRADUCTION] «pour absence de compétence».

La requérante nous soumet deux demandes conformément à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10]. Dans celle portant le n° de greffe A-984-84, elle nous demande d'examiner et d'annuler l'ordonnance de la Commission rejetant son appel. Dans la présente

set aside the Board's order allowing the respondent's application. For the sake of convenience these reasons for judgment will apply equally to Court File No. A-984-84 and a copy of them will be filed and will constitute my reasons for judgment therein as well as in the present matter.

No objection was taken by the applicant to the sufficiency of the proof represented by the letter of October 17, 1983. But, in the course of the hearing, the Court itself raised a question whether the Board had acted properly in receiving that letter having regard to the provisions of Rule 20 of the *Immigration Appeal Board Rules (Appellate), 1981* [SOR/81-419] which requires that unless "in the opinion of the Board, circumstances exist to allow evidence to be introduced in some other manner", evidence received by the Board on a motion be by way of "affidavit or statutory declaration". There is no clear indication in the record before us that the Board was of opinion that the necessary circumstances existed leading it to allow introduction of the letter on that basis. Although, in my view, the better practice would require that the central fact upon which the Board decided that it lacked jurisdiction be established upon sworn evidence,<sup>1</sup> it seems evident that it did form the required opinion and thus allowed the letter to be introduced even though that opinion is not disclosed on the face of the record. Additionally, it is apparent from other arguments made before us that the applicant was, in point of fact, only a landed immigrant and not a Canadian citizen.

The applicant mounted three attacks on the Board's order based upon the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] and the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970, Appendix III]. She argues that on the basis of subsection 15(1) of the Charter or of paragraph 1(b) or paragraph 2(e) of the

<sup>1</sup> See also subsection 26(2) of the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10.

demande, elle sollicite l'examen et l'annulation de l'ordonnance de la Commission faisant droit à la demande de l'intimé. Par souci de commodité, les présents motifs de jugement s'appliqueront également à la demande portant le n° de greffe A-984-84. Une copie de ces motifs sera déposée et ces derniers constitueront mes motifs de jugement tant dans cette demande que dans la présente affaire.

La requérante n'a soulevé aucune objection quant au caractère suffisant de la lettre du 17 octobre 1983 en tant qu'élément de preuve. Cependant, durant l'audition, la Cour elle-même s'est demandée si la Commission avait eu raison de recevoir cette lettre en preuve compte tenu des dispositions de la règle 20 des *Règles de 1981 de la Commission d'appel de l'immigration (procédures d'appel)* [DORS/81-419] exigeant que sauf si, «de l'avis de la Commission, des circonstances justifient de le faire d'une autre manière», les preuves reçues par la Commission à l'appui d'une requête doivent être soumises par voie d'affidavit ou de déclaration solennelle écrite. Rien dans le dossier qui nous a été soumis ne laisse voir de façon non équivoque que la Commission était d'avis qu'elle était en présence des circonstances nécessaires la justifiant de déclarer la lettre recevable en preuve pour ce motif. Bien qu'à mon avis, il soit préférable d'établir, au moyen d'un élément de preuve assermenté<sup>1</sup>, le fait essentiel sur lequel la Commission s'est fondée pour conclure qu'elle n'avait pas compétence, il apparaît néanmoins évident qu'elle a effectivement adopté l'opinion requise et ainsi permis que la lettre soit présentée en preuve, même si cette opinion n'apparaît pas à la lecture du dossier. En outre, il ressort des autres arguments qui nous ont été soumis que la requérante n'était, de fait, qu'immigrante reçue et non citoyenne canadienne.

L'attaque lancée par la requérante contre l'ordonnance de la Commission comporte trois volets reposant sur la *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, chap. 11 (R.-U.)] et sur la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III]. Elle soutient que nous devrions, en nous

<sup>1</sup> Voir également le paragraphe 26(2) de la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, chap. E-10.

*Canadian Bill of Rights* we should declare subsection 79(2) of the *Immigration Act, 1976* invalid in that it denies her, as a landed immigrant, a right of appeal from the decision of the immigration officer refusing the application of members of her family for landing in Canada. Subsection 79(2) of the Act reads:

79. ...

(2) A Canadian citizen, who has sponsored an application for landing that is refused pursuant to subsection (1) may appeal to the Board on either or both of the following grounds, namely,

(a) on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact; and

(b) on the ground that there exist compassionate or humanitarian considerations that warrant the granting of special relief.

By subsection (3) of the same section the Board had power to allow or to dismiss the appeal and where the Minister has been notified that an appeal has been allowed subsection (4) required him to cause the review of the application to be resumed by an immigration officer or visa officer, as the case may be, "and the application shall be approved where it is determined that the person who sponsored the application and the member of the family class meet the requirements of this Act and the regulations, other than those requirements upon which the decision of the Board has been given".

There is no need to say more about the Charter argument other than that subsection 15(1) concerning equality before and under the law and equal protection or benefit of the law is inapplicable because the matter here arose well before April 17, 1985 when that section of the Charter came into force. Until that date, according to subsection 32(2) of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.)], "section 15 shall not have effect. . ."

The arguments based upon the provisions of the

appuyant sur le paragraphe 15(1) de la Charte ou sur les alinéas 1b) ou 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, déclarer le paragraphe 79(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976* invalide en ce qu'il lui refuse, à titre d'immigrante reçue, le droit d'interjeter appel de la décision de l'agent d'immigration ayant rejeté la demande de droit d'établissement au Canada des membres de sa famille. Le paragraphe 79(2) de la Loi est ainsi rédigé:

b

79. ...

(2) Au cas de rejet, en vertu du paragraphe (1), d'une demande de droit d'établissement parrainée par un citoyen canadien, celui-ci peut interjeter appel à la Commission en invoquant l'un ou les deux motifs suivants:

a) un moyen d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait;

b) le fait que des considérations humanitaires ou de compassion justifient l'octroi d'une mesure spéciale.

La Commission détenait en vertu du paragraphe (3) du même article, le pouvoir d'accueillir ou de rejeter l'appel et, aux termes du paragraphe (4), le Ministre, lorsqu'il a été avisé que l'appel a été accueilli, doit faire poursuivre l'examen de la demande par un agent d'immigration ou un agent des visas. «Cette demande sera accueillie s'il est établi que le répondant et la personne appartenant à la catégorie de la famille satisfont aux exigences de la présente Loi et des règlements, autres que celles qui ont fait l'objet de la décision de la Commission.»

Relativement à l'argument fondé sur la Charte, il suffit de signaler que le paragraphe 15(1) concernant l'égalité devant la loi de même que l'égalité de bénéfice et la protection égale de la loi ne s'applique pas car la question en litige a pris naissance bien avant le 17 avril 1985, date à laquelle cet article de la Charte est entré en vigueur. Conformément au paragraphe 32(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11* (R.-U.)], «l'article 15 n'a d'effet . . .» qu'à cette date.

j

Les arguments fondés sur les dispositions de la

*Canadian Bill of Rights*<sup>2</sup> require more detailed treatment. Paragraph 1(b) and paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* read:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(b) the right of the individual to equality before the law and the protection of the law;

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgement or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

The applicant stresses the words "the right of the individual" appearing in paragraph 1(b), and the right of "a person" under paragraph 2(e) not to be deprived of a fair hearing, which she interprets as applying to her even though she be not a Canadian citizen.

Paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* was the subject of comment by Beetz J. speaking for three of the six judges who decided *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 58 N.R. 1, a recent decision of the Supreme Court of Canada. The learned Judge expressed a willingness in that case (at page 224 S.C.R.; at page 7 N.R.) to accord the *Canadian Bill of Rights* and various provincial charters of rights the status of "constitutional or quasi-constitutional instruments . . . susceptible of producing cumulative effects for the better protection of rights and freedoms". As for the ambit of paragraph 2(e) in particular, Beetz J. observed (at page 228 S.C.R.; at pages 12-13 N.R.):

<sup>2</sup> It is to be read in the light of section 26 of the Charter which requires that the guarantee of certain rights and freedoms in the Charter "shall not be construed as denying the existence of any other rights or freedoms that exist in Canada".

*Déclaration canadienne des droits*<sup>2</sup> exigent un examen plus minutieux. Les alinéas 1b) et 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* sont ainsi rédigés:

a 1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

b) le droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi;

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

d e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

e La requérante insiste sur les mots «le droit de l'individu» apparaissant à l'alinéa 1b) et sur le droit d'«une personne» en vertu de l'alinéa 2e) de ne pas être privée du droit à une audition impartiale de sa cause, dispositions qui, suivant son interprétation, s'appliquent à elle, même si elle n'est pas citoyenne canadienne.

L'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* a fait l'objet d'un commentaire de la part du juge Beetz qui parlait alors pour trois des six juges qui ont tranché l'affaire *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 58 N.R. 1, une décision récente de la Cour suprême du Canada. Le savant juge s'est dit d'accord dans cette affaire (à la page 224 R.C.S.; à la page 7 N.R.) pour consentir à la *Déclaration canadienne des droits* et aux diverses chartes des droits provinciales le statut d'«instruments constitutionnels ou quasi constitutionnels . . . susceptibles de produire des effets cumulatifs assurant une meilleure protection des droits et des libertés». Quant à la portée de l'alinéa 2e) en

<sup>2</sup> Il faut lire la Déclaration en tenant compte de l'obligation imposée par l'article 26 de la Charte suivant laquelle le fait que la présente Charte garantit certains droits et libertés «ne constitue pas une négation des autres droits ou libertés qui existent au Canada».

Be that as it may, it seems clear to me that the ambit of s. 2(e) is broader than the list of rights enumerated in s. 1 which are designated as "human rights and fundamental freedoms" whereas in s. 2(e), what is protected by the right to a fair hearing is the determination of one's "rights and obligations", whatever they are and whenever the determination process is one which comes under the legislative authority of the Parliament of Canada. It is true that the first part of s. 2 refers to "the rights or freedoms herein recognized and declared", but s. 2(e) does protect a right which is fundamental, namely "the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice" for the determination of one's rights and obligations, fundamental or not. It is my view that, as was submitted by Mr. Coveney, it is possible to apply s. 2(e) without making reference to s. 1 and that the right guaranteed by s. 2(e) is in no way qualified by the "due process" concept mentioned in s. 1(a).

Accordingly, the process of determining and redetermining appellants' refugee claims involves the determination of rights and obligations for which the appellants have, under s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice. It follows also that this case is distinguishable from cases where a mere privilege was refused or revoked, such as *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376, and *Mitchell v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 570.

I do not find in the record of the case before us anything to suggest that approval of the application for landing was refused on the ground "that the person who sponsored the application does not meet the requirements of the regulations" as provided in paragraph 79(1)(a) of the Act. Had that been the case the immigration officer who dealt with the application would have been required under paragraph 41(1)(a) of the *Immigration Regulations, 1978* [SOR/78-172] to "provide to the sponsor . . . a summary of the information on which his reason for refusal is based". Rather, the decision of August 10, 1983 appears to have been made on the basis that the members of the family class who were the subjects of the application for landing did "not meet the requirements of this Act or the regulations" as provided in paragraph 79(1)(b) of the Act. Accordingly, it is my view that even though the applicant had an undeniable personal interest in the outcome of the application for landing, the refusal to approve that application did not, strictly speaking, involve her rights as sponsor. There was not, therefore, a "determination of (her) rights" within the meaning of para-

particulier, le juge Beetz a fait remarquer (à la page 228 R.C.S.; aux pages 12 et 13 N.R.):

Quoi qu'il en soit, il me semble évident que l'al. 2e) a une portée plus large que la liste des droits énumérés à l'art. 1 et désignés comme «droits de l'homme et libertés fondamentales», tandis qu'à l'al. 2e), ce que protège le droit à une audition impartiale, c'est la définition des «droits et obligations» d'une personne quels qu'ils soient et dans tous les cas où le processus de définition relève de l'autorité législative du Parlement du Canada. Il est vrai que la première partie de l'art. 2 parle «des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes», mais l'al. 2e) protège un droit fondamental, savoir le «droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale», pour la définition des droits et des obligations d'une personne, qu'ils soient fondamentaux ou non. Je suis d'avis que comme l'a fait valoir M<sup>e</sup> Coveney, il est possible d'appliquer l'al. 2e) sans se référer à l'art. 1 et que le droit garanti par l'al. 2e) n'est nullement limité par la notion «d'application régulière de la loi» mentionnée à l'al. 1a).

En conséquence, la procédure d'examen et de réexamen des revendications du statut de réfugié des appelants comporte la définition de droits et d'obligations à l'égard desquels les appelants ont droit, en vertu de l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, à une audition impartiale selon les principes de justice fondamentale. Il s'ensuit également que cette affaire peut être distinguée de celles où un simple privilège a été refusé ou révoqué comme, par exemple, dans les affaires *Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376, et *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570.

Je ne vois rien dans le dossier du présent cas qui laisse supposer que la demande de droit d'établissement a été rejetée au motif «que le répondant ne satisfait pas aux exigences des règlements» comme le prévoit l'alinéa 79(1)a) de la Loi. Si cela avait été le cas, l'agent d'immigration qui a examiné la demande aurait dû, en vertu de l'alinéa 41(1)a) du *Règlement sur l'immigration de 1978* [DORS/78-172] «donner au répondant . . . un résumé des renseignements sur lesquels se fondent les raisons de son rejet». Il semble plutôt que la décision du 10 août 1983 ait été prise en tenant pour acquis que les personnes appartenant à la catégorie de la famille qui faisaient l'objet de la demande de droit d'établissement n'ont pas «satisfait . . . aux exigences de la présente Loi ou des règlements» comme le prévoit l'alinéa 79(1)b) de la Loi. En conséquence, je suis d'avis que même si la requérante possédait indéniablement un intérêt personnel dans le sort de la demande de droit d'établissement, le rejet de cette demande n'a pas, à strictement parler, porté atteinte à ses droits en tant que répondant. Il n'y a donc pas eu «définition de ses droits» au sens de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des*

graph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* so as to entitle her to a fair hearing by way of appeal.

The relevance of paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* raises a more difficult question. Were it not for the provisions of subsection 79(2) of the Act, the applicant could have appealed the refusal to approve the application for landing to the Board. She had acquired landed immigrant status in Canada herself and by her sponsorship sought to reunite her family here. It seems clear that an "appeal" to the Board would, in fact, have amounted to a full hearing and reconsideration of the evidence that was before the immigration officer in arriving at his decision of August 10, 1983. Had she been a Canadian citizen the appeal process would have given her access to all of the evidence thus considered, to cross-examine any witnesses for the respondent, to put in evidence<sup>3</sup> and to make submissions. It seems unnecessary to underline the advantages such a process would present for detecting error and for correcting it.

Paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* has been the subject of consideration in earlier cases, particularly by the Supreme Court of Canada. As a result the principle has emerged that it cannot be used to strike down federal legislation made to attain a valid federal objective. That, it seems to me, is the clear holding of the majority in *R. v. Burnshine*, [1975] 1 S.C.R. 693 and of a unanimous Court in *Prata v. Minister of Manpower & Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376. In the latter case the applicant contended that section 21 of the *Immigration Act* [R.S.C. 1970, c. I-2] was contrary to paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* in that it required the Board to dismiss his appeal for a further stay (pursuant to section 15 of the statute) in the execution of its deportation order after the Minister and the Solicitor General in a certificate filed with the Board expressed the opinion that based upon security or criminal intelligence reports received and considered by them "it would be contrary to the national interest" for the Board to grant the stay. In deciding that

<sup>3</sup> Rule 35(2)(c) of the *Immigration Appeal Board Rules (Appellate)*, 1981 entitles a party to an appeal to call witnesses before the Board.

*droits* lui donnant droit à une audition impartiale de sa cause par voie d'appel.

La pertinence de l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* s'avère une question beaucoup plus difficile. N'eut été des dispositions du paragraphe 79(2) de la Loi, la requérante aurait pu en appeler auprès de la Commission du rejet de la demande de droit d'établissement. Elle avait elle-même obtenu le statut d'immigrante reçue au Canada et cherchait, au moyen du parrainage, à réunir sa famille au pays. Il semble clair qu'un «appel» à la Commission aurait, dans les faits, équivalu à une audition et à un réexamen complets de la preuve dont disposait l'agent d'immigration lorsqu'il a pris sa décision le 10 août 1983. Si la requérante avait été citoyenne canadienne, le processus d'appel lui aurait donné accès à l'ensemble de la preuve prise en considération à ce moment et lui aurait permis de contre-interroger tous les témoins de l'intimé, de présenter des éléments de preuve<sup>3</sup> et de faire des représentations. Il apparaît inutile d'insister sur les avantages qu'un tel processus offrirait afin de déceler une erreur et de la corriger.

L'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* a fait l'objet d'examen dans des affaires antérieures, plus particulièrement par la Cour suprême du Canada. En est émergé le principe suivant lequel cette disposition ne peut servir à invalider une loi fédérale visant un objectif fédéral régulier. Voilà me semble-t-il la conclusion manifeste tirée par les juges de la majorité dans *R. c. Burnshine*, [1975] 1 R.C.S. 693 et par la Cour, à l'unanimité, dans *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376. Dans cette dernière affaire, le requérant a soutenu que l'article 21 de la *Loi sur l'immigration* [S.R.C. 1970, chap. I-2] était incompatible avec l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* dans la mesure où cet article obligeait la Commission à rejeter son appel en vue d'obtenir que l'on surseoie, pendant un délai supplémentaire (conformément à l'article 15 de la Loi), à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion le visant si le Ministre et le Solliciteur général avaient, dans un certificat produit auprès de la Commission, déclaré

<sup>3</sup> L'alinéa 35(2)c) des *Règles de 1981 de la Commission d'appel de l'immigration (procédures d'appel)* autorise une partie à un appel à convoquer des témoins.

section 21 was not contrary to paragraph 1(b), Martland J. stated (at page 382) on behalf of the Court:

It is contended that the application of s. 21 has deprived the appellant of the right to "equality before the law" declared by s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. The effect of this contention is that Parliament could not exclude from the operation of s. 15 persons who the Crown considered should not, in the national interest, be permitted to remain in Canada, because such persons would thereby be treated differently from those who are permitted to apply to obtain the benefits of s. 15. The purpose of enacting s. 21 is clear and it seeks to achieve a valid federal objective. This Court has held that s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* does not require that all federal statutes must apply to all individuals in the same manner. Legislation dealing with a particular class of people is valid if it is enacted for the purpose of achieving a valid federal objective (*R. v. Burnshine* (1974), 44 D.L.R. (3d) 584).

The Supreme Court has since reiterated this position in *Bliss v. Attorney General (Can.)*, [1979] 1 S.C.R. 183 and by a majority in *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370. However, in an earlier decision, *The Queen v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282, the Supreme Court found discrimination by reason of race to be offensive as denying equality before the law or, as it was put by Ritchie J. in the *Bliss* case (at page 192), "equality of treatment in the administration and enforcement of the law before the ordinary courts of the land". (See also *Attorney General of Canada v. Lavell; Isaac v. Bédard*, [1974] S.C.R. 1349, at page 1366).

It may appear that because the applicant as a landed immigrant is denied by the statute a right of appeal which for the first time included the right to have the application for landing considered on compassionate or humanitarian grounds, she is thereby denied equal treatment in the administration and enforcement of the law. But in view of the Supreme Court decisions already discussed including especially that of *Prata*, it is difficult for me to see that the "valid federal objective" test is not met in this case. The applicant held only landed immigrant status in Canada and that, of course, did not carry with it

qu'à leur avis, fondé sur les rapports de sécurité ou de police criminelle qu'ils ont reçus et étudiés, «il serait contraire à l'intérêt national» pour la Commission d'accorder le sursis. Dans sa conclusion suivant laquelle l'article 21 n'était pas incompatible avec l'alinéa 1b), le juge Martland a déclaré (à la page 382) au nom de la Cour:

On a prétendu que l'application de l'art. 21 avait privé l'appelant du droit à l'égalité devant la loi reconnu par l'al. b) de l'art. 1 de la *Déclaration canadienne des droits*. Il résulterait de cette proposition que le Parlement ne pourrait empêcher que l'art. 15 vise des personnes qui, selon la Couronne, ne devraient pas avoir la permission, compte tenu de l'intérêt national, de demeurer au Canada parce qu'elles seraient alors traitées différemment de celles qui sont autorisées à demander le bénéfice du privilège de l'art. 15. Le but recherché par l'art. 21 est évident et il vise un objectif fédéral régulier. Cette Cour a décidé que l'al. b) du par. (1) de la *Déclaration canadienne des droits* n'exige pas que toutes les lois fédérales doivent s'appliquer de la même manière à tous les individus. Une loi qui vise une catégorie particulière de personnes est valide si elle est adoptée en cherchant l'accomplissement d'un objectif fédéral régulier (*R. v. Burnshine* (1974), 44 D.L.R. (3d) 584).

La Cour suprême a réitéré depuis cette position, d'abord dans l'arrêt *Bliss c. Procureur général (Can.)*, [1979] 1 R.C.S. 183 et ensuite, de façon majoritaire, dans *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370. Cependant, dans une décision antérieure, *La Reine c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282, la Cour suprême a jugé que le fait de poser un acte discriminatoire fondé sur la race est répréhensible car il prive la victime de son droit à l'égalité devant la loi ou, comme l'a dit le juge Ritchie dans l'arrêt *Bliss* (à la page 192), de son droit au «principe d'égalité de traitement dans l'administration et l'application de la loi devant les tribunaux ordinaires du pays». (Voir également *Procureur général du Canada c. Lavell; Isaac c. Bédard*, [1974] R.C.S. 1349, à la page 1366).

Il peut sembler qu'étant donné que la requérante se voit privée par la loi, à titre d'immigrante reçue, d'un droit d'appel qui, pour la première fois, incluait le droit de faire examiner la demande de droit d'établissement pour des considérations humanitaires ou de compassion, elle se trouve donc à être privée de l'égalité de traitement dans l'administration et l'application de la loi. Toutefois, à la lumière des décisions de la Cour suprême dont nous avons discuté plus haut, y compris la décision *Prata* en particulier, il m'est difficile de conclure que le critère de l'«objectif fédéral régulier» n'est pas respecté en l'espèce. La requérante jouissait

the full rights and protections accorded a citizen including that of remaining in this country as long as citizenship exists. It seems to me, therefore, that despite the apparent disadvantage to the applicant under the statute as compared with a sponsor who happens to be a Canadian citizen, the law as it has developed to date would not appear to regard the provisions of subsection 79(2) as invalid in view of the fact that they seek to achieve a valid federal objective and apply equally to all persons who are not citizens of Canada. If that be correct, then it is not for this Court to do other than to apply the law as laid down. Any change would have to come from a higher authority.

For the foregoing reasons I would dismiss this application.

HEALD J.: I concur.

MAHONEY J.: I concur.

uniquement du statut d'immigrante reçue au Canada et ce statut n'emportait évidemment pas avec lui tous les droits et protections accordés à un citoyen, notamment le droit de ce dernier de demeurer au pays tant et aussi longtemps qu'il jouit de la citoyenneté. Par conséquent, malgré le désavantage manifeste dont est victime la requérante en vertu de la Loi par rapport à la situation d'un répondant qui serait citoyen canadien, il ne semble pas, compte tenu de l'évolution du droit à ce jour, que les dispositions du paragraphe 79(2) seraient jugées invalides si l'on tient compte du fait qu'elles visent un objectif fédéral régulier et qu'elles s'appliquent sans distinction à tous ceux qui ne sont pas citoyens du Canada. Si cela est exact, cette Cour n'a alors d'autre choix que d'appliquer de la loi telle qu'elle existe. Toute modification devrait émaner d'une autorité supérieure.

Pour les motifs qui précèdent, je rejetterais la présente demande.

LE JUGE HEALD: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE MAHONEY: Je souscris aux présents motifs.