

A-120-91

**Dai Nguyen of Groupe Solidarité, Luong Manh Nguyen (Appellants) (Applicants)**

v.

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

*INDEXED AS: NGUYEN v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (C.A.)*

Court of Appeal, Isaac C.J., Hugessen and Stone J.J.A.—Winnipeg, June 1; Ottawa, July 12, 1993.

*Citizenship and Immigration — Immigration practice — Appeal from denial of certiorari, mandamus — Appellant, L.N., awaiting repatriation to Vietnam in Hong Kong detention camp as not meeting definition of Convention refugee — CIC telexing Hong Kong office Canadian sponsors filing undertaking of support — Hong Kong visa officers not sending application for landing form to L.N. as inaccessible to Canadian officials, having failed Hong Kong Convention refugee screening — Although no decision to which certiorari applied, Minister and officials having duty to furnish application for landing form upon request, express or implied — Request implied from sponsorship undertaking — As L.N. not free agent, not expected to appear in person — Practice according to Immigration Manual to send forms — Cannot avoid duty by asserting will be prevented from carrying it out without making attempt.*

*Judicial review — Prerogative writs — Mandamus — Appeal from denial of mandamus requiring M.E.I. to process sponsorship application — Visa officers in Hong Kong not sending application for landing form to appellant awaiting repatriation to Vietnam in detention camp, although advised undertaking of support filed, as believed appellant, L.N. inaccessible because failed Hong Kong screening for Convention refugee status — Normal practice according to Immigration Manual to send form — Failure to comply with Manual, mere administrative directives, not necessarily breach of duty — Manual sets out sound administrative practice — Implied duty to furnish application form on request, express or implied — Request implied from sponsorship undertaking — Minister, officials cannot avoid duty by asserting will be prevented from carrying it out without trying.*

A-120-91

**Dai Nguyen du Groupe Solidarité, Luong Manh Nguyen (appelants) (requérants)**

a c.

**Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé) (intimé)**

*RÉPERTOIRE: NGUYEN c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)*

Cour d'appel, juge en chef Isaac, juges Hugessen et Stone, J.C.A.—Winnipeg, 1<sup>er</sup> juin; Ottawa, 12 juillet 1993.

*Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Appel contre le refus d'accorder une ordonnance de certiorari, de mandamus — L'appellant, L.N., attend, dans un camp de détention à Hong Kong, d'être rapatrié au Viêt-Nam car il ne satisfait pas à la définition de réfugié au sens de la Convention — Le CIC a envoyé un télex à Hong Kong indiquant qu'il y avait eu un engagement de parrainage au Canada — Les agents des visas à Hong Kong n'ont pas envoyé de formulaire de demande de droit d'établissement à L.N., les fonctionnaires canadiens n'ayant pas accès à l'appellant car il n'avait pas été sélectionné à titre de réfugié au sens de la Convention — Bien qu'il n'y ait aucune décision ouvrant droit à certiorari, le ministre et les fonctionnaires sont tenus de fournir un formulaire de demande de droit d'établissement sur demande expresse ou implicite — La demande ressortait de l'engagement de parrainage — Étant donné que L.N. n'était pas libre, on ne pouvait s'attendre à ce qu'il se présente en personne — Selon le guide de l'immigration, il est d'usage d'envoyer les formulaires — Le ministre et les fonctionnaires ne peuvent échapper à leur obligation en affirmant qu'ils seront empêchés de l'accomplir sans même avoir tenté de l'accomplir.*

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Mandamus — Appel contre le refus d'accorder une ordonnance de mandamus exigeant que le M.E.I. traite la demande de parrainage — Les agents des visas à Hong Kong n'ont pas transmis le formulaire de demande de droit d'établissement à l'appellant, qui attend dans un camp de détention, d'être rapatrié au Viêt-Nam, bien qu'ils aient été avisés de la présentation d'un engagement de parrainage, car ils croyaient ne pas avoir accès à l'appellant parce qu'il n'avait pas été sélectionné à titre de réfugié au sens de la Convention — Selon le guide de l'immigration, il est d'usage d'envoyer le formulaire — Le non-respect des simples directives administratives du Guide ne constitue pas nécessairement une inexécution de l'obligation — Le Guide établit de saines pratiques administratives — Il existe une obligation implicite de transmettre le formulaire de demande sur demande, expresse ou implicite — La demande ressortait de l'engagement de parrainage — Le ministre et les fonctionnaires ne peuvent échapper à leur obligation en affirmant*

This was an appeal from the dismissal of a motion for orders (1) setting aside the respondent's decision that the appellant, Luong Manh Nguyen (L.N.), must pass Hong Kong screening to come to Canada as a refugee or member of a designated class and (2) requiring the respondent to process the sponsorship of the appellant.

The appellant, L.N., arrived in Hong Kong from Vietnam after the cut-off date for the automatic grant of *de facto* refugee status earlier conferred on Indochinese asylum seekers. He was "screened out" by the Hong Kong authorities as a person who did not satisfy the Convention refugee definition and is now awaiting repatriation in a detention camp in Hong Kong. His brother, a Canadian citizen, as part of a group of church-based persons and organizations, seeks to sponsor his immigration to Canada. The sponsorship application was made pursuant to the *Indochinese Designated Class Regulations*, which exempt the Indochinese Designated Class from certain requirements normally imposed on prospective immigrants i.e. having to fall within the definition of Convention refugee. The Winnipeg Office of Employment and Immigration Canada telexed the Office of the Commissioner for Canada in Hong Kong that the sponsorship application had been made, but the latter did not send an application for landing form to L.N., saying that he was inaccessible to Canadian officials because he had failed Hong Kong screening for Convention refugee status. The Immigration Manual provides that normally upon receipt of the telex advising the overseas post that a sponsorship application has been approved and an undertaking of support signed, the overseas post will send an application for landing form to the individual. The appellants argued that (1) since the Canadian Government has declared an intention to facilitate the entry into Canada of Indochinese, it is wrong to impose a precondition that they first be found by another state to be Convention refugees; (2) that the Minister was under a legal duty to seek out L.N. in the detention camp and provide him with the landing application form.

The Motions Judge held that the Minister had made no decision in respect of which *certiorari* could lie, and the respondent was under no duty in respect of which an order of *mandamus* should be made.

*Held* (Isaac C.J. dissenting), the appeal should be allowed.

*Per* Hugessen J.A. (Stone J.A. concurring): There was no decision to which *certiorari* could apply.

The Minister's failure to provide an application for landing form was a breach of his duty. The Immigration Manual is merely a set of administrative directives and does not have the force of law. Failure to comply therewith does not necessarily involve a breach of duty which could give rise to an order of

*qu'ils seront empêchés de l'accomplir sans même avoir tenté de l'accomplir.*

Il s'agit d'un appel interjeté contre le rejet d'une requête visant à obtenir des ordonnances (1) afin d'infirmer la décision de l'intimé selon laquelle l'appellant Luong Manh Nguyen (L.N.), pour venir au Canada à titre de réfugié ou de membre d'une catégorie désignée, doit passer la sélection à Hong Kong et, (2) obligeant l'intimé à traiter le parrainage de l'appellant.

L'appellant, L.N., est arrivé à Hong Kong en provenance du Viêt-Nam après la date limite pour l'octroi automatique du statut de réfugié de fait auparavant accordé aux demandeurs d'asile originaires des pays d'Indochine. Il n'a pas été retenu dans le processus de sélection par les autorités de Hong Kong en tant que réfugié au sens de la Convention; il attend maintenant d'être rapatrié, dans un camp de détention à Hong Kong. Son frère, un citoyen canadien d'origine vietnamienne faisant partie d'un groupe de personnes et d'organisations d'affiliation religieuse, est intéressé à parrainer l'immigration au Canada de l'appellant. La demande de parrainage a été faite conformément au *Règlement sur la catégorie désignée d'Indochinois*, qui prévoit que les personnes originaires de certains pays d'Indochine n'ont pas à respecter les exigences normales pour immigrer, c.-à-d. de correspondre à la définition de réfugiés au sens de la Convention. Le bureau de Winnipeg d'Emploi et Immigration Canada a indiqué par télex au Bureau du Commissariat du Canada à Hong Kong qu'une demande de parrainage avait été faite, mais ce dernier n'a pas transmis le formulaire de demande de droit d'établissement parce que les fonctionnaires canadiens n'avaient pas accès à l'appellant, car il n'avait pas été sélectionné par Hong Kong à titre de réfugié au sens de la Convention. Le Guide de l'immigration prévoit que, normalement, lorsqu'un bureau à l'étranger reçoit un telex qu'une demande de parrainage a été approuvée et qu'un engagement a été signé, le bureau envoie un formulaire de demande du droit d'établissement à la personne concernée. Les appelants ont soutenu (1) que le gouvernement canadien a tort d'imposer aux ressortissants d'Indochine, comme condition préalable d'admission au Canada, l'obligation d'avoir été reconnu en tant que réfugiés au sens de la Convention par un autre État, puisqu'il a déclaré son intention de faciliter l'admission au pays des ressortissants indochinois; (2) que le ministre avait l'obligation légale de communiquer avec L.N. dans le camp de détention et de lui transmettre le formulaire de demande du droit d'établissement.

Le juge des requêtes a conclu que le ministre n'avait pris aucune décision contre laquelle une ordonnance de *certiorari* serait recevable et qu'il n'avait aucun devoir ou obligation donnant ouverture à une ordonnance de *mandamus*.

*Arrêt* (le juge en chef Isaac dissident): l'appel est accueilli.

Le juge Hugessen, J.C.A. (avec l'assentiment du juge Stone, J.C.A.): Il n'existe aucune décision contre laquelle un *certiorari* est recevable.

Le défaut du ministre de fournir un formulaire de demande de droit d'établissement équivaut à un manquement à un devoir. Le Guide de l'immigration est simplement un ensemble de directives administratives et il n'a pas force de loi. Le défaut de respecter le guide en soi n'implique pas nécessaire-

*mandamus*. But not all duties imposed by law are express. An implied duty is nonetheless enforceable. The Immigration Manual indicates sound administrative practice, and the way in which the Act and Regulations are applied "on the ground". Although the Act and Regulations make it seem that an application for landing must always precede a sponsorship, the reality, as confirmed by the Manual, is that the undertaking of sponsorship is invariably executed first and the application for landing comes later.

The visa officers in Hong Kong were under a duty to furnish L.N. with an application for landing upon request. That there was no express request for the form does not mean that there was no duty. It was implied from the sponsorship undertaking that the appellant wished to apply for landing. The Manual shows that such inference is drawn as a matter of course. The sponsorship undertaking also shows that the appellant was not a free agent: his address was the detention camp. In those circumstances he could not be expected to present himself at the Commission office. The Immigration Manual establishes that it is current practice to send the application form. Persons in the appellant's position are entitled to send and receive letters. Therefore, the Minister had a request for the form and the means to give effect thereto. The Minister and his officials cannot avoid that duty by simply asserting that they will be prevented from carrying it out without even having tried to do so. An officer's view that an application is likely to be unsuccessful cannot be an excuse for refusing to allow the application to be made. Secondly, it is by no means clear that access would inevitably be denied to Canadian immigration officials if it was sought.

*Per Isaac C.J. (dissenting)*: There was no decision against which *certiorari* could be given. The Minister did not decide that the appellant was required to pass the Hong Kong screening to apply for an immigrant visa. He made no decision. His inaction was simply as a result of the fact that no application for landing had been made.

Nor did the Minister refuse to process the sponsorship application. The sponsorship application was not cancelled, but was held in abeyance pending a decision by Hong Kong authorities as to whether L.N. would be screened in. Since there was no application for landing, there was nothing to sponsor and no duty to consider. The *Indochinese Designated Class Regulations* are predicated on there being an application to enter Canada. The Minister cannot be compelled to process the sponsorship application because there was nothing to which the sponsorship application could attach.

The argument that, since the Minister could have complied with the Manual he was obliged to do so, was based on the assumption that the internal directives (Immigration Manual) could form the basis of a public duty sufficient to support the

ment le manquement à un devoir du genre qui pourrait donner lieu à une ordonnance de *mandamus*. Toutefois, les obligations imposées par la loi ne sont pas toutes expresses. Une obligation implicite a néanmoins force exécutoire. Le Guide de l'immigration indique un usage administratif valable et la façon dont la Loi et le Règlement sont en fait appliqués «dans le quotidien». Bien qu'il semble se dégager de la Loi ou du Règlement qu'une demande d'établissement doit toujours précéder un parrainage, en fait, comme le confirme le Guide, l'engagement de parrainage est invariablement exécuté d'abord, suivi de la demande d'établissement.

Les agents des visas à Hong Kong avaient le devoir de fournir à L.N. une demande d'établissement sur demande. Le fait qu'il n'y avait aucune demande expresse en vue d'obtenir le formulaire ne signifie pas qu'il n'y avait aucun devoir. Il ressortait de l'engagement de parrainage que l'appellant voulait demander le droit d'établissement. Le Guide montre qu'une telle déduction s'impose naturellement. L'engagement de parrainage prouve également que l'appellant n'était pas libre: son adresse est citée comme étant le Centre de détention. Dans ces circonstances, on pouvait difficilement s'attendre à ce qu'il se présente au bureau du Commissariat. Le Guide de l'immigration établit qu'il est d'usage courant d'envoyer le formulaire de demande. Les personnes dans la situation de l'appellant ont droit d'envoyer et de recevoir des lettres. Le ministre avait donc une demande en vue d'obtenir le formulaire et devait prendre les moyens pour lui donner suite. Le ministre et ses agents ne peuvent échapper à leur obligation en affirmant tout bonnement qu'on les empêchera de l'accomplir, sans même avoir tenté de l'accomplir. On ne peut invoquer comme excuse, pour refuser à quelqu'un la possibilité de faire une demande, qu'un agent est d'avis qu'elle serait éventuellement refusée. En second lieu, il n'est pas clair du tout que les agents d'immigration canadiens se verraient refuser inévitablement l'accès au camp s'ils le demandaient.

Le juge en chef Isaac (*dissident*): Il n'existait aucune décision en l'espèce contre laquelle une réparation par voie de *certiorari* pouvait être accordée. Le ministre n'a pas décidé que l'appellant devait réussir la pré-sélection à Hong Kong afin de pouvoir demander un visa d'immigrant. Il n'a pris aucune décision. Son inaction était due simplement au fait qu'aucune demande d'admission au Canada n'avait été présentée.

Le ministre intimé n'a pas refusé non plus de traiter la demande de parrainage. La demande de parrainage n'avait pas été annulée mais avait plutôt été laissée en suspens, en attendant que les autorités de Hong Kong décident si L.N. serait «sélectionné». Puisqu'il n'y avait pas eu de demande de droit d'établissement, il n'y avait rien à parrainer et par conséquent aucun devoir n'était imposé. Le *Règlement sur la catégorie désignée d'Indochinois* suppose au préalable l'existence d'une demande d'admission au Canada. Le ministre ne peut être obligé de «traiter» la demande de parrainage parce qu'il n'y avait rien à laquelle elle pourrait se rattacher.

L'argument selon lequel il incombait au ministre intimé de respecter les dispositions du *Guide de l'immigration*, puisqu'il aurait pu le faire se fonde sur la supposition que les directives internes (le Guide de l'immigration) pourraient constituer la

issue of a writ of *mandamus*. That assumption was false. The writ of *mandamus* is an extraordinary and discretionary remedy which lies to compel the performance of a legal duty, found either in a statutory provision or common law. Policy directives are no more than directions and are unenforceable by members of the public.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 2 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1).  
*Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, ss. 7, 8, 9, 14.  
*Indochinese Designated Class Regulations*, SOR/78-931, s. 5 (as am. by SOR/89-408, s. 4).  
*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Minister of Manpower and Immigration v. Tsiafakis*, [1977] 2 F.C. 216; (1977), 73 D.L.R. (3d) 139 (C.A.); *Jiminez-Perez v. Minister of Employment and Immigration*, [1983] 1 F.C. 163; (1982), 45 N.R. 149 (C.A.); *Choi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 F.C. 763; (1991), 15 Imm. L.R. (2d) 265; 139 N.R. 182 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 363; (1988), 55 D.L.R. (4th) 321; 91 N.R. 121 (C.A.).

##### REFERRED TO:

*Martineau et al. v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*, [1978] 1 S.C.R. 118; (1977), 74 D.L.R. (3d) 1; 33 C.C.C. (2d) 366; 14 N.R. 285.

#### AUTHORS CITED

Jones, David Phillip and Anne S. de Villars, *Principles of Administrative Law*, Toronto: Carswell Co. Ltd., 1985.

APPEAL from dismissal of motion ((1991), 44 F.T.R. 78) for an order setting aside the respondent's decision that Luong Manh Nguyen must pass Hong Kong screening to come to Canada as a refugee or member of a designated class and an order requiring the respondent to process the sponsorship undertaking. Appeal allowed.

#### COUNSEL:

*David Matas* for appellants (applicants).  
*Gerald L. Chartier* for respondent (respondent).

base d'un devoir public suffisant pour justifier un bref de *mandamus*. Cette supposition est fautive. Le bref de *mandamus* est un recours extraordinaire et discrétionnaire, dont l'objet est d'ordonner l'exécution d'une obligation légale fondée sur une disposition légale ou sur la common law. Les directives ne sont rien de plus que des instructions et la population n'a aucun recours pour assurer leur observation.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] Can. T.S. n° 6.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2 (mod. par L.R.C. 1985 (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 1).  
*Règlement sur la catégorie désignée d'Indochinois*, DORS/78-931, art. 5 (mod. par DORS/89-408, art. 4).  
*Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 7, 8, 9, 14.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsiafakis*, [1977] 2 C.F. 216; (1977), 73 D.L.R. (3d) 139 (C.A.); *Jiminez-Perez c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1983] 1 C.F. 163; (1982), 45 N.R. 149 (C.A.); *Choi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 C.F. 763; (1991), 15 Imm. L.R. (2d) 265; 139 N.R. 182 (C.A.).

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 363; (1988), 55 D.L.R. (4th) 321; 91 N.R. 121 (C.A.).

##### DÉCISION MENTIONNÉE:

*Martineau et autre c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118; (1977), 74 D.L.R. (3d) 1; 33 C.C.C. (2d) 366; 14 N.R. 285.

#### DOCTRINE

Jones, David Phillip and Anne S. de Villars, *Principles of Administrative Law*, Toronto: Carswell Co. Ltd., 1985.

APPEL contre le rejet d'une requête ((1991), 44 F.T.R. 78) visant à obtenir une ordonnance annulant la décision de l'intimé selon laquelle Luong Manh Nguyen, pour venir au Canada à titre de réfugié ou de membre d'une catégorie désignée, doit passer la sélection à Hong Kong et une ordonnance obligeant l'intimé à traiter l'engagement de parrainage. Appel accueilli.

#### AVOCATS:

*David Matas* pour les appelants (requérants).  
*Gerald L. Chartier* pour l'intimé (intimé).

## SOLICITORS:

*David Matas*, Winnipeg, for appellants (applicants).

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent (respondent).

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

ISAAC C.J. (*dissenting*): This is an appeal from a decision of a Motions Judge in the Trial Division [(1991), 44 F.T.R. 78] which dismissed a motion by the present appellants for an order in the nature of *certiorari* to set aside the decision of the respondent that the appellant Luong Manh Nguyen must pass Hong Kong screening in order to come to Canada as a refugee or member of a designated class and an order requiring the respondent to process the sponsorship of the appellant Groupe Solidarité for the entry into Canada of the appellant Luong Manh Nguyen.

The learned Motions Judge held, on the materials before him, that the respondent had made no decision in respect of which *certiorari* could lie and was under no duty or obligation in respect of which an order of *mandamus* should be made.

FACTS

The appellant Luong Manh Nguyen is one of the scores of thousands of so-called "boat people" who left Vietnam in the years following the fall of the South Vietnamese Government in 1975. His brother, the appellant Dai Nguyen, is a Canadian citizen of Vietnamese origin. Dai Nguyen is part of a group of church-based persons and organizations which styles itself as the "Groupe Solidarité", and which is interested in sponsoring the immigration of the appellant Luong Manh Nguyen to Canada.

The Group Solidarité made application in Winnipeg, in September, 1989, to sponsor the immigration to Canada of Luong Manh Nguyen and his family. The sponsorship application was made pursuant to the *Indochinese Designated Class Regulations*, SOR/78-931, as amended, which provide that people

## PROCUREURS:

*David Matas*, Winnipeg, pour les appelants (requérants).

*Le sous procureur général du Canada* pour l'intimé (intimé).

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

LE JUGE EN CHEF ISAAC (*dissident*): Il s'agit d'un appel interjeté contre une décision rendue par la Section de première instance. [(1991), 44 F.T.R. 78]. Dans cette décision, le juge rejetait une requête formulée par les présents appelants visant à obtenir, d'une part, une ordonnance de *certiorari* afin d'infirmer la décision de l'intimé selon laquelle l'appellant Luong Manh Nguyen, pour venir au Canada à titre de réfugié ou de membre d'une catégorie désignée, doit passer la sélection à Hong Kong et, d'autre part, une ordonnance obligeant l'intimé à traiter le parrainage de l'appellant Luong Manh Nguyen par l'appellant Groupe Solidarité en vue de l'admission de Nguyen au Canada.

Le juge des requêtes a conclu, d'après la documentation à sa disposition, que l'intimé n'avait pris aucune décision contre laquelle une ordonnance de *certiorari* serait recevable et qu'il n'avait aucun devoir ou obligation donnant ouverture à une ordonnance de *mandamus*.

LES FAITS

L'appellant Luong Manh Nguyen est l'un des vingtaines de milliers de «réfugiés de la mer» qui ont quitté le Viêt-Nam dans les années suivant la chute du gouvernement sud-vietnamien en 1975. Son frère, l'appellant Dai Nguyen, est un citoyen canadien d'origine vietnamienne. Il fait partie d'un groupe de personnes et d'organisations d'affiliation religieuse qui porte le nom de «Groupe Solidarité» et qui est intéressé à parrainer l'immigration au Canada de l'appellant Luong Manh Nguyen.

Le Groupe Solidarité a demandé en septembre 1989, à Winnipeg, de parrainer l'immigration au Canada de Luong Manh Nguyen et de sa famille. La demande d'immigration a été faite conformément au *Règlement sur la catégorie désignée d'Indochinois*, DORS/78-931 et ses modifications, qui prévoit que

from certain countries of Indochina may be permitted to enter Canada without having to comply with the normal requirements for immigration and without having to fall within the definition of Convention refugees as provided for in the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2, s. 2(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1)].

On September 20, 1989, a memorandum was sent by telex from the Winnipeg Office of Employment and Immigration Canada to the Office of the Commissioner for Canada in Hong Kong indicating that the sponsorship application had been made in relation to the appellant Luong Manh Nguyen. For reasons which have not been made clear to us, though nothing turns on it, the telex was apparently not received in Hong Kong until September 25.

On January 4, 1990, the sponsorship application "came up for processing", as the immigration officials described it, in the Visa Section of the Office of the Commissioner for Canada in Hong Kong. Before setting out what happened to the sponsorship application, though, it is perhaps worthwhile to say a word at this point about the conditions in which would-be emigrants from Vietnam like Luong Manh Nguyen were living and which gave rise to the desire on the part of the Groupe Solidarité to sponsor Mr. Nguyen's immigration to Canada.

It is well-known that after the fall of Saigon to the North Vietnamese forces in 1975, a large-scale exodus of asylum seekers took place. The first wave of asylum seekers inspired an international conference held under the auspices of the United Nations in 1979. The result of this conference was a broadly based decision by both countries of first asylum (i.e. the countries of first arrival after leaving Indochina) and countries of final resettlement to treat Indochinese asylum seekers as *de facto* refugees, even though many of them might not have met the definition of refugee as set out in the Geneva Convention [*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6]. Unfortunately, the agreement did not appear to be of long standing, for by the mid-to-late 1980s,

les personnes originaires de certains pays d'Indochine peuvent obtenir la permission d'être admises au Canada sans avoir à respecter les exigences normales pour immigrer et sans avoir à correspondre à la définition de réfugiés au sens de la Convention prévue dans la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 1)].

Le 20 septembre 1989, une note de service a été transmise par télex du bureau de Winnipeg d'Emploi et Immigration Canada au Bureau du Commissariat du Canada à Hong Kong, lui indiquant qu'une demande de parrainage avait été faite en ce qui concerne l'appelant Luong Manh Nguyen. Pour des raisons qui ne nous ont pas été expliquées et qu'il n'est pas essentiel que nous connaissions, le télex n'a apparemment pas été reçu à Hong Kong avant le 25 septembre.

Le 4 janvier 1990, la demande de parrainage «a été présentée pour être traitée», pour reprendre les termes des fonctionnaires de l'Immigration, à la section des visas du Bureau du Commissariat du Canada à Hong Kong. Toutefois, avant de passer à ce qui est arrivé à la demande de parrainage, il vaut peut-être la peine de dire un mot à cette étape-ci sur les conditions dans lesquelles vivaient les émigrants éventuels du Viêt-Nam comme Luong Manh Nguyen, et qui ont donné lieu au désir du Groupe Solidarité de parrainer l'immigration au Canada de M. Nguyen.

Personne n'ignore l'exode massif de personnes en quête d'asile qui a suivi la chute de Saigon aux mains des forces nord-vietnamiennes en 1975. La première vague de demandeurs d'asile a donné lieu à une conférence internationale organisée par les Nations Unies en 1979. À l'issue de cette conférence, les pays de premier asile (c'est-à-dire les pays de première arrivée après le départ d'Indochine) et les pays de rétablissement final ont décidé conjointement, en termes généraux, de traiter les Indochinois qui cherchent asile comme des réfugiés de fait, même si nombre d'entre eux n'auraient peut-être pas satisfait à la définition de réfugié établie dans la Convention de Genève [*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6]. Malheureusement, l'entente a semblé être de

many of the countries of final resettlement had begun to restrict entry to *bona fide* Convention refugees.

In the meantime, Canada had promulgated the *Indochinese Designated Class Regulations* just prior to the first international conference. As I have noted, their effect was to exempt members of the Indochinese Designated Class from certain of the requirements normally imposed on would-be immigrants.<sup>1</sup> Under these Regulations, Canada continued to accept comparatively large numbers of Vietnamese and other Indochinese immigrants, even as other countries began to limit the numbers that they would accept.

Because other countries began to limit the possibilities for resettlement, notwithstanding their earlier agreement to facilitate it, asylum seekers from the countries of Indochina began to accumulate in the countries of first asylum, which included Hong Kong, Malaysia and Singapore, to name the Commonwealth territories. This, in turn, led to the decision by these countries to establish arbitrary "cut-off" dates, after which they would accept no asylum seeker who did not meet the definition of Convention refugee. At the same time, they began the practice of attempting to divert from their territories, asylum seekers who were attempting to flee from Indochina.

To prevent the tragedies that were arising from this situation a second international conference on Indochinese refugees was convened under the auspices of the United Nations in Geneva, in June, 1989. To quote from the affidavit of Michael James Malloy, the Director General of Refugee Affairs at the Canada Employment and Immigration Commission:<sup>2</sup>

At that conference it was agreed that means, acceptable to all the countries involved, had to be found to protect Convention refugees. This had to be done, however, without encouraging persons who were not Convention refugees to risk their lives

<sup>1</sup> Specifically, the Indochinese Designated Class is exempted from the application of ss. 7-9 and s. 14(1) of the *Immigration Regulations, 1978* [SOR/78-172].

<sup>2</sup> Appeal Book, at p. 141, par. 6.

courte durée, car à compter du milieu des années 80, de nombreux pays de rétablissement final ont commencé à restreindre l'admission aux réfugiés de bonne foi au sens de la Convention.

a

Entre-temps, le Canada avait promulgué le *Règlement sur la catégorie désignée d'Indochinois* juste avant la première conférence internationale. Comme je l'ai mentionné plus haut, le Règlement avait pour effet d'exempter les membres de la catégorie désignée d'Indochinois de certaines des exigences normalement imposées aux immigrants éventuels<sup>1</sup>. En vertu de ce Règlement, le Canada a continué d'accepter un nombre relativement élevé d'immigrants vietnamiens et d'autres ressortissants indochinois, même si d'autres pays ont commencé à restreindre le nombre d'immigrants acceptés.

b

c

d

e

f

g

h

i

Parce que d'autres pays se sont mis à limiter les possibilités de rétablissement, malgré leur entente antérieure en vue de faciliter ce rétablissement, les demandeurs d'asile originaires des pays d'Indochine n'ont pas tardé à s'accumuler dans les pays de premier asile, notamment à Hong Kong, en Malaysia et à Singapour, pour ce qui est des territoires du Commonwealth. Cette situation a porté ces pays à fixer des dates «limites» arbitraires, après lesquelles ils n'accepteraient que les demandeurs d'asile qui respectaient la définition de réfugié au sens de la Convention. Ils ont commencé simultanément à tenter de détourner de leurs territoires les demandeurs d'asile qui cherchaient à s'enfuir d'Indochine.

Pour prévenir les tragédies qui découlaient de cette situation, les Nations Unies ont tenu une seconde conférence internationale sur les réfugiés d'Indochine à Genève, en juin 1989. Voici un extrait de l'affidavit de Michael James Malloy, directeur général des Affaires des réfugiés à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada<sup>2</sup>:

[TRADUCTION] Il a été convenu au cours de la conférence qu'il fallait trouver des moyens, acceptables pour tous les pays en jeu, de protéger les réfugiés au sens de la Convention. Il fallait y parvenir, toutefois, sans encourager ceux qui n'étaient pas

<sup>1</sup> Plus précisément, les membres de la catégorie désignée d'Indochinois sont exemptés de l'application des art. 7 à 9 et de l'art. 14(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*, [DORS/78-172].

<sup>2</sup> Dossier d'appel, à la p. 141, par. 6.

by taking to the sea in small boats in the hope of benefitting from refugee resettlement programmes.

The result of the 1989 conference was the adoption of a so-called "Comprehensive Plan of Action", or "CPA",<sup>3</sup> which involved a series of steps: first, those asylum seekers who had arrived in the country of first refuge before the cut-off dates were to be guaranteed resettlement. Secondly, attempts were to be taken to discourage the departure from Vietnam by clandestine means and instead, to encourage and facilitate the legal emigration of those who might not be Convention refugees. Thirdly, those asylum seekers who did manage to make their way to countries of first asylum after the cut-off dates were to be received and screened to determine whether they fell within the Geneva Convention on refugees. Those who did were to be accepted for immigration by countries of resettlement, while those who did not were to be repatriated.

Hong Kong, the territory to which the appellant Luong Manh Nguyen flew, established a cut-off date of June 16, 1988. However, he did not arrive there until after that date. Hence his case fell to be governed by the Comprehensive Plan of Action.

Mr. Nguyen failed to pass the screening for Convention refugee status and is now awaiting repatriation in a detention camp in Hong Kong. It presumably was this factor, i.e. the failure to pass the screening process, which led to the sponsorship application. In any event, because Mr. Nguyen had not passed the screening for Convention refugee status, the Visa Section of the Office of the Commissioner for Canada in Hong Kong declined to process the sponsorship application, i.e. to forward to him an application for landing in form IMM 8. The reason given was that administrative arrangements put in place by officials, including those in Canada and Hong Kong, since the coming into force of the Comprehensive Plan of Action, have made appellant Luong Manh Nguyen inaccessible to Canadian officials because he has failed screening for the Convention refugee status.

<sup>3</sup> *Ibid.*, at pp. 16-38.

réfugiés au sens de la Convention à risquer leur vie en prenant la mer dans des petites embarcations, dans l'espoir de bénéficier des programmes de rétablissement des réfugiés.

La conférence de 1989 a eu pour résultat l'adoption d'un soi-disant «plan d'action global» ou «PAG»<sup>3</sup>, qui comportait une série d'étapes: premièrement, le rétablissement des demandeurs d'asile qui étaient arrivés dans le pays de premier asile avant les dates limites serait assuré. Deuxièmement, on tenterait d'une part de décourager les départs clandestins du Viêt-Nam et d'autre part, d'encourager et de faciliter l'émigration légale de ceux qui ne seraient pas des réfugiés au sens de la Convention. Troisièmement, les demandeurs d'asile qui réussissaient tout de même à se rendre dans les pays de premier asile après les dates limites seraient accueillis et feraient l'objet d'une sélection afin de déterminer s'ils étaient des réfugiés au sens de la Convention de Genève. Ceux qui l'étaient seraient acceptés à des fins d'immigration par les pays de rétablissement, et les autres seraient rapatriés.

Hong Kong, territoire où a fui l'appellant Luong Manh Nguyen, a fixé comme date limite le 16 juin 1988. L'appellant y est toutefois arrivé après cette date. Son cas était donc régi par le plan d'action global.

M. Nguyen n'a pas été retenu dans le processus de sélection en tant que réfugié au sens de la Convention; il attend maintenant d'être rapatrié dans un camp de détention à Hong Kong. Ce serait ce facteur, soit la non-sélection à titre de réfugié au sens de la Convention, qui a mené à la demande de parrainage. Quoi qu'il en soit, parce que M. Nguyen n'avait pas réussi le test de sélection, la section des visas du Bureau du Commissaire du Canada à Hong Kong a refusé de traiter la demande de parrainage, c'est-à-dire de lui transmettre le formulaire de demande de droit d'établissement IMM 8. On a invoqué comme motifs que les fonctionnaires canadiens n'avaient pas accès à l'appellant Luong Manh Nguyen parce qu'il n'avait pas été sélectionné à titre de réfugié au sens de la Convention, et ce, en raison de dispositions administratives prises par les fonctionnaires, y compris ceux au Canada et à Hong Kong, depuis l'adoption du plan d'action global.

<sup>3</sup> *Ibid.*, aux p. 16 à 38.



### THE JUDGMENT BELOW

As I have noted, in the Court below the Motions Judge was asked to issue writs of *certiorari* and *mandamus*. The *certiorari* was to quash the Minister's decision "that the Applicant Luong Manh Nguyen must pass Hong Kong screening in order to come to Canada as a refugee or member of a designated class", and the *mandamus* was to compel the Minister "to process the sponsorship of the Applicant Groupe Solidarité for the Applicant Luong Manh Nguyen."

The Motions Judge declined to grant either of the requested relief. His dispositive reasons read as follows:<sup>4</sup>

It is clear in my view that no decision has been made by the respondent. As expressed by counsel for the respondent, a "decision", that the applicant, Luong Manh Nguyen, must pass Hong Kong screening in order to come to Canada as a refugee or member of designated class, must necessarily be made in relation to an application for landing. Since no such application was made, there can be no "decision" requiring the Hong Kong screening before the applicant had landed. In its best light this application is premature.

With respect to the application for a *mandamus* to process the sponsorship of the applicant Groupe Solidarité there is no duty in law to do so, but even if there were such a duty, the respondent has processed the sponsorship application to the extent that it is possible. It is suggested that a *mandamus* might issue requiring the respondent to attempt to forward both the sponsorship and the application to Luong Manh Nguyen, and although such an attempt might be meritorious, it is hardly the subject for a *mandamus*.

### THE ISSUES

In their memorandum of fact and law, the appellants suggest that there are a number of issues involved in this case, including issues of unlawful delegation of administrative authority, legitimate expectation and retroactivity. In my view, however, the issue is a straightforward one: whether the Motions Judge was in error in refusing to grant prerogative relief in the circumstances of this case.

The essence of the appellants' argument, as I understood it, is that since the Government of Canada

<sup>4</sup> At p. 79.

### LE JUGEMENT DU TRIBUNAL INFÉRIEUR

Comme je l'ai signalé, on a demandé au juge des requêtes de décerner des brefs de *certiorari* et de *mandamus*. Le *certiorari* visait à annuler la décision du ministre selon laquelle «le requérant Luong Manh Nguyen, pour venir au Canada à titre de réfugié ou de membre d'une catégorie désignée, doit passer la sélection à Hong Kong», et le *mandamus* visait à ordonner au ministre «de traiter le parrainage du requérant Luong Manh Nguyen par le requérant Groupe Solidarité».

Le juge des requêtes a refusé d'accorder l'une ou l'autre mesure de redressement demandée. Ses motifs juridiques sont les suivants<sup>4</sup>:

Il est clair à mon avis qu'aucune décision n'a été prise par l'intimé. Comme l'a dit l'avocat de l'intimé, une décision selon laquelle le requérant Luong Manh Nguyen doit passer la sélection à Hong Kong afin de venir au Canada comme réfugié ou comme membre d'une catégorie désignée doit nécessairement être prise en ce qui concerne une demande d'admission à titre d'immigrant. Comme aucune demande n'a été faite de cet ordre, il ne peut pas y avoir de décision qui impose la sélection de Hong Kong avant que le requérant n'ait obtenu son droit d'établissement au Canada. Quoi qu'il en soit, cette demande est prématurée.

En ce qui concerne la demande de *mandamus* pour traiter le parrainage du requérant Groupe Solidarité, il n'existe aucune obligation en droit de le faire et même si il existait une telle obligation, l'intimé a traité la demande de parrainage dans la mesure du possible. Il est suggéré qu'un *mandamus* soit délivré et impose à l'intimé de chercher à expédier à la fois le parrainage et la demande à Luong Manh Nguyen mais, bien qu'une telle tentative puisse paraître méritoire, elle ne peut pas faire l'objet d'un *mandamus*.

### LES POINTS EN LITIGE

Dans leur exposé des faits et du droit, les appelants laissent entendre qu'un certain nombre de points sont soulevés en l'espèce, notamment des questions de délégation illégale de l'autorité administrative, d'attente légitime et de rétroactivité. À mon avis, cependant, le point en litige est simple: le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en refusant d'accorder la réparation de prérogative eu égard aux circonstances de l'espèce?

Les appelants soutiennent essentiellement dans leurs moyens, tels que je les ai compris, que le gou-

<sup>4</sup> À la p. 79.

has in the *Indochinese Designated Class Regulations* declared an intention to facilitate the entry into Canada of people from Indochina, regardless of whether or not they would otherwise be able to immigrate to Canada, it is wrong to impose as a pre-condition to their entering Canada that they first be found by another state to be Convention refugees. A subsidiary argument, based on materials filed with leave at the commencement of the hearing of this appeal (and which were apparently not raised before the Motions Judge), was that the respondent Minister was under an obligation to seek out the appellant Luong Manh Nguyen in the detention camp in Hong Kong and provide him with form IMM 8 in order that he could make an application for landing.

With respect to the first argument, I am of the opinion that the Motions Judge was right in saying that there was in this case no decision against which relief in the nature of *certiorari* could be given. The Minister did not decide that the appellant was required to pass Hong Kong screening in order to make application for an immigrant visa. On the contrary, as the Motions Judge pointed out (and as I have already noted), it is clear that no decision whatever had been made by him. The Minister's inaction was simply a result of the fact that no application for admission to Canada had been made.

Nor did the respondent Minister refuse to process the sponsorship application. The uncontradicted evidence before the learned Motions Judge was that the sponsorship application was not cancelled but was held in abeyance pending a decision by Hong Kong authorities as to whether the appellant Luong Manh Nguyen was a "post-June 16 arrival" in Hong Kong and if so whether he would be "screened in".<sup>5</sup> The position of the respondent Minister was, in effect, that since there was no application for landing by the appellant Luong Manh Nguyen, there was nothing to sponsor and therefore no duty to consider. Put another way, the *Indochinese Designated Class Regulations* are predicated on there being an application

vernement canadien a tort d'imposer aux ressortissants d'Indochine, comme condition préalable d'admission au Canada, l'obligation d'avoir été reconnu en tant que réfugiés au sens de la Convention par un autre État, puisqu'il a déclaré dans le *Règlement sur la catégorie désignée d'Indochinois* son intention de faciliter l'admission au pays des ressortissants indochinois, peu importe qu'ils puissent ou non immigrer autrement au Canada. Comme argument subsidiaire, fondé sur les documents déposés avec autorisation au début de l'audition du présent appel (et qui n'ont apparemment pas été soulevés devant le juge des requêtes), les appelants invoquent que le ministre intimé était tenu de rechercher l'appellant Luong Manh Nguyen dans le camp de détention à Hong Kong pour lui remettre le formulaire IMM 8, afin qu'il puisse demander le droit d'établissement.

En ce qui a trait au premier argument, je suis d'avis que le juge des requêtes avait raison de déclarer qu'il n'existait aucune décision en l'espèce contre laquelle une réparation par voie de *certiorari* pouvait être accordée. Le ministre n'a pas décidé que l'appellant devait réussir la pré-sélection à Hong Kong afin de pouvoir demander un visa d'immigrant. Au contraire, comme le juge des requêtes l'a signalé (et comme je l'ai déjà fait remarquer), il est clair qu'aucune décision n'avait été prise par le ministre. Son inaction était due simplement au fait qu'aucune demande d'admission au Canada n'avait été présentée.

Le ministre intimé n'a pas refusé non plus de traiter la demande de parrainage. Selon la preuve non contredite devant le juge des requêtes, la demande de parrainage n'avait pas été annulée mais avait plutôt été laissée en suspens, en attendant que les autorités de Hong Kong décident si l'appellant Luong Manh Nguyen était «un arrivant après le 16 juin 1988» à Hong Kong et, dans ce cas, s'il serait «sélectionné»<sup>5</sup>. La position du ministre intimé était, en fait, la suivante: puisqu'il n'y avait pas eu de demande de droit d'établissement de la part de l'appellant Luong Manh Nguyen, il n'y avait rien à parrainer et par conséquent aucun devoir n'était imposé. En d'autres termes, le *Règlement sur la catégorie désignée d'In-*

<sup>5</sup> Affidavit of Robert Cullum, Appeal Book, at pp. 144-145, par. 2-3.

<sup>5</sup> Affidavit de Robert Cullum, Dossier d'appel, aux p. 144 et 145, par. 2 et 3.

to enter Canada. Subsection 5(3) [as am. by SOR/89-498, s. 4] of the Regulations makes this quite clear:

5. . . .

(3) Where a member of the Indochinese Designated Class makes an application for an immigrant visa, a visa officer may issue an immigrant visa to him and his accompanying dependants, if . . .

That being so, the learned Motions Judge was in my opinion right in saying that the respondent Minister cannot be compelled to “process” the sponsorship application because there was nothing to which the sponsorship application could attach.

Of course, the reason that no application was made was because the appellant Luong Manh Nguyen was being held in the detention camp in Hong Kong. This leads to a subsidiary issue which was touched upon in the memoranda, but which was explored more fully at the hearing, namely whether there was an obligation on the part of the respondent Minister to try to make contact with Mr. Nguyen at the detention camp in order to enable him to make a formal application for admission to Canada.

As I have said, at the hearing before us, counsel for the appellants was given leave to file material which suggested that under Hong Kong law, Canadian officials might have been able to exert pressure whereby they could have gained access to Mr. Nguyen at the camp. Counsel says that this, coupled with the provisions of the Immigration Manual prepared for use by immigration officials by Employment and Immigration Canada which indicates that in the usual situation, there does exist a self-imposed obligation on the part of the Minister to try to make contact with the subject of a sponsorship application, imposed a legal duty upon the Minister to take positive steps to ensure that Mr. Nguyen was given the necessary materials to make an application for entry into Canada.

In other words, counsel argues that since the respondent Minister could have complied with the Immigration Manual, it was incumbent upon him to do so, and his failure thereto gives rise to grounds for prerogative relief. In support of this contention, coun-

*dochinois* suppose au préalable l'existence d'une demande d'admission au Canada. Le paragraphe 5(3) [mod. par DORS/89-498, art. 4] du Règlement fait ressortir cette obligation assez clairement:

<sup>a</sup> 5. . . .

(3) Lorsqu'une personne appartenant à la catégorie désignée d'Indochinois présente une demande de visa d'immigrant, l'agent des visas peut lui en délivrer un, ainsi qu'aux personnes à charge qui l'accompagnent:

<sup>b</sup>

Cela étant, le juge des requêtes avait à mon avis raison de dire que le ministre intimé ne peut être obligé de «traiter» la demande de parrainage parce qu'il n'y avait rien à laquelle elle pourrait se rattacher.

<sup>c</sup>

Évidemment, aucune demande n'a été présentée parce que l'appelant Luong Manh Nguyen était détenu dans un camp à Hong Kong. Cela nous amène à la question subsidiaire effleurée dans l'exposé, mais étudiée plus à fond à l'audience, à savoir si le ministre intimé était tenu de tenter de communiquer avec M. Nguyen au camp de détention, afin de lui permettre de présenter une demande officielle d'admission au Canada.

<sup>d</sup>

<sup>e</sup>

Comme je l'ai déjà dit, à l'audience devant nous, l'avocat des appelants a obtenu la permission de déposer des documents qui laissent supposer que selon la loi en vigueur à Hong Kong, les fonctionnaires canadiens auraient pu exercer des pressions pour avoir accès à M. Nguyen au camp. Selon l'avocat, ces dispositions législatives, ainsi que les dispositions du Guide de l'immigration préparé à l'intention des fonctionnaires de l'immigration par Emploi et Immigration Canada—qui précise que dans une situation normale, le ministre est tenu, de lui-même, d'essayer de communiquer avec l'objet d'une demande de parrainage—imposaient au ministre l'obligation légale de faire des démarches pour s'assurer que M. Nguyen recevrait les documents nécessaires pour présenter une demande d'admission au Canada.

<sup>h</sup>

<sup>i</sup>

En d'autres termes, l'avocat soutient qu'il incombe au ministre intimé de respecter les dispositions du Guide de l'immigration, puisqu'il aurait pu le faire, et son défaut d'agir à cet égard donne ouverture à un bref de prérogative. À l'appui de sa prétention,

<sup>j</sup>

sel for the appellants relied on the decisions of this Court in *Minister of Manpower and Immigration v. Tsiafakis*, [1977] 2 F.C. 216; *Jiminez-Perez v. Minister of Employment and Immigration*, [1983] 1 F.C. 163, and *Choi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 F.C. 763.

Attractive though it might be, I am unable to accept this contention for the reason that it is based on the assumption that the internal directives could form the basis of a public duty sufficient to support the issue of a writ of *mandamus*. It is well settled that the assumption is false. The writ of *mandamus* is an extraordinary and discretionary remedy which lies to compel the performance of a legal duty. In most instances, such a duty is grounded in a statutory provision (see, e.g. Jones and de Villars, *Principles of Administrative Law* (Toronto: Carswell, 1985), at page 366). In others, the writ will lie to require the performance of a duty owed at common law, but I have been unable to find a case, and none was cited, where the statement of normal departmental practice such as that in issue here, not being mandated either by the statute or regulation, can be said to have become elevated to the level of a principle of common law. In *Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 363, Heald J.A. writing for this Court reviewed the existing jurisprudence and stated at page 372:

In my view, these submissions cannot be given effect to. Insofar as the Department's policy directives are concerned, the *Martineau* (No. 1)<sup>6</sup> case has established that policy directives, whether made pursuant to regulatory authority or general administrative capacity, are no more than directions and are unenforceable by members of the public.

Furthermore, the cases upon which counsel for the appellants relied to support his contention were decided on different facts. Upon a careful review of those decisions, I was unable to find in them any support for his contention.

Accordingly, I would dismiss the appeal, but without costs.

<sup>6</sup> *Martineau et al. v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*, [1978] 1 S.C.R. 118, at pp. 129-130 (per Pigeon J.).

l'avocat des appelants invoquait les décisions rendues par la présente Cour dans les arrêts *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsiafakis*, [1977] 2 C.F. 216; *Jiminez-Perez c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1983] 1 C.F. 163 et *Choi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 C.F. 763.

Malgré l'attrait de cette prétention, je ne peux la retenir car elle se fonde sur la supposition que les directives internes pourraient constituer la base d'un devoir public suffisant pour justifier un bref de *mandamus*. Il est bien établi que la supposition est fausse. Le bref de *mandamus* est un recours extraordinaire et discrétionnaire, dont l'objet est d'ordonner l'exécution d'une obligation légale. Dans la plupart des cas, cette obligation se fonde sur une disposition légale (se reporter par ex. à Jones et de Villars, *Principles of Administrative Law*, Toronto: Carswell, 1985, à la page 366). Dans certains cas, le bref est décerné afin d'exiger l'exécution d'une obligation en common law, mais je n'ai pas pu trouver de cas et aucun n'a été cité, où l'usage courant dans le ministère, comme c'est le cas en l'espèce, non mandaté par la loi ou le règlement, aurait été élevé au rang de principe de common law. Dans *Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 363, le juge d'appel Heald, dans les motifs qu'il a rédigés au nom de la présente Cour, a passé en revue la jurisprudence existante et déclaré à la page 372:

À mon avis, ces prétentions ne peuvent être retenues. Quant aux directives du ministère, il a été établi dans *Martineau* (n° 1)<sup>6</sup> que ces dernières, qu'elles soient établies en vertu du pouvoir réglementaire ou de la compétence administrative générale, ne sont rien de plus que des instructions et la population n'a aucun recours pour assurer leur observation.

En outre, les cas sur lesquels s'est fondé l'avocat des appelants pour appuyer sa prétention ont été tranchés sur des faits différents. Après un examen attentif de ces décisions, je suis incapable d'y trouver un appui à sa prétention.

Par conséquent, je rejetterais l'appel, mais sans dépens.

<sup>6</sup> *Martineau et autre c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118, le juge Pigeon, aux p. 129 et 130.

\* \* \*

\* \* \*

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

HUGESSEN J.A.: I have had the benefit of reading, in draft, the reasons for judgment proposed to be delivered by the Chief Justice. He has fully set forth the background, the relevant facts and the issues. I am in agreement with him with regards to his proposed disposition of the first issue, namely that there was no decision to which *certiorari* could apply.

With respect, however, I am in disagreement with the Chief Justice's conclusion on the question of *mandamus* and on what he describes as the "subsidiary issue", which was in fact argued by both sides at some length on the hearing of this appeal. That issue relates to the failure by the Minister to provide the appellant Luong Manh Nguyen with an application for landing (form IMM 8) so that, when duly completed, there would be in existence an application to which the sponsorship undertaking given by the other appellants, Dai Nguyen and Groupe Solidarité, could attach and which the Minister would then be required to process. In my view such failure amounted to a breach of duty.

The practice normally followed in these cases is set out in the Immigration Manual.<sup>7</sup> That document makes it quite plain that when persons such as the first two appellants apply to sponsor a named individual and that application is approved, the sponsoring group is to complete and sign an undertaking of support in form IMM 1300.<sup>8</sup> Such a form was in fact signed by the first two appellants in respect of the third appellant and his family.<sup>9</sup>

The manual goes on to provide, in paragraph 3.44(1), that where, as was the case here, the name and whereabouts of the person or family to be sponsored are known "the CIC will send a telex to the appropriate overseas post." This too was done. Paragraph 3.45(1) then provides that "when an overseas

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

<sup>a</sup> LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: J'ai eu l'occasion de lire l'ébauche des motifs du jugement que se propose de rendre le juge en chef. Il a pleinement établi les antécédents, les faits pertinents et les points en litige. Je suis d'accord avec lui en ce qui concerne son jugement proposé relativement au premier point en litige, soit qu'aucune décision n'existait contre laquelle un *certiorari* serait recevable.

<sup>b</sup> Relativement toutefois à la question du *mandamus*, je suis en désaccord avec la conclusion du juge en chef, ainsi que sur ce qu'il a qualifié de la «question subsidiaire», qui a été discutée en fait par les deux parties assez à fond à l'audition du présent appel. Cette question se rapporte au défaut du ministre de fournir à l'appellant Luong Manh Nguyen une demande de droit d'établissement (formulaire IMM 8), de sorte qu'une fois ce formulaire dûment rempli, il existerait une demande à laquelle pourrait se rattacher l'engagement de parrainage pris par les autres appelants, Dai Nguyen et Groupe Solidarité, demande que le ministre devrait ensuite traiter. À mon avis, ce défaut équivaut à un manquement à un <sup>c</sup> <sup>d</sup> <sup>e</sup> <sup>f</sup> devoir.

L'usage suivi normalement dans ces cas est établi dans le Guide de l'immigration<sup>7</sup>. Il ressort clairement ce qui suit de ce document: lorsque des personnes comme les deux premiers appelants demandent de parrainer une personne nommée et lorsque la demande est approuvée, le groupe de parrainage doit remplir et signer un engagement d'aide (formulaire IMM 1300)<sup>8</sup>. Les deux premiers appelants ont en fait <sup>g</sup> <sup>h</sup> signé un formulaire du genre relativement au troisième appelant et à sa famille<sup>9</sup>.

Le Guide prévoit en outre, au paragraphe 3.44(1) que, comme c'était le cas en l'espèce, lorsqu'un groupe répondant connaît le nom et l'adresse de la personne ou de la famille qu'il souhaite parrainer, «le CIC envoie un télex au bureau compétent à l'étranger», ce qui a été également fait. Le paragraphe

<sup>7</sup> Appeal Book, at pp. 131-135.

<sup>8</sup> See par. 3.43(1).

<sup>9</sup> Appeal Book, at p. 3.

<sup>7</sup> Dossier d'appel, aux p. 131 à 135.

<sup>8</sup> Se reporter au par. 3.43(1).

<sup>9</sup> Dossier d'appel, à la p. 3.

post receives a named sponsorship telex from a CIC, the post will send an application form (IMM 8) to the individual(s)".<sup>10</sup>

It is not in dispute that in the present case all but the last of these steps were followed to the letter. The visa officer in the Commission for Canada in Hong Kong did not send form IMM 8 to the appellant Luong Manh Nguyen upon receipt of the sponsorship telex in September, 1989. Accordingly, no application for landing was ever received and the sponsorship undertaking was never processed. In due course Luong Manh Nguyen was "screened out" by the Hong Kong authorities as a person who had arrived after June 16, 1988, and who did not satisfy the Convention refugee definition.

It is, of course, quite clear that the Immigration Manual by itself is nothing more than a set of administrative directives and, as such, does not have the force of law. Accordingly, failure to comply with the manual *simpliciter* does not necessarily involve a breach of duty such as could give rise to an order of *mandamus*. That is not an end of the matter, however. Not all duties imposed by law are express. An implied duty is nonetheless enforceable. At the very least, a document such as the Immigration Manual serves as evidence of what those charged with the administration of the *Immigration Act* and Regulations consider to be sound administrative practice. Nor is there any necessary discrepancy between such practice and the duty imposed by law.

At another level the Immigration Manual also serves as evidence of the way in which the Act and the Regulations are in fact applied "on the ground" as it were. The present case offers an excellent illustration: anyone reading the Act and Regulations would conclude that an application for landing must always precede a sponsorship. In my years in this Court, I have never seen that happen and the reality is invariably that the undertaking of sponsorship is executed

3.45(1) prévoit ensuite que «lorsqu'un bureau à l'étranger reçoit d'un CIC un télex au sujet du parrainage d'une personne nommée, il envoie un formulaire de demande (IMM 8) à la personne concernée»<sup>10</sup>.

Il n'est pas contesté qu'en l'espèce toutes ces étapes ont été suivies à la lettre sauf la dernière. L'agent des visas du Commissariat du Canada à Hong Kong n'a pas envoyé le formulaire IMM 8 à l'appelant Luong Manh Nguyen après avoir reçu le télex de parrainage en septembre 1989. Par conséquent, aucune demande d'établissement n'a été reçue et l'engagement de parrainage n'a jamais été traité. Finalement, les autorités de Hong Kong ont éliminé Luong Manh Nguyen à la pré-sélection, à titre de personne qui était arrivée après le 16 juin 1988 et qui ne respectait pas la définition de réfugié au sens de la Convention.

Il ressort assez clairement, évidemment, que le Guide de l'immigration lui-même n'est rien d'autre qu'un ensemble de directives administratives et qu'il n'a pas, à ce titre, force de loi. Par conséquent, le défaut de respecter le guide en soi n'implique pas nécessairement le manquement à un devoir du genre qui pourrait donner lieu à une ordonnance de *mandamus*. L'affaire ne se termine pas là toutefois. Les obligations imposées par la loi ne sont pas toutes expresses. Une obligation implicite a néanmoins force exécutoire. Un document du genre du Guide de l'immigration sert à tout le moins de preuve de ce que les responsables de l'administration de la *Loi sur l'immigration* et du Règlement connexe considèrent comme un usage administratif valable. Il n'existe pas non plus de divergence nécessaire entre cet usage et l'obligation imposée par la loi.

À un autre niveau, le Guide de l'immigration sert également de preuve de la façon dont la Loi et le Règlement sont en fait appliqués «dans le quotidien» pour ainsi dire. Le cas en l'espèce en est une illustration parfaite: quiconque lit la Loi et le Règlement conclurait qu'une demande d'établissement doit toujours précéder un parrainage. Par contre, depuis que je siège à la présente Cour, cela ne s'est jamais produit et la réalité est invariablement la suivante: l'en-

<sup>10</sup> Appeal Book, at p. 133.

<sup>10</sup> Dossier d'appel, à la p. 133.

first and the application for landing comes later. The manual abundantly confirms this practice.

This Court has never been hesitant to impose on immigration officers an implied duty to aid would-be immigrants where such duty may fairly be said to flow from the scheme of the Act and Regulations. In *Jiminez-Perez v. Minister of Employment and Immigration*,<sup>11</sup> the issue was whether a prospective immigrant was entitled, while in Canada, to apply for a decision exempting him from the requirement that he apply for a visa from outside the country. Le Dain J.A., speaking for the Court said:

Counsel for the Crown took the position, as I understood his argument, that there had not been a proper request for exemption, the implication being that such a request must be addressed in some other manner directly to the Governor in Council, and that in any event there could not be a duty to permit an application for landing to be made from within Canada unless and until such an exemption had been obtained. As I have indicated, I am of the opinion that administrative fairness requires that a request for exemption from the requirement of s. 9 be processed by the local immigration officials. I am further of the view that it is not sound to separate the application for landing from the request for exemption. The respondent *Jiminez-Perez* seeks to apply for landing from within Canada on the basis that he be granted an exemption from the requirement of section 9 on compassionate or humanitarian grounds. Since the Act contemplates that admission may be granted on this basis in particular cases, a prospective applicant is entitled to an administrative decision upon the basis of an application, and there is, therefore, a correlative duty to permit him to make the application. The application, including the request for exemption and the sponsorship of the application, must be considered and disposed of by decision, and not by an anticipatory attempt to avoid a decision because of its possible effect on the sponsor's right to appeal under section 79 of the Act. [Emphasis added.]

In the earlier case of *Minister of Manpower and Immigration v. Tsiafakis*<sup>12</sup> an immigration officer had refused to furnish a form to a would-be sponsor because he was of the view that the sponsorship application would fail. Again, speaking for the Court, Le Dain J.A. said:

gagement de parrainage est exécuté d'abord, suivi de la demande d'établissement. Le Guide confirme abondamment cet usage.

a La présente Cour n'a jamais hésité à imposer aux agents d'immigration l'obligation implicite d'aider les immigrants éventuels lorsque l'on pourrait dire à juste titre que cette obligation découle du régime de la Loi et du Règlement. Dans l'arrêt *Jiminez-Perez c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*<sup>11</sup>, il s'agissait de trancher si un immigrant éventuel avait le droit, pendant qu'il se trouvait au Canada, de demander d'être exempté de l'obligation de demander un visa à l'extérieur du Canada. Dans ses motifs rédigés au nom de la Cour, le juge d'appel Le Dain a déclaré ce qui suit:

d Selon l'avocat de la Couronne, si je le comprends bien, la demande de dispense n'a pas été faite de la façon appropriée; ce qui voudrait dire qu'une telle demande doit être adressée, de quelque autre manière, directement au gouverneur en conseil, et qu'en tout cas, il ne peut y avoir obligation de permettre qu'une demande de droit d'établissement soit faite au Canada, tant et aussi longtemps qu'une telle dispense n'a pas été obtenue. Comme je l'ai indiqué, j'estime que l'équité administrative exige qu'une demande de dispense de la condition de l'article 9 soit examinée par les agents d'immigration locaux. J'estime en outre qu'il n'est pas bon de séparer la demande de droit d'établissement de la demande de dispense. L'intimé *Jiminez-Perez* cherche à faire, pendant qu'il se trouve au Canada, une demande de droit d'établissement sur la base de l'obtention, pour des motifs d'ordre humanitaire ou de compassion, d'une dispense de la condition de l'article 9. Puisque la Loi prévoit que cette admission peut être accordée sur cette base dans des cas particuliers, un requérant éventuel a droit à une décision administrative sur la base sur laquelle il présente une demande, et il existe donc une obligation correlative de lui permettre de faire la demande. La demande, y compris la demande de dispense et le parrainage de la demande, doit être examinée et tranchée au moyen d'une décision et non d'une tentative anticipée d'éviter une décision en raison de son effet possible sur le droit d'appel du répondant sous le régime de l'article 79 de la Loi. [C'est moi qui souligne.]

Dans l'affaire antérieure *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsiafakis*<sup>12</sup>, un agent d'immigration avait refusé de remettre un formulaire à un parrain éventuel parce qu'il était d'avis que la demande de parrainage serait refusée. Encore une fois, dans ses motifs rédigés au nom de la Cour, le juge d'appel Le Dain a déclaré ce qui suit:

<sup>11</sup> [1983] 1 F.C. 163 (C.A.), at pp. 170-171.

<sup>12</sup> [1977] 2 F.C. 216 (C.A.), at p. 224.

<sup>11</sup> [1983] 1 C.F. 163 (C.A.), aux p. 170 et 171.

<sup>12</sup> [1977] 2 C.F. 216 (C.A.), à la p. 224.

As I read the terms of section 31 as a whole, the question of whether a person is entitled to sponsor a certain individual for admission to Canada is an integral part of the over-all question to be determined upon the basis, at least in part, of an application in the prescribed form, namely, whether the individual may be admitted to Canada as a sponsored dependant. It follows, therefore, that a person who seeks to sponsor someone for admission to Canada has a right to make an application for his admission in the prescribed form and to have his right to sponsor determined upon the basis of such an application. Since such a right cannot be exercised unless the prescribed form can be obtained from the immigration authorities there is a correlative duty to provide the form. [Emphasis added.]

More recently still, in *Choi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*,<sup>13</sup> the appellant had suffered prejudice through not being immediately given the proper form which, if it had been timely filed, would have resulted in his receiving a more favourable assessment. MacGuigan J.A., speaking for the Court, quoted the latter part of the above citation from *Tsiafakis, supra*, and said:

A similar correlative duty might, perhaps, be said to exist in the case at bar (the Motions Judge was, I believe, correct in inferring from the Act itself a right in claimants to apply), but, at the very least, when the Canadian Government, through its agents, undertakes to supply information to immigration applicants as to how to become immigrants, it assumes a duty to provide this information accurately. This does not imply that Canadian authorities must provide a detailed exegesis of Canadian immigration law and procedures, or legal advice to prospective immigrants as to the legal significance of the available options, but it does mean that the immigration authorities have an obligation in fairness to provide basic information on the methods of application, and to make available the appropriate forms. [Emphasis added.]

In my view, there can be no doubt whatsoever that the visa officers at the Canadian Commission in Hong Kong were under a duty to furnish the appellant Luong Manh Nguyen with an application for landing (form IMM 8) upon request. No other conclusion can be drawn from the cases cited. Is it enough for the Minister to say in reply that because there has been no express request for the form there is no duty? I think not. The implication from the sponsorship undertaking was unmistakable and irresistible that the appellant wished to apply for landing. The Immigration Manual shows that such inference is

Selon ma compréhension de l'article 31 dans son ensemble, la question de savoir si une personne est habilitée à parrainer un individu en vue de l'admission de celui-ci au Canada est partie intégrante de la question principale qu'il faut trancher au moins partiellement en s'appuyant sur la demande faite en la forme prescrite, soit: l'individu peut-il être admis à titre de personne à charge parrainée? Il s'ensuit donc qu'une personne désireuse d'en parrainer une autre en vue de l'admission de cette dernière au Canada est en droit de remplir une demande à cet effet en la forme prescrite et de voir ladite demande servir de base à l'examen de son droit de parrainer. Puisqu'à défaut d'obtenir le formulaire des autorités de l'immigration, on ne peut exercer ce droit, le devoir corrélatif de fournir ledit formulaire existe. [C'est moi qui souligne.]

Encore plus récemment, dans l'arrêt *Choi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*<sup>13</sup>, l'appelant avait souffert de préjudice car on ne lui avait pas remis immédiatement le formulaire approprié, qui, s'il l'avait présenté à temps, lui aurait valu une appréciation plus favorable. Le juge d'appel MacGuigan, dans ses motifs rédigés au nom de la Cour, a cité la fin de la citation ci-dessus tirée de l'arrêt *Tsiafakis* précité, et a déclaré ce qui suit:

On pourrait peut-être dire qu'un devoir corrélatif semblable existe en l'espèce (j'estime que le juge des requêtes a déduit à bon droit de la Loi elle-même le droit des demandeurs de faire une demande), mais lorsque le gouvernement canadien s'engage, par l'entremise de ses agents, à fournir à ceux qui veulent immigrer des renseignements sur la façon de s'y prendre, il s'engage pour le moins à les bien renseigner. Cela ne signifie pas que les autorités canadiennes doivent faire l'exégèse détaillée de la loi et des procédures en matière d'immigration, ni fournir aux immigrants éventuels des avis juridiques sur les conséquences juridiques des choix offerts, mais il n'en reste pas moins que les autorités de l'immigration sont tenues en toute équité de fournir les renseignements fondamentaux sur les façons de faire une demande, et de rendre disponibles les formules appropriées. [C'est moi qui souligne.]

Il ne fait aucun doute à mon avis que les agents des visas au Commissariat du Canada à Hong Kong avaient le devoir de fournir à l'appelant Luong Manh Nguyen une demande d'établissement (formulaire IMM 8) sur demande. Il est impossible de conclure autrement à partir des arrêts cités. Suffit-il au ministre de répondre qu'il n'existe aucun devoir puisqu'aucune demande expresse en vue d'obtenir le formulaire n'a été faite? Je ne le crois pas. Il ressortait clairement et hors de tout doute de l'engagement de parrainage que l'appelant voulait demander le droit d'établissement. Le Guide de l'immigration montre

<sup>13</sup> [1992] 1 F.C. 763 (C.A.), at pp. 769-770.

<sup>13</sup> [1992] 1 C.F. 763 (C.A.), aux p. 769 et 770.



drawn as a matter of course. The sponsorship undertaking also shows, however, that the appellant was not a free agent: his address is given as being at the Shumshui Po Detention Centre in Hong Kong.<sup>14</sup> In those circumstances he could hardly be expected to present himself at the Commission office. The Immigration Manual establishes that it is current practice to send the application form. The evidence establishes that persons in the appellant's position are entitled to send and receive letters<sup>15</sup> and indeed there are a number of letters from him in the material. In my view, therefore, the Minister had a request for the form and had to hand the means to give effect to it.

Nor is it any answer for the Minister to say that even if an application form were received it would not be possible to process it further because Canadian immigration officials do not have access to the detention camps in Hong Kong. In the first place, the case of *Tsiafakis, supra*, is ample authority for the proposition that an officer's view that an application is ultimately doomed to failure cannot be an excuse for refusing to allow the application to be made. Secondly, it is by no means clear that access would in fact inevitably be denied to Canadian immigration officials if it was sought. The Motions Judge seemed to think that this was the case but subsequent material filed at the hearing of the appeal,<sup>16</sup> casts some doubt upon this.

This is not to say that heroics are required; if access to the appellant is in fact denied by the Hong Kong authorities, he is, of course, the one who will have to suffer the consequences. But the Minister and his officials cannot avoid their duty by simply assert-

<sup>14</sup> Appeal Book, at p. 3.

<sup>15</sup> The Motions Judge may well have been under the impression that this was not the case. At the hearing of the appeal counsel for the Minister conceded that he may have unwittingly misled the Judge due to the non-arrival of affidavit material from Hong Kong. The point is now beyond doubt: see Exhibit MFR-1 to the statutory declaration of Mark Francis Reeves, "Immigration (Vietnamese Boat People) (Detention Centres) Rules", s. 26.

<sup>16</sup> See particularly the affidavit of Mark Francis Reeves and another affidavit, that of Nadia Stachowsky Gray, filed on behalf of the respondent.

qu'une telle déduction s'impose naturellement. L'engagement de parrainage prouve également, par contre, que l'appellant n'était pas libre: son adresse est citée comme étant le Centre de détention de Shumshui Po à Hong Kong<sup>14</sup>. Dans ces circonstances, on pouvait difficilement s'attendre à ce qu'il se présente au bureau du Commissariat. Le Guide de l'immigration établit qu'il est d'usage courant d'envoyer le formulaire de demande. La preuve établit que les personnes dans la situation de l'appellant ont droit d'envoyer et de recevoir des lettres<sup>15</sup> et en effet, on trouve un certain nombre de lettres de l'appellant parmi les documents. Le ministre avait donc à mon avis une demande en vue d'obtenir le formulaire et avait les moyens pour lui donner suite.

Ce n'est pas non plus une réponse, lorsque le ministre déclare qu'il serait impossible de traiter le formulaire de demande même s'il était reçu, parce que les agents d'immigration canadiens n'ont pas accès aux camps de détention à Hong Kong. En premier lieu, l'arrêt *Tsiafakis* précité prouve amplement qu'on ne peut invoquer comme excuse, pour refuser à quelqu'un la possibilité de faire une demande, qu'un agent est d'avis qu'elle serait éventuellement refusée. En second lieu, il n'est pas clair du tout que les agents d'immigration canadiens se verraient refuser inévitablement l'accès au camp s'ils le demandaient. Le juge des requêtes semble penser que tel était le cas, mais les documents déposés ultérieurement à l'audition de l'appel<sup>16</sup> jettent le doute là-dessus.

Cela ne veut pas dire qu'il faille poser des gestes héroïques; si les autorités de Hong Kong refusent l'accès à l'appellant, c'est ce dernier, évidemment, qui devra en subir les conséquences. Mais le ministre et ses agents ne peuvent échapper à leur obligation en

<sup>14</sup> Dossier d'appel, à la p. 3.

<sup>15</sup> Le juge des requêtes a peut-être eu l'impression que tel n'était pas le cas. Au cours de l'audition de l'appel, l'avocat du ministre a avoué qu'il avait peut-être involontairement induit en erreur le juge en raison de la non réception des affidavits en provenance de Hong Kong. Le point ne fait maintenant plus aucun doute: se reporter à la pièce MFR-1 de la déclaration réglementaire de Mark Francis Reeves, «Règlement de l'immigration (Réfugiés de la mer vietnamiens) (Centre de détention)», art. 26.

<sup>16</sup> Se reporter en particulier à l'affidavit de Mark Francis Reeves et à celui de Nadia Stachowsky Gray, déposé au nom de l'intimé.

ing that they will be prevented from carrying it out without even having tried to do so.

No objection was taken by the respondent at the hearing of the appeal to the raising of the question of the Minister's duty to provide an application form to the appellant, and an order to this effect would, in any event, be included within the larger and more general terms of the order originally sought by the appellants. I would accordingly allow the appeal and would issue an order in the nature of *mandamus* requiring the respondent to send to the appellant Luong Manh Nguyen an application for landing (form IMM 8) and to process the same, when completed, to the extent possible.

I would grant the appellants their costs throughout.

STONE J.A.: I agree.

affirmant tout bonnement qu'on les empêchera de l'accomplir, sans même avoir tenté de l'accomplir.

L'intimé ne s'est pas opposé, à l'audition de l'appel, à ce qu'on soulève la question de l'obligation du ministre de fournir un formulaire de demande à l'appelant, et une ordonnance à cette fin serait incluse, en tout état de cause, dans les conditions plus vastes et générales de l'ordonnance sollicitée au départ par les appelants. J'accueillerais par conséquent l'appel et rendrais une ordonnance de *mandamus* obligeant l'intimé à transmettre à l'appelant Luong Manh Nguyen une demande de droit d'établissement (formulaire IMM 8) et à la traiter, une fois remplie, dans la mesure du possible.

J'accorderais aux appelants leurs dépens à tous les paliers.

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.