

T-1225-85

T-1225-85

Debora Bhatnager (Applicant)

v.

Minister of Employment and Immigration and Secretary of State for External Affairs (Respondents)

Trial Division, Strayer J.—Toronto, September 3, 4 and 5; Ottawa, October 15, 1985.

Judicial review — Prerogative writs — Immigration — Application for mandamus directing processing of application for permanent residence of applicant's spouse — No decision taken on March, 1981 application to sponsor husband — Years of delay caused by investigations into bona fides of marriage — Minister of Employment and Immigration v. Robbins, [1984] 1 F.C. 1104 (C.A.) disallowing practice of investigating into bona fides of marriage — S. 4(3) of Regulations, coming into force April 1, 1984, not applicable — Three medical examinations required — As of July, 1985 background inquiries concerning eligibility for admission to Canada completed — Application allowed — Mandamus can issue to require some decision be made where long delay without adequate explanation notwithstanding no specific refusal to decide — 4½-year delay unreasonable and on its face amounting to failure to decide — Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, ss. 4(3) (as am. by SOR/84-140, s. 1), 6 — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52.

Practice — Costs — Solicitor-client basis — Immigration — Applicant requesting to see file from New Delhi in May, 1985 — Production of file ordered August 15 — Respondents not producing file until August 29 — Delays in producing file causing additional costs to applicant — Solicitor-client costs ordered only where substantial and unnecessary difficulty or expense caused other party — Inevitable delays due to distance between New Delhi and Toronto excusing delay until July — Costs to applicant, all after July on solicitor-client basis.

CASE JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Minister of Employment and Immigration v. Robbins, [1984] 1 F.C. 1104 (C.A.).

COUNSEL:

Barbara Jackman for applicant.
Michael W. Duffy for respondents.

Debora Bhatnager (requérante)

c.

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et Secrétaire d'État au Affaires extérieures (intimés)

Division de première instance, juge Strayer—
Toronto, 3, 4 et 5 septembre; Ottawa, 15 octobre 1985.

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Immigration — Demande de bref de mandamus ordonnant de donner suite à la demande de résidence permanente présentée par l'époux de la requérante — Aucune décision n'a été prise à l'égard de la demande présentée en mars 1981 pour parrainer l'époux — Des enquêtes sur la bonne foi des parties au mariage sont la cause de ce retard de plusieurs années — L'arrêt *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Robbins, [1984] 1 C.F. 1104 (C.A.)* a mis fin à la pratique consistant à faire enquête sur la bonne foi des parties au mariage — L'art. 4(3) du Règlement, qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 1984, ne s'applique pas — Trois examens médicaux ont été requis — En juillet 1985, on avait complété la vérification des antécédents concernant l'admissibilité au Canada — Demande accueillie — Un bref de mandamus peut être délivré pour exiger qu'une décision soit rendue lorsqu'on tarde beaucoup à rendre une décision sans donner d'explication suffisante malgré l'absence d'un refus exprès de décider — Un retard de quatre ans et demi est déraisonnable et équivaut, à première vue, à une absence de décision — Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 4(3) (mod. par DORS/84-140, art. 1), 6 — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52.*

Pratique — Dépens — Base procureur-client — Immigration — En mai 1985, la requérante a demandé à voir le dossier provenant de New Delhi — La production du dossier a été ordonnée le 15 août — Les intimés n'ont pas produit le dossier avant le 29 août — La production tardive du dossier a causé des frais additionnels à la requérante — Il y a lieu à adjudication de dépens sur la base procureur-client seulement lorsque des difficultés ou des frais importants et inutiles ont été causés à l'autre partie — Certains délais étaient inévitables étant donné la distance entre New Delhi et Toronto, ce qui aurait pu expliquer que la production soit retardée jusqu'en juillet — Les dépens sont adjugés à la requérante, tous les frais engagés après juillet étant adjugés sur la base procureur-client.

JURISPRUDENCE

i

DÉCISION APPLIQUÉE:

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Robbins, [1984] 1 C.F. 1104 (C.A.).

AVOCATS:

j

Barbara Jackman pour la requérante.
Michael W. Duffy pour les intimés.

SOLICITORS:

Chiasson, Jackman, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondents. ^a

The following are the reasons for order rendered in English by

STRAYER J.: This is an application for *mandamus* to direct the officers of the respondents to process the application for permanent residence in Canada of Ajay Kant Bhatnager, the spouse of the applicant, in accordance with the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52] and in particular without reference to the provisions of subsection 4(3) of the *Immigration Regulations, 1978* [SOR/78-172, as am. by SOR/84-140, s. 1].

Counsel for the respondents conceded prior to the hearing that subsection 4(3) of the Regulations should not be applied to the said application for permanent residence. Therefore that matter is no longer in issue in this case. I have come to the conclusion, however, that I should issue *mandamus* requiring the officers of the respondents to take a decision in this matter, having regard to the lengthy delay which has occurred without any decision being taken. ^f

The applicant is a Canadian citizen. She married her husband in Canada in June, 1980. He returned to India and in August, 1980 she made an application to sponsor her spouse for landing in Canada. This application proved to be abortive and the applicant signed a second undertaking for sponsorship for her husband, in March, 1981. No decision has yet been taken on that application. It appears that some years of delay were caused by investigations into the *bona fides* of the marriage, first as a matter of practice (which was overruled by the Federal Court of Appeal in *Minister of Employment and Immigration v. Robbins*, [1984] 1 F.C. 1104 in 1983) and then by resort to subsection 4(3) of the Regulations (which came into force on April 1, 1984 but was mistakenly thought to apply to this situation). Prior to 1985 the applicant's spouse had been required to have two different medical examinations and a further medical examination was apparently ordered in 1985. ^j

PROCUREURS:

Chiasson, Jackman, Toronto, pour la requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE STRAYER: Il s'agit d'une demande de bref de *mandamus* tendant à enjoindre aux préposés des intimés de donner suite à la demande de résidence permanente au Canada d'Ajay Kant Bhatnager, l'époux de la requérante, conformément à la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52] et indépendamment du paragraphe 4(3) du *Règlement sur l'immigration de 1978* [DORS/78-172, mod. par DORS/84-140, art. 1]. ^b

Antérieurement à l'audition, l'avocat des intimés a reconnu que le paragraphe 4(3) du Règlement ne devrait pas s'appliquer à ladite demande de résidence permanente. Par conséquent, cette question n'est plus en litige en l'espèce. Je suis toutefois arrivé à la conclusion que, en raison du délai interminable qui est survenu sans qu'il y ait de décision, je dois décerner un bref de *mandamus* enjoignant aux préposés des intimés de rendre une décision dans la présente affaire. ^e

La requérante est de citoyenneté canadienne. Elle s'est mariée au Canada en juin 1980. Son époux est retourné en Inde et, en août 1980, elle a voulu parrainer une demande de droit d'établissement au Canada présentée par son mari. Cette demande de parrainage s'est révélée infructueuse et la requérante a, en mars 1981, signé un deuxième engagement visant à parrainer son mari. ^g Aucune décision n'a encore été prise à l'égard de cette demande. Il semble que, pendant quelques années, la décision ait été retardée en raison d'enquêtes sur la bonne foi des parties au mariage qui ont d'abord été menées conformément à une pratique (à laquelle a mis fin la Cour d'appel fédérale, en 1983, dans l'arrêt *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Robbins*, [1984] 1 C.F. 1104) et ensuite en vertu du paragraphe 4(3) du Règlement (qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 1984 et dont on a, à tort, cru qu'il s'appliquait à la présente situation). Antérieurement à 1985, on avait ^h

According to an affidavit of an officer of the Canada Employment and Immigration Commission, as of July 3, 1985 background inquiries concerning his eligibility for admission to Canada had been completed.

The decision to be taken by a visa officer pursuant to section 6 of the Regulations with respect to issuing an immigrant visa to a sponsored member of the family class is an administrative one and the Court cannot direct what that decision should be. But *mandamus* can issue to require that some decision be made. Normally this would arise where there has been a specific refusal to make a decision, but it may also happen where there has been a long delay in the making of a decision without adequate explanation. I believe that to be the case here. The respondents have in the evidence submitted on their behalf suggested a number of general problems which they experience in processing these applications, particularly in New Delhi but they have not provided any precise explanation for the long delays in this case. While I would not presume to fix any uniform length of time as being the limit of what is reasonable, I am satisfied on the basis of the limited information which I have before me that a delay of 4½ years from the time the renewed application was made is unreasonable and on its face amounts to a failure to make a decision.

I will therefore issue an order in the nature of *mandamus* to require that a decision be made. Recognizing that some of the remaining necessary steps may involve the assistance or cooperation of others I will not require that the decision be finalized until December 31, 1985 and I will also make that deadline subject to the possibility of the respondents applying in the meantime for an extension if they can show that compliance is impossible for reasons beyond their control.

The applicant has requested that costs be ordered in her favour on a solicitor-client basis. Her solicitor first requested to see the file from the office of the Canadian High Commission in New Delhi in May, 1985. The notice of motion herein

demandé au mari de la requérante de se soumettre à deux examens médicaux, et il semble qu'un autre examen ait été exigé en 1985. Selon l'affidavit d'un préposé de la Commission de l'emploi et de l'immigration, on avait, au 3 juillet 1985, complété la vérification des antécédents concernant son admissibilité au Canada.

La décision que doit rendre un agent des visas en vertu de l'article 6 du Règlement relativement à la délivrance d'un visa d'immigrant à un membre parrainé de la catégorie de la famille est de nature administrative, et la Cour ne saurait ordonner ce que cette décision devrait être. Mais un bref de *mandamus* peut être délivré pour exiger qu'une décision soit rendue. Normalement, il en est ainsi lorsqu'il y a eu refus exprès de rendre une décision, mais ce peut être également le cas lorsqu'on tarde beaucoup à rendre une décision sans donner d'explication suffisante. J'estime que telle est la situation en l'espèce. Les intimés ont, dans la preuve soumise en leur nom, mentionné des problèmes d'ordre général qu'ils rencontrent dans le traitement de ces demandes, particulièrement à New Delhi, mais ils n'ont donné aucune explication précise des délais considérables survenus dans cette affaire. Je ne me permettrai pas de fixer un délai qui servirait de limite à ce qui est raisonnable. Mais je suis convaincu, compte tenu des renseignements limités dont je dispose, qu'un délai de quatre ans et demi à partir du moment de la présentation de la nouvelle demande est déraisonnable et qu'il équivaut, à première vue, à une absence de décision.

Je décrènerai donc une ordonnance de *mandamus* pour exiger qu'une décision soit rendue. Compte tenu du fait que certaines des mesures nécessaires qui restent à prendre peuvent nécessiter l'aide ou la coopération d'autres personnes, je n'exigerai pas que la décision soit finalisée avant le 31 décembre 1985, qui est la date limite sous réserve que les intimés puissent demander entre-temps une prorogation s'ils peuvent prouver que le respect de cette date limite est impossible pour des raisons indépendantes de leur volonté.

La requérante a demandé que les dépens lui soient adjugés sur la base procureur-client. En mai 1985, son procureur a pour la première fois demandé à voir le dossier provenant du bureau du Haut Commissariat du Canada à New Delhi.

was filed on June 5. The motion came up on several motion days during the summer. It was not possible to proceed in part because the file had not arrived in Toronto and the officer of the respondents being cross-examined on his affidavit could not respond to certain questions without having the file from New Delhi. It finally became necessary on August 15 for the Associate Chief Justice to order the production of the file in time for use prior to the hearing fixed for September 3. In fact it was not until August 29 that counsel for the respondents was able to produce a copy of only a portion of the file. Because of the apparent failure to comply with the order of the Associate Chief Justice I have issued a show cause order against the respondents but it will not be disposed of for some time.

I am satisfied that the delays in producing the file caused additional costs for the applicant. Costs should not be ordered on a solicitor-client basis except in very clear cases where the party against whom they are ordered has caused substantial and unnecessary difficulty or expense for the other party. In the present case I believe counsel for the respondents has made every reasonable effort to cooperate with the applicant but he was unable to obtain the relevant materials from his client. I also recognize that some delays were inevitable given the distance between New Delhi and Toronto. This might have excused the production of the file as late as July but not thereafter. I would therefore order costs in favour of the applicant, with all costs incurred after July, 1985 up to and including the hearing of this motion to be on a solicitor-client basis. Whether or not the delays after August 15, when the order was made, are held to amount to contempt of court, I think the respondents must be held responsible for all of the applicant's costs after a sufficient time had elapsed for the normal production of the documents required to complete the cross-examination of the respondents' own representative.

ORDER

It is hereby ordered that:

L'avis de requête a été déposé en l'espèce le 5 juin. La requête a été introduite au cours de plusieurs jours de requêtes pendant l'été. Il n'a pas été possible d'y donner suite notamment parce que le dossier n'était pas parvenu à Toronto et que le préposé des intimés soumis à un contre-interrogatoire sur son affidavit ne pouvait répondre à certaines questions sans avoir le dossier provenant de New Delhi. Le juge en chef adjoint s'est finalement vu dans l'obligation d'ordonner, le 15 août, la production du dossier pour qu'il soit examiné antérieurement à l'audience fixée au 3 septembre. En fait, ce n'est que le 29 août que l'avocat des intimés a pu produire une copie d'une partie du dossier seulement. Étant donné l'inobservation manifeste de l'ordonnance du juge en chef adjoint, j'ai rendu une ordonnance de justification à l'encontre des intimés, mais cette question ne sera pas tranchée avant un certain temps.

Je suis persuadé que la production tardive du dossier a occasionné des frais additionnels à la requérante. Il n'y a pas lieu d'ordonner l'adjudication de dépens sur la base procureur-client sauf dans les cas très clairs où la partie qui est condamnée aux dépens a causé des difficultés ou des frais importants et inutiles à l'autre partie. En l'espèce, j'estime que l'avocat des intimés a fait tout son possible pour coopérer avec la requérante, mais il n'a pu obtenir de son client les documents pertinents. Je reconnais également que certains délais étaient inévitables étant donné la distance entre New Delhi et Toronto. Ce fait aurait pu expliquer que la production du dossier soit retardée jusqu'en juillet mais non après. J'adjugerais donc les dépens à la requérante, tous les frais engagés après juillet 1985 jusqu'à l'audition de la présente requête inclusivement devant être adjugés sur la base procureur-client. Que les délais survenus après le 15 août 1985, date à laquelle l'ordonnance a été rendue, soient considérés ou non comme équivalant à un outrage au tribunal, j'estime que les intimés doivent être tenus responsables de tous les frais de la requérante après l'écoulement d'un délai suffisant pour la production normale des documents requis pour compléter le contre-interrogatoire du représentant des intimés.

ORDONNANCE

J'ordonne par les présentes:

- (1) an order in the nature of *mandamus* issue requiring, subject to paragraph (2), the respondents and their officers to take all the necessary steps so that a visa officer makes a decision on or before December 31, 1985 as to whether an immigrant visa is to be issued to the spouse of the applicant, Ajay Kant Bhatnager;
- (2) the period for making the said decision shall be subject to further extension by this Court if the respondents apply therefor before December 31, 1985 and are able to prove that such further time is required due to causes beyond their control; and
- (3) the applicant is entitled to costs, such costs as were incurred from and after the first of August, 1985 up to and including the hearing of the motion to be payable on a solicitor-client basis and the remainder to be payable on a party and party basis.
- 1) qu'un bref de *mandamus* soit délivré en vue d'enjoindre, sous réserve du paragraphe 2), aux intimés et à leurs préposés de prendre toutes les dispositions nécessaires afin qu'un agent des visas rende, au plus tard le 31 décembre 1985, une décision sur la question de savoir s'il y a lieu de délivrer un visa d'immigrant au mari de la requérante, Ajay Kant Bhatnager;
- 2) que le délai fixé pour rendre ladite décision pourra être prorogé par cette Cour si les intimés le demandent avant le 31 décembre 1985 et sont en mesure de prouver qu'un tel nouveau délai s'impose pour des raisons indépendantes de leur volonté; et
- 3) que la requérante ait droit aux dépens, soit les frais qu'elle a engagés depuis le 1^{er} août 1985 jusqu'à l'audition de la requête inclusivement, ces frais étant payables sur la base procureur-client et le reste sur la base entre parties.