

T-274-77

T-274-77

Talat Mahmood (Applicant)

v.

Gaston Perron (Respondent)

and

Minister of Manpower and Immigration (Mis-en-cause)

Trial Division, Marceau J.—Montreal, March 7, 1977; Ottawa, March 16, 1977.

Prerogative writs — Immigration — Special inquiry — Application submitted for employment visa at inquiry — Hearing not adjourned to consider application — Application for prohibition or mandamus — Whether respondent required to adjourn until after consideration of employment visa application — Immigration Act, R.S.C. 1970, c. I-2, ss. 7(3), 11(1), 22, 26 — Immigration Regulations, ss. 3C(1)(a), 3D(2).

The respondent was conducting a special inquiry, called because an immigration officer's report expressed the opinion that the applicant did not meet the conditions required for immigration. At the hearing the applicant expressed his wish to obtain an employment visa and submitted a written offer of employment. The respondent agreed to the filing of the application for an employment visa but continued with the hearing. The applicant contends that the special inquiry should have been suspended until the visa application had been heard. This application, for prohibition or *mandamus*, was brought during an adjournment of the special inquiry.

Held, the application is dismissed. It is doubtful that respondent in his capacity as Special Inquiry Officer was empowered to decide the application for an employment visa. The Special Inquiry Officer has a very precise function to fulfil, and at that point his role overlaps the general duties which may be conferred upon him in his capacity as an "immigration officer". Further, if applicant was without a visa, the application itself conflicted with subsection 7(3) of the *Immigration Act* and paragraph 3C(1)(a) of the *Immigration Regulations*. The Court cannot admit that respondent was required to suspend his hearing immediately, and request the opinion of the national employment service. If his conclusions do not take into account these parts of his inquiry, required by the Act, or if he takes them into account in an improper manner, adequate remedies are open to applicant. At this stage, however, there is no basis for issuing a writ of prohibition to prevent respondent from continuing his inquiry, and nothing requiring that a writ of *mandamus* be issued ordering him to act in one way or another.

APPLICATION.

COUNSEL:

William G. Morris for applicant.
Suzanne Marcoux-Paquette for respondent.

Talat Mahmood (Requérant)

c.

^a **Gaston Perron (Intimé)**

et

^b **Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration (Mis-en-cause)**

Division de première instance, le juge Marceau—Montréal, le 7 mars 1977; Ottawa, le 16 mars 1977.

^c *Brefs de prérogative — Immigration — Enquête spéciale — Demande de visa d'emploi soumise à l'enquête — Enquête non suspendue pour étudier la demande — Demande de prohibition ou de mandamus — L'intimé était-il tenu de suspendre son enquête pendant l'examen de la demande de visa d'emploi — Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-2, art. 7(3), 11(1), 22, 26 — Règlement sur l'immigration, art. 3C(1)(a), 3D(2).*

^d L'intimé menait une enquête spéciale, tenue suite au rapport d'un officier d'immigration exprimant l'avis que le requérant ne pouvait être admis comme immigrant parce qu'il ne remplissait pas les conditions requises. Lors de l'enquête, le requérant a exprimé son désir d'obtenir un visa d'emploi et déposé une offre écrite d'emploi. L'intimé a permis le dépôt de la demande de visa d'emploi, mais a poursuivi l'enquête. Le requérant prétend qu'on aurait dû suspendre l'enquête spéciale pendant l'audition de la demande de visa. On a présenté l'actuelle demande de prohibition ou de *mandamus* pendant un ajournement de l'enquête spéciale.

^e *Arrêt*: la demande est rejetée. Je doute que l'intimé, en tant qu'enquêteur spécial, était habilité à se prononcer sur la demande de visa d'emploi. L'enquêteur spécial a à remplir un mandat très précis et son rôle à ce moment a préséance sur les fonctions générales qui peuvent lui être autrement confiées en sa qualité de «fonctionnaire à l'immigration». De plus, si le requérant était sans visa, la demande elle-même allait à l'encontre des dispositions des paragraphes 7(3) de la *Loi sur l'immigration* et 3C(1)(a) du *Règlement sur l'immigration*. La Cour ne peut admettre que l'intimé était tenu de suspendre son enquête immédiatement pour solliciter sans plus l'avis du service national de placement. Si ses conclusions ne tiennent pas compte de ces éléments de son enquête comme la Loi l'exige, ou si elles en tiennent compte de façon impropre, des recours adéquats sont ouverts au requérant. Mais à ce stade-ci, rien n'autorise l'émission d'un bref de prohibition pour empêcher l'intimé de procéder à son enquête, et rien n'exige qu'un bref de *mandamus* lui ordonne d'agir dans un sens ou dans l'autre.

DEMANDE.

AVOCATS:

^j *William G. Morris* pour le requérant.
Suzanne Marcoux-Paquette pour l'intimé.

SOLICITORS:

William G. Morris, Montreal, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for order rendered by

MARCEAU J.: Applicant here requests that a writ of prohibition and a writ of *mandamus* be issued against respondent, who is a Special Inquiry Officer of the Department of Manpower and Immigration within the meaning of section 11(1) of the *Immigration Act*¹.

Applicant, a Pakistani, entered Canada as a tourist in May 1973. He was subsequently able to remain in the country by applying for and obtaining several extensions of his visitor's permit. The last of these extensions expired on April 21, 1976. On May 27 following, an immigration officer reported to a Special Inquiry Officer under section 22 of the Act, mentioning that in his opinion applicant could not be admitted to Canada as an immigrant because he did not fulfil the conditions required. A special inquiry had to be held as a result (section 26 of the Act), and it is in connection with this inquiry, of which respondent was in charge, that these proceedings were instituted.

This inquiry was planned for January 12, 1977. It can be seen that several months elapsed after the report leading to the inquiry was issued, and the reason for this delay should be made clear. On May 27, 1976, the day on which the report was made, applicant had filed a "statutory declaration" to be recognized as a refugee, and thereby obtain the status of a permanent resident. The Minister decided to proceed at once to an examination of the claim, as he often does in cases of this kind, in order to avoid the lengthy delays which would otherwise be involved, since except for the Minister, only the Immigration Appeals Board may consider claims of this kind, and then only when it has to deal with an appeal against a deportation order. It is for this reason that the special inquiry required by the report under section 22 was suspended, and on June 15 applicant

PROCUREURS:

William G. Morris, Montréal, pour le requérant.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par

LE JUGE MARCEAU: Le requérant demande ici l'émission d'un bref de prohibition et d'un bref de *mandamus* dirigés contre l'intimé qui est un enquêteur spécial du Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration au sens de l'article 11(1) de la *Loi sur l'immigration*¹.

Le requérant, un Pakistanais, est entré au Canada en mai 1973 comme touriste. Il put demeurer au pays par la suite en sollicitant et obtenant plusieurs extensions de permis de séjour. La dernière de ces extensions expira le 21 avril 1976. Le 27 mai suivant, un officier de l'immigration adressait à un enquêteur spécial un rapport sous l'article 22 de la Loi, mentionnant qu'à son avis le requérant ne pouvait être admis au Canada comme immigrant parce qu'il ne remplissait pas les conditions requises. Une enquête spéciale devait en conséquence être tenue (article 26 de la Loi), et c'est en rapport avec cette enquête, dont l'intimé avait été chargé, que ces procédures ont été intentées.

Cette enquête fut prévue pour le 12 janvier 1977. Plusieurs mois s'étaient écoulés, on le voit, depuis l'émission du rapport qui l'avait requis et le motif de ce délai doit être connu. Le 27 mai 1976, le même jour que celui du dépôt du rapport, le requérant avait présenté une «déclaration statutaire» visant à se faire reconnaître comme réfugié et obtenir en conséquence un statut de résident permanent. Le Ministre décida de procéder immédiatement à un examen de la prétention, comme il le fait souvent dans les cas du genre, pour éviter les longs délais qui autrement seraient toujours impliqués puisque, à part le Ministre, seule la Commission d'appel de l'immigration peut tenir compte de prétentions de cette nature, et ce, seulement au moment où elle est saisie d'un appel contre un ordre de déportation. C'est ainsi que l'enquête spéciale requise par le rapport sous l'article 22 fut

¹ R.S.C. 1970, c. I-2.

¹ S.R.C. 1970, c. I-2.

was examined on his claims concerning refugee status. At the conclusion of this examination on June 15, 1976 the officer responsible had to refer the case, as is usual in such proceedings, for the consideration of a special interdepartmental committee called the "Advisory Committee on the Status of Refugees". He then thought it proper to issue a special employment visa to applicant, in accordance with category "Y" of official document I-23 of February 16, 1976 (section 3, dealing with persons whose application, based on a claim to refugee status, is under consideration), and he entered as the expiry date of this special visa September 15, 1976 "or until finalization of case," and also entered in the appropriate space the following observation: "case dealt by S.I.O. awaiting Refugee projet [sic] 'Y'." The advisory committee issued its decision on October 22, 1976, expressing the opinion that applicant could not be considered a refugee, and on November 16 following, the latter was summoned for the special inquiry required by the May 27 report, which had been suspended in the interim.

Accordingly on January 12 applicant appeared with his counsel. The inquiry began and proceeded in the usual manner, with the customary explanations. The May 27 report and the opinion of the advisory committee on refugee status were entered in the record. After some time, however, since it was late and a witness was missing, the inquiry was adjourned to a later date chosen in consultation with counsel for the applicant. A few days later the proceedings at bar were instituted.

Applicant argued in support of his application that although he had stated at his examination that he intended to apply for admission as a non-immigrant refugee, and at the same time expressed his wish to obtain an employment visa, submitting a written offer of employment from a Montreal company, respondent had nevertheless continued with his inquiry, thus contravening the provisions of subsection 3D(2) of the *Immigration Regulations*². He maintained that respondent should at that time have considered only his application for an employment visa and for this purpose should have suspended the inquiry so as to

² SOR/73-20.

suspendue et le 15 juin, le requérant fut interrogé sur ses prétentions quant à son état de réfugié. Au terme de cet interrogatoire du 15 juin 1976, l'officier responsable devait référer le cas, comme le veut la procédure habituelle, à l'appréciation d'un comité spécial interministériel appelé «Comité consultatif du statut de réfugié». Il crut bon alors d'émettre en faveur du requérant un visa spécial d'emploi selon la catégorie «Y» du document officiel I-23, du 16 février 1976 (article 3 visant les personnes dont la demande fondée sur une prétention de statut de réfugié est à l'étude) et il inscrivit comme date d'expiration de ce visa spécial: le 15 septembre 1976 «*or until finalization of case,*» tout en insérant dans la case appropriée l'observation suivante: «*case dealt by S.I.O. awaiting Refugee projet [sic] 'Y'.*» Le comité consultatif saisi se prononça le 22 octobre 1976, exprimant l'avis que le requérant ne pouvait être considéré réfugié et le 16 novembre suivant ce dernier était convoqué pour l'enquête spéciale requise par le rapport du 27 mai, qui avait été suspendu tout ce temps.

Le 12 janvier, donc, le requérant se présenta avec son procureur. L'enquête débuta et se poursuivit de façon habituelle et avec les explications d'usage. Furent notamment déposés au dossier, le rapport du 27 mai et l'avis du comité consultatif sur le statut de réfugié. Après quelque temps, cependant, vu à la fois l'heure tardive et l'absence d'un témoin, l'enquête fut ajournée à une date ultérieure choisie de concert avec le procureur du requérant. Quelques jours plus tard, les présentes procédures étaient intentées.

Le requérant fait valoir, au soutien de sa demande, que malgré qu'il ait lui-même au cours de l'interrogatoire fait part de son intention de solliciter son admission comme non-immigrant en qualité de réfugiée et exprimé en même temps son désir d'obtenir un visa d'emploi, tout en déposant une offre écrite d'emploi d'une maison montréalaise, l'intimé avait néanmoins poursuivi son enquête, contrevenant ce faisant aux dispositions du paragraphe 3D(2) du *Règlement sur l'immigration*². Il soutient que l'intimé se devait alors de considérer uniquement sa demande de visa d'emploi et à cette fin suspendre l'enquête pour obtenir,

² DORS/73-20.

obtain the opinion of the national employment service, as required by the said subsection 3D(2)³. Rather, he stated, after agreeing to the filing of the offer of employment respondent continued the inquiry, and clearly intends to continue it as such on the date to which he adjourned it.

Applicant's claims do not seem justified to me. First, I doubt that respondent in his capacity as a Special Inquiry Officer was, in the circumstances, empowered to decide the application for an employment visa as it emerged from the answers given by applicant and his counsel. This doubt is based, first, on my opinion that the Special Inquiry Officer has a very precise function to fulfil, and at that point his role overlaps, so to speak, the general duties which may be conferred upon him in his capacity as an "immigration officer". This doubt is also based on the fact that if applicant was without a visa (and his application only made sense if he was in fact without a visa), the application itself conflicted with the provisions of subsection 7(3) of the Act and paragraph 3C(1)(a) of the

³ The following is the text of subsection 3D(2) of the Regulations:

(2) Where an issuing officer receives an application for an employment visa, he shall issue the employment visa unless

(a) it appears to him from information provided by the national employment service that

(i) a Canadian citizen or permanent resident qualified for the employment in which the applicant wishes to engage in Canada is willing and available to engage in that employment and, in the case of a person other than a self-employed person, there is no reason to believe that the prospective employer will not, for a reason relating to the nature of the employment, accept a Canadian citizen or permanent resident for such employment,

(ii) a lawful strike is in progress at the place where the applicant wishes to engage in employment and the employment in which the applicant wishes to engage would normally be carried on by a person who is on strike, or

(iii) a labour dispute or disturbance other than a lawful strike is in progress at the place of employment and the chances of settling the dispute or disturbance are likely to be adversely affected if the applicant engages in employment at that place; or

(b) the applicant has violated the conditions of any employment visa issued to him within the preceding two years.

comme l'exige ledit paragraphe 3D(2), l'avis du service national de placement³. Au contraire, dit-il, après avoir accepté que soit déposé l'offre d'emploi, l'intimé a poursuivi l'enquête et il entend manifestement la continuer comme telle à la date où il l'a ajournée.

Les prétentions du requérant ne m'apparaissent pas fondées. Je doute d'abord que l'intimé, en tant qu'enquêteur spécial, était dans les circonstances habilité à se prononcer sur la demande de visa d'emploi telle qu'elle ressortait des réponses du requérant et de son procureur. Ce doute est fondé d'une part sur l'opinion que l'enquêteur spécial a à remplir un mandat très précis et son rôle à ce moment surplombe, pour ainsi dire, les fonctions générales qui peuvent lui être autrement confiées en sa qualité de «fonctionnaire à l'immigration». Ce doute est fondé d'autre part sur le fait que si le requérant était sans visa (et sa demande n'avait de sens que s'il était effectivement sans visa) la demande elle-même allait à l'encontre des dispositions des paragraphes 7(3) de la Loi et 3C(1)a des

³ Voici le texte de ce paragraphe 3D(2) des règlements:

(2) Lorsque le fonctionnaire compétent reçoit une demande de visa d'emploi, il doit délivrer ce visa d'emploi sauf

a) s'il reçoit du service national de placement des renseignements indiquant

(i) qu'un citoyen canadien ou un résident permanent du Canada, dont les aptitudes correspondent à l'emploi que le candidat désire exercer au Canada, est prêt à prendre cet emploi et est libre de le faire et, s'il ne s'agit pas d'un travailleur indépendant, qu'il n'y a pas lieu de croire que l'employeur éventuel pourrait refuser, pour une raison relative à la nature de l'emploi, d'embaucher un citoyen canadien ou un résident permanent pour exercer cet emploi,

(ii) qu'une grève légale est en cours là où le candidat désire travailler, et que l'emploi que le candidat désire prendre est occupé en temps normal par une personne qui est en grève, ou

(iii) qu'un différend ou conflit ouvrier autre qu'une grève légale sévit au lieu d'emploi et que les chances de règlement du différend ou conflit seraient vraisemblablement diminuées si le candidat prenait un emploi à cet endroit; ou
b) si le candidat a enfreint les conditions d'un visa d'emploi qui lui a été délivré au cours des deux années précédentes.

Regulations⁴. However, I do not find it necessary to go beyond an expression of doubt in this regard.

What I cannot admit is that respondent was required to suspend his inquiry immediately, and request without further ado the opinion of the national employment service. There is nothing to suggest that respondent intended to refrain from examining applicant in accordance with the requirements of the Act. Respondent has duly noted applicant's application and agreed to the filing of the offer of employment. If, as applicant maintains, his conclusions do not take into account these parts of his inquiry, required by the Act, or if it takes them into account in an improper manner, adequate remedies are open to him. At this stage, however, there is no basis for issuing a writ of prohibition to prevent respondent from continuing his inquiry, and nothing requires that a writ of *mandamus* be issued ordering him to act in one way or another.

Accordingly, the application must be dismissed.

ORDER

The application is dismissed with costs.

⁴ Subsection 7(3) of the *Immigration Act* reads as follows:

Where any person who entered Canada as a non-immigrant ceases to be a non-immigrant or to be in the particular class in which he was admitted as a non-immigrant and, in either case, remains in Canada, he shall forthwith report such facts to the nearest immigration officer and present himself for examination at such place and time as he may be directed and shall, for the purpose of the examination and all other purposes under this Act, be deemed to be a person seeking admission to Canada.

Paragraph 3c(1)(a) of the Regulations reads as follows:

- (1) Subject to section 3F,
 (a) no person may enter Canada as a non-immigrant for the purpose of engaging in employment, and

règlements⁴. Mais je ne crois pas nécessaire à cet égard d'aller au-delà de l'expression d'un doute.

Ce que je ne puis admettre, c'est que l'intimé était tenu de suspendre son enquête immédiatement pour solliciter sans plus l'avis du service national de placement. Rien ne permet de penser que l'intimé entend s'abstenir d'examiner le requérant conformément aux exigences de la Loi. L'intimé a dûment noté la demande du requérant et il a accepté le dépôt de l'offre d'emploi. Si ses conclusions ne tiennent pas compte de ces éléments de son enquête comme la Loi l'exige selon la prétention du requérant, ou si elles en tiennent compte de façon impropre, des recours adéquats lui seront ouverts. Mais à ce stade-ci, rien n'autorise l'émission d'un bref de prohibition pour empêcher l'intimé de procéder et rien n'exige qu'un bref de *mandamus* lui ordonne d'agir dans un sens ou dans l'autre.

La requête doit donc être rejetée.

ORDONNANCE

La requête est rejetée avec dépens.

⁴ Le paragraphe 7(3) de la *Loi sur l'immigration* est en ces termes:

Lorsqu'une personne qui est entrée au Canada en qualité de non-immigrant cesse d'être un non-immigrant ou d'appartenir à la catégorie particulière dans laquelle elle a été admise à ce titre et, dans l'un ou l'autre cas, demeure au Canada, elle doit immédiatement signaler ces faits au fonctionnaire à l'immigration le plus rapproché et se présenter pour examen au lieu et au temps qui lui sont indiqués, et elle est réputée, pour les objets de l'examen et à toutes autres fins de la présente loi, une personne qui cherche à être admise au Canada.

L'alinéa 3c(1)a) des règlements, de son côté, se lit comme suit:

- (1) Sous réserve de l'article 3F,
 a) nul ne peut entrer au Canada en qualité de non-immigrant pour y exercer un emploi, et