

A-7-87

A-7-87

**In the Matter of the *Canadian Human Rights Act***

**And in the Matter of a complaint by Subhaschan Singh dated November 27, 1986, filed pursuant to section 32(1) of the *Canadian Human Rights Act* against Department of External Affairs**

**And in the Matter of the jurisdiction of the Canadian Human Rights Commission to conduct an investigation into the said complaint pursuant to section 35 of the *Canadian Human Rights Act***

INDEXED AS: *SINGH (RE) (C.A.)*

Court of Appeal, Mahoney, Hugessen and Desjardins JJ.—Ottawa, April 20, 21, and May 9, 1988.

*Human rights — References from Canadian Human Rights Commission as to whether it has jurisdiction to investigate complaints of discrimination in refusal to grant visitors' visas and to allow close relatives to sponsor family members for landing — Impossible to say Departments concerned not engaged in provision of services customarily available to general public, within meaning of Act, s. 5 — Cannot be said person who, on prohibited grounds, is denied opportunity to sponsor application for landing is not victim within Act, and if Canadian citizen or permanent resident within meaning of s. 32(5)(b), Commission can hear complaint.*

*Immigration — Whether Department of External Affairs and Canada Employment and Immigration Commission are engaged in provision of services customarily available to general public, within meaning of s. 5 Canadian Human Rights Act — Person denied opportunity, on prohibited grounds, to sponsor application for landing may be victim within Act, and Canadian Human Rights Commission has jurisdiction to investigate complaint.*

These are ten references to the Court by the Canadian Human Rights Commission for a determination as to whether it has jurisdiction to investigate complaints concerning refusals by the Department of External Affairs and the Canada Employment and Immigration Commission to grant visitors' visas to close family relatives and to allow close relatives to sponsor members of the family class for immigration to Canada. It was argued that the Commission lacked jurisdiction because the Departments concerned are not engaged in the provision of services customarily available to the general public within the meaning of section 5 of the *Canadian Human Rights Act*, and that the victims of the alleged discriminatory practices are not Canadian citizens or permanent residents of Canada so as to bring the cases within the provisions of paragraph 32(5)(b) of the *Canadian Human Rights Act*.

*Held*, the questions in the references should be answered in the affirmative.

**Affaire concernant la *Loi canadienne sur les droits de la personne***

**a Et une plainte déposée le 27 novembre 1986 par Subhaschan Singh en vertu du paragraphe 32(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* contre le ministre des Affaires extérieures**

**b Et le pouvoir de la Commission canadienne des droits de la personne d'enquêter sur cette plainte en vertu de l'article 35 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne***

RÉPERTORIÉ: *SINGH (RE) (C.A.)*

c Cour d'appel, juges Mahoney, Hugessen et Desjardins—Ottawa, 20, 21 avril et 9 mai 1988.

*Droits de la personne — Renvois de la Commission canadienne des droits de la personne pour établir si elle a compétence pour enquêter sur des plaintes d'actes discriminatoires en raison du refus de délivrer des visas de visiteurs et de permettre à des proches parents de parrainer des membres de la famille en vue d'obtenir le droit d'établissement — Il est impossible de dire que les ministères concernés ne sont pas des fournisseurs de services destinés au public au sens de l'art. 5 de la Loi — On ne peut pas dire qu'une personne à qui l'on refuse, pour des motifs illicites, la possibilité de parrainer une demande du droit d'établissement n'est pas une victime au sens de la Loi, et s'il s'agit d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent au sens de l'art. 32(5)(b), la Commission peut entendre la plainte.*

*f Immigration — Le ministère des Affaires extérieures et la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration sont-ils des fournisseurs de services destinés au public au sens de l'art. 5 de la Loi canadienne sur les droits de la personne? — La personne à qui on refuse, pour des motifs illicites, la possibilité de parrainer une demande de droit d'établissement peut être une victime au sens de la Loi, si la Commission canadienne des droits de la personne a compétence pour faire enquête sur la plainte.*

La Commission canadienne des droits de la personne a saisi la Cour de dix renvois en vue de décider si la Commission a compétence pour faire enquête sur les plaintes concernant le refus du ministère des Affaires extérieures et de la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration de délivrer des visas de visiteurs à de proches parents et de les autoriser à parrainer les membres appartenant à la catégorie de la famille désirant immigrer au Canada. On a fait valoir que la Commission n'était pas compétente parce que les ministères concernés ne sont pas des fournisseurs de services destinés au public au sens de l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et que les victimes des prétendus actes discriminatoires ne sont pas des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada, et ne peuvent donc se prévaloir de l'alinéa 32(5)(b) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

*Arrêt*: les questions faisant l'objet des renvois devraient recevoir une réponse affirmative.

The Commission has the right to investigate a complaint which may turn out to be beyond the Commission's jurisdiction. Subparagraph 36(3)(b)(ii) clearly envisages that the Commission will determine whether or not a complaint is within its jurisdiction. The Court should prohibit it from acting only where it is clear that the tribunal is without jurisdiction. The questions raised are whether the complaints cannot possibly relate to discriminatory practices in the provision of services customarily available to the general public and whether complainants could not possibly be described as victims of the alleged discriminatory practices. It is not clear that services rendered, both in Canada and abroad, by the officers charged with the administration of the *Immigration Act, 1976*, are not services customarily available to the general public. The sponsor's interest is expressly recognized in the Act and consistent with the objective of paragraph 3(c) which is to facilitate the reunion of close relatives. A person who, on prohibited grounds, is denied the opportunity to sponsor an application for landing is a "victim" within the meaning of the Act. That being so, it cannot be said that the victim in any of the subject references was not a Canadian citizen or permanent resident within the meaning of paragraph 32(5)(b) of the Act.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 2, 5, 32(5)(b), 33(b)(ii), 36(3)(b)(ii) (as am. by S.C. 1985, c. 26, s. 69).  
*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28(4).  
*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 3(c), (e), 79.  
*Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, ss. 4, 5, 6.  
*Sex Discrimination Act 1975* (U.K.), 1975, c. 65, s. 29.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Lodge v. Minister of Employment and Immigration*, [1979] 1 F.C. 775 (C.A.); *Attorney General of Canada v. Cumming*, [1980] 2 F.C. 122 (T.D.); *Gomez v. City of Edmonton* (1982), 3 C.H.R.R. 882.

##### CONSIDERED:

*Amin v. Entry Clearance Officer, Bombay*, [1983] 2 All E.R. 864 (H.L.); *Kassam v. Immigration Appeal Tribunal*, [1980] 2 All E.R. 330 (C.A.); *Canadian National Railway Co. v. Canada* (*Canadian Human Rights Commission*), [1987] 1 S.C.R. 1114; *Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpsons-Sears Limited et al.*, [1985] 2 S.C.R. 536.

##### COUNSEL:

*Russell G. Juriansz* for the Canadian Human Rights Commission.

La Commission a le droit de faire enquête sur une plainte au sujet de laquelle il pourrait s'avérer qu'elle n'a pas compétence. Le sous-alinéa 36(3)(b)(ii) prévoit clairement que la Commission doit décider si une plainte est ou non de sa compétence. La Cour ne devrait l'empêcher d'agir que lorsqu'il est clair que le tribunal n'a pas compétence. Les questions soulevées sont de savoir s'il est impossible que les plaintes se rapportent à des actes discriminatoires commis à l'occasion de la fourniture de services au public et s'il est impossible de qualifier les plaignants de victimes des actes discriminatoires reprochés. Il n'est pas clair que les services rendus, tant au Canada qu'à l'étranger, par les fonctionnaires chargés de l'application de la *Loi sur l'immigration de 1976* ne sont pas des services destinés au public. L'intérêt du répondant est expressément reconnu par la Loi et s'accorde en outre avec l'objectif de l'alinéa 3c) visant à faciliter la réunion des proches parents. Une personne à qui l'on refuse, pour des motifs illicites, la possibilité de parrainer une demande de droit d'établissement est une «victime» au sens de la Loi. Dans ces conditions, on ne peut dire que dans les renvois en question, la victime n'était pas un citoyen canadien ou un résident permanent au sens de l'alinéa 82(5)(b) de la Loi.

#### d LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33, art. 2, 5, 32(5)(b), 33(b)(ii), 36(3)(b)(ii) (mod. par S.C. 1985, chap. 26, art. 69).  
*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28(4).  
*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 3(c), (e), 79.  
*Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 4, 5, 6.  
*Sex Discrimination Act 1975* (R.-U.), 1975, chap. 65, art. 29.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Lodge c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1979] 1 C.F. 775 (C.A.); *Procureur général du Canada c. Cumming*, [1980] 2 C.F. 122 (1<sup>re</sup> inst.); *Gomez v. City of Edmonton* (1982), 3 C.H.R.R. 882.

##### h DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Amin v. Entry Clearance Officer, Bombay*, [1983] 2 All E.R. 864 (H.L.); *Kassam v. Immigration Appeal Tribunal*, [1980] 2 All E.R. 330 (C.A.); *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada* (*Commission canadienne des droits de la personne*), [1987] 1 R.C.S. 1114; *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears Limited et autres*, [1985] 2 R.C.S. 536.

##### AVOCATS:

*Russell G. Juriansz* pour la Commission canadienne des droits de la personne.

*J. Grant Sinclair, Q.C.* for the Department of External Affairs, Canada Employment and Immigration Commission and the Attorney General of Canada.

SOLICITORS:

*Blake, Cassels & Graydon*, Toronto, for the Canadian Human Rights Commission.

*Deputy Attorney General of Canada* for the Department of External Affairs, Canada Employment and Immigration Commission and the Attorney General of Canada.

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

HUGESSEN J.: These are ten references by the Canadian Human Rights Commission pursuant to subsection 28(4) of the *Federal Court Act*.<sup>1</sup> The resolutions authorizing the references are as follows:

[Court File No. A-7-87]

Subhaschan Singh v. Department of External Affairs

The Commission resolved to refer the following question to the Federal Court of Canada:

“Can the Canadian Human Rights Commission authorize an investigator under subsection 35(2) of the Canadian Human Rights Act to carry out or continue an investigation in respect of a complaint made by Subhaschan Singh, a person lawfully present in Canada, that the Department of External Affairs is engaging or has engaged in a discriminatory practice because of family status, marital status and age by refusing to issue a visitors’ visa to Subhaschan Singh’s sister, Ousha Davi Singh?”

[Court File No. A-8-87]

Subhaschan Singh v. Canada Employment and Immigration Commission

The Commission resolved to refer the following question to the Federal Court of Canada:

“Can the Canadian Human Rights Commission authorize an investigator under subsection 35(2) of the Canadian Human Rights Act to carry out or continue an investigation in respect of a complaint made by Subhaschan Singh, a person lawfully present in Canada, that the Canada Employment and Immigration Commission is engaging or has engaged in a discriminatory practice because of family status, marital status and age by refusing to issue a visitors’ visa to Subhaschan Singh’s sister, Ousha Davi Singh?”

<sup>1</sup> R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

*J. Grant Sinclair, c.r.* pour le ministère des Affaires extérieures, la Commission canadienne de l’emploi et de l’immigration et le procureur général du Canada.

PROCCUREURS:

*Blake, Cassels & Graydon*, Toronto, pour la Commission canadienne des droits de la personne.

*Le sous-procureur général du Canada* pour le ministère des Affaires extérieures, la Commission canadienne de l’emploi et de l’immigration et le procureur général du Canada.

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

LE JUGE HUGESSEN: La Commission canadienne des droits de la personne a saisi la Cour de dix renvois en vertu du paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>1</sup>. Voici le texte des résolutions autorisant les renvois:

[TRADUCTION] [Dossier n° A-7-87]

Subhaschan Singh c. Ministère des Affaires extérieures

La Commission a résolu de renvoyer la question suivante devant la Cour fédérale du Canada:

«La Commission canadienne des droits de la personne peut-elle autoriser un enquêteur en vertu du paragraphe 35(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne à mener ou à poursuivre une enquête concernant la plainte par laquelle Subhaschan Singh, une personne se trouvant légalement au Canada, prétend que le ministère des Affaires extérieures a commis un acte discriminatoire fondé sur la situation de famille, l’état matrimonial et l’âge en refusant de délivrer un visa de visiteur à la sœur de Subhaschan Singh, Ousha Davi Singh?»

[Dossier n° A-8-87]

Subhaschan Singh c. Commission de l’emploi et de l’immigration du Canada

La Commission a résolu de renvoyer la question suivante devant la Cour fédérale du Canada:

«La Commission canadienne des droits de la personne peut-elle autoriser un enquêteur en vertu du paragraphe 35(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne à mener ou à poursuivre une enquête concernant la plainte par laquelle Subhaschan Singh, une personne se trouvant légalement au Canada, prétend que la Commission de l’emploi et de l’immigration du Canada a commis un acte discriminatoire fondé sur la situation de famille, l’état matrimonial et l’âge en refusant de délivrer un visa de visiteur à la sœur de Subhaschan Singh, Ousha Davi Singh?»

<sup>1</sup> S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10.

[Court File No. A-9-87]

Gabriela Rebeca Miralles Etcheverry v. Department of External Affairs

The Commission resolved to refer the following question to the Federal Court of Canada:

“Can the Canadian Human Rights Commission authorize an investigator under subsection 35(2) of the Canadian Human Rights Act to carry out or continue an investigation in respect of a complaint made by Gabriela Rebeca Miralles Etcheverry lawfully present in Canada, that the Department of External Affairs is engaging or has engaged in a discriminatory practice because of national or ethnic origin, by refusing to issue a visitors’ visa to Mrs. Etcheverry’s sister and nephews?”

[Court File No. A-10-87]

Gabriela Rebeca Miralles Etcheverry v. Canada Employment and Immigration Commission

The Commission resolved to refer the following question to the Federal Court of Canada:

“Can the Canadian Human Rights Commission authorize an investigator under subsection 35(2) of the Canadian Human Rights Act to carry out or continue an investigation in respect of a complaint made by Gabriela Rebeca Miralles Etcheverry lawfully present in Canada, that the Canada Employment and Immigration Commission is engaging or has engaged in a discriminatory practice because of national or ethnic origin by refusing to issue a visitors’ visa to Mrs. Etcheverry’s sister and nephews?”

[Court File No. A-11-87]

Hameed and Massarat Naqvi v. Canada Employment and Immigration Commission

The Commission resolved to refer the following question to the Federal Court of Canada:

“Can the Canadian Human Rights Commission authorize an investigator under subsection 35(2) of the Canadian Human Rights Act to carry out or continue an investigation in respect of a complaint made by Hameed and Massarat Naqvi, persons lawfully present in Canada, that the Canada Employment and Immigration Commission is engaging or has engaged in a discriminatory practice because of race, colour, national or ethnic origin, or marital status, by refusing to issue a visitors’ visa to Massarat Naqvi’s sister—Hameed Naqvi’s sister-in-law, Naz Sultan?”

[Court File No. A-12-87]

Jawaharlal Menghani v. Canada Employment and Immigration Commission and Department of External Affairs

The Commission resolved to refer the following question to the Federal Court of Canada:

“Can the Canadian Human Rights Commission appoint a person for the purpose of attempting to bring about a settle-

[Dossier n° A-9-87]

Gabriela Rebeca Miralles Etcheverry c. Ministère des Affaires extérieures

a La Commission a résolu de renvoyer la question suivante devant la Cour fédérale du Canada:

«La Commission canadienne des droits de la personne peut-elle autoriser un enquêteur en vertu du paragraphe 35(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne à mener ou à poursuivre une enquête concernant la plainte par laquelle Gabriela Rebeca Miralles Etcheverry, une personne se trouvant légalement au Canada, prétend que le ministère des Affaires extérieures a commis un acte discriminatoire fondé sur l’origine nationale ou ethnique en refusant de délivrer un visa de visiteur à la sœur et aux neveux de M<sup>me</sup> Etcheverry?»

[Dossier n° A-10-87]

Gabriela Rebeca Miralles Etcheverry c. Commission de l’emploi et de l’immigration du Canada

d La Commission a résolu de renvoyer la question suivante devant la Cour fédérale du Canada:

«La Commission canadienne des droits de la personne peut-elle autoriser un enquêteur en vertu du paragraphe 35(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne à mener ou à poursuivre une enquête concernant la plainte par laquelle Gabriela Rebeca Miralles Etcheverry, une personne se trouvant légalement au Canada, prétend que la Commission de l’emploi et de l’immigration du Canada a commis un acte discriminatoire fondé sur l’origine nationale ou ethnique en refusant de délivrer un visa de visiteur à la sœur et aux neveux de M<sup>me</sup> Etcheverry?»

[Dossier n° A-11-87]

f Hameed et Massarat Naqvi c. Commission de l’emploi et de l’immigration du Canada

La Commission a résolu de renvoyer la question suivante devant la Cour fédérale du Canada:

g «La Commission canadienne des droits de la personne peut-elle autoriser un enquêteur en vertu du paragraphe 35(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne à mener ou à poursuivre une enquête concernant la plainte par laquelle Hameed et Massarat Naqvi, des personnes se trouvant légalement au Canada, prétendent que la Commission de l’emploi et de l’immigration du Canada a commis un acte discriminatoire fondé sur la race, la couleur, l’origine nationale ou ethnique ou l’état matrimonial en refusant de délivrer un visa de visiteur à la sœur de Massarat Naqvi et belle-sœur de Hameed Naqvi, Naz Sultan?»

[Dossier n° A-12-87]

i Jawaharlal Menghani c. Commission de l’emploi et de l’immigration du Canada et ministère des Affaires extérieures

j La Commission a résolu de renvoyer la question suivante devant la Cour fédérale du Canada:

«La Commission canadienne des droits de la personne peut-elle désigner une personne dans le but de favoriser la conclusion

ment in respect of a complaint made by Jawaharlal Menghani, a person lawfully present in Canada, alleging that the Canada Employment and Immigration Commission and the Department of External Affairs are engaging or have engaged in a discriminatory practice because of national or ethnic origin, by refusing to allow the Complainant, Jawaharlal Menghani, to sponsor his brother, Nandlal Menghani, and refusing to issue an immigrant visa to the Complainant's brother?"

[Court File No. A-13-87]

Kashmir Kaur Uppal v. Canada Employment and Immigration Commission and Department of External Affairs

The Commission resolved to refer the following question to the Federal Court of Canada:

"Can the Canadian Human Rights Commission authorize an investigator under subsection 35(2) of the Canadian Human Rights Act to carry out or continue an investigation in respect of a complaint made by Kashmir Kaur Uppal, a person lawfully present in Canada, that the Canada Employment and Immigration Commission and the Department of External Affairs are engaging or have engaged in a discriminatory practice because of national or ethnic origin by having refused to allow the Complainant to sponsor her spouse, Makhan Singh Uppal, and having refused to issue an immigrant visa to the Complainant's spouse?"

[Court File No. A-14-87]

Tarsem Singh Bains v. Canada Employment and Immigration Commission and Department of External Affairs

The Commission resolved to refer the following question to the Federal Court of Canada:

"Can the Canadian Human Rights Commission authorize an investigator under subsection 35(2) of the Canadian Human Rights Act to carry out or continue an investigation in respect of a complaint made by Tarsem Singh Bains, a person lawfully present in Canada, that the Canada Employment and Immigration Commission and the Department of External Affairs are engaging or have engaged in a discriminatory practice because of race and national or ethnic origin by not accepting the legality of the Complainant's adoption of the Complainant's brother's son in India?"

[Court File No. A-15-87]

Saeeda Mansoor v. Canada Employment and Immigration Commission

The Commission resolved to refer the following question to the Federal Court of Canada:

"Can the Canadian Human Rights Commission authorize an investigator under subsection 35(2) of the Canadian Human Rights Act to carry out or continue an investigation in respect of a complaint made by Saeeda Mansoor, a person lawfully present in Canada, that the Canada Employment and Immigration Commission is engaging or has engaged in a discriminatory practice because of national or ethnic origin, by refusing to allow the Complainant to sponsor her father, Yasin Mansoor,

d'un règlement en ce qui concerne la plainte par laquelle Jawaharlal Menghani, une personne se trouvant légalement au Canada, allègue que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le ministère des Affaires extérieures ont commis un acte discriminatoire fondé sur l'origine nationale ou ethnique en refusant de permettre au plaignant, Jawaharlal Menghani, de parrainer son frère Nandlal Menghani et en refusant de délivrer un visa d'immigrant au frère du plaignant?"

[Dossier n° A-13-87]

*b* Kashmir Kaur Uppal c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et ministère des Affaires extérieures

La Commission a résolu de renvoyer la question suivante devant la Cour fédérale du Canada:

*c* «La Commission canadienne des droits de la personne peut-elle autoriser un enquêteur en vertu de l'article 35(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne à mener ou à poursuivre une enquête concernant la plainte par laquelle Kashmir Kaur Uppal, une personne se trouvant légalement au Canada, prétend que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le ministère des Affaires extérieures ont commis un acte discriminatoire fondé sur l'origine nationale ou ethnique en refusant de permettre à la plaignante de parrainer son conjoint, Makhan Singh Uppal, et en refusant de délivrer un visa d'immigrant au conjoint de la plaignante?»

[Dossier n° A-14-87]

*e* Tarsem Singh Bains c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et ministère des Affaires extérieures

La Commission a résolu de renvoyer la question suivante devant la Cour fédérale du Canada:

*f* «La Commission canadienne des droits de la personne peut-elle autoriser un enquêteur en vertu de l'article 35(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne à mener ou à poursuivre une enquête concernant la plainte par laquelle Tarsem Singh Bains, une personne se trouvant légalement au Canada, prétend que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le ministère des Affaires extérieures ont commis un acte discriminatoire fondé sur la race et l'origine nationale ou ethnique en ne reconnaissant pas la légalité de l'adoption du fils du frère du plaignant en Inde?»

[Dossier n° A-15-87]

*h* Saeeda Mansoor c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada

La Commission a résolu de renvoyer la question suivante devant la Cour fédérale du Canada:

*i* «La Commission canadienne des droits de la personne peut-elle autoriser un enquêteur en vertu de l'article 35(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne à mener ou à poursuivre une enquête concernant la plainte par laquelle Saeeda Mansoor, une personne se trouvant légalement au Canada, prétend que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a commis un acte discriminatoire fondé sur l'origine nationale ou ethnique en refusant de permettre à la plaignante

and refusing to issue an immigrant visa to Saeeda Mansoor's father?"

[Court File No. A-16-87]

Saeeda Mansoor v. Department of External Affairs

The Commission resolved to refer the following question to the Federal Court of Canada:

"Can the Canadian Human Rights Commission authorize an investigator under subsection 35(2) of the Canadian Human Rights Act to carry out or continue an investigation in respect of a complaint made by Saeeda Mansoor, a person lawfully present in Canada, that the Department of External Affairs is engaging or has engaged in a discriminatory practice because of national or ethnic origin, by refusing to issue an immigrant visa to the Complainant's father, Yasin Mansoor, thus denying Saeeda Mansoor the right to sponsor her father?"

The factual background to the references is, of course, not in dispute and may be shortly stated. Each of the complaints referred to has been made to the Commission pursuant to section 32 of the *Canadian Human Rights Act*<sup>2</sup> and the complainants are all either Canadian citizens or permanent residents of Canada. In the first five cases (Court files A-7-87 to A-11-87), the complainants claim to have suffered discrimination on prohibited grounds in the refusal by the Government of visitors' visas to close family relatives. In the second group of five cases (Court files A-12-87 to A-16-87), the complainants claim to have suffered discrimination on prohibited grounds in the refusal by the Government to recognize their right to sponsor a close relative as a member of the family class and in the attendant refusal to issue an immigrant visa to such relative. The details of the alleged discriminatory practices in each case are not necessary for an understanding of the argument; it is enough to say that, in the visitors' cases, visas are said to have been refused because, for example, the proposed visitor, for reasons related to prohibited grounds, is thought not to be a genuine visitor and, in the sponsorship cases, the right to sponsor has been refused because, for example, for reasons related to prohibited grounds, the Government has imposed unreasonable requirements as to proof of the required relationship.

<sup>2</sup> S.C. 1976-77, c. 33.

de parrainer son père, Yasin Mansoor, et en refusant de délivrer un visa d'immigrant au père de Saeeda Mansoor?"

[Dossier n° A-16-87]

a Saeeda Mansoor c. Ministère des Affaires extérieures

La Commission a résolu de renvoyer la question suivante devant la Cour fédérale du Canada:

b «La Commission canadienne des droits de la personne peut-elle autoriser un enquêteur en vertu de l'article 35(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne à mener ou à poursuivre une enquête concernant la plainte par laquelle Kashmir Kaur Uppal, une personne se trouvant légalement au Canada, prétend que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le ministère des Affaires extérieures ont commis un acte discriminatoire fondé sur l'origine nationale ou ethnique en refusant de délivrer un visa d'immigrant au père de la plaignante, Yasin Mansoor, niant ainsi à Saeeda Mansoor le droit de parrainer son père?»

d Les faits à l'origine des renvois ne sont évidemment pas contestés et peuvent être rapidement exposés. Chacune des plaintes mentionnées a été déposée devant la Commission en vertu de l'article 32 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*<sup>2</sup>. Les plaignants sont tous soit des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada. Dans les cinq premières affaires (dossiers n°s A-7-87 à A-11-87), les plaignants prétendent avoir été victimes d'un acte discriminatoire fondé sur un motif illicite en raison du refus du gouvernement de délivrer des visas de visiteurs à de proches parents. Dans les cinq affaires du second groupe (dossiers n°s A-12-87 à A-16-87), les plaignants affirment avoir été victimes d'un acte discriminatoire fondé sur un motif illicite en raison du refus du gouvernement de reconnaître leur droit de parrainer un proche parent à titre de personne appartenant à la catégorie de la famille et à la suite du refus concomitant de délivrer un visa d'immigrant aux parents en question. Il n'est pas nécessaire d'exposer dans chaque cas le détail des actes discriminatoires reprochés pour comprendre l'argumentation. Il suffit de dire que, dans le cas des visiteurs, l'on prétend que les visas ont été refusés parce que, par exemple, pour des raisons liées à des motifs illicites, on pense que le visiteur éventuel n'est pas un visiteur authentique et que, dans le cas des demandes de parrainage, le droit de parrainer a été refusé parce que, par exemple, pour des raisons liées à des motifs illicites, le gouverne-

<sup>2</sup> S.C. 1976-77, chap. 33.

requirements as to proof of the required relationship.

In respect of all the complaints, the Commission has attempted to carry out an investigation, but has been unable to do so by reason of the refusal of the Government to recognize that it has the jurisdiction to investigate the matters complained of. That refusal, in its turn, is based on two grounds: first, that the government departments concerned are not engaged

5. . . . in the provision of . . . services . . . customarily available to the general public . . .

within the meaning of section 5 of the *Canadian Human Rights Act* and, second, that, in any event, the victims of the alleged discriminatory practices were not Canadian citizens or permanent residents of Canada so as to bring the cases within the provisions of paragraph 32(5)(b) of the *Canadian Human Rights Act*.

A preliminary question arises with regard to the reach of the decision which this Court is called upon to render on the references. The latter, in their terms, refer to the jurisdiction or power of the Commission to investigate the various complaints. It is the Commission's position that such investigation, at this stage, necessarily includes the right to investigate a complaint which may, in due course, turn out to be beyond the Commission's jurisdiction. The Government, on the other hand, takes the position that the references having been made the question of the Commission's jurisdiction to deal with the complaints *in limine* is now before the Court and must be responded to.

An examination of the *Canadian Human Rights Act* makes it clear that the Commission is a body whose jurisdiction to inquire includes the jurisdiction to inquire into the limits of its own jurisdiction. The initial jurisdiction of the Commission is triggered by the filing of a complaint; once that happens, the Commission is required by the mandatory words of section 33 to deal with it ("the Commission shall deal"). The question of jurisdiction is specifically dealt with in subparagraph 33(b)(ii), in a manner that makes evident Parlia-

ment a imposé des exigences déraisonnables quant à la preuve du lien de parenté exigé.

<sup>a</sup> La Commission a, relativement à toutes les plaintes, tenté de mener une enquête, mais a été incapable de le faire en raison du refus du gouvernement de reconnaître qu'elle est compétente pour faire enquête sur les questions faisant l'objet des plaintes. Ce refus est lui-même fondé sur deux <sup>b</sup> motifs: le premier veut que les ministères gouvernementaux concernés ne soient pas des

5. . . . fournisseur[s] de . . . services . . . destinés au public . . .

<sup>c</sup> au sens de l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de a personne*, et le deuxième motif veut que de toute façon les victimes des prétendus actes discriminatoires n'étaient pas des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada, ce <sup>d</sup> qui empêchait les cas de tomber sous le coup de l'alinéa 32(5)b) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

<sup>e</sup> Une question préliminaire se pose en ce qui concerne la portée de la décision que notre Cour est appelée à rendre au sujet des renvois. Il est expressément question dans ceux-ci de la compétence ou du pouvoir de la Commission de faire <sup>f</sup> enquête sur les diverses plaintes. La Commission est d'avis qu'à cette étape-ci, ce genre d'enquête comprend nécessairement le droit de faire enquête sur une plainte au sujet de laquelle il pourrait éventuellement s'avérer que la Commission n'a pas <sup>g</sup> compétence. Le gouvernement, pour sa part, adopte le point de vue selon lequel, puisque les renvois ont été faits, la Cour est d'ores et déjà saisie de la question de la compétence de la Commission pour connaître des plaintes *in limine* et <sup>h</sup> qu'il faut répondre à cette question.

Un examen de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* démontre clairement que la Commission est un organisme dont les pouvoirs d'enquête comprennent le pouvoir de faire enquête sur les limites de sa propre compétence. La compétence initiale de la Commission est déclenchée par le dépôt d'une plainte. Une fois qu'elle est saisie d'une plainte, la Commission est tenue, de par les termes impératifs de l'article 33, de statuer sur la plainte («la Commission doit statuer»). La question de la compétence est explicitement traitée au sous-

ment's intent that the Commission itself should in the first instance decide if a matter is within its jurisdiction.

The same is true after the Commission has concluded an investigation: subparagraph 36(3)(b)(ii) [as am. by S.C. 1985, c. 26, s. 69] clearly envisages that the Commission should decide as to whether or not a complaint is within its jurisdiction.

This Court's posture with regard to the Commission's powers has been consistent with this reading of the statute. In *Lodge v. Minister of Employment and Immigration*, [1979] 1 F.C. 775 (C.A.), Le Dain J., speaking for the Court, said [at pages 785-786]:

Having concluded for these reasons that an injunction will not lie for a purpose such as that invoked in the present case, I do not find it necessary to express an opinion as to whether the application of the inquiry and deportation provisions of the *Immigration Act* is a service customarily available to the general public within the meaning of section 5 of the *Canadian Human Rights Act*. The question as to the extent, if any, to which the administration and application of federal statutes, whether regulatory in purpose or not, fall under the *Canadian Human Rights Act* is, of course, a serious one. There may be important distinctions to be drawn between different aspects of the public service, based on the facts established in each case. It is preferable, I think, that these questions should be determined in the first instance by the Commission, as section 33 would appear to intend, before a court is called upon to pronounce upon them . . . . [Emphasis added.]

Likewise, in *Attorney General of Canada v. Cumming*, [1980] 2 F.C. 122 (T.D.), Thurlow A.C.J., as he then was, said [at pages 131-133]:

With respect to the first of these questions, which appears to me to be one that goes to the jurisdiction of the Tribunal, I am not prepared to accept the broad proposition that in assessing taxes under the *Income Tax Act* the Department of National Revenue is not engaged in the provision of services within the meaning of section 5 of the *Canadian Human Rights Act*. The statute is cast in wide terms and both its subject-matter and its stated purpose suggest that it is not to be interpreted narrowly or restrictively. Nor do I think that discrimination on any of the bases prohibited by the Act cannot conceivably occur in the provision of such services to the public.

The preferable course for the Court is to leave the Tribunal free to carry out its inquiries and not to prohibit it save in a case where it is clear and beyond doubt that the Tribunal is without jurisdiction to deal with the matter before it. In my opinion, the present is not such a case. [Emphasis added.]

alinéa 33b)(ii), d'une façon qui démontre à l'évidence l'intention du législateur que la Commission décide elle-même en premier lieu si une question relève de sa compétence.

<sup>a</sup> Il en va de même après la fin de l'enquête de la Commission: le sous-alinéa 36(3)b)(ii) [mod. par S.C. 1985, chap. 26, art. 69] prévoit clairement que la Commission doit décider si une plainte est ou non de sa compétence.

La position de notre Cour à l'égard de la compétence de la Commission s'accorde avec cette lecture de la Loi. Dans l'arrêt *Lodge c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1979] 1 C.F. 775 (C.A.), le juge Le Dain, qui s'exprimait pour le compte de la Cour, a déclaré [aux pages 785-786]:

Ayant conclu pour ces motifs que la Cour ne peut accorder d'injonction dans un dessein tel que celui invoqué en l'espèce, je n'estime pas nécessaire de déterminer si l'application des dispositions de la *Loi sur l'immigration* concernant l'enquête et l'expulsion constitue un service destiné au public au sens où l'entend l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La question de savoir dans quelle mesure, le cas échéant, l'application de textes législatifs fédéraux, édictés dans un but réglementaire ou non, tombent sous le coup de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est, il va sans dire, importante. On pourrait, à partir des faits établis dans chacun des cas, établir des distinctions importantes entre les différents aspects de la fonction publique. Il est préférable, je crois, que ces questions soient tranchées en premier lieu par la Commission, comme le stipule l'article 33, avant qu'un tribunal soit appelé à statuer . . . [C'est moi qui souligne.]

De même, dans le jugement *Procureur général du Canada c. Cumming*, [1980] 2 C.F. 122 (1<sup>re</sup> inst.), le juge en chef adjoint Thurlow (tel était alors son titre) a tenu les propos suivants [aux pages 131 à 133]:

Quant au premier point, qui touche, à mon sens, la compétence du tribunal, je n'admets pas l'affirmation générale selon laquelle le ministère du Revenu national, quand il établit les cotisations d'impôt, ne fournit pas des services au sens de l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le libellé de la Loi est large et tant par son objet que par son but, la Loi ne demande pas une interprétation stricte. Toutefois, selon moi, il n'est pas impossible que la fourniture de tels services au public soit l'occasion d'une distinction illicite pour l'un des motifs énoncés dans la Loi.

Il est préférable pour la Cour de laisser le tribunal tenir ses enquêtes librement et de ne pas le lui interdire, sauf dans les cas où il est clair et indubitable que le tribunal n'est pas compétent pour statuer sur la question qui lui est soumise. Tel n'est pas le cas en l'espèce, à mon sens. [C'est moi qui souligne.]

While those cases were concerned with proceedings launched in the Trial Division putting in issue the Commission's jurisdiction, I do not think that the fact that the present matter comes to us as a reference under subsection 28(4) of the *Federal Court Act* should make any difference. The Commission has received complaints. The statute requires that it investigate them. The Government has taken the position that the complaints are clearly outside the Commission's jurisdiction and has refused to allow it to pursue its investigation. By doing so, it has itself put in issue the Commission's right to investigate for the purposes of determining whether or not a matter is within its jurisdiction.

Some question was raised at the hearing as to the proper standard to be applied. Counsel for the Government urged that the test of "clear and beyond doubt" used by Thurlow A.C.J. in the passage quoted in *Cumming, supra*, was too high. I confess that the point escapes me. Counsel concedes that the Court should only interfere at this stage where it is clear that the tribunal is without jurisdiction. Once that is granted, it seems to me that whether one also requires that the point be beyond doubt is nothing more than an exercise in semantics. What is important is that the Court should not intervene to prevent a body such as the Commission from carrying out its statutorily mandated duty to enquire into matters which may arguably be within its jurisdiction unless the Court can say with confidence that those matters are not within the Commission's jurisdiction.

Looked at in that light, the questions raised on the present references become very simply whether the complaints cannot possibly relate to discriminatory practices in the provision of services customarily available to the general public and whether the complainants could not possibly be described as victims of the alleged discriminatory practices. For the reasons which follow, I am unable to say that either question must be answered in such a way as to deny jurisdiction to the Commission at this stage.

Section 5 of the *Canadian Human Rights Act* reads as follows:

Même si ces affaires concernaient des poursuites intentées devant la Division de première instance et mettaient en cause la compétence de la Commission, je ne crois pas que le fait que la présente affaire nous soit soumise sous forme de renvoi en vertu du paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* change quelque chose. La Commission a reçu des plaintes. La Loi l'oblige à faire enquête sur ces plaintes. Le gouvernement a adopté le point de vue selon lequel les plaintes ne relèvent manifestement pas de la compétence de la Commission et a refusé de permettre à celle-ci de poursuivre son enquête. Ce faisant, il a lui-même mis en cause le droit de la Commission de faire enquête pour déterminer si une question relève ou non de sa compétence.

À l'audience, on a quelque peu débattu la question du critère à appliquer. L'avocat du gouvernement a fait valoir que le critère des «cas [...] clair[s] et indubitable[s]» utilisé par le juge en chef adjoint Thurlow dans l'extrait tiré du jugement *Cumming*, précité, était trop élevé. J'avoue que je ne comprends pas son raisonnement. L'avocat reconnaît que la Cour ne devrait intervenir à cette étape que lorsqu'il est clair que le tribunal n'a pas compétence. Une fois ce fait acquis, il me semble qu'en exigeant une conviction au-delà de tout doute on ne fait rien d'autre que de jouer sur le sens des mots. Ce qui est important, c'est que la Cour ne devrait pas intervenir pour empêcher un organisme comme la Commission de s'acquitter de l'obligation que la Loi met à sa charge de faire enquête sur des questions qui peuvent vraisemblablement relever de sa compétence, à moins que la Cour puisse dire avec assurance que ces questions ne sont pas de la compétence de la Commission.

Vues sous cet angle, les questions soulevées par les présents renvois se ramènent très simplement à savoir s'il est impossible que les plaintes se rapportent à des actes discriminatoires commis à l'occasion de la fourniture de services destinés au public et s'il est impossible de qualifier les plaignants de victimes des actes discriminatoires reprochés. Pour les motifs qui suivent, je suis incapable de dire qu'il faut répondre à l'une ou à l'autre question de façon à déclarer à cette étape-ci la Commission incompétente.

L'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est ainsi libellé:

5. It is a discriminatory practice in the provision of goods, services, facilities or accommodation customarily available to the general public

- (a) to deny, or to deny access to, any such good, service, facility or accommodation to any individual, or
- (b) to differentiate adversely in relation to any individual, on a prohibited ground of discrimination.

This provision differs markedly from the terms of section 29 of the *Sex Discrimination Act 1975* (U.K.) [1975, c. 65] which provides as follows:

29.—(1) It is unlawful for any person concerned with the provision (for payment or not) of goods, facilities or services to the public or a section of the public to discriminate against a woman who seeks to obtain or use those goods, facilities or services—

- (a) by refusing or deliberately omitting to provide her with any of them, or
- (b) by refusing or deliberately omitting to provide her with goods, facilities or services of the like quality, in the like manner and on the like terms as are normal in his case in relation to male members of the public or (where she belongs to a section of the public) to male members of that section.

(2) The following are examples of the facilities and services mentioned in subsection (1)—

- (a) access to and use of any place which members of the public or a section of the public are permitted to enter;
- (b) accommodation in a hotel, boarding house or other similar establishment;
- (c) facilities by way of banking or insurance or for grants, loans, credit or finance;
- (d) facilities for education;
- (e) facilities for entertainment, recreation or refreshment;
- (f) facilities for transport or travel;
- (g) the services of any profession or trade, or any local or other public authority.

Both the Court of Appeal and the House of Lords in England have interpreted this provision restrictively so as to limit it to “marketplace” activities and to exclude the services rendered by a public officer carrying out his duties in controlling the inflow of immigrants into the country.<sup>3</sup>

Without in any way putting in doubt the correctness of those decisions, I note that they rely very heavily on the enumeration of examples in subsection 29(2) of the U.K. statute, a feature

5. Constitue un acte discriminatoire le fait pour le fournisseur de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public

- a) d'en priver, ou
- a b) de défavoriser, à l'occasion de leur fourniture, un individu, pour un motif de distinction illicite.

Cette disposition diffère sensiblement du texte de l'article 29 de la *Sex Discrimination Act 1975* (R.-U.) [1975, chap. 65] qui prévoit ce qui suit:

[TRANSLATION] 29.— (1) Constitue un acte illicite le fait pour toute personne concernée par la fourniture (moyennant rétribution ou non) de biens, d'installations ou de services au public ou à une partie du public d'établir une distinction illicite à l'égard d'une femme qui cherche à obtenir ou à utiliser ces biens, installations ou services—

- a) en refusant ou en omettant délibérément de les lui fournir;
- b) en refusant ou en omettant délibérément de lui fournir des biens, des installations ou des services de qualité analogue, d'une façon analogue ou à des conditions analogues selon les modalités normalement utilisées dans le cas de membres du public de sexe masculin ou (lorsqu'elle appartient à une partie du public) à celles utilisées dans le cas de membres de sexe masculin de cette partie du public.

(2) Les actes suivants sont des exemples des installations et services mentionnés au paragraphe (1)—

- a) accès à un lieu où les membres du public ou d'une partie du public sont autorisés à entrer et utilisation de ce lieu;
- b) logement dans un hôtel, une pension de famille ou un autre établissement semblable;
- c) facilités bancaires ou d'assurance ou possibilité d'obtenir une subvention, un prêt, du crédit ou du financement;
- d) équipements scolaires;
- e) installations de divertissement, de loisir ou de repos;
- f) moyens de transport;
- g) services de toute profession ou métier et de toute administration locale ou autre.

En Angleterre, la Cour d'appel et la Chambre des lords ont toutes deux interprété cette disposition de façon restrictive, de façon à en limiter l'application aux activités «commerciales» et à exclure les services que rend un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions lorsqu'il contrôle l'afflux des immigrants dans le pays<sup>3</sup>.

Sans mettre en doute de quelque façon que ce soit le bien-fondé de ces décisions, je remarque qu'elles s'appuient très fortement sur l'énumération des exemples qu'on trouve au paragraphe

<sup>3</sup> See *Amin v. Entry Clearance Officer, Bombay*, [1983] 2 All E.R. 864 (H.L.); *Kassam v. Immigration Appeal Tribunal*, [1980] 2 All E.R. 330 (C.A.).

<sup>3</sup> Voir *Amin v. Entry Clearance Officer, Bombay*, [1983] 2 All E.R. 864 (H.L.); *Kassam v. Immigration Appeal Tribunal*, [1980] 2 All E.R. 330 (C.A.).

notably absent in our Act. The U.K. courts also do not appear to be working under the rule of construction now well established in this country, that human rights legislation is to receive a large, liberal and purposive interpretation.<sup>4</sup>

The wording of our section 5 is also instructive. While paragraph (a) makes it a discriminatory practice to deny services, etc. to an individual on prohibited grounds, paragraph (b) seems to approach matters from the opposite direction, as it were, and without regard to the person to whom the services are or might be rendered. Thus it is a discriminatory practice

5. . . . in the provision of . . . services . . . customarily available to the general public

(b) to differentiate adversely in relation to any individual, on a prohibited ground of discrimination.

Restated in algebraic terms, it is a discriminatory practice for A, in providing services to B, to differentiate on prohibited grounds in relation to C. Or, in concrete terms, it would be a discriminatory practice for a policeman who, in providing traffic control services to the general public, treated one violator more harshly than another because of his national or racial origins.<sup>5</sup>

It is indeed arguable that the qualifying words of section 5

5. . . . provision of . . . services . . . customarily available to the general public . . . .

can only serve a limiting role in the context of services rendered by private persons or bodies; that, by definition, services rendered by public servants at public expense are services to the public and therefore fall within the ambit of section 5. It is not, however, necessary to make any final determination on the point at this stage and it is enough to state that it is not by any means clear to me that the services rendered, both in Canada and abroad, by the officers charged with the

<sup>4</sup> See, for example, *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114.

<sup>5</sup> See *Gomez v. City of Edmonton* (1982), 3 C.H.R.R. 882.

29(2) de la loi du Royaume-Uni et qu'il s'agit là d'une caractéristique notablement absente de notre Loi. Les tribunaux du Royaume-Uni semblent également ne pas s'inspirer de la règle d'interprétation maintenant bien établie chez nous suivant laquelle les lois relatives aux droits de la personne doivent recevoir une interprétation qui soit large et libérale et qui s'accorde avec les objets de la loi<sup>4</sup>.

Le libellé de notre article 5 est également instructif. Alors que l'alinéa a) dispose que le fait de priver un individu d'un service, etc. pour un motif illicite constitue un acte discriminatoire, l'alinéa b) semble pour ainsi dire aborder les choses du point de vue opposé et sans tenir compte de la personne à qui les services sont ou pourraient être rendus. Ainsi donc, constitue un acte discriminatoire

5. . . . le fait pour le fournisseur de . . . services . . . destinés au public

b) de défavoriser, à l'occasion de leur fourniture, un individu, pour un motif de distinction illicite.

Si l'on reformule la chose sous forme algébrique, constitue un acte discriminatoire le fait pour A, à l'occasion de la fourniture de services à B, d'établir une distinction illicite à l'égard de C. Ou, de façon concrète, constituerait un acte discriminatoire le fait pour un policier qui fournit des services de régulation de la circulation au grand public, de traiter un contrevenant plus sévèrement qu'un autre en raison de son origine nationale ou ethnique<sup>5</sup>.

On peut à vrai dire soutenir que les termes qualificatifs de l'article 5

5. . . . le fournisseur de . . . services . . . destinés au public. . . .

ne peuvent jouer qu'un rôle limitatif dans le contexte des services qui sont rendus par des personnes physiques ou par des personnes morales et que, par définition, les services que rendent les fonctionnaires publics aux frais de l'État sont des services destinés au public et qu'ils tombent donc sous le coup de l'article 5. Il n'est cependant pas nécessaire de trancher cette question de façon définitive à cette étape-ci et il suffit de dire qu'il est loin d'être clair pour moi que les services

<sup>4</sup> Voir par exemple *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114.

<sup>5</sup> Voir *Gomez v. City of Edmonton* (1982), 3 C.H.R.R. 882.

administration of the *Immigration Act, 1976*<sup>6</sup> are not services customarily available to the general public.

Turning next to the Government's second objection to the Commission's jurisdiction, it is grounded in the fact that, since all the applicants, both for visitors' visas and for sponsored applications for landing, were necessarily outside Canada at the time of their application, the Commission is prohibited from dealing with the matter by the terms of paragraph 32(5)(b):

32. . . .

(5) No complaint in relation to a discriminatory practice may be dealt with by the Commission under this Part unless the act or omission that constitutes the practice

(b) occurred outside Canada and the victim of the practice was at the time of such act or omission a Canadian citizen or an individual admitted to Canada for permanent residence . . . .

In my view, this argument is wholly untenable with regard to the complaints arising out of the refusal to accept sponsored applications for landing. Whatever may be the nature of a sponsor's interest, it is one which is expressly recognized in section 79 of the *Immigration Act, 1976* and sections 4, 5 and 6 of the *Immigration Regulations, 1978*.<sup>7</sup> It is furthermore an interest consistent with the objective stated in paragraph 3(c) of the Act:

3. . . .

(c) to facilitate the reunion in Canada of Canadian citizens and permanent residents with their close relatives from abroad;

The complaints allege a denial, on prohibited grounds, of the right of Canadian citizens and permanent residents of Canada to sponsor their relatives from abroad. The express principle underlying the *Canadian Human Rights Act* is stated in section 2 to be

2. . . .

(a) every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have . . . .

<sup>6</sup> S.C. 1976-77, c. 52.

<sup>7</sup> SOR/78-172.

rendus, tant au Canada qu'à l'étranger, par les fonctionnaires chargés de l'application de la *Loi sur l'immigration de 1976*<sup>6</sup> ne sont pas des services destinés au public.

<sup>a</sup> Je passe maintenant à la seconde objection soulevée par le gouvernement pour contester la compétence de la Commission. Cette objection est fondée sur le fait qu'étant donné que les personnes <sup>b</sup> qui demandent des visas de visiteur et celles qui présentent des demandes parrainées de droit d'établissement se trouvaient toutes nécessairement à l'extérieur du Canada au moment de leur demande, il est interdit à la Commission de statuer <sup>c</sup> sur l'affaire de par les termes de l'alinéa 32(5)(b):

32. . . .

(5) Pour l'application de la présente Partie, la Commission n'est valablement saisie d'une plainte que si l'acte discriminatoire

<sup>d</sup>

(b) a eu lieu à l'extérieur du Canada alors que la victime était un citoyen canadien ou qu'elle était admise au Canada pour y résider en permanence; . . .

<sup>e</sup> À mon avis, cet argument est tout à fait intenable pour ce qui est des plaintes découlant du refus de faire droit aux demandes parrainées de droit d'établissement. Quelle que soit la nature de l'intérêt du répondant, cet intérêt est expressément <sup>f</sup> reconnu à l'article 79 de la *Loi sur l'immigration de 1976* et aux articles 4, 5 et 6 du *Règlement sur l'immigration de 1978*<sup>7</sup>. Cet intérêt s'accorde en outre avec l'objectif énoncé à l'alinéa 3c) de la Loi:

3. . . .

<sup>g</sup> c) de faciliter la réunion au Canada des citoyens canadiens et résidents permanents avec leurs proches parents de l'étranger;

<sup>h</sup> Les plaignants prétendent qu'on a, pour des motifs illicites, nié à des citoyens canadiens et à des résidents permanents du Canada le droit de parrainer des membres de leur famille se trouvant à l'étranger. Le principe explicite que sous-tend la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est <sup>i</sup> énoncé à l'article 2:

2. . . .

a) tous ont droit, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement . . .

<sup>6</sup> S.C. 1976-77, chap. 52.

<sup>7</sup> DORS/78-172.

In my view, a person who, on prohibited grounds, is denied the opportunity to sponsor an application for landing is a "victim" within the meaning of the Act whether or not others may also be such victims.

I would, however, go a great deal further. The question as to who is the "victim" of an alleged discriminatory practice is almost wholly one of fact. Human rights legislation does not look so much to the intent of discriminatory practices as to their effect.<sup>8</sup> That effect is by no means limited to the alleged "target" of the discrimination and it is entirely conceivable that a discriminatory practice may have consequences which are sufficiently direct and immediate to justify qualifying as a "victim" thereof persons who were never within the contemplation or intent of its author. Thus, even in the case of the denial of visitors' visas, it is by no means impossible that the complainants in Canada who were seeking to be visited by relatives from abroad should not themselves be victims of discriminatory practices directed against such relatives. A simple example will illustrate the point: could it seriously be argued that a Canadian citizen who required a visit from a sibling for the purposes of obtaining a lifesaving organ transplant was not victimized by the refusal, on prohibited grounds, of a visitors' visa to that sibling?

It is not, of course, necessary to go so far as to postulate life-threatening situations. I have already referred to paragraph 3(c) of the *Immigration Act, 1976*. I do not see the purpose there stated as being limited to the facilitating of applications for permanent residence and thereby excluding an application for a simple visit. But family reunification is not the only purpose of the *Immigration Act, 1976*: paragraph 3(e) is expressly directed to visitors and states, as one of the Act's objectives:

3. ...

(e) to facilitate the entry of visitors into Canada for the purpose of fostering trade and commerce, tourism, cultural and scientific activities and international understanding;

<sup>8</sup> See *Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpsons-Sears Limited et al.*, [1985] 2 S.C.R. 536.

À mon sens, une personne à qui l'on refuse, pour des motifs illicites, la possibilité de parrainer une demande de droit d'établissement est une «victime» au sens de la Loi, peu importe que d'autres personnes soient ou non aussi des victimes.

J'irais cependant beaucoup plus loin. La question de savoir qui est la «victime» de l'acte discriminatoire reproché est presque exclusivement une question de fait. La législation sur les droits de la personne ne tient pas tant compte de l'intention à l'origine des actes discriminatoires que de leur effet<sup>8</sup>. L'effet n'est d'aucune façon limitée à la «cible» présumée de l'acte discriminatoire et il est tout à fait concevable qu'un acte discriminatoire puisse avoir des conséquences qui sont suffisamment directes et immédiates pour justifier qu'on qualifie de «victimes» des personnes qui n'ont jamais été visées par l'auteur des actes en question. Ainsi donc, même dans le cas d'un refus de délivrer des visas de visiteur, il est loin d'être impossible que les plaignants qui se trouvent au Canada et qui désirent recevoir la visite de parents se trouvant à l'étranger soient eux-mêmes victimes d'actes discriminatoires qui sont dirigés contre les parents en question. Un exemple simple illustrera la chose. Pourrait-on sérieusement prétendre qu'un citoyen canadien qui a besoin d'une visite d'un frère ou d'une sœur pour obtenir la transplantation d'un organe vital n'est pas victime du refus de délivrer, pour des motifs illicites, un visa de visiteur à ce frère ou à cette sœur?

Il n'est évidemment pas nécessaire d'aller aussi loin et d'évoquer des situations où la vie est menacée. J'ai déjà fait allusion à l'alinéa 3c) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. L'objectif qui y est énoncé ne me semble pas se limiter à faciliter l'examen des demandes de résidence permanente et à exclure de ce fait les demandes de simple visite. Mais la réunion des familles n'est pas le seul objectif que poursuit la *Loi sur l'immigration de 1976*. L'alinéa 3e) vise expressément les visiteurs et affirme que l'un des objectifs de la Loi est:

3. ...

e) de faciliter le séjour au Canada de visiteurs en vue de promouvoir le commerce, le tourisme, les activités scientifiques et culturelles ainsi que la compréhension internationale;

<sup>8</sup> Voir *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears Limited et autres*, [1985] 2 R.C.S. 536.

If a visitors' visa were denied on prohibited grounds in such a way as to deprive a Canadian citizen or permanent resident of Canada of significant commercial or cultural opportunities, it would certainly be arguable that he or she was one of the victims of the discriminatory practice.

That being so, it is impossible for me at this stage to affirm that in any of the subject references the victim was not a Canadian citizen or a permanent resident within the meaning of paragraph 32(5)(b) of the *Canadian Human Rights Act*.

For all the foregoing reasons, I would answer the questions posed in the various references in the affirmative.

MAHONEY J.: I agree.

DESJARDINS J.: I agree.

Si l'on refuse de délivrer un visa de visiteur pour des motifs illicites et qu'on prive ainsi un citoyen canadien ou un résident permanent du Canada d'occasions commerciales ou culturelles importantes, on pourrait certainement soutenir que cette personne était l'une des victimes de l'acte discriminatoire.

Dans ces conditions, il m'est impossible à cette étape-ci d'affirmer que dans les renvois en question la victime n'était pas un citoyen canadien ou un résident permanent au sens de l'alinéa 32(5)b) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Pour les motifs exposés ci-dessus, je répondrais par l'affirmative aux questions posées dans les divers renvois.

LE JUGE MAHONEY: Je suis du même avis.

LE JUGE DESJARDINS: Je suis du même avis.