

A-512-82

A-512-82

Budh Singh Gill (Appellant)

v.

Minister of Employment and Immigration (Respondent)

Court of Appeal, Heald, Hugessen and Stone JJ.—Vancouver, June 14; Ottawa, July 4, 1984.

Immigration — Appellant signing application for admission of sister and family in November, 1976 — Sister and family applying for permanent residence in January, 1977 — Appellant married in February 1978 — Appellant advised in February, 1979 application rejected on ground not qualifying as sponsor because married — Immigration Appeal Board allowing appeal on technicality — Refused again in 1980 — Second appeal dismissed in December, 1981 — Appeal from Board's decision dismissed — Qualifications to act as sponsor must exist at time application for landing made and at time considered for approval based on simple grammatical construction of Act and Regulations — Appellant also submitting Minister "estopped" from refusing to acknowledge qualifications as sponsor in light of extraordinary delay in dealing with application — Estoppel not applying as no representation by Department and no prejudicial reliance thereon — While procedural duty to act fairly may include duty to proceed within reasonable time, breach giving rise to compulsion of timely action rather than to setting aside tardy action — No relationship here between breach of duty to act in reasonable time and refusal — Operative period of delay of one year from date of application to date of marriage not unreasonable — Immigration Regulations, Part I, SOR/62-36, s. 31(1)(h) (as am. by SOR/67-434, s. 2(1); SOR/74-113, s. 2(2) — Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 4(1)(a),(h) (as am. by SOR/84-140, s. 1) — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 79(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Villena v. Immigration & Naturalization Service, 622 F.2d 1352 (9th Cir. 1980); *Galvez v. Howerton*, 503 F. Supp. 35 (S.D. Cal. 1980); *Petition of Tubig in Behalf of Tubig*, 559 F. Supp. 2 (S.D. Cal. 1981).

COUNSEL:

William Orobko, Vancouver, for appellant.
Mary Humphries, Vancouver, for respondent.

SOLICITORS:

Rothe & Company, Vancouver, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

Budh Singh Gill (appellant)

c.

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

Cour d'appel, juges Heald, Hugessen et Stone—Vancouver, 14 juin; Ottawa, 4 juillet 1984.

Immigration — Signature par l'appellant d'une demande d'admission de sa sœur et de sa famille en novembre 1976 — Demande d'établissement de la sœur et de sa famille en janvier 1977 — Mariage de l'appellant en février 1978 — Notification à l'appellant en février 1979 du rejet de sa demande en raison de sa perte de qualité de répondant du fait de son mariage — Appel accueilli par la Commission d'appel de l'immigration pour vice de forme — Nouveau rejet de la demande en 1980 — Rejet d'un second appel en décembre 1981 — Rejet de l'appel de la décision de la Commission — Selon la simple interprétation grammaticale de la Loi et du Règlement, la qualité nécessaire pour être répondant doit exister au moment de la demande d'établissement et au moment où elle est prise en considération — L'appellant soutient que le Ministre, pour cause d'estoppel, est irrecevable à refuser de reconnaître sa qualité de répondant vu le retard extraordinaire à se prononcer sur la demande — Il n'y a pas estoppel, aucune déclaration engageante n'ayant été faite par le Ministère à laquelle on se serait fié — Si l'obligation d'agir équitablement peut comporter celle d'agir dans un délai raisonnable, le recours, en cas de violation, consiste à obliger à agir avec diligence plutôt qu'à annuler l'acte tardif — Aucun rapport entre l'inexécution de l'obligation d'agir dans un délai raisonnable et le rejet de la demande — Le délai d'un an de la date de la demande au jour du mariage n'est pas déraisonnable — Règlement sur l'immigration, Partie I, DORS/62-36, art. 31(1)(h) (mod. par DORS/67-434, art. 2(1); DORS/74-113, art. 2(2)) — Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 4(1)(a),(h) (mod. par DORS/84-140, art. 1) — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 79(1).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS CITÉES:

Villena v. Immigration & Naturalization Service, 622 F.2d 1352 (9th Cir. 1980); *Galvez v. Howerton*, 503 F. Supp. 35 (S.D. Cal. 1980); *Petition of Tubig in Behalf of Tubig*, 559 F. Supp. 2 (S.D. Cal. 1981).

AVOCATS:

William Orobko, Vancouver, pour l'appellant.
Mary Humphries, Vancouver, pour l'intimé.

PROCUREURS:

Rothe & Company, Vancouver, pour l'appellant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HUGESSEN J.: On November 23, 1976, the appellant, then a permanent resident and now a citizen of Canada, signed a form of application for admission to Canada of sponsored dependants in respect of his sister, her husband and their two children. At that time, the appellant was unmarried and the sponsorship was authorised by paragraph 31(1)(h) of the *Immigration Regulations, Part I* [SOR/62-36 (as am. by SOR/67-434, s. 2(1); SOR/74-113, s. 2(2))].

Nothing turns on the fact that the *Immigration Regulations, Part I*, were repealed and replaced by the *Immigration Regulations, 1978*, [SOR/78-172 (as am. by SOR/84-140, s. 1)] and the equivalent provision in the latter Regulations is paragraph 4(1)(h), which reads as follows:

4. (1) Subject to subsections (2) and (3), every Canadian citizen and every permanent resident may, if he is residing in Canada and is at least eighteen years of age, sponsor an application for landing made

(h) where he does not have a spouse, son, daughter, father, mother, grandfather, grandmother, brother, sister, uncle, aunt, nephew or niece

- (i) who is a Canadian citizen,
- (ii) who is a permanent resident, or
- (iii) whose application for landing he may otherwise sponsor,

by one relative regardless of his age or relationship to him.

After it had been signed in Vancouver, the appellant's sponsorship application was sent to New Delhi, where, two months later, January 24, 1977, an application for permanent residence was duly filled out by the appellant's brother-in-law on behalf of himself, his wife and family.

A period of approximately one year then went by and the record is silent as to what, if any, action was taken on the application.

On February 5, 1978, the appellant married and shortly thereafter sponsored and brought his bride to Canada under the provisions of paragraph

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

LE JUGE HUGESSEN: Le 23 novembre 1976, l'appelant, un résident permanent devenu aujourd'hui citoyen canadien, signait une demande d'admission au Canada de certaines personnes à charge dont il se portait répondant, à savoir sa sœur, le mari de cette dernière et leurs deux enfants. À cette époque, l'appelant n'était pas marié et l'alinéa 31(1)(h) du *Règlement sur l'immigration, Partie I* [DORS/62-36 (mod. par DORS/67-434, art. 2(1); DORS/74-113, art. 2(2))] autorisait ce parrainage.

Le *Règlement sur l'immigration, Partie I* a été abrogé et remplacé par celui de 1978 [DORS/78-172 (mod. par DORS/84-140, art. 1)]; cela n'a aucune incidence en l'espèce toutefois. L'alinéa 4(1)(h) du nouveau Règlement est la disposition correspondante; le voici:

4. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), tout citoyen canadien ou résident permanent âgé d'au moins dix-huit ans et résidant au Canada peut parrainer une demande de droit d'établissement présentée par

h) un parent, indépendamment de son âge ou de son lien de parenté, lorsque ce citoyen canadien ou résident permanent n'a pas de conjoint, de fils, de fille, de père, de mère, de grand-père, de grand-mère, de frère, de sœur, d'oncle, de tante, de neveu ou de nièce

- (i) qui soit citoyen canadien,
- (ii) qui soit résident permanent, ou
- (iii) dont il puisse par ailleurs parrainer la demande de droit d'établissement.

Une fois signée à Vancouver, la demande de l'appelant fut envoyée à New Delhi où, deux mois plus tard, le 24 janvier 1977, le beau-frère de l'appelant présentait une demande de résidence permanente en bonne et due forme en son nom, en celui de sa femme et en celui de sa famille.

Environ un an s'écoula alors; et rien au dossier n'indique si l'on avait donné suite à la demande entre-temps.

Le 5 février 1978, l'appelant se maria et, peu de temps après, parrainait sa nouvelle épouse, qu'il ramenait au Canada en vertu de l'alinéa 4(1)(a) du

4(1)(a) of the Regulations. By the fact of his marriage the appellant, of course, no longer qualified as a sponsor for his sister's family under the provisions of paragraph 4(1)(h), above.

A further period of almost a year went by and then, on February 1, 1979, the appellant was advised that the application which he had sponsored for his sister and her family had been turned down. The reason was the appellant's lack of qualification as sponsor. This decision was overturned on appeal by the Immigration Appeal Board for purely technical reasons. Finally, on September 9, 1980, almost four years after his original application, the appellant was advised a second time of its refusal. On December 2, 1981, the appellant's appeal to the Immigration Appeal Board was dismissed and it is from that decision that the present appeal is brought.

The appellant takes two points. The first is that his qualifications as sponsor under the Regulations should be assessed at the time the application is made, in this case in January of 1977; there is then an acquired and exercised right which cannot be defeated by subsequent events. While this argument may be superficially attractive, it cannot resist an examination of the text of the Act and the Regulations.

The introductory part of section 4 of the Regulations, quoted above, allows a Canadian citizen or permanent resident to "sponsor an application for landing made . . . by . . ." various described members of the sponsor's family.

Simple grammatical construction of this wording indicates that the necessary qualification must exist in the sponsor at the moment that he or she sponsors the application.

Subsection 79(1) of the Act [*Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52*] provides that an immigration officer or visa officer may refuse to approve a sponsored application if "the person who sponsored the application does not meet the requirements of the regulations".

The same process of grammatical construction dictates that it is at the moment that the officer considers an application that has been made in the

Règlement. Bien entendu, par le fait de son mariage, l'appelant perdait sa qualité de répondant pour la famille de sa sœur selon l'alinéa 4(1)h) précité.

^a Près d'un an plus tard, le 1^{er} février 1979, l'appelant était avisé du rejet de la demande d'établissement de sa sœur et de sa famille; la raison était que l'appelant avait perdu la qualité de répondant. ^b Cette décision fut infirmée en appel par la Commission d'appel de l'immigration uniquement pour vice de forme. Enfin, le 9 septembre 1980, presque quatre ans après sa demande initiale, l'appelant fut avisé du rejet de celle-ci une seconde fois. Le 2 décembre 1981, l'appel qu'il avait alors formé à la Commission d'appel de l'immigration fut rejeté; c'est de cette décision qu'il appelle maintenant.

^d L'appelant invoque deux moyens. Premièrement, il fait valoir que sa qualité de répondant sous le régime du Règlement devrait être appréciée au moment où la demande a été faite, en l'occurrence, en janvier 1977. Il y aurait alors exercice ^e d'un droit qui deviendrait ainsi acquis, un droit que ne pourraient anéantir des événements subséquents. Cet argument n'est pas sans attrait à première vue; il ne résiste pas cependant à l'examen ^f des textes de la Loi et du Règlement.

Par son premier paragraphe, l'article 4 du Règlement précité permet à un citoyen canadien ou à un résident permanent de «parrainer une demande de droit d'établissement présentée par ^g . . .» divers membres de la famille du répondant.

La simple interprétation grammaticale de ce texte montre que la qualité nécessaire pour être répondant doit exister au moment où celui-ci ^h parraine la demande.

Le paragraphe 79(1) de la Loi [*Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52*] porte qu'un agent d'immigration ou un agent des visas ⁱ peut rejeter une demande parrainée si «le répondant ne satisfait pas aux exigences des règlements».

Cette même interprétation grammaticale indique que c'est au moment où l'agent se prononce ^j sur une demande faite antérieurement qu'il doit

past that he must examine the qualifications of the sponsor.

It follows from the foregoing that the qualifications required to act as sponsor must exist both at the time that the application for landing is made and at the time that it is considered for approval. Since at all times after his marriage on February 5, 1978, the appellant did not meet the requirements of paragraph 4(1)(h), the application which he sponsored was properly refused.

The appellant's second point is based upon the extraordinary bureaucratic delay in dealing with the sponsored application. Certainly there can be little doubt that the total time elapsed between the original application in November of 1976 and the final notification of refusal in September of 1980 is excessive. Even if, as seems proper, we discount the periods prior to the application for landing made by the appellant's sister and her family (in January 1977) and subsequent to the original but technically invalid notification of refusal (in February 1979) there is still a delay of over two years. I note that paragraph 4(1)(b) of the Regulations appears to envisage an outside maximum of two years between the time of application and the issuance of a visa in the case of sponsored children.

Relying on American cases (*Villena v. Immigration & Naturalization Service*, 622 F.2d 1352 (9th Cir. 1980); *Galvez v. Howerton*, 503 F. Supp. 35 (S.D. Cal. 1980); *Petition of Tubig in Behalf of Tubig*, 559 F. Supp. 2 (S.D. Cal. 1981)), appellant argues that the Minister is "estopped" from refusing to acknowledge his qualifications as sponsor. With due respect for the American authorities, I can see no basis for the application of the doctrine of estoppel to the facts of the present case. There is no suggestion of any holding out or representation by the Department and still less of any prejudicial reliance thereon by the appellant.

This is not, however, to say that I think that the Government can, by simple inaction, defeat rights which were clearly intended to be granted. It may well be that the recently discovered administrative duty to act fairly encompasses a duty not unreasonably to delay to act; or, put positively, that the

s'assurer que le répondant a qualité.

Il s'ensuit que le répondant doit avoir cette qualité et au moment où la demande d'établissement est faite et au moment où elle est prise en considération. Étant donné qu'après son mariage, le 5 février 1978, l'appelant ne pouvait plus remplir les conditions exigées par l'alinéa 4(1)h, c'est à bon droit que la demande d'établissement qu'il avait parrainée a été rejetée.

Comme second moyen, l'appelant invoque le retard extraordinaire mis par les bureaucrates à se prononcer sur la demande d'établissement. Il n'est pas douteux que ce délai est excessif puisque la demande initiale remonte à novembre 1976 alors que la notification du rejet définitif a eu lieu en septembre 1980. Même abstraction faite, comme on est d'ailleurs fondé à le faire, du temps écoulé avant la présentation par la sœur de l'appelant et sa famille de la demande d'établissement (en janvier 1977), et de celui écoulé après la première notification de rejet, invalide pour vice de forme (en février 1979), il y a eu quand même un retard de plus de deux ans. Je note que l'alinéa 4(1)b du Règlement semble prévoir un maximum de deux ans exclusivement entre le moment où la demande est faite et celui de la délivrance du visa dans le cas de parrainage d'enfants.

S'appuyant sur une certaine jurisprudence américaine (*Villena v. Immigration & Naturalization Service*, 622 F.2d 1352 (9th Cir. 1980); *Galvez v. Howerton*, 503 F. Supp. 35 (S.D. Cal. 1980); *Petition of Tubig in Behalf of Tubig*, 559 F. Supp. 2 (S.D. Cal. 1981)), l'appelant soutient que le Ministre, pour cause d'estoppel, est irrecevable à refuser de reconnaître sa qualité de répondant. Sauf le respect que je dois à cette jurisprudence américaine, je ne vois rien qui puisse nous déterminer à appliquer la théorie de l'estoppel en l'espèce. L'appelant n'a invoqué aucun engagement, aucune déclaration qu'aurait pu faire le Ministère; encore moins prétend-il s'y être fié à son détriment.

Ce qui ne veut cependant pas dire qu'à mon avis, l'administration peut, par sa simple inaction, anéantir des droits qu'on a, de toute évidence, voulu conférer. Il se peut que l'obligation d'agir équitablement récemment dégagée, et imposée maintenant à l'administration, comporte celle de

procedural duty to act fairly includes a duty to proceed within a reasonable time. It does not by any means follow, however, that the breach of such a duty would give rise to the setting aside of the tardy action when it is finally taken. The remedy surely is to compel timely action rather than to annul one that, though untimely, may otherwise be correct.

Furthermore, even assuming that the delay in excess of two years between the making of the sponsored application for landing and its refusal is unreasonable, that is of no assistance to the appellant since there is clearly no relationship between the breach of the duty to act in reasonable time and the refusal. It will be recalled that the application was made January 24, 1977, and the refusal was founded on the appellant's marriage, which took place just over a year later, on February 5, 1978. From this latter date, the Department was not only entitled but indeed obliged to refuse the application. The operative period of delay is therefore only from January 24, 1977, to February 5, 1978, a little over one year. While this is certainly a long time, there is nothing in the record, or indeed in experience, which would allow us to say that it is unreasonable. That being so, the appellant cannot complain of it.

I would dismiss the appeal.

HEALD J.: I concur.

STONE J.: I agree.

ne pas tarder déraisonnablement; ou, vu sous un angle plus positif, il se peut que l'obligation procédurale d'agir équitablement comporte celle d'agir dans un délai raisonnable. Il ne s'ensuit nullement toutefois que l'inexécution de cette obligation justifie l'annulation de l'acte tardif lorsqu'enfin il a lieu. Sûrement le recours approprié doit consister à obliger à agir avec diligence plutôt qu'à annuler l'acte qui, bien que tardif, peut néanmoins être fondé.

D'ailleurs, même en présumant que le retard de plus de deux ans entre la demande d'établissement et son rejet est déraisonnable, cela n'est d'aucun secours pour l'appelant puisque manifestement il n'y a aucun rapport entre l'inexécution de l'obligation d'agir dans un délai raisonnable et ce rejet. On se rappellera que la demande remonte au 24 janvier 1977 et que son rejet est fondé sur le mariage de l'appelant qui eut lieu au-delà d'un an plus tard, le 5 février 1978. À compter de ce moment, le Ministère était non seulement en droit mais bien dans l'obligation de rejeter la demande. Donc la période où il y a eu effectivement retard ne s'étend que du 24 janvier 1977 au 5 février 1978, soit un peu plus d'un an. Certes c'est une longue période, mais ni le dossier, ni même d'ailleurs l'expérience, ne nous autorise à la qualifier de déraisonnable. En conséquence, l'appelant ne saurait s'en plaindre.

Je rejetterais l'appel.

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE STONE: Je souscris à ces motifs.