

IMM-5521-11  
2012 FC 512

IMM-5521-11  
2012 CF 512

**Surinder Singh Jhajj** (*Applicant*)

**Surinder Singh Jhajj** (*demandeur*)

v.

c.

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

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

**INDEXED AS: JHAJJ v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)**

**RÉPERTORIÉ : JHAJJ c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)**

Federal Court, Barnes J.—Calgary, March 20; Ottawa May 3, 2012.

Cour fédérale, juge Barnes—Calgary, 20 mars; Ottawa, 3 mai 2012.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent Residents — Judicial review of decision by Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (Board) refusing sponsorship application for permanent residence — Applicant adopting niece, citizen of India — Home study not completed — Visa officer receiving letter of non-involvement from provincial adoption authority — Refusing application pursuant to Immigration and Refugee Protection Regulations (IRP Regulations), s. 117(3) — Board rejecting letter on basis not letter of no-objection pursuant to IRP Regulations, s. 117(7) — Whether Board erring in interpretation of s. 117(7) — Board decision neither incorrect nor unreasonable — While s. 117(7) stating that where provincial adoption authority not objecting to adoption, “conclusive evidence” that best interests of the child requirements met, not all “best interests” considerations under s. 117(7) amenable to provincial determination — Applicant failing to present evidence that letter from provincial adoption authority displacing requirement for home study — Application dismissed.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié rejetant une demande parrainée de résidence permanente — Le demandeur a adopté sa nièce, une citoyenne de l'Inde — L'étude du milieu familial n'a pas été effectuée — L'agent des visas a reçu une lettre de non-intervention de l'autorité provinciale responsable des adoptions — L'agent a rejeté la demande en vertu de l'art. 117(3) du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (Règlement) — La Commission a rejeté la lettre de non-intervention au motif qu'il ne s'agissait pas d'une lettre de non-opposition au sens de l'art. 117(7) du Règlement — Il s'agissait de savoir si la Commission a commis une erreur dans son interprétation de l'art. 117(7) — La décision de la Commission n'était ni incorrecte ni déraisonnable — Bien que l'art. 117(7) dispose que si l'autorité provinciale responsable des adoptions ne s'oppose pas à l'adoption, il s'agit là d'une « preuve concluante » que les exigences relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant ont été respectées, les autorités provinciales ne sont pas en mesure de se prononcer sur tous les facteurs relatifs à l'« intérêt supérieur » en vertu de l'art. 117(7) — Le demandeur n'a soumis aucun élément de preuve selon lequel la lettre provenant de l'autorité provinciale responsable des adoptions était suffisante pour faire disparaître l'exigence relative à l'étude du milieu familial — Demande rejetée.*

This was an application for judicial review of a decision by the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board (Board) refusing a sponsorship application for permanent residence.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) refusant une demande parrainée de résidence permanente.

The applicant and his wife adopted their niece, a citizen of India, and applied to sponsor her for landing as their adopted daughter. A home study requested by a visa officer was later authorized by the provincial adoption authority. However,

Le demandeur et son épouse ont adopté leur nièce, une citoyenne de l'Inde, et ils ont soumis une demande en vue de faire délivrer un visa de résidence permanente au Canada à leur fille adoptive. Une étude du milieu familial demandée

counsel for the applicant advised the visa office that the home study could not be completed because the daughter had attained the age of majority. A letter of no-involvement written by the provincial adoption authority stated, *inter alia*, that a decision concerning the granting of Canadian citizenship to the applicant's daughter rested with Citizenship and Immigration Canada (CIC). The visa officer rejected the sponsorship application on the basis that a home study had not been conducted as required by subsection 117(3) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* (IRP Regulations). The Board held that the failure to obtain a home study was fatal to the sponsorship application and it rejected the letter of no-involvement on the basis that it was not a letter of no-objection as stipulated in subsection 117(7) of the IRP Regulations.

The applicant argued, *inter alia*, that the letter was sufficient to satisfy subsection 117(7) because CIC's operational manual *Overseas Processing (OP)*, Chapter OP 3 on adoptions (Chapter OP 3) states that a letter of no-involvement and a letter of no-objection are equivalent and that the requirements for a home study were conclusively evidenced in the letter.

At issue was whether the Board erred in its interpretation of subsection 117(7), having regard to sections 5.4 and 5.5 of Chapter OP 3.

*Held*, the application should be dismissed.

The Board's decision was neither incorrect nor unreasonable. While subsection 117(7) states that there is "conclusive evidence" that the best interests of the child requirements have been met where the provincial adoption authority does not object to an adoption, the interpretative problem that arises is that not all of the "best interests" considerations that are said to be conclusively resolved by a provincial letter of no-objection are amenable to provincial determination. For instance, the provincial adoption authority has no obvious mechanism to determine if valid consents have been obtained from the natural parents or if the adoption is lawful and genuine in the foreign jurisdiction where it took place. In the present case, the provincial adoption authority found it necessary to ask the visa officer if the adoption was valid under Indian law. There was some question as to whether a home study would have been required if the provincial adoption authority had written in its letter that it did not have concerns for the best interests of the applicant's adopted daughter and was not involved in the assessment of the placement because she was an adult. Here, the fundamental problem was that the applicant failed to present evidence that the letter from the provincial

par un agent des visas a ensuite été autorisée par l'autorité provinciale responsable des adoptions. L'avocat du demandeur a cependant informé le bureau des visas qu'il n'était pas possible de procéder à l'étude du milieu familial parce que la fille avait atteint l'âge de la majorité. Une lettre de non-intervention écrite par l'autorité provinciale responsable des adoptions indiquait, entre autres, que la décision concernant l'octroi de la citoyenneté canadienne à la fille du demandeur incombait à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). L'agent des visas a rejeté la demande de parrainage au motif qu'aucune étude du milieu familial n'avait été effectuée conformément au paragraphe 117(3) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (Règlement). La Commission a estimé que le défaut d'obtenir une étude du milieu familial portait un coup fatal à la demande de parrainage et elle a rejeté la lettre de nonintervention au motif qu'il ne s'agissait pas d'une lettre de nonopposition au sens du paragraphe 117(7) du Règlement.

Le demandeur a soutenu, entre autres, que la lettre était suffisante pour répondre aux exigences du paragraphe 117(7) puisque le guide opérationnel de CIC intitulé *Traitement des demandes à l'étranger (OP)*, chapitre OP 3 sur les adoptions (chapitre OP 3), prévoit que les lettres de nonintervention et les lettres de nonopposition ont la même valeur, et que la lettre répondait à l'obligation de réaliser une étude du milieu familial.

Il s'agissait de savoir si la Commission a commis une erreur dans son interprétation du paragraphe 117(7), compte tenu des sections 5.4 et 5.5 du chapitre OP 3.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

La décision du Conseil n'était ni incorrecte ni déraisonnable. Bien que le paragraphe 117(7) indique que, lorsque les autorités provinciales responsables des adoptions ne s'opposent pas à l'adoption, il s'agit là d'une « preuve concluante » que les exigences relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant ont été respectées, le problème d'interprétation que pose ce paragraphe tient au fait que les autorités provinciales ne sont pas en mesure de se prononcer sur tous les facteurs relatifs à l'« intérêt supérieur » qui seraient tranchés de façon concluante par une lettre de nonopposition provinciale. Par exemple, les autorités provinciales responsables des adoptions ne disposent d'aucun mécanisme qui leur permettrait de déterminer d'emblée si l'on a obtenu un consentement valable des parents biologiques de l'enfant ou encore si l'adoption est authentique et légitime dans le pays où elle a eu lieu. En l'espèce, l'autorité responsable des adoptions a jugé nécessaire de demander à l'agent des visas si l'adoption était valide en droit indien. Il a été question de savoir si une étude du milieu familial aurait été nécessaire si l'autorité provinciale responsable des adoptions avait déclaré dans sa lettre qu'elle n'avait aucune réserve en ce qui concerne

adoption authority was sufficient to displace the requirement for a home study.

l'intérêt supérieur de la fille adoptive du demandeur et qu'elle n'avait pas participé à l'évaluation de son placement en raison du fait qu'elle était une adulte. En l'espèce, le problème fondamental résidait dans le fait que le demandeur n'a pas soumis suffisamment d'éléments de preuve clairs que la lettre provenant de l'autorité provinciale responsable des adoptions était suffisante pour faire disparaître l'exigence relative à l'étude du milieu familial.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, s. 117 (as am. by SOR/2004-167, s. 41; 2005-61, s. 3; 2010-195, s. 11; 2010-208, s. 2).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 117 (mod. par DORS/2004-167, art. 41; 2005-61, art. 3; 2010-195, art. 11; 2010-208, art. 2).

#### AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. *Overseas Processing (OP)*. Chapter OP 3: Adoptions, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/op/op03-eng.pdf>>.

#### DOCTRINE CITÉE

Citoyenneté et Immigration Canada. *Traitement des demandes à l'étranger (OP)*. Chapitre OP 3 : Adoptions, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/op/op03-fra.pdf>>.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board (2011 CanLII 63827) refusing a sponsorship application for permanent residence. Application dismissed.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (2011 CanLII 63827) refusant une demande parrainée de résidence permanente. Demande rejetée.

#### APPEARANCES

*Dalwinder Hayer* for applicant.  
*Rick Garvin* for respondent.

#### ONT COMPARU

*Dalwinder Hayer* pour le demandeur.  
*Rick Garvin* pour le défendeur.

#### SOLICITORS OF RECORD

*Dalwinder S. Hayer*, Calgary, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Dalwinder S. Hayer*, Calgary, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

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

[1] BARNES J.: This is an application for judicial review of a decision by the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board (Board) [2011 CanLII 63827] which refused the applicant's application to sponsor his adopted daughter as a permanent resident.

[1] LE JUGE BARNES : Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) [2011 CanLII 63827] a refusé d'approuver la demande parrainée de visa de résidence permanente présentée par le demandeur en vue de l'immigration de sa fille adoptive.

### Background

[2] On July 3, 2001, the applicant Surinder Singh Jhaji and his wife adopted their 13-year-old niece, Rajwinder Kaur Jhaji, in India. Shortly after, they applied to sponsor Rajwinder for landing in Canada as their adopted daughter. It is not entirely clear from the certified tribunal record what became of the sponsorship application but the visa office did not convene an interview of Rajwinder and her natural father until April 18, 2006. At that point, Rajwinder was 17 years of age. It appears from the CAIPS [Computer Assisted Immigration Processing System] notes that on April 27, 2006, the visa officer in New Delhi sent a fax to Alberta Children [and Youth] Services requesting a home study. This was followed up on June 5, 2006 and November 23, 2006, with letters from the visa officer to Mr. Jhaji asking that arrangements for an Alberta home study be completed. When the visa officer received no response, he sent further letters to Mr. Jhaji in February and April 2007.

[3] On June 8, 2007, Mr. Jhaji's legal counsel, Dalwinder Hayer, advised the visa post that a home study request had been submitted through Alberta Children [and Youth] Services. The record includes an authorization for a home study issued by Alberta Children [and Youth] Services on May 11, 2007, but it contains nothing further until March 22, 2008 when Mr. Hayer advised the visa post that a home study could not be completed because Rajwinder was over the age of 18—that being the age of majority in Alberta.

[4] In the absence of a home study, the program manager for international adoptions at Alberta Children [and Youth] Services, Anne Scully, wrote to the visa post on March 16, 2009 by way of a "Letter of No Involvement". That letter stated:

Alberta Children and Youth Services has been asked to provide a Letter of No Involvement on behalf of the above-named child. Alberta Children and Youth Services has agreed to provide this

### Contexte

[2] Le 3 juillet 2001, le demandeur, Surinder Singh Jhaji, et sa femme ont adopté leur nièce âgée de 13 ans, Rajwinder Kaur Jhaji, qui vivait en Inde. Peu de temps après, ils ont soumis une demande parrainée en vue de faire délivrer un visa de résidence permanente au Canada à leur fille adoptive. Le dossier certifié du tribunal ne permet pas de savoir avec certitude ce qu'il est advenu de la demande de parrainage, mais ce n'est que le 18 avril 2006 que le bureau des visas a convoqué Rajwinder et son père biologique à une entrevue. Rajwinder était alors âgée de 17 ans. Il ressort des notes du STIDI [Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration] que, le 27 avril 2006, l'agent des visas a envoyé une télécopie aux Alberta Children [and Youth] Services pour demander une étude du milieu familial. Le même agent a envoyé le 5 juin et le 23 novembre 2006 des lettres pour rappeler à M. Jhaji qu'il devait faire le nécessaire pour qu'une étude du milieu familial soit effectuée. Ne recevant pas de réponse, l'agent a fait parvenir des rappels à M. Jhaji en février et en avril 2007.

[3] Le 8 juin 2007, le conseiller juridique de M. Jhaji, M<sup>e</sup> Dalwinder Hayer, a avisé le bureau des visas qu'une demande d'étude du milieu familial avait été faite par l'intermédiaire des Alberta Children [and Youth] Services. Mis à part une autorisation en vue de la réalisation d'une étude du milieu familial délivrée par les Alberta Children [and Youth] Services le 11 mai 2007, on ne trouve rien d'autre au dossier jusqu'au 22 mars 2008, date à laquelle M<sup>e</sup> Hayer a informé le bureau des visas qu'il n'était pas possible de procéder à l'étude du milieu familial parce que Rajwinder avait atteint l'âge de 18 ans, c'est-à-dire l'âge de la majorité en Alberta.

[4] À défaut d'étude du milieu familial, la directrice du programme des adoptions internationales des Alberta Children [and Youth] Services, M<sup>me</sup> Anne Scully, a transmis une « lettre de non-intervention » au bureau des visas, le 16 mars 2009. En voici un extrait :

[TRADUCTION] Alberta Children and Youth Services ont reçu une demande de lettre de non-intervention au nom de l'enfant nommé précédemment. Alberta Children and Youth Services a

letter upon receipt of an adoption order granted in the child's country of origin.

For all purposes, when an adoption order is made in Alberta, the adopted child is the child of the adopting parent and the adopting parent is the parent and guardian of the adopted child as if the child had been born to that parent in lawful wedlock. Section 73 of the Alberta Child, Youth and Family Enhancement Act states “*An adoption effected according to the law of any jurisdiction outside Alberta has the effect in Alberta of an adoption made under this Act, if the effect of the adoption order in the other jurisdiction is to create a permanent parent-child relationship*”.

The attached Deed of Adoption was obtained with respect to Rajwinder Kaur, by Mr. and Mrs. Jhajj. An adoption ceremony was performed on July 2, 2001 in the presence of friends and relatives according to the adoption custom of India. The Adoption Deed was registered in the District Registrar Office, in Newanshahr, Punjab, India on August 21, 2001.

Alberta Children and Youth Services had no role in arranging this adoptive placement. A home assessment report was not completed on Mr. and Mrs. Jhajj in Alberta.

The decision concerning the granting of Canadian citizenship to Rajwinder Kaur, rests with Citizenship and Immigration Canada.<sup>1</sup>

[5] The visa officer then rejected the sponsorship application on the following basis:

Copy of request for home study on file, received by Alberta Children Services on 09MAY2007.

As per information provided on file, the applicant was adopted in India prior to the age of 18. As per R117(3), the adoption is considered to be in the best interests of a child if it took place under the following circumstances:

a) a competent authority has conducted or approved a home study of the adoptive parents.

<sup>1</sup> An earlier version of this letter had been sent by Ms. Scully to the visa post on April 28, 2004, requesting confirmation that the Indian Deed of Adoption of July 3, 2001 constituted confirmation of a lawful Indian adoption carrying the same effect as an Alberta adoption. The visa officer responded two years later by confirming that the adoption “meets the requirements of the Hindu Adoptions and Maintenance Act, 1956 and is a valid adoption”. The visa officer also requested the completion of an Alberta home study.

accepté de fournir la présente lettre sur réception d'une ordonnance d'adoption prononcée dans le pays d'origine de l'enfant.

À toutes fins utiles, lorsqu'une ordonnance d'adoption est prononcée en Alberta, l'enfant adopté devient l'enfant des parents adoptifs, qui sont les parents et les tuteurs de cet enfant comme s'il était né en légitime mariage. L'article 73 de la *Child, Youth and Family Enhancement Act* de l'Alberta dispose : [TRADUCTION] « *L'adoption prononcée conformément à la loi d'un ressort à l'extérieur de l'Alberta a le même effet en Alberta qu'une adoption prononcée en vertu de la présente loi si l'ordonnance d'adoption prononcée dans l'autre ressort a pour effet de créer un lien de filiation permanent* ».

L'acte d'adoption ci-joint a été obtenu relativement à l'adoption de Rajwinder Kaur par M. et M<sup>me</sup> Jhajj. Une cérémonie d'adoption a eu lieu le 2 juillet 2001 en présence d'amis et de parents selon la coutume indienne. L'acte d'adoption a été enregistré au bureau d'enregistrement de district de Newanshahr, au Punjab, en Inde, le 21 août 2001.

Les Alberta Children and Youth Services n'a (*sic*) joué aucun rôle dans cette adoption. Aucun rapport relativement à une étude du milieu familial n'a été préparé en Alberta au sujet de M. et M<sup>me</sup> Jhajj.

La décision concernant l'octroi de la citoyenneté canadienne à Rajwinder Kaur incombe à Citoyenneté et Immigration Canada<sup>1</sup>.

[5] L'agent des visas a par la suite rejeté la demande de parrainage pour les motifs suivants :

[TRADUCTION] Copie de la demande d'étude du milieu familial reçue par Alberta Children Services le 9 mai 2007.

Suivant les renseignements versés au dossier, la demanderesse a été adoptée en Inde avant l'âge de 18 ans. Selon le paragraphe 117(3) du Règlement, l'adoption a lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant si les conditions suivantes sont réunies :

a) des autorités compétentes ont fait ou ont approuvé une étude de milieu familial des parents adoptifs.

<sup>1</sup> Une version précédente de cette lettre avait été envoyée par M<sup>me</sup> Scully au bureau des visas le 28 avril 2004 pour obtenir confirmation que l'acte d'adoption indien du 3 juillet 2001 valait confirmation d'une adoption indienne légitime produisant les mêmes effets qu'une adoption albertaine. L'agent des visas a répondu deux ans plus tard en confirmant que l'adoption [TRADUCTION] « satisfait aux exigences de la *Hindu Adoption and Maintenance Act, 1956*, et constitue une adoption valide ». L'agent des visas demandait par ailleurs que l'on procède à une étude du milieu familial en Alberta.

This was not complied with at the time of the adoption. Although the sponsors have explained that no home study [can] be provided as the applicant is over 18, I note that they had 5 years to ensure that the appropriate requirements for this adoption were met. I further note that at the time of our last request, the applicant was under 18 years of age and that no request for a home study was made until such time as the applicant had already turned 18 years old. As a result, I am not satisfied by the explanation provided for the lack of home study. The fact that the sponsors did not go through the appropriate steps to effect the adoption of their relative at the time of the adoption (and in the 5 years after the adoption) undermines the bona fides of the case, in addition to ensuring that the application does not meet the requirements of R117(3).

Application refused.

[6] Mr. Jhajj appealed from this decision and argued the matter before the Board on June 8, 2011. This was almost 10 years after the Indian adoption and Rajwinder was then 22 years old. The respondent again raised the absence of an Alberta home study before the Board. The Board held that the failure to obtain a home study was fatal to the sponsorship application and it rejected Alberta's letter of no-involvement on the basis that it was not a letter of no-objection as stipulated in subsection 117(7) [as am. by SOR/2010-195, s. 11] of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (IRP Regulations). The Board's analysis of this issue is set out below (at paragraphs 6-9):

At the beginning of the hearing, the Minister of Citizenship and Immigration (the "Respondent") argued that the Applicant cannot be considered a "member of the family class" because there is no evidence that a home study was conducted or approved by a competent authority in the best interests of the child, pursuant to subsection 117(3) of the *Regulations*. The Appellant's counsel conceded that a home study by a competent authority was not conducted or approved. The Appellant's counsel argued that the letter provided by Anne Scully, who represents the competent authority in Alberta, the Alberta Children and Youth Services, fulfills that which is required under paragraph 117(3)(e) or paragraph 117(3)(f) of the *Regulations*. He further argued that the letter provided is conclusive evidence that the Applicant meets the requirements to be considered a member of the family class, as per subsection

Cette condition n'avait pas été respectée au moment de l'adoption. Bien que les répondants aient expliqué qu'aucune étude du milieu familial ne pouvait être fournie étant donné que la demanderesse a plus de 18 ans, je constate qu'ils ont eu cinq ans pour s'assurer que les conditions de validité de cette adoption soient respectées. Je constate également qu'au moment de notre dernière demande, la demanderesse avait moins de 18 ans et qu'on a attendu qu'elle ait atteint l'âge de 18 ans avant de demander une étude du milieu familial. Je ne puis en conséquence accepter les explications fournies pour expliquer l'absence d'étude du milieu familial. Le fait que les répondants n'aient pas pris les mesures qui s'imposaient pour donner effet à l'adoption de l'enfant au moment où elle a eu lieu (et dans les cinq ans suivant l'adoption) jette un doute sur l'authenticité de l'adoption d'autant plus que la demande ne respecte pas les exigences du paragraphe 117(3) du Règlement.

Demande refusée.

[6] M. Jhajj a interjeté appel de cette décision et l'affaire a été entendue par la Commission le 8 juin 2011, c'est-à-dire près de 10 ans après l'adoption de Rajwinder en Inde et alors que Rajwinder était âgée de 22 ans. Devant la Commission, le défendeur a une fois de plus soulevé la question de l'absence d'étude du milieu familial émanant des autorités albertaines. La Commission a estimé que le défaut d'obtenir une étude du milieu familial portait un coup fatal à la demande de parrainage et elle a rejeté la lettre d'une non-intervention de l'Alberta au motif qu'il ne s'agissait pas d'une lettre de non-opposition au sens du paragraphe 117(7) [mod. par DORS/2010-195, art. 11] du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement). Voici l'analyse que la Commission a faite de cette question (aux paragraphes 6 à 9) :

Au début de l'audience, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (l'intimé) a soutenu que la demandeure ne peut pas être considérée comme étant « membre de la catégorie du regroupement familial » parce que rien ne prouve qu'une étude du milieu familial a été faite ou approuvée par des autorités compétentes dans l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément au paragraphe 117(3) du *Règlement*. Le conseil de l'appelant a admis qu'aucune étude du milieu familial n'a été faite par des autorités compétentes ni n'a été approuvée. Le conseil de l'appelant a soutenu que la lettre fournie par Anne Scully, représentante des autorités compétentes de l'Alberta, soit Alberta Children and Youth Services, répond aux exigences de l'alinéa 117(3)e) ou 117(3)f) du *Règlement*. De plus, il a soutenu que la lettre fournie constitue un élément de preuve convaincant qui établit le fait que la demandeure satisfait aux

117(7) of the *Regulations*. He argued that because the requirements of paragraph 117(3)(e) or paragraph 117(3)(f) have been satisfied, it was not necessary to conduct or approve a home study.

Subsection 117(7) of the *Regulations* provides as follows:

(7) If a statement referred to in clause (1)(g)(iii)(B) or paragraph (3)(e) or (f) has been provided to an officer by the competent authority of the foreign national's province of intended destination, that statement is, except in the case of an adoption that was entered into primarily for the purpose of acquiring any status or privilege under the Act, conclusive evidence that the foreign national meets the following applicable requirements:

...

(c) in the case of a person referred to in paragraph (1)(b) who is an adopted child described in subsection (2), the requirements set out in paragraphs (3)(a) to (e) and (g).

I do not agree with the Appellant's counsel. The best interest of the child is defined in the *Regulations*. All of subsection 117(3) must be satisfied, including subsection 3(a), which requires that a home study by a competent authority be conducted or approved. Furthermore, paragraph 117(3)(e) requires that the competent authority state in writing that it does not object to the adoption and paragraph 117(3)(f) requires that the competent authority approve the adoption as conforming to the Hague Convention on Adoption, if the international adoption took place in a country that is a signatory of the Convention. I find that the competent authority in this particular case did not approve or provide a letter of no objection in writing. The letters in which the Appellant's counsel refers from Anne Scully states in part, "At the request of the adoptive parents, enclosed please find a "Letter of No Involvement" with respect to sponsorship of a child that they obtained a Deed of Adoption for in 2001." and "Alberta Children and Youth Services has been asked to provide a Letter of No Involvement [on] behalf of the above-named child... Alberta Children and Youth Services had no role in arranging this adoptive placement. A home assessment report was not completed on Mr. and Mrs. Jhaji in Alberta. The decision concerning the granting of Canadian citizenship to Rajwinder Kaur, rests with Citizenship and Immigration Canada." This letter clearly indicates that the competent authority in this particular circumstance is not involved, which cannot be equated to their approval or not objecting.

exigences pour être considérée comme étant membre de la catégorie du regroupement familial suivant le paragraphe 117(7) du *Règlement*. Il a soutenu que, comme les exigences énoncées à l'alinéa 117(3)e) ou 117(3)f) ont été respectées, il n'était pas nécessaire de procéder à une étude du milieu familial ni de l'approuver.

Le paragraphe 117(7) du *Règlement* est ainsi libellé :

(7) Sauf si l'adoption visait principalement l'acquisition d'un statut ou d'un privilège aux termes de la Loi, la déclaration visée à la division (1)(g)(iii)(B) ou aux alinéas (3)e) ou f) fournie par l'autorité compétente de la province de destination à un agent à l'égard d'un étranger constitue une preuve concluante que ce dernier remplit les conditions suivantes :

[...]

c) dans le cas de la personne visée à l'alinéa (1)b) qui est l'enfant adoptif mentionné au paragraphe (2), les conditions prévues aux alinéas (3)a) à e) et g).

Je ne suis pas d'accord avec le conseil de l'appelant. L'intérêt supérieur de l'enfant est défini dans le *Règlement*. Toutes les exigences énoncées au paragraphe 117(3) doivent être respectées, y compris celles prévues à l'alinéa 117(3)a), qui exige qu'une étude du milieu familial soit faite ou approuvée par des autorités compétentes. En outre, l'alinéa 117(3)e) exige que les autorités compétentes déclarent par écrit qu'elles ne s'opposent pas à l'adoption, et l'alinéa 117(3)f) exige que les autorités compétentes confirment que l'adoption est conforme à la Convention sur l'adoption, si l'adoption internationale a eu lieu dans un pays qui est partie à la Convention. Je conclus que les autorités compétentes dans la présente affaire n'ont pas approuvé l'adoption ni fourni une lettre dans laquelle elles déclarent par écrit qu'elles ne s'y opposent pas. Dans les lettres auxquelles le conseil de l'appelant fait allusion, Anne Scully déclare, entre autres, ce qui suit : [TRADUCTION] « À la demande des parents adoptifs, veuillez trouver ci-joint une "lettre de non-participation" dans le parrainage d'un enfant pour lequel ils ont obtenu un acte d'adoption en 2001. » Elle affirme également que les [TRADUCTION] « Alberta Children and Youth Services ont reçu une demande de lettre de non-intervention au nom de l'enfant nommé précédemment [...] les Alberta Children and Youth Services n'a (*sic*) joué aucun rôle dans ce placement en adoption. Aucun rapport relativement à une étude du milieu familial n'a été préparé en Alberta au sujet de M. et M<sup>me</sup> Jhaji. La décision concernant l'octroi de la citoyenneté canadienne à Rajwinder Kaur incombe à Citoyenneté et Immigration Canada. » Cette lettre indique clairement que les autorités compétentes n'ont joué aucun rôle dans ce cas précis, ce qui ne peut pas être considéré comme une approbation ou le fait de ne pas s'opposer.

The Appellant's counsel submitted that because the Applicant is now over the age of 18 years, a home study is not necessary and the panel should take into consideration that the failure to conduct a home study prior to her eighteenth birthday was beyond the Appellant's control. The *Immigration and Refugee Protection Regulations* are very clear. This adoption took place when the adopted child was 13 years old; therefore, the best interests of the child as stipulated in paragraph 117(3) must be adhered to. Secondly, section 65 of the *Act* states, "In an appeal under subsection 63(1) or (2) respecting an application based on membership in the family class, the Immigration Appeal Division may not consider humanitarian and compassionate considerations unless it has decided that the foreign national is a member of the family class and that their sponsor is a sponsor within the meaning of the regulations." The Applicant is not a member of the family class because a home study was not conducted or approved in the best interests of the child; therefore I cannot reach beyond the purview of the *Act* and consider whether or not the Appellant's actions or inactions give rise to sympathy. [Footnotes omitted.]

### Issues

[7] Did the Board err in its interpretation of subsection 117(7) of the IRP Regulations having regard to the sections 5.4 and 5.5 of operational manual Chapter OP 3: Adoptions [Citizenship and Immigration Canada. *Overseas Processing (OP)*]?

### Analysis

[8] At the center of the disagreement between the parties, is the interpretation of subsection 117(7) of the IRP Regulations and the departmental interpretation of that provision as outlined in sections 5.4 and 5.5 of operational manual Chapter OP 3: Adoptions (OP 3). The regulatory provisions state:

#### 117. ...

Provincial statement

(7) If a statement referred to in clause (1)(g)(iii)(B) or paragraph (3)(e) or (f) [no objection letter] has been provided to an officer by the competent authority of the foreign national's province of intended destination, that statement is, except in the case of an adoption that was entered into primarily for the purpose of acquiring

Le conseil de l'appelant a soutenu que, comme la demandeur a maintenant plus de 18 ans, une étude du milieu familial n'est pas nécessaire et que le tribunal devrait tenir compte du fait que l'omission de procéder à une étude du milieu familial avant le 18<sup>e</sup> anniversaire échappait à l'emprise de l'appelant. Le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* est très clair. L'adoption a eu lieu quand l'enfant avait 13 ans; par conséquent, suivant le paragraphe 117(3), il faut que l'intérêt supérieur de l'enfant soit respecté. Ensuite, l'article 65 de la *Loi* précise ce qui suit : « Dans le cas de l'appel visé aux paragraphes 63(1) ou (2) d'une décision portant sur une demande au titre du regroupement familial, les motifs d'ordre humanitaire ne peuvent être pris en considération que s'il a été statué que l'étranger fait bien partie de cette catégorie et que le répondant a bien la qualité réglementaire. » La demandeur n'est pas membre de la catégorie du regroupement familial parce qu'aucune étude du milieu familial n'a été faite ni approuvée dans l'intérêt supérieur de l'enfant; par conséquent, je ne peux pas faire fi des dispositions de la *Loi* et déterminer si l'action ou l'inaction de l'appelant suscite de la sympathie. [Notes de bas de page omises.]

### Questions en litige

[7] La Commission a-t-elle commis une erreur dans son interprétation du paragraphe 117(7) du Règlement, compte tenu des sections 5.4 et 5.5 du Guide opérationnel [Citoyenneté et Immigration Canada. *Traitement des demandes à l'étranger (OP)*. Chapitre] OP 3 intitulé : Adoptions ?

### Analyse

[8] L'interprétation du paragraphe 117(7) du Règlement et celle que le Ministère fait de cette disposition aux sections 5.4 et 5.5 du Guide opérationnel Chapitre OP 3 (Adoptions) est au cœur du présent litige. Le Règlement dispose :

#### 117. [...]

(7) Sauf si l'adoption visait principalement l'acquisition d'un statut ou d'un privilège aux termes de la Loi, la déclaration visée à la division (1)(g)(iii)(B) ou aux alinéas (3)(e) ou (f) [lettre de non-opposition] fournie par l'autorité compétente de la province de destination à un agent à l'égard d'un étranger constitue une preuve

Déclaration de la province

any status or privilege under the Act, conclusive evidence that the foreign national meets the following applicable requirements:

...

(c) in the case of a person referred to in paragraph (1)(b) who is an adopted child described in subsection (2), the requirements set out in paragraphs (3)(a) to (e) and (g) [e.g. a home study]. [Emphasis added.]

concluante que ce dernier remplit les conditions suivantes :

[...]

c) dans le cas de la personne visée à l'alinéa (1)b) qui est l'enfant adoptif mentionné au paragraphe (2), les conditions prévues aux alinéas (3)a) à e) et g) [ex. une étude du milieu familial]. [Non souligné dans l'original.]

The OP 3 offers the following additional guidance to the decision maker with respect to provincial letters of no-objection or no-involvement:

#### 5.4. Home study conducted by a competent authority

An assessment of prospective parents with respect to their suitability to adopt is undertaken by provincial and territorial authorities as a pre-condition to an adoption.

For immigration purposes, the Regulations require that in the case of an adoption a home study be conducted. Therefore, officers must ensure that a favourable home study conducted by a competent authority is available. In Canada, a competent authority includes provincial or territorial authorities and individuals authorized by those authorities, such as an accredited social worker.

A private adoption may take place outside Canada without a proper home study being done, even when the child is destined to Canada. This usually results in a letter of no-involvement by the provincial or territorial authorities.

See Section 7.4 for procedures if a home study has not been provided.

#### 5.5. Provincial notification letters

The following table describes the types of provincial notification letters.

Le guide OP 3 propose les balises suivantes à l'intention de ceux qui sont appelés à prendre des décisions au sujet des lettres de non-opposition et des lettres de non-intervention :

#### 5.4. Évaluation du foyer d'accueil effectuée par une autorité compétente

Les autorités provinciales ou territoriales effectuent une évaluation de l'aptitude à adopter des parents éventuels en tant que condition préalable à l'adoption.

Pour les fins de l'immigration, le Règlement exige une évaluation du foyer d'accueil d'un enfant devant être adopté. Les agents doivent donc s'assurer de l'existence d'une évaluation favorable du foyer d'accueil effectuée par une autorité compétente. Au Canada, les autorités compétentes incluent les autorités provinciales et territoriales ainsi que les personnes autorisées par ces autorités, par exemple, un travailleur social agréé.

Une adoption privée peut avoir lieu à l'extérieur du Canada sans qu'une évaluation formelle du foyer d'accueil soit effectuée, même quand l'enfant doit être accueilli au Canada. Dans un tel cas, l'autorité provinciale ou territoriale émet habituellement une lettre de non-intervention.

Voir la section 7.4 pour connaître les procédures à suivre au cas où une évaluation du foyer d'accueil n'est pas fournie.

#### 5.5. Lettres d'avis des provinces

Le tableau suivant présente les types de lettres d'avis émises par les provinces.

Type of Letter	Description
Letter of no-objection	<p>The province or territory where the child will live must state in writing that it does not object to the adoption. This letter is commonly called a “no-objection letter.”</p> <p>R117(1)(g)(iii)(B) and R117(3)(e) require that authorities in the province of destination state in writing that they have no objection to the adoption.</p> <p>With respect to adopted children, the requirement for a letter of no-objection applies only to children adopted abroad by sponsors residing in Canada. If a sponsor resides abroad and an adoption takes place abroad, provincial authorities will not provide a letter of no objection.</p>
Letter of no-involvement	<p>Some provinces and territories issue a letter of <u>no-involvement</u> (“no-involvement letter”) if an adoption is finalised abroad prior to the adopted child’s arrival in Canada.</p> <p>The purpose of the letter of no-involvement is to inform the visa office abroad that an adoption order, which is in accordance with the laws of the place where the adoption took place, will be recognised by the adopting parents’ province or territory of residence.</p> <p><u>Letters of “no-objection” or “no involvement” satisfy the requirement that adoption is recognised in the place of residence of the adopting parents and fulfil the requirements of R117(1)(g) (iii)(B) and R117(3)(e).</u></p> <p>Information about responsible authorities in the provinces and territories can be found in Appendix B.</p> <p>Province specific information can be found in Appendix A. [Emphasis added.]</p>

Type de lettre	Description
Lettre de non-opposition	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La province ou le territoire où l’enfant résidera doit affirmer par écrit qu’elle ne s’oppose pas à l’adoption. Une telle lettre est habituellement appelée « lettre de non-opposition ».</li> <li>• Le R117(1)(g)(iii)B et le R117(3)e exigent que les autorités de la province d’accueil déclarent par écrit qu’elles ne s’opposent pas à l’adoption.</li> <li>• En matière d’adoption, l’exigence d’une lettre de non-opposition s’applique seulement aux enfants adoptés à l’étranger par des répondants résidant au Canada. Si le répondant réside à l’étranger et que l’adoption a lieu à l’étranger, les autorités provinciales n’émettront pas de lettre de non-opposition.</li> </ul>
Lettre de non-intervention	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Certaines provinces ou territoires émettent une lettre de non-intervention</u> dans le cas où une adoption est finalisée à l’étranger préalablement à l’arrivée de l’enfant au Canada.</li> <li>• L’objet de la lettre de non-intervention est d’informer le bureau des visas à l’étranger qu’une ordonnance d’adoption en conformité avec les lois du pays où l’adoption a lieu sera reconnue par la province ou le territoire de résidence des parents adoptifs.</li> <li>• <u>Les lettres de « non-opposition » ou de « non-intervention » satisfont à l’exigence voulant que l’adoption soit reconnue dans l’endroit de résidence des parents adoptifs ainsi qu’aux exigences des R117(1)(g) (iii)B et R117(3)e.</u></li> <li>• Des informations sur les autorités responsables dans les provinces et territoires se trouvent à l’Appendice B.</li> <li>• Des informations particulières à certaines provinces se trouvent à l’Appendice A. [Non souligné dans l’original.]</li> </ul>

[9] Counsel for the applicant argues that once an adoptee reaches the age of majority and the provincial adoption authority expresses no concern about a foreign adoption, there is no requirement for a provincial home study. The applicant further argues that the letter of March 16, 2009, from Alberta Children [and Youth] Services was sufficient to satisfy subsection 117(7) of the IRP Regulations because OP 3 states that a letter of

[9] L’avocat du demandeur soutient que, dès lors que l’enfant adoptif atteint l’âge de la majorité et que l’autorité provinciale responsable des adoptions n’exprime aucune réserve au sujet de l’adoption à l’étranger, il n’est plus nécessaire de procéder à une étude du milieu familial relevant de la province. Le demandeur soutient également que la lettre du 16 mars 2009 des Alberta Children [and Youth] Services était suffisante pour

no-involvement and a letter of no-objection are equivalent. In other words, the requirements for a home study, valid parental consent, a genuine adoption in India and Alberta, and no evidence of child trafficking were conclusively evidenced by Alberta's letter.

[10] Counsel for the respondent contends that the subsection 117(7) characterization of a provincial letter of no-objection as "conclusive evidence" does not mean that the best interests requirements identified in paragraphs 117(3)(a) to (e) and (g) are waived. Notwithstanding a statement by the provincial adoption authority that it does not object to a foreign adoption, the visa officer and the Board must still be satisfied that the competent provincial authority has carried out a home study. The fact that Alberta did not carry out a home study in this case was, therefore, properly found to be fatal to the sponsorship application.

[11] The IRP Regulations at the centre of this disagreement are unnecessarily obtuse and the applicable ministerial guidelines offer little useful guidance to anyone trying to identify a regulatory intent.

[12] It appears to be the case that the visa officer is expected to pay considerable deference to the provincial adoption authority with respect to some matters concerning the adoption of foreign children into Canadian families. This is not surprising because provincial child welfare authorities have the necessary expertise to assess when an adoption is in the best interests of a child. In the usual case of the adoption of a foreign dependent child, a home study would be completed and the provincial adoption authority would pass judgment on the appropriateness of the placement. I doubt that the Minister ever intended that a visa officer could reinterpret a home assessment that satisfied the provincial authority. Presumably, this was the rationale for the statement in subsection 117(7) that where the provincial adoption authority does not object to the proposed adoption of a

répondre aux exigences du paragraphe 117(7) du Règlement étant donné que le Guide OP 3 prévoit que les lettres de non-intervention et les lettres de non-opposition ont la même valeur. En d'autres termes, la lettre des autorités albertaines répondait à l'obligation de réaliser une étude du milieu familial et aux exigences relatives à l'existence d'un consentement parental valide, au caractère authentique de l'adoption en Inde et en Alberta, et à l'absence de trafic d'enfants.

[10] L'avocat du défendeur soutient que ce n'est pas parce que la lettre de non-opposition provinciale constitue une « preuve concluante » en vertu du paragraphe 117(7) que l'on renonce pour autant à l'exigence relative à l'intérêt supérieur de l'enfant visée aux alinéas 117(3)a) à e) et g) du Règlement. Même lorsque les autorités provinciales responsables des adoptions déclarent ne pas s'opposer à l'adoption à l'étranger, l'agent des visas et la Commission doivent être en mesure de déterminer que les autorités provinciales compétentes ont procédé à une étude du milieu familial. C'est donc à bon droit qu'on a conclu en l'espèce que le fait que les autorités albertaines n'aient pas procédé à une étude du milieu familial portait un coup fatal à la demande de parrainage.

[11] Le Règlement qui est au cœur du présent différend est inutilement obscur et les lignes directrices ministérielles applicables n'aident guère à discerner l'intention de ses auteurs.

[12] Il semble que l'on s'attende à ce que l'agent des visas fasse preuve d'un degré élevé de retenue envers les autorités provinciales responsables des adoptions relativement à certaines questions se rapportant à l'adoption des enfants étrangers par des familles canadiennes, ce qui est peu étonnant étant donné que les autorités provinciales chargées de veiller au bien-être des enfants possèdent l'expertise nécessaire pour déterminer si l'adoption est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Normalement, dans le cas de l'adoption d'un enfant à charge étranger, une étude du milieu familial est effectuée et les autorités provinciales responsables des adoptions se prononcent sur le bien-fondé de son placement. Je doute que le ministre ait jamais voulu que l'agent des visas réinterprète une étude du milieu familial déjà jugée satisfaisante par les autorités provinciales.

foreign child, this is “conclusive evidence” that the best interests of the child requirements have been met.

[13] The interpretative problem that arises from subsection 117(7) is that not all of the “best interests” considerations that are said to be conclusively resolved by a provincial letter of no-objection are amenable to provincial determination. For instance, the provincial authority has no obvious mechanism to determine if valid consents have been obtained from the natural parents of the child or if the adoption is lawful and genuine in the foreign jurisdiction where it took place. Indeed, in this case, Alberta Children [and Youth] Services found it necessary to ask the visa officer if the adoption was valid under Indian law.

[14] I have reservations about whether a home study would still be required pursuant to section 117 [as am. by SOR/2004-167, s. 41; 2005-61, s. 3; 2010-195, s. 11; 2010-208, s. 2] if Alberta Children [and Youth] Services had said in its letter that it did not have concerns for the best interests of Rajwinder and was not involved in the assessment of the placement because she was an adult. In such a situation, I also doubt that either the visa officer or the Board would have demanded a home study. Here, the fundamental problem was the applicant’s failure to present sufficient clarifying evidence from Alberta Children [and Youth] Services to establish a foundation for the interpretive point he advanced to the Board and to this Court. Specifically, he did not put forward evidence from Alberta Children [and Youth] Services as to what it intended by its letter of March 16, 2009 or to verify that it no longer considered a home study to be necessary. The applicant did not satisfy the Board on the evidence presented that the letter from Alberta Children [and Youth] Services was sufficient to displace the requirement for a home study.

C’est vraisemblablement la raison pour laquelle on trouve au paragraphe 117(7) une disposition précisant que, lorsque les autorités provinciales responsables des adoptions ne s’opposent pas à l’adoption projetée d’un enfant étranger, il s’agit là d’une « preuve concluante » que les exigences relatives à l’intérêt supérieur de l’enfant ont été respectées.

[13] Le problème d’interprétation que pose le paragraphe 117(7) tient au fait que les autorités provinciales ne sont pas en mesure de se prononcer sur tous les facteurs relatifs à l’« intérêt supérieur » qui seraient tranchés de façon concluante par une lettre de non-opposition provinciale. Par exemple, les autorités provinciales ne disposent d’aucun mécanisme qui leur permettrait de déterminer d’emblée si l’on a obtenu un consentement valable des parents biologiques de l’enfant ou encore si l’adoption est authentique et légitime dans le pays où elle a eu lieu. D’ailleurs, en l’espèce, les Alberta Children [and Youth] Services ont jugé nécessaire de demander à l’agent des visas si l’adoption était valide en droit indien.

[14] J’ai des réserves au sujet de la question de savoir si l’étude du milieu familial serait toujours exigée en vertu de l’article 117 [mod. par DORS/2004-167, art. 41; 2005-61, art. 3; 2010-195, art. 11; 2010-208, art. 2] si les Alberta Children [and Youth] Services avaient déclaré dans leur lettre qu’ils n’avaient aucune réserve en ce qui concerne l’intérêt supérieur de Rajwinder et s’ils n’avaient pas participé à l’évaluation de son placement en raison du fait que Rajwinder avait atteint l’âge de la majorité. En pareil cas, je doute également que l’agent des visas ou la Commission aurait exigé une étude du milieu familial. En l’espèce, le problème fondamental réside dans le fait que le demandeur n’a pas soumis suffisamment d’éléments de preuve clairs émanant des Alberta Children [and Youth] Services pour justifier l’interprétation qu’il a défendue devant la Commission et devant notre Cour. Plus précisément, l’appelant n’a soumis aucun élément de preuve provenant des Alberta Children [and Youth] Services pour préciser l’objet de leur lettre du 16 mars 2009 des Alberta Children [and Youth] Services ou permettant de conclure que ceux-ci estimaient qu’une étude du milieu familial n’était plus nécessaire. Le demandeur n’a pas convaincu la Commission, d’après la preuve présentée, que la lettre

des Alberta Children [and Youth] Services était suffisante pour faire disparaître l'exigence relative à l'étude du milieu familial.

[15] While I have some difficulty with the interpretation of section 117 adopted by the Board, I am not in a position to say that the decision was either incorrect or unreasonable.

[15] Bien que j'aie des réserves au sujet de l'interprétation de l'article 117 que la Commission a retenue, je ne suis pas en mesure d'affirmer que sa décision était incorrecte ou déraisonnable.

[16] In the result, this application is dismissed.

[16] Par conséquent, la présente demande est rejetée.

[17] At the conclusion of the hearing in this matter, counsel requested an opportunity to propose a certified question. Should he choose to do so, the applicant will have five days from the date of this decision to submit a question for certification. The respondent will then have five days to reply.

[17] À la clôture de l'audience, l'avocat du demandeur a demandé qu'on lui offre la possibilité de proposer une question à certifier. Le demandeur aura cinq jours à compter de la date du prononcé de la présente décision pour soumettre une question à certifier. Le cas échéant, le défendeur aura cinq jours pour répondre.

#### JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that this application is dismissed.

#### JUGEMENT

LA COUR REJETTE la présente demande.