

IMM-525-99

IMM-525-99

Nassim Mohammad Popal, Shajan Popal, Wais Ashraf Popal, Abdul Tawab Popal, Qais Aziz Popal and Ali Abdul Wahab Popal (*Applicants*)

Nassim Mohammad Popal, Shajan Popal, Wais Ashraf Popal, Abdul Tawab Popal, Qais Aziz Popal et Ali Abdul Wahab Popal (*demandeurs*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: POPAL v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: POPAL c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)

Trial Division, Gibson J.—Toronto, February 3; Ottawa, March 17, 2000.

Section de première instance, juge Gibson—Toronto, 3 février; Ottawa, 17 mars 2000.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent residents — Principal applicant, citizen of Afghanistan, determined to be Convention refugee — MCI failing to grant him permanent resident status, record of landing document — Also failing to issue immigrant visas to other applicants, to return identity documents seized under Immigration Act, s. 110(2) — No reasons provided as to why identity documentation presented by principal applicant determined to be insufficient — MCI committing reviewable error in processing of application for landing — Also erred in not providing reasons for rejection of identity documents provided by applicant.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Le demandeur principal, un citoyen de l'Afghanistan, s'était vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention — Le MCI a omis de lui accorder le statut de résident permanent et de lui délivrer une fiche d'établissement — Il a également omis de délivrer des visas d'immigrant aux autres demandeurs et de remettre les papiers d'identité qui avaient été saisis en vertu de l'art. 110(2) de la Loi sur l'immigration — Aucun motif n'a été fourni expliquant pourquoi les papiers d'identité présentés par le demandeur principal avaient été jugés insuffisants — Le MCI a commis une erreur susceptible de révision en traitant la demande d'établissement — Il a également commis une erreur en ne fournissant aucune explication au sujet du rejet des papiers d'identité que le demandeur avait présentés.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Declarations — Applicants seeking certiorari, mandamus to obtain permanent resident status, immigrant visas, return of identification documents — MCI's course of conduct demonstrating cavalier attitude toward applicants — Court having jurisdiction to entertain application — Minister's official failing to give reason why identity documents considered inadequate — MCI erred in law in rejecting passport submitted by principal applicant — Immigration Act, s. 46.04(8) speaking only of "valid and subsisting" passport — No explanation, reasons given for rejection of other identity documents — Court granting certiorari, declaratory relief, but mandamus found inappropriate — Question certified in respect of "course of conduct".

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Jugements déclaratoires — Les demandeurs sollicitent un bref de certiorari et un bref de mandamus en vue d'obtenir le statut de résidents permanents, des visas d'immigrant et la remise de papiers d'identité — La ligne de conduite du MCI démontrait une attitude cavalière à l'égard des demandeurs — La Cour a compétence pour entendre la demande — Le représentant du ministre n'a pas expliqué pourquoi les papiers d'identité ont été jugés insuffisants — Le MCI a commis une erreur de droit en rejetant le passeport soumis par le demandeur principal — L'art. 46.04(8) de la Loi sur l'immigration parle uniquement d'un passeport «en cours de validité» — Aucune explication n'a été fournie au sujet du rejet des autres papiers d'identité — La Cour a accordé un bref de certiorari et un jugement déclaratoire, mais elle a jugé qu'il ne convenait pas d'accorder un bref de mandamus — Une question a été certifiée à l'égard de la «ligne de conduite».

This was an application for judicial review seeking *certiorari* and *mandamus* brought against the Minister of Citizenship and Immigration who has failed to grant

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire en vue de l'obtention d'un bref de *certiorari* et d'un bref de *mandamus* présentée contre le ministre de la Citoyenneté et

permanent resident status and a record of landing document to the principal applicant, and to issue immigrant visas to the other applicants, being his wife and children. The Minister has also failed to return to him certain of his identity documents that were seized under subsection 110(2) of the *Immigration Act*. The principal applicant, who alleges that he is a citizen of Afghanistan, was determined by the Immigration and Refugee Board to be a Convention refugee. After submitting an application for permanent residence under section 46.04 of the Act, he was required, more than a year later, to provide additional identity documents. A passport was issued to him valid from March 11, 1996 to March 10, 1997. In April 1998, the principal applicant was advised that the documentation he had provided and displayed was not satisfactory and that his record of landing would be issued only upon provision of satisfactory identification. His identity booklet and marriage certificate, that had been seized, were never submitted for verification or "feedback" from "Intelligence". In September 1999, he was granted approval in principle for landing as a member of the undocumented Convention refugee in Canada class (UCRCC). In the meantime, his wife and children, whom he had not seen for more than six years, continued to languish in Pakistan while he was himself waiting in Canada. The issue herein was the action or inaction of the Minister in failing to land the principal applicant under subsection 46.04 of the *Immigration Act* and, on the basis thereof, to issue immigrant visas to the other applicants.

Held, the application should be allowed in part.

The Minister has demonstrated a remarkably cavalier attitude toward the hardships that the principal applicant and his family members have been enduring. Communication with the principal applicant was less than full and open. Had this application for judicial review not been initiated on behalf of the principal applicant and his family members, many of the potential embarrassments for the Minister's officials, and perhaps for the Minister herself, might have gone unnoticed. The waiting period for members of the UCRCC was intended to be used to allow identification of non-deserving claimants. The Minister had failed to utilize the waiting period for this purpose, appearing content to respond to the applicants and the Court "when she is ready" and urging that we all "be patient". There was no doubt that the Court had jurisdiction to entertain this application under section 18.1 of the *Federal Court Act* and there was no time bar against the applicants seeking relief by way of *mandamus*, prohibition, declaration and *certiorari*.

de l'Immigration, qui a omis d'accorder le statut de résident permanent et de délivrer une fiche d'établissement au demandeur principal et de délivrer des visas d'immigrant aux autres demandeurs, soit la conjointe et les enfants du demandeur principal. Le ministre a également omis de remettre au demandeur principal certains papiers d'identité qui avaient été saisis en vertu du paragraphe 110(2) de la *Loi sur l'immigration*. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention au demandeur principal, qui affirmait être citoyen de l'Afghanistan. Celui-ci s'était vu obligé, plus d'un an après avoir présenté sa demande de résidence permanente en vertu de l'article 46.04 de la Loi, de fournir des papiers d'identité additionnels. Un passeport lui a été délivré, lequel était valide du 11 mars 1996 au 10 mars 1997. Au mois d'avril 1998, on a informé le demandeur principal que les documents qu'il avait fournis n'étaient pas acceptables et que la fiche d'établissement ne lui serait délivrée que sur présentation de pièces d'identité acceptables. Le carnet d'identité et le certificat de mariage du demandeur principal, qui avaient été saisis, n'ont jamais été soumis pour vérification ou pour obtenir des «informations en retour» de la «Section du renseignement». Au mois de septembre 1999, le demandeur principal a obtenu en principe le droit d'établissement à titre de membre de la catégorie des réfugiés au sens de la Convention se trouvant au Canada sans pièces d'identité (CRCCSPI). Dans l'intervalle, la conjointe et les enfants du demandeur principal, que celui-ci n'avait pas vus depuis plus de six ans, continuaient à languir au Pakistan pendant que lui-même attendait au Canada. Le litige portait sur l'action ou de l'inaction du ministre, qui n'avait pas accordé le droit d'établissement au demandeur principal en vertu de l'article 46.04 de la *Loi sur l'immigration* et qui n'avait donc pas délivré des visas d'immigrant aux autres demandeurs.

Jugement: la demande est accueillie en partie.

Le ministre a manifesté une attitude remarquablement cavalière en ce qui concerne les épreuves auxquelles ont fait face le demandeur principal et les membres de sa famille. La communication avec le demandeur principal laissait fort à désirer. Si la demande de contrôle judiciaire n'avait pas été présentée pour le compte du demandeur principal et des membres de sa famille, un grand nombre d'embarras susceptibles d'être causés aux agents du ministre, et peut-être au ministre lui-même, auraient pu passer inaperçus. La période d'attente s'appliquant à la CRCCSPI devait servir à permettre d'identifier les demandeurs non prometteurs. Le ministre ne s'est pas servi de la période d'attente à cette fin et semble s'être contenté de dire aux demandeurs et à la Cour qu'elle répondrait [TRADUCTION] «lorsqu'elle sera[it] prête à le faire» en insistant qu'il fallait «être patient». Il est certain que la Cour avait compétence pour entendre la demande en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* et qu'il n'y avait pas de délai de prescription qui empêcherait que les demandeurs d'obtenir un bref de *mandamus* ou de prohibition, un jugement déclaratoire ou un bref de *certiorari*.

The Minister committed reviewable error in her processing of the principal applicant's application for landing. During an interview which took place April 20, 1998, the applicant stated that his Afghanistani passport was issued on the basis of his Canadian social insurance card. Upon completion of the interview, he was handed a letter indicating that he had not presented sufficient identification. However, no reasons whatsoever were provided as to why the identity documentation was determined to be insufficient. The grounds on which officials of the Afghan government choose to issue passports is a matter for that government. Subsection 46.04(8) of the Act speaks only of a "valid and subsisting" passport, not a valid and subsisting passport issued on a basis "satisfactory" to the Minister. The latter erred in law in rejecting the passport submitted by the principal applicant for the purposes of subsection 46.04(8). Moreover, she provided no explanation or reasons whatsoever for the rejection of certain of the other identity documentation that was presented by the principal applicant at the April 20, 1998 meeting. As the Supreme Court of Canada said in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, it would be unfair for a person subject to a decision such as this one which is so critical to the future of the principal applicant and his family members not to be told why the result was reached. The Minister erred in a reviewable manner in not providing reasons for the rejection of the various identity documents provided by the applicant, other than the marriage certificate and identity booklet where reasons were provided.

The decisions of the Minister to reject the valid and subsisting passport of the principal applicant and the various other identity documents submitted by him, other than his identity booklet and marriage certificate, were set aside and referred back to the Minister for redetermination in accordance with law as expeditiously as possible. The Court also ordered the return to the principal applicant of his seized identity booklet and his marriage certificate as they were never submitted for verification and their continued retention by the Minister was not justified. Although quashing "non-decisions" is very close in nature to *mandamus*, this was not an appropriate case for the granting of such relief. However, a declaration should be granted that the Minister has failed to properly balance the objectives stated in the Act. The Minister's lack of sensitivity and responsiveness to the interests of the principal applicant and his family members constituted special reasons for awarding the applicant costs fixed at \$2,000. A question as to statutory time bars to the granting of *certiorari* or any other form of relief in respect of a "course of conduct" was certified.

Le ministre a commis une erreur susceptible de révision en traitant la demande d'établissement du demandeur principal. Au cours d'une entrevue qui a eu lieu le 20 avril 1998, le demandeur a déclaré que son passeport de l'Afghanistan avait été délivré sur la base de sa carte d'assurance sociale canadienne. À la fin de l'entrevue, on a remis au demandeur une lettre disant qu'il n'avait pas présenté un nombre suffisant de pièces d'identité. Toutefois, aucun motif n'a été fourni expliquant pourquoi les papiers d'identité avaient été jugés insuffisants. Les raisons pour lesquelles les représentants du gouvernement de l'Afghanistan décident de délivrer un passeport relèvent de ce gouvernement. Le paragraphe 46.04(8) de la Loi parle uniquement d'un passeport «en cours de validité» plutôt que d'un passeport en cours de validité jugé «acceptable» par le ministre. Celui-ci a commis une erreur de droit en rejetant le passeport soumis par le demandeur principal aux fins du paragraphe 46.04(8). En outre, le ministre n'a fourni aucune explication au sujet du rejet de certains autres papiers d'identité que le demandeur principal avait présentés à l'entrevue du 20 avril 1998. Comme la Cour suprême du Canada l'a dit dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, il serait injuste à l'égard d'une personne visée par une décision telle que celle-ci, si essentielle pour l'avenir du demandeur principal et des membres de sa famille, de ne pas expliquer pourquoi elle a été prise. Le ministre a commis une erreur susceptible de révision en ne fournissant pas de motifs pour justifier le rejet des divers papiers d'identité que le demandeur lui avait remis, à part le certificat de mariage et le carnet d'identité, pour lesquels des motifs ont été fournis.

Les décisions du ministre de rejeter le passeport en cours de validité du demandeur principal ainsi que les divers autres papiers d'identité que celui-ci avait soumis, à part le carnet d'identité et le certificat de mariage, ont été annulées et l'affaire a été renvoyée au ministre pour qu'une décision soit prise le plus tôt possible conformément au droit. La Cour a également ordonné de retourner au demandeur principal le carnet d'identité et le certificat de mariage qui avaient été saisis puisqu'ils n'avaient jamais été soumis pour vérification et qu'il n'était pas justifié pour le ministre de conserver ces documents. L'annulation d'une «absence de décision» se rapproche énormément d'un bref de *mandamus*, mais il n'était pas justifié d'accorder pareille réparation dans ce cas-ci. Toutefois, un jugement déclaratoire devait être accordé, portant que le ministre avait omis d'établir un équilibre approprié entre les divers objectifs énoncés dans la Loi. Le manque de sensibilité et de souplesse du ministre à l'égard des intérêts du demandeur principal et des membres de sa famille constituait des raisons spéciales d'accorder au demandeur des dépens du montant de 2 000 \$. Une question concernant les délais de prescription prévus par la loi qui s'appliquent aux brefs de *certiorari* ou à toute autre forme de réparation à l'égard d'une «ligne de conduite» a été certifiée.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 3(f), (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 2), (g),(i),(j), 46.04 (as enacted *idem*, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 38), 83(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73), 110(2) (as am. *idem*, s. 99; 1995, c. 15, s. 21).
Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 2(1) "member of the undocumented Convention refugee in Canada class" (as enacted by SOR/97-86, s. 1; 99-74, s. 1), Sch. XII (as enacted by SOR/97-86, s. 7; 99-74, s. 4).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Krause v. Canada, [1999] 2 F.C. 476; (1999), 19 C.C.P.B. 179; 236 N.R. 317 (C.A.); *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; amended reasons [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130.

REFERRED TO:

Puccini v. Canada (Director General, Corporate Administrative Services, Agriculture Canada), [1993] 3 F.C. 557; (1993), 65 F.T.R. 127 (T.D.); *Gassmann v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1990), 36 F.T.R. 105; 11 Imm. L.R. (2d) 149 (F.C.T.D.); *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122; 52 C.P.R. (3d) 339; 162 N.R. 177 (C.A.); *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.).

APPLICATION for judicial review of the failure, on the part of the Minister of Citizenship and Immigration, to grant permanent resident status and a record of landing document to the principal applicant, to issue immigrant visas to the other applicants and to return to the applicant certain identity documents that had been seized by the Minister. Application allowed in part.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 3f), (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 2), g), i), j), 46.04 (édicte, *idem*, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 38), 83(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73), 110(2) (mod., *idem*, art. 99; 1995, ch. 15, art. 21).
Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 2(1) «réfugié au sens de la Convention se trouvant au Canada sans pièces d'identité» (édicte par DORS/97-86, art. 1; 99-74, art. 1), ann. XII (édicte par DORS/97-86, art. 7; 99-74, art. 4).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Krause c. Canada, [1999] 2 C.F. 476; (1999), 19 C.C.P.B. 179; 236 N.R. 317 (C.A.); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; motifs modifiés [1998] 1 R.C.S. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130.

DÉCISIONS CITÉES:

Puccini c. Canada (Directeur général, Services de l'administration corporative, Agriculture Canada), [1993] 3 C.F. 557; (1993), 65 F.T.R. 127 (1^{re} inst.); *Gassmann c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 36 F.T.R. 105; 11 Imm. L.R. (2d) 149 (C.F. 1^{re} inst.); *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122; 52 C.P.R. (3d) 339; 162 N.R. 177 (C.A.); *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (C.A.F.).

DEMANDE de contrôle judiciaire de l'omission, de la part du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, d'accorder le statut de résident permanent et une fiche d'établissement au demandeur principal, de délivrer des visas d'immigrant aux autres demandeurs et de retourner au demandeur principal certains papiers d'identité qui avaient été saisis par le ministre. Demande accueillie en partie.

APPEARANCES:

Dan Miller for applicants.
Marianne Zoric for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Dan Miller, Toronto, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

GIBSON J.:

INTRODUCTION

[1] These reasons arise out of an application for judicial review of the failure on the part of the respondent, effective February 4, 1999, to grant permanent resident status and a record of landing document to the applicant Nassim Mohammad Popal (the principal applicant) and, effective the same day, the failure of the respondent to issue immigrant visas to the other applicants herein, being the wife and the children of the principal applicant. Further, the principal applicant seeks judicial review of the failure on the part of the respondent to return to him certain of his identity documents that were seized by the respondent.

[2] The applicants seek the following reliefs:

1. That the application be allowed, and a writ of *certiorari* be issued quashing, setting aside, or declaring invalid the non-decision of the Respondent to grant the Applicant Nassim Mohammad Popal his permanent resident status and issue him a Record of Landing document.
2. That the application be allowed, and a writ of *mandamus* be issued ordering the Respondent to grant the Applicant Nassim Mohammad Popal his permanent resident status and issue him a Record of Landing document.
3. That the application be allowed, and a writ of *certiorari* be issued quashing, setting aside, or declaring invalid the non-decision of the Respondent to issue immigrant visas to the other Applicants herein

ONT COMPARU:

Dan Miller pour les demandeurs.
Marianne Zoric pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Dan Miller, Toronto, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

LE JUGE GIBSON:

INTRODUCTION

[1] Les présents motifs résultent d'une demande de contrôle judiciaire de l'omission du défendeur d'accorder au demandeur Nassim Mohammad Popal (le demandeur principal) le statut de résident permanent, le 4 février 1999, et de lui délivrer une fiche d'établissement, ainsi que de l'omission du défendeur, le même jour, de délivrer des visas d'immigrant aux autres demandeurs, soit la conjointe et les enfants du demandeur principal. Le demandeur principal sollicite en outre le contrôle judiciaire de l'omission du défendeur de lui remettre certains papiers d'identité qu'il lui avait saisis.

[2] Les demandeurs sollicitent les réparations ci-après énoncées:

[TRADUCTION]

1. Que la demande soit accueillie et qu'un bref de *certiorari* soit délivré, annulant, infirmant ou déclarant invalide l'absence de décision de la part du défendeur d'accorder le statut de résident permanent au demandeur Nassim Mohammad Popal et de lui délivrer une fiche d'établissement.
2. Que la demande soit accueillie et qu'un bref de *mandamus* soit délivré, enjoignant au défendeur d'accorder le statut de résident permanent au demandeur Nassim Mohammad Popal et de lui délivrer une fiche d'établissement.
3. Que la demande soit accueillie et qu'un bref de *certiorari* soit délivré, annulant, infirmant ou déclarant invalide l'absence de décision de la part du défendeur de délivrer des visas d'immigrant aux autres demandeurs [. . .].

4. That the application be allowed, and a writ of *mandamus* be issued ordering the Respondent to issue immigrant visas to the other Applicants herein
 5. That the application be allowed, and a writ of *certiorari* be issued quashing, setting aside, or declaring invalid the non-decision of the Respondent to return the identification documents of the Applicant Nassim Mohammed Popal, namely, his expired Afghan passport, Afghan driver's licence, Afghan marriage certificate, and Afghan Identity booklet.
 6. That the application be allowed, and a writ of *mandamus* be issued ordering the Respondent to return to the Applicant Nassim Mohammad Popal his identification documents, namely, his expired Afghan passport, Afghan driver's licence, Afghan marriage certificate, and Afghan Identity booklet.
4. Que la demande soit accueillie et qu'un bref de *mandamus* soit délivré, enjoignant au défendeur de délivrer des visas d'immigrant aux autres demandeurs [. . .].
 5. Que la demande soit accueillie et qu'un bref de *certiorari* soit délivré, annulant, infirmant ou déclarant invalide l'absence de décision de la part du défendeur de remettre au demandeur Nassim Mohammad Popal ses papiers d'identité, à savoir un passeport expiré de l'Afghanistan, un permis de conduire de l'Afghanistan, un certificat de mariage de l'Afghanistan et un carnet d'identité de l'Afghanistan.
 6. Que la demande soit accueillie et qu'un bref de *mandamus* soit délivré, enjoignant au défendeur de remettre au demandeur Nassim Mohammad Popal ses papiers d'identité, à savoir un passeport expiré de l'Afghanistan, un permis de conduire de l'Afghanistan, un certificat de mariage de l'Afghanistan et un carnet d'identité de l'Afghanistan.

BACKGROUND

[3] By decision dated November 15, 1994, the principal applicant, who alleges he is a citizen of Afghanistan, was determined by the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board to be a Convention refugee as against Afghanistan. Apparently at that time, and at all times since, the principal applicant's wife and children, the other applicants herein, have been residing in Pakistan under what the principal applicant attests to be "deplorable conditions". The principal applicant is in his mid-fifty's. As of March 30, 1999, he was a student here in Canada.

[4] In December of 1994, the principal applicant submitted an application for permanent residence as a Convention refugee in accordance with the terms of section 46.04 of the *Immigration Act*.¹ The relevant portions of that section read as follows:

46.04 (1) Any person who is determined by the Refugee Division to be a Convention refugee may, within the prescribed period, apply to an immigration officer for landing of that person and any dependant of that person, unless the Convention refugee is

(a) a permanent resident;

(b) a person who has been recognized by any country, other than Canada, as a Convention refugee and who, if

LES FAITS

[3] Par une décision datée du 15 novembre 1994, la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention au demandeur principal, qui affirme être citoyen de l'Afghanistan. À ce moment-là, la conjointe et les enfants du demandeur principal, qui sont les autres demandeurs en cause, résidaient apparemment au Pakistan dans des conditions que le demandeur principal a qualifiées de [TRADUCTION] «déplorables»; ils y résideraient encore. Le demandeur principal a environ 55 ans. Au 30 mars 1999, il étudiait ici, au Canada.

[4] Au mois de décembre 1994, le demandeur principal a présenté une demande de résidence permanente à titre de réfugié au sens de la Convention conformément aux dispositions de l'article 46.04 de la *Loi sur l'immigration*¹, dont les passages pertinents se lisent comme suit:

46.04 (1) La personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention est reconnu par la section du statut peut, dans le délai réglementaire, demander le droit d'établissement à un agent d'immigration pour elle-même et les personnes à sa charge, sauf si elle se trouve dans l'une des situations suivantes:

a) elle est un résident permanent;

b) un autre pays lui a reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention et elle serait, en cas de renvoi du

removed from Canada, would be allowed to return to that country;

(c) a national or citizen of a country, other than the country that the person left, or outside of which the person remains, by reason of fear of persecution; or

(d) a person who has permanently resided in a country, other than the country that the person left, or outside of which the person remains, by reason of fear of persecution, and who, if removed from Canada, would be allowed to return to that country.

. . .

(3) Notwithstanding any other provision of this Act, but subject to subsections (3.1) and (8), an immigration officer to whom an application is made under subsection (1) shall grant landing to the applicant, and to any dependant for whom landing is sought if the immigration officer is satisfied that neither the applicant nor any of those dependants is a person described in paragraph 19(1)(c.1), (c.2), (d), (e), (f), (g), (j), (k) or (l) or a person who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of

(a) more than six months has been imposed; or

(b) five years or more may be imposed.

(3.1) An immigration officer may grant landing under subsection (3) only if

(a) the time normally limited for filing an application for leave to commence an application for judicial review under the *Federal Court Act* in respect of the Refugee Division's determination that the person is a Convention refugee has elapsed without such an application having been filed; or

(b) where the Minister has filed an application for leave to commence an application for judicial review under the *Federal Court Act* within the time normally limited for doing so, a judgment is made in respect of the Refugee Division's determination by the Federal Court—Trial Division, Federal Court of Appeal or Supreme Court of Canada that finally disposes of the matter.

(4) An immigration officer who grants landing to an applicant pursuant to this section may impose terms and conditions of a prescribed nature in connection therewith.

. . .

(8) An immigration officer shall not grant landing either to an applicant under subsection (1) or to any dependant of the applicant until the applicant is in possession of a valid and subsisting passport or travel document or a satisfactory identity document.

Canada, autorisée à retourner dans ce pays;

c) elle a la nationalité ou la citoyenneté d'un autre pays que celui qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée;

d) elle a résidé en permanence dans un autre pays que celui qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée et elle serait, en cas de renvoi du Canada, autorisée à retourner dans ce pays.

[. . .]

(3) Malgré les autres dispositions de la présente loi mais sous réserve des paragraphes (3.1) et (8), l'agent d'immigration accorde le droit d'établissement à l'intéressé et aux personnes à sa charge visées par la demande, s'il est convaincu qu'aucun d'entre eux n'est visé à l'un des alinéas 19(1)c.1, c.2, d, e, f, g, j, k ou l) ou n'a été déclaré coupable d'une infraction prévue par une loi fédérale:

a) soit pour laquelle une peine d'emprisonnement de plus de six mois a été infligée;

b) soit passible d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à cinq ans.

(3.1) L'agent ne peut toutefois accorder le droit d'établissement:

a) dans tous les cas, avant l'expiration du délai normal de présentation d'une demande d'autorisation relative à la présentation aux termes de la *Loi sur la Cour fédérale* d'une demande de contrôle judiciaire de la décision de la section du statut;

b) dans le cas où le ministre a présenté la demande d'autorisation dans le délai visé à l'alinéa a), avant qu'un jugement ne soit rendu quant à la décision de la section du statut par la Section de première instance de la Cour fédérale, par la Cour d'appel fédérale ou par la Cour suprême du Canada, selon le cas, qui mette fin à l'affaire.

(4) S'il accorde le droit d'établissement, l'agent d'immigration peut imposer des conditions réglementaires à l'intéressé.

[. . .]

(8) Tant que l'intéressé n'est pas en possession d'un passeport ou d'un document de voyage en cours de validité ou de papiers d'identité acceptables, l'agent d'immigration est tenu de lui refuser, ainsi qu'aux personnes à sa charge, le droit d'établissement.

[5] The principal applicant's wife and children, the co-applicants herein, were included in the principal applicant's application.

[6] By letter dated January 23, 1996, more than a year after the principal applicant's application, the principal applicant was advised that he was required to provide additional identity documentation. A copy of a passport was specifically identified as appropriate identity documentation.

[7] The principal applicant applied through the Afghan Consulate General in New York City for an Afghan passport. A passport was issued to him valid for the period from March 11, 1996 to March 10, 1997. Counsel for the applicant forwarded a notarized copy of the passport to the respondent under cover of a letter dated March 21, 1996.

[8] By letter dated July 15, 1996, counsel for the principal applicant enquired of the respondent whether any additional documentation was required. In response, by facsimile dated July 22, 1996, the respondent indicated no dissatisfaction with the notarized copy of the principal applicant's passport and further that:

It appears all we are waiting for are the results of the overseas checks for [the applicant's] dependants.

[9] Counsel for the principal applicant made written inquiries of the respondent over the following months on a number of occasions requesting status reports. No response was received until April 9, 1998.

[10] On April 9, 1998, the principal applicant was advised by the respondent that he was scheduled for a "landing appointment" on April 20, 1998 at the Canada Immigration Centre in Etobicoke, Ontario. The principal applicant attended the scheduled "landing appointment". He was requested at the appointment to provide "personal identification" before a record of landing would be issued. The principal applicant displayed to the interviewing officer the originals of his now expired Afghan passport, his Afghan driver's licence with a translation, his Ontario driver's licence card and his Ontario provincial health insurance card.

[5] La conjointe et les enfants du demandeur principal, qui sont codemandeurs en l'espèce, ont été inclus dans la demande du demandeur principal.

[6] Par une lettre datée du 23 janvier 1996, soit plus d'un an après avoir présenté sa demande, on a informé le demandeur principal qu'il devait fournir des papiers d'identité additionnels. Il a expressément été mentionné qu'une copie de son passeport constituait une pièce d'identité appropriée.

[7] Le demandeur principal a demandé un passeport de l'Afghanistan par l'entremise du consulat général de l'Afghanistan, à New York. Un passeport lui a été délivré, celui-ci étant valide du 11 mars 1996 au 10 mars 1997. L'avocat du demandeur a transmis au défendeur une copie certifiée conforme du passeport avec une lettre d'envoi datée du 21 mars 1996.

[8] Par une lettre datée du 15 juillet 1996, l'avocat du demandeur principal a demandé au défendeur s'il fallait fournir des documents additionnels. Dans la réponse qu'il a donnée au moyen d'une télécopie datée du 22 juillet 1996, le défendeur a fait savoir que la copie certifiée conforme du passeport du demandeur principal était acceptable; il a ajouté:

[TRANSCRIPTION] Il semble que seuls les résultats des vérifications effectuées à l'étranger au sujet des personnes à la charge [du demandeur] manquent encore.

[9] Au cours des mois qui ont suivi, l'avocat du demandeur principal a demandé par écrit des rapports de la situation à plusieurs reprises au défendeur. Il a reçu une réponse le 9 avril 1998 seulement.

[10] Le 9 avril 1998, le défendeur a informé le demandeur principal qu'il devait se présenter à une [TRANSCRIPTION] «entrevue relative à l'établissement» le 20 avril 1998 au Centre d'Immigration Canada, à Etobicoke (Ontario). Le demandeur principal s'est présenté à cette entrevue. Le préposé à l'entrevue lui a demandé de fournir des [TRANSCRIPTION] «pièces d'identité personnelles» pour qu'une fiche d'établissement puisse être délivrée. Le demandeur principal lui a montré les originaux du passeport de l'Afghanistan alors expiré, de son permis de conduire de l'Afghanistan avec traduction à l'appui, de son permis

The principal applicant's Afghan driver's licence that he displayed during the landing appointment had been submitted as proof of his identity during his Convention Refugee Determination Division hearing in 1994, and its authenticity had apparently been found to be satisfactory.

[11] The principal applicant was advised that the documentation he had provided and displayed was not satisfactory. He was requested to obtain other identification documents such as an original marriage certificate or a birth certificate. He was advised that his record of landing would be issued only upon provision of satisfactory identification. This, some 39 or 40 months after his application for landing and more than two years after the notarized copy of the passport was provided to the respondent.

[12] The principal applicant arranged to have his original marriage certificate and original identity booklet sent by courier from his family in Pakistan. He also arranged to have those documents translated into English. After some delay following the transfer of his file between offices of the respondent, the original of the principal applicant's expired passport, his Afghan driver's licence, his marriage certificate with translation, and his identity booklet with translation were provided to the respondent. This was apparently at about the end of July 1998.

[13] On or about September 14, 1998, the respondent wrote to the applicant to advise that the additional identity documentation he had submitted was not satisfactory, that the respondent was stopping the processing on his immigration file, and that his identity booklet and marriage certificate had been seized pursuant to subsection 110(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 99; 1995, c. 15, s. 21] of the *Immigration Act*. While the principal applicant's expired Afghan passport and Afghan driver's licence were apparently not formally seized, they were not returned

de conduire de l'Ontario et de sa carte d'assurance-maladie de l'Ontario. Le permis de conduire de l'Afghanistan que le demandeur principal a produit au cours de l'entrevue avait été soumis à titre de pièce d'identité lors de l'audience qui avait eu lieu en 1994 devant la section du statut de réfugié, et son authenticité avait apparemment été jugée acceptable.

[11] On a informé le demandeur principal que les documents qu'il avait fournis n'étaient pas acceptables. On lui a demandé d'obtenir d'autres papiers d'identité, comme l'original de son certificat de mariage ou un certificat de naissance. On l'a informé que la fiche d'établissement ne lui serait délivrée que sur présentation de pièces d'identité acceptables. C'est là la réponse du défendeur quelque 39 ou 40 mois après que le demandeur principal eut demandé le droit d'établissement et plus de deux ans après qu'il eut fourni au défendeur la copie certifiée conforme de son passeport.

[12] Le demandeur principal a pris des dispositions pour que sa famille, au Pakistan, envoie l'original de son certificat de mariage et de son carnet d'identité par l'entremise d'un service de messageries. Il a également pris des dispositions pour faire traduire ces documents en anglais. Au bout d'un certain temps, après que le dossier du demandeur principal eut été transféré d'un bureau à l'autre du ministère, l'original du passeport expiré du demandeur principal, son permis de conduire de l'Afghanistan, son certificat de mariage auquel était jointe une version traduite et son carnet d'identité avec traduction à l'appui ont été fournis au défendeur, apparemment vers la fin du mois de juillet 1998.

[13] Le 14 septembre 1998 ou vers cette date, le défendeur a écrit au demandeur pour l'informer que les papiers d'identité additionnels qu'il avait soumis n'étaient pas acceptables, qu'il serait mis fin au traitement de sa demande et que le carnet d'identité et le certificat de mariage avaient été saisis conformément au paragraphe 110(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 99; 1995, ch. 15, art. 21] de la *Loi sur l'immigration*. Le passeport expiré de l'Afghanistan et le permis de conduire de l'Afghanistan du demandeur principal n'ont apparemment pas été officiellement

to him. Material from the remarkably sparse tribunal record on this application indicates that both the marriage certificate and the identity booklet submitted by the principal applicant

. . . contain alteration [*sic*] which render them unacceptable for the purposes of A46.04.

The marriage certificate contains white-out [*sic*] and write-overs in the age at time of marriage section.

The Identity Document has erasures and overwriting

Documents will be seized and forwarded to Intelligence for review and observation.

[14] Notices of seizure of the principal applicant's identity booklet and marriage certificate indicate that "feedback" on the seized documents was requested, presumably from "Intelligence". In the event, the identity documents were never forwarded to "Intelligence" for verification of the respondent's concerns. Material before the Court indicates that this failure to seek verification or "feedback" was not discovered and disclosed to the principal applicant for many, many months. As late as January 21, 2000, in response to written questions posed to the respondent's affiant in this matter, the affiant replied:

The documents that were seized were forwarded to our Regional Intelligence Office on September 14, 1998 and feedback was requested as to the erasures and information that was written over the documents. I have not received any feedback to date.

No feedback was received because, in truth, the documents were never submitted for verification or feedback.

[15] The principal applicant was further advised through a staff member in the office of a Member of Parliament, in early October 1998, about the seizure of his documents and about the respondent's concerns with those documents. The staff member apparently advised the respondent by letter dated October 28,

saisis, mais ils ne lui ont pas été remis non plus. Les documents versés au dossier du tribunal, qui est remarquablement peu volumineux, indiquant que le certificat de mariage et le carnet d'identité soumis par le demandeur principal

[TRADUCTION]

[. . .] sont altérés, de sorte qu'ils sont inacceptables pour l'application de l'article 46.04 de la Loi.

Le certificat de mariage renferme des ratures et des corrections là où doit être indiqué l'âge au moment du mariage.

La pièce d'identité renferme des biffures et des corrections [. . .]

Les documents seront saisis et transmis à la Section du renseignement pour examen et commentaires.

[14] Selon les avis de saisie du carnet d'identité et du certificat de mariage du demandeur principal, des [TRADUCTION] «informations en retour» avaient été demandées au sujet des documents saisis, probablement à la «Section du renseignement». Quoi qu'il en soit, les papiers d'identité n'ont jamais été transmis à la «Section du renseignement» pour vérification. Les documents dont dispose la Cour montrent que l'omission, de vérifier ou d'obtenir des «informations en retour», n'a été découverte et divulguée au demandeur principal qu'au bout de très nombreux mois. Même au 21 janvier 2000, en réponse à des questions qui lui avaient été posées par écrit dans la présente instance, le déposant de l'affidavit du défendeur a déclaré ce qui suit:

[TRADUCTION] Les documents qui ont été saisis ont été transmis à notre Section régionale du renseignement le 14 septembre 1998; des informations en retour ont été demandées au sujet des biffures et des inscriptions qui avaient été effectuées sur les documents. À ce jour, je n'ai reçu aucune information.

Aucune information en retour n'a été reçue parce que, en fait, les documents n'ont jamais été soumis pour vérification ou pour obtention de telles informations.

[15] Au début du mois d'octobre 1998, le demandeur principal a en outre été informé de la saisie de ses documents et des réserves que le défendeur avait à leur sujet, par l'entremise d'un membre du personnel du bureau d'un député fédéral. Cet employé a apparemment informé le défendeur, par une lettre datée du

1998 that relatives of the principal applicant were willing to attest to his identity. Apparently no response was received. Nonetheless, the principal applicant forwarded to the respondent an affidavit sworn by his brother attesting to the principal applicant's identity. No acknowledgement of receipt of this affidavit was provided.

[16] In a response to written questions, the respondent's affiant disclosed the following text received June 24, 1999 from a visa officer for the respondent at Islamabad:

This refers to your e-mail addressed to Islamabad concerning the above-named [presumably, the principal applicant]. Our file B033894195. Sorry you didn't quote your file number.

Marriage Certificates in Afghanistan and Pakistan are completed, generally by the "Mullah" who is authorized to perform marriages under the Muslim Law. Mullahs are usually self-selected volunteers who, while they have a good knowledge of the Coran, most are uneducated. To see Nikah Nama (marriage certificate) with erasures and white-out areas is a common occurrence. They are also very often incomplete and contain wrong information, nevertheless they are genuine.

In the case of the Afghans, your client has two more documents than the majority of the Afghans we interview here. Very often, the relationship is established by inquisitive interviews on the knowledge of each other, family photos. For the last 20 years, documents from Afghanistan are almost inexistant. ID cards have no more weight than the word of the applicant.

In this particular case, it is true that we have accepted the documents as submitted. We have no means to verify the authenticity of documents from Afghanistan. The interviewing officer, who is no longer at this post, simply wrote that the relationship was established. The interview was more to determine the eligibility of overaged dependents.

Having said this, this application has been dragging for more than 4 years now and we would like to conclude it as soon as possible. They have been through medical examination twice and the last results are expired: however, should you land the HOF, we will issue visa without further medicals as per A46.04(3).

28 octobre 1998, que des membres de la famille du demandeur principal étaient prêts à confirmer son identité. Apparemment, aucune réponse n'a été reçue. Le demandeur principal a néanmoins transmis au défendeur un affidavit dans lequel son frère confirmait son identité. Aucun accusé de réception de cet affidavit n'a été fourni.

[16] En réponse à des questions posées par écrit, le déposant du défendeur a communiqué le texte ci-après reproduit, qui avait été reçu le 24 juin 1999 d'un agent des visas du défendeur, à Islamabad:

[TRADUCTION] Les présentes font suite au message électronique que vous avez envoyé à Islamabad au sujet de la personne susmentionnée [probablement le demandeur principal] (notre dossier B033894195). Vous n'avez malheureusement pas indiqué le numéro de votre dossier.

En Afghanistan et au Pakistan, les certificats de mariage sont en général rédigés par le «mollah», qui est autorisé à célébrer des mariages sous le régime du droit musulman. Les mollahs sont habituellement des personnes qui se portent volontaires et qui, bien qu'elles aient une bonne connaissance du Coran, ne sont en général pas instruites. Il arrive souvent qu'un «Nikah Nama» (un certificat de mariage) renferme des ratures et des biffures. Ces documents sont également dans bien des cas incomplets et renferment des renseignements erronés, mais il s'agit néanmoins de documents authentiques.

En ce qui concerne les ressortissants de l'Afghanistan, votre client possède deux documents de plus que la majorité des personnes que nous rencontrons ici. Dans bien des cas, la relation est établie au moyen d'entrevues au cours desquelles on demande si les personnes en cause se connaissent ainsi qu'au moyen de photos de famille. Depuis 20 ans, les documents, en Afghanistan, sont presque inexistantes. Les cartes d'identité n'ont pas plus de valeur que les dires du demandeur.

Dans ce cas-ci, il est vrai que nous avons accepté les documents tels qu'ils ont été soumis. Nous ne sommes pas en mesure de vérifier l'authenticité des documents établis en Afghanistan. Le préposé à l'entrevue, qui n'occupe plus ce poste, a simplement noté par écrit que la relation avait été établie. L'entrevue visait davantage à permettre de déterminer l'admissibilité des personnes à la charge du demandeur qui avaient dépassé l'âge limite.

Ceci dit, cette demande traîne maintenant depuis plus de quatre ans; nous aimerions clore le dossier le plus tôt possible. Les intéressés ont subi deux examens médicaux et les résultats du dernier examen ne sont maintenant plus valables; toutefois, si vous accordez le droit d'établissement au chef de famille, nous délivrerons un visa sans exiger

[17] The visa officer's comments disclose that the respondent applies different standards in the determination of satisfactory identification in cases such as this, in different circumstances. I find it of interest to note that, in Islamabad, much closer to the reality of the situation in Afghanistan and Pakistan, the principal applicant's documentation was found to be much above the average for persons fleeing Afghanistan. A different, and obviously much more stringent standard was applied within the safety and security of the boundaries of Canada.

[18] On June 22, 1999, more than four months after this application for judicial review was filed, the respondent wrote to the principal applicant, in part in the following terms:

This refers to your application for permanent residence. Although you were eligible to apply as a Convention Refugee, further processing of your application is not possible.

Section 46.04(8) of The Immigration Act states that landing shall not be granted until the applicant is in possession of a valid and subsisting passport, travel document or satisfactory identity document.

The identity document you have submitted does not meet the requirement of 46.04(8) of The Immigration Act. As you are unable to comply with this requirement, we have suspended processing of your application for permanent residence.

. . .

If, at some time in the future, you feel you are able to comply *[sic]* with the requirements of 46.04(8), please provide Etobicoke CIC with the original passport, travel or identity document and we will review it.

In addition, the letter advises the principal applicant regarding the undocumented Convention refugee in Canada class (UCRCC) and of the process for applying as a member of that class.

d'autres examens médicaux, conformément au paragraphe 46.04(3) de la Loi.

[17] Les remarques de l'agent des visas montrent qu'en déterminant à sa satisfaction l'identité des intéressés dans des cas comme celui-ci, le défendeur applique différentes normes selon les circonstances pertinentes. À mon avis, il est intéressant de noter qu'à Islamabad, où la situation qui existe en Afghanistan et au Pakistan est beaucoup plus facile à cerner, les documents du demandeur principal ont été jugés bien supérieurs à ceux que fournissent habituellement les personnes qui s'enfuient de l'Afghanistan. Une norme différente, qui est de toute évidence beaucoup plus rigoureuse, a été appliquée au Canada où règne la sécurité.

[18] Le 22 juin 1999, plus de quatre mois après que la présente demande de contrôle judiciaire eut été présentée, le défendeur a envoyé au demandeur principal une lettre qui est en partie ainsi libellée:

[TRADUCTION] La présente est envoyée en réponse à votre demande de résidence permanente. Vous aviez le droit de présenter cette demande à titre de réfugié au sens de la Convention, mais il n'est pas possible de continuer le traitement de votre demande.

En vertu du paragraphe 46.04(8) de la Loi sur l'immigration, le droit d'établissement est refusé tant que l'intéressé n'est pas en possession d'un passeport ou d'un document de voyage en cours de validité ou de papiers d'identité acceptables.

Les papiers d'identité que vous avez soumis ne satisfont pas aux exigences du paragraphe 46.04(8) de la Loi sur l'immigration. Étant donné que vous n'avez pas pu satisfaire à ces exigences, nous avons suspendu le traitement de votre demande de résidence permanente.

[. . .]

Si, à un moment donné dans l'avenir, vous estimez pouvoir vous conformer aux exigences du paragraphe 46.04(8), veuillez fournir au CIC d'Etobicoke l'original de votre passeport, document de voyage ou de vos papiers d'identité et nous les examinerons.

De plus, l'auteur de la lettre fournit au demandeur principal des renseignements au sujet de la catégorie des réfugiés au sens de la Convention se trouvant au Canada sans pièces d'identité (CRCCSPI) et des modalités de demande applicables aux membres de cette catégorie.

[19] Whether through the initiative of the respondent or otherwise, the principal applicant became aware that, effective six months before the expiration of 5 years from the date he was determined to be a Convention refugee, he was entitled to apply for landing in Canada as a member of the UCRCC. That class is defined in subsection 2(1) of the *Immigration Regulations, 1978*² in the following terms:

2. (1) . . .

“member of the undocumented Convention refugee in Canada class” means a Convention refugee

(a) who has been determined to be a Convention refugee, where all rights of appeal and judicial review have been exhausted and a period of five years has elapsed since the date of that determination,

(b) who has not been the subject of a decision of the Refugee Division under subsection 69.3(4) of the Act resulting in the cessation or vacation of the member's status as a Convention refugee,

(c) whose country of nationality or, if stateless, whose country of former habitual residence is a country, set out in Schedule XII, that is in turmoil and does not have a central authority that can issue identity documents,

(d) who applied to an immigration officer pursuant to subsection 46.04(1) of the Act for landing as a Convention refugee and was not granted landing, in accordance with subsection 46.04(8) of the Act, for the sole reason of not being in possession of a valid and subsisting passport or travel document or a satisfactory identity document, and

(e) who has paid the applicable fees, in respect of the application referred to in paragraph (d), under the *Immigration Act Fees Regulations* that were in effect at the time the application was made;

The countries identified in Schedule XII to the *Immigration Regulations, 1978* [as enacted by SOR/97-86, s. 7; 99-74, s. 4] are Afghanistan and Somalia.

[20] Without forsaking his efforts to be landed under the provisions of section 46.04 of the *Immigration Act*, the principal applicant filed an application to be landed as a member of the UCRCC on July 19, 1999, some three months after the time when he was first eligible to file such an application. On September 21, 1999, the principal applicant was granted approval in

[19] Que ce soit sur l'initiative du défendeur ou d'une autre façon, le demandeur principal a appris que, six mois avant l'expiration de la période de cinq ans suivant la date de la reconnaissance de son statut de réfugié au sens de la Convention, il avait le droit de présenter une demande d'établissement au Canada à titre de membre de la CRCCSPI. Cette catégorie est définie comme suit au paragraphe 2(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*²:

2. (1) [. . .]

«réfugié au sens de la Convention se trouvant au Canada sans pièces d'identité» Réfugié au sens de la Convention, à la fois:

a) à qui le statut de réfugié au sens de la Convention est reconnu selon la Loi, les recours en appel et en contrôle judiciaire étant épuisés et cinq ans s'étant écoulés depuis la date de cette reconnaissance;

b) qui n'a fait l'objet d'aucune décision de la section du statut, en vertu du paragraphe 69.3(4) de la Loi, entraînant la perte ou l'annulation de son statut de réfugié au sens de la Convention;

c) dont le pays de nationalité ou, s'il est apatride, le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle est un pays mentionné à l'annexe XII, en état de trouble, qui n'a pas d'organe central pouvant délivrer des pièces d'identité;

d) qui a demandé le droit d'établissement à titre de réfugié au sens de la Convention à un agent d'immigration conformément au paragraphe 46.04(1) de la Loi, lequel droit lui a été refusé, en application du paragraphe 46.04(8) de la Loi, au seul motif qu'il n'était pas en possession d'un passeport ou d'un document de voyage en cours de validité ou de papiers d'identité acceptables;

e) qui a payé les droits qui s'appliquaient, au moment de la demande visée à l'alinéa d), à celle-ci conformément au *Règlement sur les droits exigibles—Loi sur l'immigration*.

Les pays mentionnés à l'annexe XII du *Règlement sur l'immigration de 1978* [édicte par DORS/97-86, art. 7; 99-74, art. 4] sont l'Afghanistan et la Somalie.

[20] Sans abandonner ses efforts pour obtenir le droit d'établissement en vertu des dispositions de l'article 46.04 de la *Loi sur l'immigration*, le demandeur principal a présenté une demande en vue d'obtenir le droit d'établissement à titre de membre de la CRCCSPI le 19 juillet 1999, environ trois mois après la date à laquelle il est devenu admissible aux fins de

principle for landing as a member of that class. He remained not landed at the date of hearing of this application, while “background and security checks” are being conducted.

[21] In the meantime, more than five years after the principal applicant was determined under Canadian law to be a Convention refugee as against Afghanistan, his wife and children, whom he had not seen for over six years as of March 30, 1999, continue to languish in limbo in Pakistan. The principal applicant himself remains in suspended animation in Canada. His children continue to grow older. One of his children is now of an age where he can no longer sponsor that child as a dependant. Another apparently approaches that age.

CONTEXT

[22] The situation of the principal applicant herein and his family is apparently far from unique although, arguably at least, and certainly in the view of an officer of the respondent’s ministry in Islamabad, it is distinguishable from that of many persons determined to be Convention refugees who find themselves in Canada in similar situations. Certainly not all of those who find themselves in similar situations to the principal applicant will have a spouse, and children who are inexorably aging and therefore losing dependant status in relation to their father, in what the principal applicant describes as “deplorable conditions”, outside of this country. Not all families of similarly situated persons will have been separated in the manner in which this family finds itself.

[23] A Regulatory Impact Analysis Statement related to amendments to the *Immigration Regulations, 1978* that amended the definition “member of the undocumented Convention refugee in Canada class” in 1999³ provides some insight as to why the UCRCC was developed and the objectives to which it is directed.

la présentation de pareille demande. Le 21 septembre 1999, le demandeur principal a obtenu en principe le droit d’établissement à titre de membre de cette catégorie. À la date de l’audition de la présente demande, il n’avait toujours pas obtenu le droit d’établissement, étant donné la vérification [TRADUCTION] «des antécédents et les contrôles de sécurité» en cours.

[21] Dans l’intervalle, plus de cinq ans après que le statut de réfugié au sens de la Convention eut été reconnu au demandeur principal sous le régime du droit canadien contre l’Afghanistan, sa conjointe et ses enfants, qu’il n’a pas vus depuis plus de six ans au 30 mars 1999, continuent à languir au Pakistan. La situation du demandeur principal lui-même est encore incertaine au Canada. Ses enfants continuent à grandir. L’un d’eux a maintenant atteint l’âge où le demandeur principal ne peut plus le parrainer à titre de personne à sa charge. Il en sera apparemment bientôt de même pour un autre enfant.

LE CONTEXTE

[22] La situation du demandeur principal et de sa famille est apparemment loin d’être unique en son genre, même si, comme le croyait à coup sûr un agent de ministère du défendeur à Islamabad, cette situation peut être considérée comme différente de celle de nombreux intéressés reconnus à titre de réfugiés au sens de la Convention qui sont dans une situation similaire au Canada. De toute évidence, pareils intéressés n’ont pas tous une conjointe et des enfants qui vieillissent en dehors du Canada d’une façon inexorable et qui perdent le statut de personne à la charge de leur père, dans des conditions que le demandeur principal qualifie de [TRADUCTION] «déplorables». Les familles des intéressés qui se trouvent dans une situation similaire ne sont pas toutes séparées de la façon dont l’est la famille ici en cause.

[23] Un Résumé de l’étude d’impact de la réglementation concernant les modifications apportées au *Règlement sur l’immigration de 1978* par lesquelles la définition de l’expression «réfugié au sens de la Convention se trouvant au Canada sans pièces d’identité» a été modifiée en 1999³ nous permet de compren-

The Regulatory Impact Analysis Statement reads in part as follows:

Paragraph 114(1)(e) of the *Immigration Act* allows the Governor in Council to create classes of immigrants and to prescribe landing requirements in regulation in order to grant permanent resident status (landing) to persons on public policy or compassionate or humanitarian grounds. These amendments renew Schedule XII of the *Immigration Regulations, 1978*, i.e. the country list to which the regulations apply, as well as the sunset clause contained in the Regulations.

The Undocumented Convention Refugees in Canada Class (UCRCC) was created as a class for public policy reasons. The creation of this class allows for the grant of permanent residence to undocumented refugees from specified countries—currently Somalia and Afghanistan. Special provision has been made for citizens of these countries in recognition of the fact that extreme turmoil exists within both countries and that that turmoil has prevented and continues to prevent refugees who are citizens or nationals of Somalia and Afghanistan from complying with the current legislative requirement for passport, travel document or other satisfactory identity document before being granted permanent residence in Canada. In both these cases, the lack of an effective central government has meant that, for some time, no reliable identity documents, in any official form, have been available to citizens or nationals of the two countries.

...

Since there was no exception to the requirement for an identity document, a growing number of Convention refugees who lacked a satisfactory identity document were not granted permanent residence status. Prior to the creation of the UCRCC Class, many faced indefinite and possibly perpetual inability to comply with the requirements for permanent residence status. A refugee lacking a satisfactory identity document could not sponsor the admission to Canada of immediate family members who remain abroad, could never aspire to Canadian citizenship, and would not, as a result, ever become fully intergrated into Canadian society. At the time the UCRCC provisions were implemented, it was estimated that there were approximately 7,500 refugees in Canada whose country of origin was Somalia or Afghanistan and who had not been granted permanent residence due to lack of a satisfactory identity document.

It was recognized that the great majority of persons in this situation were genuine refugees who, through no fault of

dre pourquoi la CRCCSPI a été établie ainsi que les objectifs visés. Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation se lit en partie comme suit:

L'alinéa 114(1)(e) de la *Loi sur l'immigration* autorise le gouverneur en conseil à créer des catégories d'immigrants et à préciser par règlement des exigences relatives à l'établissement afin d'accorder le statut de résident permanent (l'établissement) pour des motifs humanitaires ou d'intérêt public. Les présentes modifications au Règlement sur l'immigration ont pour but de renouveler l'Annexe XII du *Règlement sur l'immigration de 1978*, soit la liste des pays pour lesquels ces dispositions réglementaires s'appliquent, ainsi que la clause de temporarisation prévue relativement à ces dispositions.

La catégorie des réfugiés au sens de la Convention se trouvant au Canada sans pièces d'identité (CRCCSPI) a été créée pour des motifs d'intérêt public. Elle permet d'accorder la résidence permanente à des réfugiés sans document provenant de pays déterminés — actuellement l'Afghanistan et la Somalie. Des dispositions spéciales ont été prises dans le cas de ces deux pays parce qu'il y est survenu des troubles extrêmes, et que ces troubles ont empêché et continuent d'empêcher des réfugiés qui sont des citoyens ou des ressortissants de ces pays de se conformer à l'exigence de la Loi selon laquelle ils doivent être en possession d'un passeport, d'un document de voyage ou d'une autre pièce d'identité acceptable pour que la résidence permanente au Canada puisse leur être octroyée. Dans les deux cas visés, il n'a pas été possible depuis un bon moment aux citoyens et aux ressortissants de ces deux pays d'obtenir des papiers d'identité acceptables, sous une forme officielle quelconque, à cause de l'absence d'un gouvernement central dûment établi.

[. . .]

Comme on exigeait une pièce d'identité sans faire d'exception, de plus en plus de réfugiés au sens de la Convention n'obtenaient pas le statut de résident permanent faute de posséder une pièce d'identité acceptable. Avant l'établissement de la catégorie des CRCCSPI, de nombreuses personnes risquaient de se trouver dans l'impossibilité pour une période indéterminée, et peut-être pour toujours, de se conformer aux exigences relatives à la résidence permanente. Un réfugié sans pièce d'identité acceptable ne pouvait pas parrainer l'admission au Canada de membres de sa famille immédiate se trouvant à l'étranger, ne pouvait pas aspirer à obtenir la citoyenneté canadienne et ne pouvait pas, par conséquent, s'intégrer pleinement à la société canadienne. Au moment où les dispositions relatives à la CRCCSPI ont été mises en œuvre, on estimait qu'il y avait au Canada quelque 7 500 réfugiés venant de Somalie ou d'Afghanistan qui n'avaient pu obtenir la résidence permanente parce qu'ils n'avaient pas de pièces d'identité acceptables.

On a reconnu que la grande majorité des personnes dans cette situation étaient d'authentiques réfugiés qui, sans qu'il

their own, were unable to obtain an identity document from their country of origin due to existence within the country of turmoil to the extent that there was (and still is) no central authority in place able to issue identity documents. It was also recognized that our desire to facilitate landing for refugees from such countries must be balanced with our commitment to protect Canada from the small minority of individuals who would willfully conceal their identity or country of origin, for the purpose of hiding information that could adversely affect their entitlement to protection in Canada. In this regard, UCRCC class applicants are required to make a solemn declaration regarding the accuracy and completeness of the information provided with respect to identity. This declaration confirms that the information is consistent with that provided to the Refugee Division when the refugee claim was made, or identifies and explains any differences between the information provided now and that provided at the time of the refugee claim.

A principal eligibility criterion for UCRCC is the passage of a significant period of time from the date of determination of Convention refugee status. The current waiting period is of five years. As part of new directions for immigration and refugee policy and legislation, announced on January 6, 1999, the government is proposing balanced measures to strengthen the refugee protection system while maintaining the safety of Canadian society, including the reduction of the waiting period for undocumented refugees from five to three years.

The waiting period provides a necessary balance between providing protection to those individuals with a well-founded fear of persecution and safeguarding Canada and Canadians against those individuals who would abuse Canada's generosity by willfully concealing their identities in order to hide a criminal past or conceal their true country of origin. The waiting period allows the opportunity of detecting, often with the assistance of the communities of which they are members, those with histories of criminality, human rights abuses, or other activities that would exclude them from the benefits to which refugees are entitled under the United Nations Convention relating to the status of Refugees (Geneva Convention). As well the passage of time allows for these refugees to establish their ongoing willingness to respect the laws and norms of Canadian society. Assessment of their conduct during this time in Canada serves as a substitute for the background checks that are normally conducted on all immigrants, including refugees, since background checks are of limited effectiveness when the name of the individual cannot be confirmed or any of the personal information corroborated by official records.

y ait faute de leur part, ne pouvaient pas obtenir une pièce d'identité de leur pays d'origine parce que celui-ci vivait des troubles tels qu'il n'y avait pas sur place un pouvoir central en mesure de délivrer des pièces d'identité (et qu'il n'y en a toujours pas). On a également reconnu qu'il fallait concilier notre désir de faciliter l'établissement de réfugiés provenant de ces pays avec notre engagement à protéger le Canada contre la faible minorité de personnes cachant délibérément leur identité ou leur pays d'origine afin de dissimuler des renseignements qui pourraient les empêcher d'avoir droit à la protection du Canada. A cet égard, les demandeurs de la catégorie des RCCSPI sont tenus de faire une déclaration solennelle concernant l'exactitude et l'intégralité des renseignements fournis au sujet de l'identité. Cette déclaration confirme que les renseignements sont conformes à ceux donnés à la Section du statut du réfugié au moment de la présentation de la revendication du statut de réfugié, ou précisent et expliquent tout écart entre les renseignements actuels et ceux donnés au moment de la revendication du statut de réfugié.

Un des principaux critères pour pouvoir être reconnu comme un membre de la catégorie des RCCSPI est qu'il faut qu'une importante période de temps se soit écoulée depuis la reconnaissance du statut de réfugié. Actuellement, la période d'attente est de cinq ans. Dans le cadre de nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés annoncées le 6 janvier 1999, le gouvernement propose un ensemble cohérent de mesures visant à renforcer le système de protection des réfugiés tout en assurant la sécurité des Canadiens; ces mesures proposées comprennent la réduction de cinq à trois ans de la période d'attente pour la catégorie des réfugiés sans papiers.

La période d'attente garantit l'équilibre nécessaire entre notre obligation d'offrir notre protection à des personnes qui craignent avec raison d'être persécutées et notre obligation de protéger les Canadiens contre ceux qui voudraient abuser de notre générosité en cachant sciemment leur identité pour dissimuler un passé criminel ou leur vrai pays d'origine. Cette période nous donne la possibilité de détecter, souvent avec l'aide des collectivités auxquelles appartient ces personnes, celles qui ont un passé criminel, ont commis des violations des droits de la personne ou sont impliquées dans d'autres activités qui les excluraient des avantages reconnus aux réfugiés par la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés (Convention de Genève). Les années d'attente permettent également à ces réfugiés de démontrer qu'ils sont désireux de respecter les lois canadiennes et les règles de notre société. L'évaluation de leur comportement pendant cette période au Canada remplace la vérification des antécédents normalement effectuée pour tous les immigrants, y compris les réfugiés, étant donné que l'efficacité de ce genre de vérifications est limitée si ni le nom de la personne visée ni les renseignements personnels la concernant ne peuvent être confirmés par des registres officiels.

To be eligible for consideration for membership in the class, the person must: have been determined to be a Convention refugee in Canada; have not had his or her Convention refugee determination revoked; be a national of, or, if stateless, a former habitual resident of a country recognized as in turmoil and therefore unable to issue identity documents; have applied for permanent residence under the regular application process in place for persons determined to be Convention refugees; have paid all applicable fees associated with that application; and, not have been granted permanent residence for the sole reason of lack of a satisfactory identity document (for example, there are no serious criminality or security barriers to the granting of permanent residence).

A member of the Class is eligible to include in the UCRCC application for permanent residence only those dependants who were included on the original application for permanent residence and who have resided in Canada since the time of that application. An exception to the requirement that dependants have been residing in Canada since the time of that application is provided for any eligible dependants who came to Canada before the date on which public notice of the Government's intent to create the Class was given (November 16, 1996). This provision differs from the current rule respecting inclusion of dependants of Convention refugees in applications for landing pursuant to subsection 46.04(1) of the Act. It was introduced in recognition of the fact that these refugees are adversely affected by lack of documentary proof of relationship. Because of the inordinate processing delays that would otherwise result, the non-inclusion of dependants outside of Canada is intended to facilitate the earliest possible conclusion of the application for permanent residence under this class for the member and any dependants in Canada. [Emphasis added.]

COMMENTARY

[24] Four points from the foregoing quotation from the Regulatory Impact Analysis Statement accompanying amendments to the *Immigration Regulations, 1978* as they relate to the definition "member of the undocumented Convention refugee in Canada class" are worthy of note. First, as at the date of the implementation of the UCRCC program, the class in question was not small: it was estimated to include approximately 7,500 refugees in Canada whose country of origin was Somalia or Afghanistan and who had not been granted permanent residence due to a lack of satisfactory

Pour être admissible à la catégorie des RCCSPI, l'intéressé doit satisfaire aux conditions suivantes: le statut de réfugié au sens de la Convention lui a été reconnu au Canada; le statut de réfugié au sens de la Convention ne lui a pas été retiré; l'intéressé est un ressortissant d'un pays reconnu comme étant en plein bouleversement et donc incapable de délivrer des documents d'identité, ou, s'il est apatride, il avait antérieurement sa résidence habituelle dans un tel pays; il a demandé la résidence permanente en suivant les formalités prévues pour les personnes auxquelles le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu, a payé tous les droits exigibles pour l'examen de cette demande, et n'a pas reçu le statut de résident permanent pour le seul motif qu'il ne peut fournir un document d'identité acceptable (par exemple, il n'y a pas de motifs sérieux de criminalité ou de sécurité qui empêchent de lui accorder la résidence permanente.)

Les membres de la catégorie des RCCSPI n'ont le droit d'inclure dans leur demande de résidence permanente que les personnes à leur charge qui étaient incluses dans la demande originale de résidence permanente et qui ont résidé au Canada depuis cette première demande. Il est fait exception, pour les personnes à charge admissibles qui sont arrivées au Canada avant la date où le gouvernement a fait publiquement connaître son intention d'établir la catégorie (16 novembre 1996), a l'obligation d'avoir résidé au Canada depuis la date de la demande originale. Cette disposition diffère de la règle actuelle concernant l'inclusion des personnes à charge dans les demandes de résidence permanente présentées par des réfugiés au sens de la Convention en application du paragraphe 46.04(1) de la Loi. Elle a été proposée parce que le fait de ne pas avoir de papiers d'identité prouvant la relation avec les personnes à leur charge nuit à ces réfugiés. Pour accélérer au maximum le règlement de la demande de résidence permanente des réfugiés de cette catégorie et de toutes les personnes à leur charge déjà au Canada, les personnes à charge encore à l'étranger n'ont pas été incluses, car les délais de traitement seraient extrêmement longs. [Non souligné dans l'original.]

COMMENTAIRE

[24] Il vaut la peine de noter quatre points du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation précitée qui est joint aux modifications apportées au *Règlement sur l'immigration de 1978* telles qu'elles se rapportent à la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention se trouvant au Canada sans pièces d'identité». Premièrement, à la date d'entrée en vigueur du programme concernant la CRCCSPI, la catégorie en question n'était pas négligeable: on estimait qu'il y avait au Canada environ 7 500 réfugiés venant de Somalie ou d'Afghanistan qui n'avaient

identity documents. That number does not reflect the number of dependants both within Canada and outside Canada who had not themselves been found to be Convention refugees. Second, the government was contemplating the reduction of the waiting period for members of the UCRCC from five years to three years. Third, the class hardly benefits dependants outside Canada. Fourth, the waiting period was intended to be used to allow identification of non-deserving claimants. There was no evidence before the Court in this matter to demonstrate that the waiting period had been so used by the respondent in the case of the principal applicant. To the contrary, the respondent would appear to have adopted an entirely passive role throughout the waiting period.

ANALYSIS

[25] The foregoing background, context and brief commentary on the Regulatory Impact Analysis Statement indicates, to this judge at least, that the respondent has demonstrated a remarkably cavalier attitude toward the hardships that the principal applicant and his family members have been enduring. Communication with the principal applicant would appear to have been less than full and open. Identity documents thought to be less than adequate were never sent for verification when they should have been and were alleged to have been. The difference in philosophy demonstrated in the communication from a visa officer in the respondent's ministry in Islamabad from the philosophy reflected in the actions or inactions of officers in the same ministry here in Canada appears to have been dramatic. I am left with the firm impression that if this application for judicial review had not been initiated on behalf of the principal applicant and his family members, many of the potential embarrassments for the respondent's officials, and perhaps indeed for the respondent herself, might have gone unnoticed.

[26] Despite this application, the process is ongoing. In an affidavit sworn December 10, 1999, the respondent's affiant attests:

pas pu obtenir la résidence permanente parce qu'ils n'avaient pas de pièces d'identité acceptables. Ce nombre ne comprend pas les personnes à la charge d'un intéressé, tant au Canada qu'à l'étranger, qui n'avaient pas elles-mêmes été reconnues à titre de réfugiés au sens de la Convention. Deuxièmement, le gouvernement songeait à réduire de cinq à trois ans la période d'attente dans le cas des membres de la CRCCSPI. Troisièmement, la catégorie en question est à peine avantageuse pour les personnes à la charge d'un intéressé qui sont en dehors du Canada. Quatrièmement, la période d'attente devait servir à permettre d'identifier les demandeurs non prometteurs. En l'espèce, la Cour ne dispose d'aucun élément de preuve tendant à démontrer que la période d'attente a servi à cette fin dans le cas du demandeur principal ici en cause. Au contraire, le défendeur semble n'avoir absolument rien fait pendant toute la période.

ANALYSE

[25] Les faits susmentionnés, le contexte et le bref commentaire qui a été fait au sujet du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation montrent, à mes yeux du moins, que le défendeur a manifesté une attitude remarquablement cavalière en ce qui concerne les épreuves auxquelles ont fait face le demandeur principal et les membres de sa famille. Il semble que la communication avec le demandeur principal ait grandement laissé à désirer. Les papiers d'identité qui n'étaient pas jugés adéquats n'ont jamais été envoyés pour vérification alors qu'ils auraient dû l'être et qu'il a été allégué qu'ils l'avaient été. La différence de philosophie dont font foi la communication d'un agent des visas du ministère du défendeur, à Islamabad, d'une part, et les actions ou l'inaction des agents du même ministère ici au Canada d'autre part, semble dramatique. J'ai la nette impression que si la présente demande de contrôle judiciaire n'avait pas été présentée pour le compte du demandeur principal et des membres de sa famille, un grand nombre d'embarras susceptibles d'être causés aux agents du défendeur, et peut-être bien au défendeur lui-même, auraient fort bien pu passer inaperçus.

[26] Malgré cette demande, le traitement se poursuit. Dans un affidavit daté du 10 décembre 1999, le déposant du défendeur déclare ce qui suit:

Currently, his [the principal applicant's] application is pending the results of his security and criminal clearances. The Applicant's landing will be authorized when the CSIS and RCMP results are received as having been passed. As of the date of this affidavit, the results of the background checks have not yet been received.

[27] No assurances are provided to the principal applicant, his family members or this Court as to when the CSIS and RCMP "results" might be received. The respondent appears content to respond to the applicants and this Court "when she is ready". In the meantime, she urges that we all "be patient". As indicated earlier in these reasons, in the meantime, the principal applicant's children are aging with the result that more might cease to be eligible for sponsorship to Canada by the principal applicant. The time that the principal applicant and his family members have been separated from one another continues to lengthen. And the respondent continues to hold any identity documents that might conceivably facilitate a reunion, somewhere, between the principal applicant and his spouse and children.

[28] All of the foregoing being said, it is the action, or inaction of the respondent in failing to land the principal applicant under subsection 46.04 of the *Immigration Act* and, on the basis thereof, to issue immigrant visas to the other applicants herein that is under review in this application, not the treatment of the principal applicant under the UCRCC and any failure to lay an effective foundation in the five years preceding the principal applicant's claim to qualify as a member of that class.

Jurisdiction

[29] Neither party to this application for judicial review, either in written material or through counsel during the hearing, questioned this Court's jurisdiction to deal with this application for judicial review of what the applicants, in their application for judicial review, described as a "non-decision of the Respondent" and what I, in an earlier decision,⁴ described as a "course of conduct". On the facts of this matter,

[TRADUCTION] À l'heure actuelle, sa demande [celle du demandeur principal] est en suspens en attendant les résultats du contrôle de sécurité et l'attestation d'absence de casier judiciaire. Le droit d'établissement ne sera accordé que sur réception d'un compte rendu favorable de la part du SCRS et de la GRC. À ce jour, les résultats de la vérification des antécédents n'ont pas encore été reçus.

[27] On ne donne aucune garantie au demandeur principal, aux membres de sa famille ou à la Cour au sujet du moment où les «comptes rendus» du SCRS et de la GRC pourraient être reçus. Le ministre défendeur semble se contenter de dire aux demandeurs et à la Cour qu'elle répondra [TRADUCTION] «lorsqu'elle sera prête à le faire». Dans l'intervalle, elle affirme que nous devons tous [TRADUCTION] «être patients». Comme il en a déjà été fait mention dans les présents motifs, les enfants du demandeur principal vieillissent dans l'intervalle, de sorte qu'ils pourraient bien ne plus pouvoir être parrainés par le demandeur principal au Canada. La période pendant laquelle le demandeur principal et les membres de sa famille ont été séparés les uns des autres se prolonge. Et le défendeur conserve les papiers d'identité qui pourraient bien faciliter la réunion du demandeur principal, de sa conjointe et de ses enfants.

[28] Cela dit, il est ici question de l'action ou de l'inaction du défendeur, qui n'a pas accordé le droit d'établissement au demandeur principal en vertu de l'article 46.04 de la *Loi sur l'immigration* et qui n'a donc pas délivré de visas d'immigrants aux autres demandeurs en cause, plutôt que de la façon dont le demandeur principal a été traité à titre de membre de la CRCCSPI et de l'omission d'établir des fondements efficaces au cours des cinq années qui ont précédé la date à laquelle le demandeur principal a demandé à être admis à titre de membre de cette catégorie.

La compétence

[29] Ni l'une ni l'autre des parties à la présente demande de contrôle judiciaire, que ce soit dans la documentation écrite ou par l'entremise des avocats à l'audience, n'a remis en question la compétence de la Cour pour examiner en contrôle judiciaire ce que les demandeurs ont appelé une [TRADUCTION] «absence de décision de la part du défendeur» et ce que j'ai appelé une «ligne de conduite» dans une décision antérieure⁴.

there were at least three decisions within the context of the “non-decision” or “course of conduct”; two rejections of identity documents prior to the date of filing of the application for judicial review, and a further rejection of an identity document following commencement of the application. Each of the three decisions was carefully described as not being a definitive rejection of the principal applicant’s application for landing under section 46.04 of the *Immigration Act*.

[30] I am satisfied that it is now beyond doubt that this Court has jurisdiction to entertain an application such as this under section 18.1 of the *Federal Court Act*.⁵ In *Krause v. Canada*,⁶ Mr. Justice Stone, for the Court, wrote at paragraph 21 [page 491]:

The appellants point out that the drafters of section 18.1 employed language elsewhere in its text which, in their submission, is designed to accommodate an application for both a section 18 remedy *per se* and such other remedy as is provided for in subsection 18.1(3). Thus in subsection 18.1(1), the words “anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought” appear. The Motions Judge . . . was of the view that the word “matter” as repeated in former Rule 1602 is “reflective . . . of the necessity to find a word to cover a variety of administrative actions.” I respectfully agree. Further support for that view was expressed after Bill C-38 which proposed this change was adopted, but before it came into force. Indeed, it seems to me that the word “matter” does embrace not only a “decision or order” but any matter in respect of which a remedy may be available under section 18 of the *Federal Court Act*. [Citation omitted.]

At paragraph 23 [page 492], Mr. Justice Stone wrote:

In my view, the time limit imposed by subsection 18.1(2) does not bar the appellants from seeking relief by way of *mandamus*, prohibition and declaration.

Finally, at paragraph 24 [page 492], the Court wrote:

I am satisfied that the exercise of the jurisdiction under section 18 does not depend on the existence of a “decision or order.”

[31] In summary then, I am satisfied that this Court has jurisdiction to review the “course of conduct” that

Compte tenu des faits de l’affaire, au moins trois décisions ont été prises dans le contexte de l’«absence de décision» ou de la «ligne de conduite», à savoir deux rejets des papiers d’identité avant la date de présentation de la demande de contrôle judiciaire et un autre rejet de papiers d’identité après la présentation de la demande. Dans chacune des trois décisions, on a veillé à préciser qu’il ne s’agissait pas d’un rejet définitif de la demande d’établissement présentée par le demandeur principal en vertu de l’article 46.04 de la *Loi sur l’immigration*.

[30] Je suis convaincu qu’il est maintenant certain que la Cour a compétence pour entendre une demande comme la présente en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*.⁵ Dans l’arrêt *Krause c. Canada*,⁶ le juge Stone, au nom de la Cour, a dit ce qui suit, au paragraphe 21 [page 491]:

Ils font observer que la formulation de l’article 18.1 est telle que celui-ci embrasse le recours tendant au redressement spécifiquement prévu à l’article 18 et tout autre redressement que prévoit le paragraphe 18.1(3). Tel est le sens du membre de phrase «quiconque est directement touché par l’objet de la demande» qui figure au paragraphe 18.1(1). Selon la juge des requêtes [. . .], le concept d’«objet de la demande», tel qu’il se retrouve dans l’ancienne Règle 1602, exprime «la nécessité de trouver des mots pour désigner diverses mesures administratives». J’en conviens. Le même avis a été exprimé après l’adoption mais avant l’entrée en vigueur de la loi C-38, qui opérerait cette modification. En effet, il me semble que le concept d’«objet de la demande» embrasse non seulement les «décisions» mais encore toute question à l’égard de laquelle il est possible d’obtenir une réparation en application de l’article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. [Renvoi omis.]

Au paragraphe 23 [page 492], le juge Stone a fait la remarque suivante:

À mon avis, le délai prévu au paragraphe 18.1(2) ne fait pas que les appelants soient irrecevables à agir en *mandamus*, en prohibition ou en jugement déclaratoire.

Enfin, au paragraphe 24 [page 492], la Cour a dit ce qui suit:

L’exercice de la compétence prévue à l’article 18 n’est pas subordonné à l’existence d’une «décision ou ordonnance».

[31] Bref, je suis convaincu que la Cour a compétence pour examiner la «ligne de conduite» ici en

is before me, and, on the facts of this matter, there is no time bar against the applicants seeking relief by way of *mandamus*, prohibition and declaration. To this list, I would add *certiorari*.

Reviewable errors

[32] The interview of the principal applicant on April 20, 1998 is of critical importance to my determination herein. The only sworn evidence that is before the Court as to what transpired at that interview comes from the principal applicant himself. The interviewing officer's notes of the interview, contained in the tribunal record, are to the following effect:

Unable to land subject this date as identification presented unacceptable. He presented Afghanistani driver's license which does not provide proof of citizenship, country of birth or date of birth. He also presented an Afghanistani passport which was issued in New York in March 1996. He stated that this passport was issued on the basis of his Canadian social insurance card. [Emphasis added.]

[33] The principal applicant attests that he was handed a letter at the close of the interview. A copy of the letter is an exhibit to his affidavit and a further copy appears in the tribunal record. It is a form letter in which "Xs" have been placed in boxes beside the following statements: "You have not presented sufficient identification"; and "Further processing is required." The letter provides no further explanation or guidance to the principal applicant. More particularly, no reasons whatsoever are provided as to why the identity documentation presented by the principal applicant was determined to be insufficient. This, despite the fact that the form letter provided space for such an explanation.

[34] As indicated earlier in these reasons, the respondent again wrote to the principal applicant on September 14, 1998. That letter reads in part as follows:

This will acknowledge receipt of the documents you submitted to this office in support of your application for

cause; et, vu les faits de l'affaire, il n'y a pas de délai de prescription qui ferait que les demandeurs sont empêchés d'obtenir un bref de *mandamus* ou de prohibition ou un jugement déclaratoire, et j'ajouterais un bref de *certiorari*.

Erreurs susceptibles de révision

[32] L'entrevue du demandeur principal, le 20 avril 1998, a une importance cruciale aux fins de la décision que je rendrai en l'espèce. Le seul témoignage sous serment dont dispose la Cour au sujet de ce qui s'est produit à l'entrevue est celui du demandeur principal lui-même. Les notes du préposé à l'entrevue, qui sont incluses dans le dossier du tribunal, sont ainsi libellées:

[TRADUCTION] Il est impossible d'accorder le droit d'établissement à l'intéressé en ce moment, étant donné que les pièces d'identité qui ont été présentées sont inacceptables. L'intéressé a présenté un permis de conduire de l'Afghanistan qui n'indique pas sa citoyenneté, le pays où il est né ou sa date de naissance. Il a également présenté un passeport de l'Afghanistan qui a été délivré à New York au mois de mars 1996. Il a déclaré que ce passeport avait été délivré sur la base de sa carte d'assurance sociale canadienne. [Non souligné dans l'original.]

[33] Le demandeur principal déclare qu'on lui a remis une lettre à la fin de l'entrevue. Une copie de la lettre est jointe à son affidavit et une autre copie se trouve dans le dossier du tribunal. Il s'agit d'une lettre type dans laquelle des «X» ont été inscrits dans des cases à côté des déclarations suivantes: [TRADUCTION] «Vous n'avez pas présenté un nombre suffisant de pièces d'identité» et: [TRADUCTION] «Il faut poursuivre le traitement». La lettre ne fournit aucune autre explication ou instruction à l'intention du demandeur principal. Plus précisément, aucun motif n'est fourni au sujet de la raison pour laquelle les papiers d'identité présentés par le demandeur principal ont été jugés insuffisants, et ce, même si un espace est prévu à cette fin dans la lettre type.

[34] Comme je l'ai déjà mentionné dans les présents motifs, le défendeur a envoyé une autre lettre au demandeur principal le 14 septembre 1998. Cette lettre se lit en partie comme suit:

[TRADUCTION] Nous accusons par la présente réception des documents que vous nous avez soumis à l'appui de votre

permanent residence. It has been determined that these documents do not meet Immigration requirements in supporting your identity. Moreover, the documents have been seized as per Section 110(2) of the Immigration Act. A copy of the seizure form is attached for your records.

If you subsequently obtain original identity documents, please forward them as soon as possible to this office. In the meantime, your application will be held in abeyance.

[35] Once again, the identity documents in question are not identified. Further, as noted earlier in these reasons, not all identity documents submitted were seized, and no follow-up or feedback was ever requested with respect to the documents that were seized despite the fact that the "seizure form[s]" indicate that feedback had been requested.

[36] More than four months after this application for judicial review was filed, the respondent wrote to the principal applicant on June 22, 1999. The relevant portions of that letter are quoted earlier in these reasons.

[37] As of the date on which this application for judicial review was filed, and continuing through to the date of the hearing of this application before me, I am satisfied that the respondent committed reviewable error in her processing of the principal applicant's application for landing. For ease of reference, subsection 46.04(8) is repeated here:

46.04 . . .

(8) An immigration officer shall not grant landing either to an applicant under subsection (1) or to any dependant of the applicant until the applicant is in possession of a valid and subsisting passport or travel document or a satisfactory identity document. [Emphasis added.]

[38] As noted earlier in these reasons, the principal applicant was advised by letter dated January 23, 1996 that additional identity documentation was required. A copy of a passport was specifically identified as appropriate identity documentation. The principal applicant applied through the Afghan Consulate General in New York City for an Afghan passport and obtained one. It was valid from March 11, 1996 to

demande de résidence permanente. Nous avons conclu que ces documents ne satisfont pas aux exigences de l'Immigration en ce qui a trait à l'établissement de votre identité. En outre, nous avons saisi les documents conformément au paragraphe 110(2) de la Loi sur l'immigration. Une copie du formulaire de saisie est jointe à vos dossiers.

Si vous obtenez subséquemment les originaux de vos papiers d'identité, veuillez nous les transmettre le plus tôt possible. Dans l'intervalle, votre demande sera laissée en suspens.

[35] Encore une fois, la nature des papiers d'identité en question n'est pas précisée. En outre, comme je l'ai déjà mentionné dans les présents motifs, les papiers d'identité qui ont été soumis n'ont pas tous été saisis, et aucun suivi ou aucune information en retour n'ont été demandés à l'égard des documents qui avaient été saisis, et ce, même si, selon le «formulaire de saisie», des informations en retour avaient été demandées.

[36] Plus de quatre mois après la présentation de la présente demande de contrôle judiciaire, le défendeur a envoyé une lettre au demandeur principal, le 22 juin 1999. Les passages pertinents de cette lettre ont déjà été cités dans les présents motifs.

[37] À la date à laquelle la présente demande de contrôle judiciaire a été présentée, et par la suite jusqu'à la date de l'audition de cette demande dont je suis ici saisi, je suis convaincu que le défendeur a commis une erreur susceptible de révision en traitant la demande d'établissement du demandeur principal. Pour plus de commodité, je reproduirai de nouveau le paragraphe 46.04(8):

46.04 [. . .]

(8) Tant que l'intéressé n'est pas en possession d'un passeport ou d'un document de voyage en cours de validité ou de papiers d'identité acceptables, l'agent d'immigration est tenu de lui refuser, ainsi qu'aux personnes à sa charge, le droit d'établissement. [Non souligné dans l'original.]

[38] Comme je l'ai déjà mentionné dans les présents motifs, on a informé le demandeur principal par une lettre datée du 23 janvier 1996 qu'il devait fournir des papiers d'identité additionnels. Il a expressément été mentionné qu'une copie de son passeport constituait une pièce d'identité appropriée. Le demandeur principal a demandé un passeport de l'Afghanistan par l'entremise du consulat général de l'Afghanistan à

March 10, 1997. Counsel for the applicant forwarded a notarized copy of the passport to the respondent under cover of a letter dated March 21, 1996, clearly at a time when the passport was “subsisting”.

[39] At the interview of the principal applicant on April 20, 1998, the principal applicant presented the original of the passport, then no longer “subsisting”, to the interviewing officer. According to the officer’s notes that appear in the tribunal record, the passport was rejected as an identity document, presumably because it was issued “on the basis of [the principal applicant’s] Canadian Social Insurance Card”.

[40] The bases on which officials of the Afghan government choose to issue passports is a matter for that government. The basis on which the principal applicant’s passport, apparently valid in the view of the Afghani officials in New York, and subsisting at the time the notarized copy of the passport was submitted, might not have been “satisfactory” to officials in the respondent’s ministry, but that is not the test. Subsection 46.04(8) of the *Immigration Act* speaks only of a “valid and subsisting” passport, not a valid and subsisting passport issued on a basis “satisfactory” to the respondent. The term “satisfactory” in that subsection modifies only “identity document[s]” other than valid and subsisting passports and travel documents. I am satisfied that this interpretation is supported by reference to the french language version of subsection 46.04(8).

[41] I conclude that the respondent erred in law in rejecting the passport submitted by the principal applicant for the purposes of subsection 46.04(8).

[42] Further, the respondent provided no explanation whatsoever, at least none that is before the Court, for the rejection of certain of the other identity documentation that was presented by the principal applicant at the April 20, 1998 meeting. The relevant sentence

New York, lequel lui a été délivré. Ce passeport était valide du 11 mars 1996 au 10 mars 1997. L’avocat du demandeur a transmis au défendeur une copie certifiée conforme du passeport avec une lettre d’envoi datée du 21 mars 1996, soit à un moment où le passeport était clairement «en cours de validité».

[39] À l’entrevue du 20 avril 1998, le demandeur principal a présenté au préposé à l’entrevue l’original du passeport, qui n’était plus «en cours de validité». Selon les notes du préposé qui ont été versées au dossier du tribunal, le passeport a été rejeté en tant que pièce d’identité, probablement parce qu’il avait été délivré [TRADUCTION] «sur la base de [la] carte d’assurance sociale canadienne [du demandeur principal]».

[40] Les raisons pour lesquelles les représentants du gouvernement de l’Afghanistan décident de délivrer un passeport relèvent de ce gouvernement. Les raisons pour lesquelles on avait délivré le passeport du demandeur principal, qui était apparemment valide selon les représentants de l’Afghanistan à New York et qui était en vigueur au moment où la copie certifiée conforme du passeport a été soumise, n’étaient peut-être pas «acceptables» aux yeux des représentants du ministère du défendeur, mais tel n’est pas le critère à appliquer. Le paragraphe 46.04(8) de la *Loi sur l’immigration* parle uniquement d’un passeport «en cours de validité» plutôt que d’un passeport en cours de validité jugé «acceptable» par le défendeur. Le mot «acceptables» figurant dans cette disposition se rapporte uniquement aux «papiers d’identité» autres qu’un passeport ou un document de voyage en cours de validité. À mon avis, cette interprétation est appuyée par la version française du paragraphe 46.04(8).

[41] Je conclus que le défendeur a commis une erreur de droit en rejetant le passeport soumis par le demandeur principal pour l’application du paragraphe 46.04(8).

[42] En outre, le défendeur n’a fourni absolument aucune explication, du moins devant la Cour, au sujet du rejet de certains autres papiers d’identité que le demandeur principal avait présentés à l’entrevue du 20 avril 1998. La phrase pertinente figurant dans la

contained in the respondent's letter to the principal applicant of September 14, 1998 to the effect:

It has been determined that these documents [not identified] do not meet immigration requirements in supporting your identity.

is no explanation or reasons at all. While the respondent might well have had good reasons for rejecting the principal applicant's Afghan driver's licence with a translation, his Ontario driver's licence card and his Ontario provincial health insurance card as "satisfactory identity document[s]", no explanation or reasons were given. Similarly, no explanation or reasons were given for the rejection of the affidavit of the principal applicant's brother attesting to the principal applicant's identity. I am not prepared to accept that the following sentence from the respondent's letter to the principal applicant of June 22, 1999 amounts to an explanation or reasons:

The identity document you have submitted does not meet the requirements of 46.04(8) of The Immigration Act.

That is not an explanation or reasons. Further, there is nothing to provide any assurance that the reference to "the identity document you have submitted" is a reference to the affidavit.

[43] In *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*⁷, Madam Justice L'Heureux-Dubé, in the context of an application for landing from within Canada on humanitarian and compassionate grounds, wrote at page 848:

In my opinion, it is now appropriate to recognize that, in certain circumstances, the duty of procedural fairness will require the provision of a written explanation for a decision. The strong arguments demonstrating the advantages of written reasons suggest that, in cases such as this where the decision has important significance for the individual, when there is statutory right of appeal, or in other circumstances, some form of reasons should be required. This requirement has been developing in the common law elsewhere. The circumstances of the case at bar, in my opinion, constitute one of the situations where reasons are necessary. The profound importance of an H & C decision to those affected, . . . militates in favour of a requirement that reasons be provided. It would be unfair for a person subject

lettre que le défendeur a envoyée au demandeur principal le 14 septembre 1998 est la suivante:

[TRADUCTION] Nous avons conclu que ces documents [sans autres précisions] ne satisfont pas aux exigences de l'immigration en ce qui a trait à l'établissement de votre identité.

Cela ne constitue absolument pas une explication ou un motif. Le défendeur avait peut-être bien des motifs valables de rejeter le permis de conduire de l'Afghanistan du demandeur principal auquel était joint une traduction, son permis de conduire de l'Ontario et sa carte d'assurance-maladie de l'Ontario en tant que «papiers d'identité acceptables», mais aucune explication et aucun motif n'ont été donnés. De même, aucune explication et aucun motif n'ont été donnés au sujet du rejet de l'affidavit dans lequel le frère du demandeur principal confirmait l'identité du demandeur principal. Je ne suis pas prêt à reconnaître que la phrase suivante de la lettre que le défendeur a envoyée au demandeur principal le 22 juin 1999 équivaut à une explication ou à un motif:

[TRADUCTION] Les papiers d'identité que vous avez soumis ne satisfont pas aux exigences du paragraphe 46.04(8) de la *Loi sur l'immigration*.

Cela ne constitue pas une explication ou un motif. En outre, rien ne permet de croire que par «les papiers d'identité que vous avez soumis», on entend l'affidavit.

[43] Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*⁷, M^{me} le juge L'Heureux-Dubé, dans le contexte d'une demande d'établissement présentée au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire, a dit ce qui suit à la page 848:

À mon avis, il est maintenant approprié de reconnaître que, dans certaines circonstances, l'obligation d'équité procédurale requerra une explication écrite de la décision. Les solides arguments démontrant les avantages de motifs écrits indiquent que, dans des cas comme en l'espèce où la décision revêt une grande importance pour l'individu, dans des cas où il existe un droit d'appel prévu par la loi, ou dans d'autres circonstances, une forme quelconque de motifs écrits est requise. Cette exigence est apparue dans la common law ailleurs. Les circonstances de l'espèce, à mon avis, constituent l'une de ces situations où des motifs écrits sont nécessaires. L'importance cruciale d'une décision d'ordre humanitaire pour les personnes visées, [. . .] milite en faveur de l'obligation de donner des motifs. Il serait

to a decision such as this one which is so critical to their future not to be told why the result was reached. [Citations omitted.]

[44] I am satisfied that precisely the same can be said here. To paraphrase the words of Madam Justice L'Heureux-Dubé, it would be unfair for a person or persons subject to a decision such as this one which is so critical to the future of the principal applicant and his family members not to be told why the result was reached. On this basis as well, I am satisfied that the respondent erred in a reviewable manner in not providing reasons for the rejection of the various identity documents provided by him, other than the marriage certificate and identity booklet where reasons were provided.

[45] In the result, this application for judicial review will be allowed.

RELIEFS

[46] All of the foregoing being said, there remains an issue as to the relief that this Court is in a position to grant to the principal applicant and his family members.

[47] The decisions of the respondent to reject the valid and subsisting passport submitted by the principal applicant in support of his application for landing and that of his dependants pursuant to section 46.04 of the *Immigration Act* and the various other identity documents submitted by him, other than his identity booklet and marriage certificate, are set aside and are referred back to the respondent for redetermination in accordance with law as interpreted in these reasons. Given the time that has elapsed since the original application by the principal applicant and his dependants, the respondent is urged to make the redetermination, and to provide the principal applicant with reasons for the result of the redetermination, as expeditiously as possible.

[48] I am satisfied the Court can order the return to the principal applicant of his seized identity booklet and his marriage certificate. The seizure of those

injuste à l'égard d'une personne visée par une telle décision, si essentielle pour son avenir, de ne pas lui expliquer pourquoi elle a été prise. [Renvois omis.]

[44] Je suis convaincu que l'on peut dire exactement la même chose dans ce cas-ci. Je paraphraserai le juge L'Heureux-Dubé en disant qu'il serait injuste à l'égard d'une personne ou de personnes visées par une décision telle que celle-ci, si essentielle pour l'avenir du demandeur principal et des membres de sa famille, de ne pas leur expliquer pourquoi elle a été prise. Cela étant, je suis également convaincu que le défendeur a commis une erreur susceptible de révision en ne fournissant pas de motifs pour justifier le rejet des divers papiers d'identité qui lui avaient été remis, à part le certificat de mariage et le carnet d'identité, pour lesquels des motifs ont été fournis.

[45] Par conséquent, la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie.

RÉPARATIONS

[46] Cela dit, il reste à savoir quelle réparation la Cour est en mesure d'accorder au demandeur principal et aux membres de sa famille.

[47] Les décisions que le défendeur a prises de rejeter le passeport en cours de validité que le demandeur principal avait soumis à l'appui de sa demande d'établissement et de celle des personnes à sa charge conformément à l'article 46.04 de la *Loi sur l'immigration*, ainsi que les divers autres papiers d'identité que celui-ci avait soumis, à part le carnet d'identité et le certificat de mariage, sont annulées et l'affaire est renvoyée au défendeur pour qu'elle soit décidée conformément au droit, tel qu'il est interprété dans les présents motifs. Étant donné le temps qui s'est écoulé depuis que la demande initiale du demandeur principal et des personnes à sa charge a été présentée, le défendeur devra, le plus tôt possible, rendre sa nouvelle décision et fournir au demandeur principal des motifs à l'appui.

[48] Je suis convaincu que la Cour peut ordonner au défendeur de retourner au demandeur principal le carnet d'identité et le certificat de mariage qui ont été

documents was purportedly effected under subsection 110(2) of the *Immigration Act*. The relevant portions of that subsection read as follows:

110. . . .

(2) An immigration officer may

. . .

(b) seize and hold at a port of entry or any other place in Canada any thing or document if the immigration officer believes on reasonable grounds that that action is required to facilitate the carrying out of any provision of this Act or the regulations; and

While the seizure may have been appropriate as being “required to facilitate the carrying out of any provision of this Act or the regulations”, there is no evidence before the Court that the documents were so used after their seizure given that they were never submitted for verification. In the circumstances, regardless of whatever worth these documents might have to the principal applicant, I can see no justification for the continued retention by the respondent.⁸

[49] Quashing or setting aside “non-decisions” is very close in nature to *mandamus* and, for reasons that follow, I am not satisfied that such relief is appropriate here. On the other hand, a form of declaration is I am satisfied, justified.

[50] Section 3 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 2] of the *Immigration Act* declares the objectives of Canadian immigration policy. It provides that Canadian immigration policy and the rules and regulations made under the *Immigration Act* shall be designed and administered in such a manner as to promote the domestic and international interests of Canada recognizing the following needs, among others:

3. . . .

(f) to ensure that any person who seeks admission to Canada on either a permanent or temporary basis is subject to standards of admission that do not discriminate in a manner inconsistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*;

saisis. La saisie de ces documents a censément été effectuée en vertu du paragraphe 110(2) de la *Loi sur l’immigration* dont les passages pertinents se lisent comme suit:

110. [. . .]

(2) L’agent d’immigration a le pouvoir:

[. . .]

b) de saisir et retenir, à un point d’entrée ou ailleurs au Canada, tous objets ou documents, lorsqu’il a des motifs raisonnables de croire qu’une telle mesure s’impose pour faciliter l’application de la présente loi et de ses règlements;

La saisie était peut-être légitime pour le motif qu’elle «s’impos[ait] pour faciliter l’application de la loi et de ses règlements», mais la Cour ne dispose d’aucun élément de preuve tendant à montrer que les documents ont été ainsi utilisés après la saisie, puisqu’ils n’ont jamais été soumis pour vérification. Dans ces conditions, indépendamment de la valeur que ces documents pourraient avoir pour le demandeur principal, je ne puis voir pourquoi il serait justifié pour le défendeur de les conserver⁸.

[49] Annuler une «absence de décision», se rapproche énormément d’un bref de *mandamus*; or, pour les motifs ci-après énoncés, je ne suis pas convaincu qu’il soit justifié d’accorder pareille réparation dans ce cas-ci. D’autre part, il est à mon avis justifié de rendre un jugement déclaratoire.

[50] L’article 3 [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 2] de la *Loi sur l’immigration* énonce les objectifs de la politique canadienne d’immigration. Il prévoit que la politique canadienne d’immigration ainsi que les règles et règlements pris en vertu de la *Loi sur l’immigration* visent, dans leur conception et leur mise en œuvre, à promouvoir les intérêts du pays sur les plans intérieur et international et reconnaissent notamment la nécessité:

3. [. . .]

f) de garantir que les personnes sollicitant leur admission au Canada à titre permanent ou temporaire soient soumises à des critères excluant toute discrimination contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés*;

(g) to fulfil Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted;

. . .

(i) to maintain and protect the health, safety and good order of Canadian society; and

(j) to promote international order and justice by denying the use of Canadian territory to persons who are likely to engage in criminal activity.

[51] Clearly there is a balance to be struck between the objectives reflected in paragraphs 3(f) and 3(g) quoted above and those reflected in paragraphs 3(i) and 3(j). On the facts of this matter, I am satisfied that the balance has been skewed to an unreasonable extent in favour of objectives 3(i) and 3(j) without any evidence being provided to the Court that those objectives have been diligently pursued in dealing with the situation of the principal applicant and his family members. In the result, my decision will include a declaration to the following effect:

It is hereby declared that, on the facts of this matter as summarized in reasons given for this order, the respondent has failed to properly balance the immigration objectives reflected in paragraphs 3(f) and (g) of the *Immigration Act* with those reflected in paragraphs 3(i) and (j) by failing to diligently and effectively pursue the application for landed immigrant status of the principal applicant, Nassim Mohammad Popal and of the members of his family who are co-applicants in this application, while at the same time failing to act diligently to protect the safety and good order of Canadian society and to promote international order and justice by denying the use of Canadian territory to persons who are likely to engage in criminal activity.

[52] Relief in the nature of *mandamus*, beyond what I am prepared to grant regarding return of identity documents, is more problematic. In *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*,⁹ Mr. Justice Robertson, for the Court, described "several principal requirements" that must be satisfied before *mandamus* will issue. Given the reliefs that I am prepared to provide, against those principal requirements, I am not satisfied that further relief by way of *mandamus* is here justified.

g) de remplir, envers les réfugiés, les obligations imposées au Canada par le droit international et de continuer à faire honneur à la tradition humanitaire du pays à l'endroit des personnes déplacées ou persécutées;

[. . .]

i) de maintenir et de garantir la santé, la sécurité et l'ordre public au Canada;

j) de promouvoir l'ordre et la justice sur le plan international en n'acceptant pas sur le territoire canadien des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles.

[51] À coup sûr, il faut établir l'équilibre entre les objectifs mentionnés aux alinéas 3f) et 3g) précités et ceux qui sont mentionnés aux alinéas 3i) et 3j). Vu les faits de l'espèce, je suis convaincu que l'équilibre a été rompu d'une façon déraisonnable en faveur des objectifs mentionnés aux alinéas 3i) et 3j) sans qu'il ait été établi devant la Cour que ces objectifs ont été poursuivis avec diligence lorsqu'il s'est agi d'examiner le cas du demandeur principal et des membres de sa famille. Par conséquent, la décision que je rendrai comprendra un jugement déclaratoire dans le sens suivant:

Il est par les présentes déclaré que vu les faits de l'affaire, résumés dans les motifs de la présente ordonnance, le défendeur a omis d'établir un équilibre approprié entre les objectifs en matière d'immigration énoncés aux alinéas 3f) et g) et les objectifs énoncés aux alinéas 3i) et j) de la *Loi sur l'immigration* en ne traitant pas d'une façon diligente et efficace la demande d'établissement du demandeur principal, Nassim Mohammad Popal, et des membres de sa famille, qui sont codemandeurs dans cette demande, et en omettant également de faire preuve de diligence en vue de garantir la sécurité et l'ordre public au Canada et de promouvoir l'ordre et la justice sur le plan international en n'acceptant pas sur le territoire canadien des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles.

[52] Une réparation de la nature d'un bref de *mandamus*, qui va plus loin que ce que je suis prêt à accorder en ce qui concerne la remise des papiers d'identité, pose plus de problèmes. Dans l'arrêt *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*,⁹ le juge Robertson, au nom de la Cour, a décrit «plusieurs conditions fondamentales» qui doivent être respectées avant qu'un *mandamus* puisse être accordé. Étant donné les réparations que je suis prêt à accorder, et compte tenu de ces conditions fondamentales, je ne

suis pas convaincu qu'il soit ici justifié d'accorder une autre réparation au moyen d'un bref de *mandamus*.

CONCLUSION

[53] In the result, I will set aside the decisions of the respondent to reject the valid and subsisting passport submitted by the principal applicant and the various other identity documents submitted by him other than his identity booklet and marriage certificate. Those decisions will be referred back to the respondent for redetermination in accordance with law as interpreted in these reasons. I will order return to the principal applicant of the identity documents submitted by him and still in the respondent's possession, however suspect they may or may not be. In addition, I will provide a declaration in the terms set out earlier in these reasons.

COSTS

[54] Counsel for the applicants urged that, on the particular facts of this matter, there can be found special reasons for ordering costs in favour of the principal applicant. Counsel urged that those costs should be fixed in the amount of \$4,000. Counsel for the respondent urged that there are no special reasons for an order of costs on this application. I favour the view of counsel for the applicant as to the existence of special reasons. The record before the Court discloses a lack of sensitivity and responsiveness to the interests of the principal applicant and his family members which appears only to have been alleviated, and then only partially and reluctantly, by the institution of this application. That being said, I will order that costs be payable by the respondent to the principal applicant fixed in the amount of \$2,000, inclusive of disbursements.

CERTIFICATION OF A QUESTION

[55] An unsigned copy of these reasons was distributed to counsel who were invited to consider the issue of certification of a question and to provide written representations to be followed by a teleconference if required.

CONCLUSION

[53] Par conséquent, j'annulerai les décisions du défendeur de rejeter le passeport en cours de validité soumis par le demandeur principal ainsi que les divers autres papiers d'identité que celui-ci a soumis, à part le carnet d'identité et le certificat de mariage. Ces décisions seront renvoyées au défendeur pour qu'il rende une nouvelle décision conformément au droit tel qu'il est interprété dans les présents motifs. J'ordonnerai la remise des papiers d'identité que le demandeur principal a fournis et qui sont encore en la possession du défendeur, quelque suspects que ces documents puissent être. De plus, je rendrai un jugement déclaratoire selon les termes que j'ai utilisés précédemment dans les présents motifs.

LES DÉPENS

[54] L'avocat des demandeurs a soutenu qu'en égard aux faits particuliers de la présente espèce, il est possible de conclure à l'existence de raisons spéciales justifiant l'octroi des dépens au demandeur principal. Selon l'avocat, ces dépens devraient être fixés à 4 000 \$. L'avocate du défendeur a soutenu qu'en l'espèce, il n'existe pas de raisons spéciales de rendre une ordonnance à l'égard des dépens. Je retiens l'avis que l'avocat du demandeur a exprimé au sujet de l'existence de raisons spéciales. Le dossier qui a été mis à la disposition de la Cour montre un manque de sensibilité et de souplesse à l'égard des intérêts du demandeur principal et des membres de sa famille, lequel manque semble n'avoir été atténué, et encore d'une façon partielle seulement et avec réticence, que par la présentation de la présente demande. Cela dit, j'ordonnerai au défendeur de verser au demandeur principal des dépens au montant de 2 000 \$, y compris les débours.

CERTIFICATION D'UNE QUESTION

[55] Une copie non signée des présents motifs a été remise aux avocats, qui ont été invités à examiner la question de la certification et à présenter des observations écrites, à la suite de quoi une téléconférence serait au besoin tenue.

[56] Counsel for the applicants proposed no question and indicated that he would oppose certification of any question that might be proposed on behalf of the respondent.

[57] Counsel for the respondent proposed three questions as follows:

1. Does the time bar in ss. 18.1(2) of the *Federal Court Act*, or ss. 82.1(3) of the *Immigration Act*, apply so as to bar the grant of relief in the nature of *certiorari* in an application for judicial review against a “course of conduct”.

2. Is a passport, however issued by an applicant’s country of citizenship, sufficient for the purposes of ss. 46.04(8) of the *Immigration Act*, or may an immigration officer have reference to the underlying process for issuance in determining whether to accept it for the purposes of the subsection?

3. Is it a reviewable error for an immigration officer to retain documents seized under ss. 110 of the *Immigration Act* in order to facilitate the carrying out of any provisions of the *Immigration Act* or *Regulations*, including the potential future removal of the document holder, and then not to submit those documents for verification where their authenticity may be in doubt?

[58] It is well established that, in order for a question to be certified pursuant to subsection 83(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73] of the *Immigration Act*, it must be a question which transcends the interests of the immediate parties to the litigation and contemplates issues of broad significance or general application. In addition, it must be a question that is determinative of the appeal.¹⁰ More recently, the Supreme Court of Canada has made it clear that where a question is certified, the Court of Appeal is not limited to addressing only the certified question and issues related to it. In *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,¹¹ the Supreme Court wrote:

The certification of a “question of general importance” is the trigger by which an appeal is justified. The object of the appeal is still the judgment itself, not merely the certified question.

[59] Against the foregoing guidance, I am satisfied that the first question proposed on behalf of the

[56] Aucune question n’a été proposée par l’avocat des demandeurs, celui-ci ayant fait savoir qu’il s’opposerait à la certification de toute question susceptible d’être proposée pour le compte du défendeur.

[57] L’avocate du défendeur a proposé la certification des trois questions ci-après énoncées:

[TRADUCTION]

1. Le délai prévu au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* ou au paragraphe 82.1(3) de la *Loi sur l’immigration* s’applique-t-il de façon à faire obstacle à l’octroi d’une réparation de la nature d’un bref de *certiorari* dans une demande de contrôle judiciaire concernant une «ligne de conduite»?

2. Un passeport qui a été délivré par le pays de citoyenneté du demandeur est-il suffisant pour l’application du paragraphe 46.04(8) de la *Loi sur l’immigration* ou l’agent d’immigration peut-il se reporter à la procédure sous-jacente de délivrance pour déterminer s’il doit accepter le passeport pour l’application de cette disposition?

3. L’agent d’immigration qui conserve des documents qui ont été saisis en vertu de l’article 110 de la *Loi sur l’immigration* à titre de mesure visant à faciliter l’application de la *Loi sur l’immigration* et de ses règlements, y compris le renvoi éventuel du détenteur du document, et qui omet ensuite de soumettre ces documents pour vérification lorsque leur authenticité est remise en question commet-il une erreur susceptible de révision?

[58] Il est bien établi que, pour qu’une question soit certifiée conformément au paragraphe 83(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73] de la *Loi sur l’immigration*, cette question doit dépasser les intérêts des parties immédiates au litige et viser des questions de portée étendue ou d’application générale. De plus, il doit s’agir d’une question déterminante aux fins de l’appel¹⁰. Plus récemment, la Cour suprême du Canada a clairement dit que lorsqu’une question est certifiée, la Cour d’appel n’est pas limitée à aborder uniquement la question certifiée et les questions y afférentes. Dans l’arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*¹¹, la Cour suprême a dit:

Sans la certification d’une «question grave de portée générale», l’appel ne serait pas justifié. L’objet de l’appel est bien le jugement lui-même, et non simplement la question certifiée.

[59] Compte tenu de la directive susmentionnée, je suis convaincu que la première question qui a été

respondent, with one modification, warrants certification. Relief in the nature of *certiorari* is not the only relief that will be granted in this matter and thus, if the question were related only to relief in the nature of *certiorari*, as proposed on behalf of the respondent, arguably at least, the answer to the question would not be dispositive of an appeal. The words “or any other form” will be added after the word “*certiorari*”.

[60] Certification of the first question in effect makes certification of the second and third proposed questions superfluous. That is not to say that I regard the second and third questions as being other than questions of broad significance or general application. But I am concerned that either of the second or third questions would not, of itself, be dispositive of an appeal in this matter. Further, the third question presupposes a purpose in retaining seized documents that had no evidentiary basis before me. There was simply nothing before the Court to indicate that the seized documents that continued to be retained by the respondent at the time of the hearing of this matter were being held to facilitate the potential future removal of the principal applicant. The only purpose for the seizure and detention of the documents disclosed in the evidence before the Court was for purposes of verification of their authenticity.

[61] For the foregoing reasons, and particularly because certification of more than one question is not required in order for a full argument on an appeal, neither the second nor the third question will be certified.

¹ R.S.C., 1985, c. I-2 [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 38].

² SOR/78-172 [as am. by SOR/97-86, s. 1; 99-74, s. 1].

³ SOR/99-74, 29 January, 1999.

⁴ *Puccini v. Canada (Director General, Corporate Administrative Services, Agriculture Canada)*, [1993] 3 F.C. 557 (T.D.).

⁵ R.S.C., 1985, c. F-7 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5].

proposée pour le compte du défendeur doit être certifiée, une modification devant toutefois y être apportée. La réparation de la nature d'un bref de *certiorari* n'est pas l'unique réparation qui sera accordée dans la présente instance et, par conséquent, si la question se rapportait uniquement à une réparation de la nature d'un bref de *certiorari*, comme on l'a proposé pour le compte du défendeur, la réponse à la question ne réglerait peut-être pas un appel. Les mots «ou de toute autre forme de réparation» seront ajoutés après le mot «*certiorari*».

[60] La certification de la première question a en réalité pour effet de rendre superflue la certification des deuxième et troisième questions proposées. Cela ne veut pas pour autant dire que je considère les deuxième et troisième questions comme n'étant pas des questions de portée étendue ou d'application générale. Cependant, je crains qu'en tant que telles, ni l'une ni l'autre de ces questions ne règle un appel en l'espèce. En outre, la troisième question presuppose que l'on a conservé les documents saisis à des fins qui n'ont pas été établies devant moi. Il n'y a tout simplement rien qui permette à la Cour de croire que les documents saisis que le défendeur avait encore en sa possession au moment de l'audition de la présente affaire ont été conservés pour faciliter le renvoi éventuel du demandeur principal. Le seul but dans lequel les documents ont été saisis et conservés, qui est révélé par la preuve dont dispose la Cour, se rapportait à la vérification de l'authenticité de ces documents.

[61] Pour les motifs susmentionnés, et en particulier parce qu'il n'est pas nécessaire de certifier plus d'une question pour qu'un appel soit pleinement débattu, la deuxième et la troisième question ne seront pas certifiées.

¹ L.R.C. (1985), ch. I-2 [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 38].

² DORS/78-172 [mod. par DORS/97-86, art. 1; 99-74, art. 1].

³ DORS/99-74, 29 janvier 1999.

⁴ *Puccini c. Canada (Directeur général, Services de l'administration corporative, Agriculture Canada)*, [1993] 3 C.F. 557 (1^{er} inst.).

⁵ L.R.C. (1985), ch. F-7 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5].

⁶ [1999] 2 F.C. 476 (C.A.).

⁷ [1999] 2 S.C.R. 817.

⁸ See *Gassmann v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1990), 36 F.T.R. 105 (F.C.T.D.).

⁹ [1994] 1 F.C. 742 (C.A.).

¹⁰ See *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.).

¹¹ [1998] 1 S.C.R. 982, at para. 25, p. 1004; see also *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, *supra*, note 7.

⁶ [1999] 2 C.F. 476 (C.A.).

⁷ [1999] 2 R.C.S. 817.

⁸ Voir *Gassmann c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 36 F.T.R. 105 (C.F. 1^{re} inst.).

⁹ [1994] 1 C.F. 742 (C.A.).

¹⁰ Voir *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (C.A.F.).

¹¹ [1998] 1 R.C.S. 982, au par. 25, p. 1004; voir également *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, *supra*, note 7.