

A-84-87

A-84-87

## Minister of Employment and Immigration (Appellant)

v.

## Mokhtar Bendahmane (Respondent)

INDEXED AS: BENDAHDANE V. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (C.A.)

Court of Appeal, Marceau, Hugessen and Desjardins J.J.A.—Montréal, February 7; Ottawa, April 10, 1989.

*Immigration — Refugee status — Claim to refugee status made outside statutory framework — Minister's letter stating claim to refugee status would be considered in usual way — Minister now refusing to do so — Regardless of whether or not any statutory obligation on Minister to consider application, bound by principle of "reasonable expectation".*

*Judicial review — Prerogative writs — Mandamus — Principle of "reasonable expectation" — Public authority bound by undertaking as to procedure to be followed where no conflict with statutory duties — Claim to refugee status not properly made — Minister's letter stating claim would be considered in usual way — Minister required to consider claim regardless of whether or not statutory obligation to do so.*

An exclusion order was issued against the respondent, an Algerian citizen, on July 19, 1985, on the ground that he was not a genuine visitor. While his appeal was being processed and before he discontinued it, about a year later, he inexplicably received an official letter advising that he might be eligible for administrative review under the *Refugee Claims Backlog Regulations*. The respondent therefore filed a refugee claim in June 1986. In October 1986, he received another letter telling him that he was not eligible for administrative review because he had not made his claim to refugee status prior to the end of his inquiry, and that his claim to refugee status would continue to be considered in the usual way. When the respondent learned that the Minister was about to remove him from Canada without giving his claim any further consideration, he applied for *certiorari* and *mandamus* in the Trial Division. The Trial Judge quashed the decision denying the respondent access to the administrative review project and ordered the Minister to deal with the refugee claim as if it had been filed within an inquiry. This is an appeal from that decision.

*Held* (Marceau J.A. dissenting), the appeal should be allowed in part.

*Per* Hugessen J.A.: The Trial Judge was wrong to quash the decision to refuse the respondent the benefit of the refugee claims backlog program since the respondent clearly did not qualify, not having filed his claim prior to the conclusion of the inquiry respecting his status in Canada.

## Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (appelant)

a c.

## Mokhtar Bendahmane (intimé)

RÉPERTORIÉ: BENDAHDANE C. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)

b

Cour d'appel, juges Marceau, Hugessen et Desjardins, J.C.A.—Montréal, 7 février; Ottawa, 10 avril 1989.

*Immigration — Statut de réfugié — Revendication du statut de réfugié faite en dehors du cadre prévu par la loi — La lettre du ministre disait que la demande de statut de réfugié suivrait son cours normal — Le ministre refuse maintenant de le faire — Indépendamment de la question de savoir si le ministre est légalement tenu d'examiner la demande, il est lié par le principe de l'«expectative raisonnable».*

d

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Mandamus — Principe de l'«expectative raisonnable» — Une autorité publique est liée par son engagement quant à la procédure qu'elle va suivre lorsque cet engagement n'est pas incompatible avec ses fonctions légales — La revendication du statut de réfugié n'a pas été faite de façon appropriée — La lettre du ministre disait que la demande suivrait son cours normal — Le ministre est tenu d'examiner la demande indépendamment de la question de savoir s'il est légalement tenu de le faire.*

e

Une ordonnance d'exclusion a été rendue le 19 juillet 1985 contre l'intimé, citoyen algérien, au motif qu'il n'était pas un véritable visiteur. Alors que son appel était en cours et avant qu'il ne l'abandonne environ un an plus tard, il a inexplicablement reçu une lettre officielle l'avisant qu'il pourrait être admissible au programme de révision administrative en vertu du *Règlement sur l'arrière des revendications du statut de réfugié*. L'intimé a donc déposé en juin 1986 une revendication du statut de réfugié. En octobre 1986, il a reçu une autre lettre l'informant qu'il n'était pas admissible à la révision administrative parce qu'il n'avait pas revendiqué le statut de réfugié avant la fin de son enquête, et que sa demande de statut de réfugié suivrait son cours normal. Lorsque l'intimé a appris que le ministre allait l'expulser du Canada sans examiner davantage sa revendication du statut de réfugié, il a saisi la Section de première instance d'une demande de brefs de *certiorari* et de *mandamus*. Le juge de première instance a annulé la décision qui a refusé à l'intimé l'accès au programme de révision administrative, et il a enjoint au ministre d'examiner la demande de statut de réfugié comme si elle avait été présentée au cours d'une enquête. Le présent appel est formé contre cette décision.

i

*Arrêt* (le juge Marceau étant dissident): l'appel devrait être accueilli en partie.

Le juge Hugessen, J.C.A.: Le juge de première instance a eu tort d'annuler la décision de refuser à l'intimé les avantages du programme portant sur l'arrière des revendications du statut de réfugié puisque, à l'évidence, l'intimé ne remplissait pas les conditions requises, n'ayant pas déposé sa revendication avant la fin d'une enquête sur son statut au Canada.

The second part of the Trial Judge's order should be upheld. While the respondent's claim clearly fell outside the statutory framework, the Minister in fact exercises a power to consider such claims and to give the benefit of refugee status quite apart from the procedure for determination and redetermination set out in the Act. The question of whether the Minister has a duty to consider refugee claims made outside the statutory framework does not arise here. Given this and the fact that the Minister advised the respondent that his claim would be considered, the doctrine of fairness required the Minister to give consideration to the respondent's claim prior to pursuing any attempt to remove him from Canada.

The applicable principle is that of "reasonable expectation" or "legitimate expectation", as recently and forcefully stated by the Privy Council in *Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 A.C. 629: a public authority is bound by its undertakings as to the procedure it will follow, provided they do not conflict with its duty.

*Per Desjardins J.A. (concurring in the result):* Since the Minister had the power to consider a refugee claim outside the procedure set in section 45 of the Act, the possibility could not be excluded that the Minister's letter could be interpreted as giving an undertaking that the refugee claim would be considered notwithstanding the exclusion order. The doctrine of legitimate expectation was clearly applicable.

*Per Marceau J.A. (dissenting):* The Trial Judge erred in granting *certiorari* quashing the decision declaring the respondent ineligible for the special program. First, there was no decision. Strictly speaking, this was information regarding the provisions of the Regulations and their inevitable consequence for the respondent's application. Second, even if it were a decision, there was nothing to impair its validity.

The Trial Judge also erred in ordering the Minister to consider the refugee claim in the usual way. The principle of "legitimate expectation" did not apply herein. It was never meant to apply outside a procedural context, and compelling the consideration of a refugee status claim made in a manner inconsistent with the provisions of the Act was not a procedural matter. Furthermore, the respondent was in fact the subject of a deportation order and nothing in the Act could be used to prevent its being carried out.

Finally, in purely factual terms, the letter as a whole cannot be said to have raised a reasonable hope or legitimate expectation. Reading it, the respondent could not fail to realize that the project did not apply to someone in his position.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), s. 7.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.  
*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 6(2),

La seconde partie de l'ordonnance du juge de première instance devrait être confirmée. Certes, la revendication de l'intimé a clairement été faite en dehors du cadre légal; mais le ministre exerce le pouvoir d'examiner ces revendications et d'accorder le bénéfice du statut de réfugié bien indépendamment de la procédure de reconnaissance et de réexamen prévue par la Loi. La question de savoir si le ministre est légalement tenu d'examiner une revendication du statut de réfugié qui est faite en dehors du cadre légal ne se pose pas en l'espèce. Compte tenu de cela et du fait que le ministre a avisé l'intimé que sa demande serait examinée, la doctrine de l'équité exige du ministre qu'il procède à l'examen de la revendication de l'intimé avant de tenter de l'expulser du Canada.

Le principe applicable est celui de l'«expectative raisonnable» ou de l'«expectative légitime». Le Conseil privé l'a énoncé récemment et fermement dans l'arrêt *Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 A.C. 629: une autorité publique est liée par ses engagements quant à la procédure qu'elle va suivre, pourvu qu'ils ne soient pas incompatibles avec ses fonctions.

Le juge Desjardins, J.C.A. (motifs concourant au résultat): Puisque le ministre a le pouvoir d'examiner une revendication du statut de réfugié sous un autre régime que celui de la procédure établie à l'article 45 de la Loi, on ne peut écarter la possibilité que la lettre du ministre puisse s'interpréter comme l'engagement que la revendication du statut de réfugié serait examinée malgré l'ordonnance d'exclusion. La doctrine de l'expectative légitime est clairement applicable.

Le juge Marceau, J.C.A. (dissident): C'est à tort que le juge de première instance a accordé un bref de *certiorari* annulant la décision qui déclarait l'intimé inadmissible au programme spécial. En premier lieu, il n'y avait pas là de décision. Il s'agissait strictement d'une information quant à une prescription du règlement et à sa conséquence inévitable sur la demande de l'intimé. En dernier lieu, même si on y voit une décision, il n'y a rien qui puisse porter atteinte à sa validité.

C'est également à tort que le juge de première instance a enjoint au ministre d'examiner la revendication du statut de réfugié de la façon habituelle. La doctrine de «l'espérance ou de l'attente légitime» ne s'applique pas en l'espèce. Elle n'est jamais censée s'appliquer en dehors du domaine procédural, et forcer la considération d'une revendication du statut de réfugié faite de façon non conforme aux prescriptions de la Loi n'est pas du domaine procédural. De plus, l'intimé est sous le coup d'une ordonnance d'expulsion, et rien dans la Loi ne peut être utilisé pour en empêcher l'exécution.

En dernier lieu, sur le pur plan des faits, on ne saurait dire de l'ensemble de la lettre qu'il suscite une espérance raisonnable ou une attente légitime. À la lecture de cette lettre, l'intimé ne pouvait pas ne pas se rendre compte que le projet ne s'adressait pas à quelqu'un dans sa situation.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 7.  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art.

19(1)(h), 20(1), 32(5), 45, 50, 51, 52, 70, 71 (as am. by S.C. 1986, c. 13, s. 5), 72(2)(b), 115(2).  
*Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 7(1).*  
*Refugee Claims Backlog Regulations, SOR/86-701, s. 2(c).*

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 A.C. 629 (P.C.).

##### REFERRED TO:

*Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Asif Mahmood Khan*, [1984] 1 W.L.R. 1337 (C.A.); *Sous-ministre du Revenu du Québec c. Transport Lessard (1976) Ltée*, [1985] R.D.J. 502 (Que. C.A.); *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs*, [1969] 2 Ch. 149 (C.A.); *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1984] 3 All ER 935 (H.L.); *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 18 (Ont. C.A.); *Persad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, A-140-83, judgment dated 18/10/83, F.C.A., not reported; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *Tonato v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 F.C. 925 (T.D.); *R v Secretary of State for the Home Dept. ex p Ruddock*, [1987] 2 All ER 518 (Q.B.); *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte Preston*, [1985] A.C. 835 (H.L.); *Leech v. Deputy Governor of Parkhurst Prison*, [1988] 2 W.L.R. 290 (H.L.).

#### AUTHORS CITED

Forsyth, C. F. "The Provenance and Protection of Legitimate Expectation", [1988] 47 *C.L.J.* 238.  
 Hadfield, Brigid "Judicial Review and the Concept of Legitimate Expectation" (1988), 39 *N.I.L.Q.* 103.  
 Lewis, Clive "Fairness, Legitimate Expectations and Estoppel" (1986), 49 *Modern L. Rev.* 251.  
 Riggs, Robert E. "Legitimate Expectation and Procedural Fairness in English Law" (1988), 36 *Am. J. Comp. L.* 395.

#### COUNSEL:

*Johanne LeVasseur* for applicant.  
*Julius H. Grey* for respondent.

#### SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.  
*Grey, Casgrain, Biron*, Montréal, for respondent.

18.

*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 6(2), 19(1)(h), 20(1), 32(5), 45, 50, 51, 52, 70, 71 (mod. par S.C. 1986, chap. 13, art. 5), 72(2)(b), 115(2).  
*Règlement sur l'arriéré des revendications du statut de réfugié*, DORS/86-701, art. 2c).  
*Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 7(1).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 A.C. 629 (P.C.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Reg. v. Secretary of State for The Home Department, Ex parte Asif Mahmood Khan*, [1984] 1 W.L.R. 1337 (C.A.); *Sous-ministre du Revenu du Québec c. Transport Lessard (1976) Ltée*, [1985] R.D.J. 502 (C.A. Qué.); *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs*, [1969] 2 Ch. 149 (C.A.); *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1984] 3 All ER 935 (H.L.); *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 18 (C.A. Ont.); *Persad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, A-140-83, jugement en date du 18-10-83, C.A.F., non publié; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Tonato c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 C.F. 925 (1<sup>re</sup> inst.); *R v Secretary of State for the Home Dept. ex p Ruddock*, [1987] 2 All ER 518 (Q.B.); *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte Preston*, [1985] A.C. 835 (H.L.); *Leech v. Deputy Governor of Parkhurst Prison*, [1988] 2 W.L.R. 290 (H.L.).

#### DOCTRINE

Forsyth, C. F. «The Provenance and Protection of Legitimate Expectation», [1988] 47 *C.L.J.* 238.  
 Hadfield, Brigid «Judicial Review and the Concept of Legitimate Expectation» (1988), 39 *N.I.L.Q.* 103.  
 Lewis, Clive «Fairness, Legitimate Expectations and Estoppel» (1986), 49 *Modern L. Rev.* 251.  
 Riggs, Robert E. «Legitimate Expectation and Procedural Fairness in English Law» (1988), 36 *Am. J. Comp. L.* 395.

#### AVOCATS:

*Johanne LeVasseur* pour le requérant.  
*Julius H. Grey* pour l'intimé.

#### PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour le requérant.  
*Grey, Casgrain, Biron*, Montréal, pour l'intimé.

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by:*

MARCEAU J.A. (*dissenting*): The judgment challenged by this appeal was rendered by a judge of the Trial Division on January 26, 1987 [(1987), 8 F.T.R. 241] pursuant to section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7]. The motions judge, hearing an application for a writ of *certiorari*, *mandamus* and such other relief as may be appropriate, first quashed what he regarded as a refusal by an officer of the appellant Minister in connection with an application by the respondent pursuant to the *Immigration Act, 1976* (S.C. 1976-77, c. 52, hereinafter referred to as "the Act");<sup>1</sup> secondly, he found that the respondent was entitled to have his claim for refugee status considered as if it had been consistent with the provisions of the Act. In itself this presentation clarifies little: it is only once the facts are known that the meaning and the scope of the judgment *a quo* can be seen and the problem raised by it understood.

#### Facts

The respondent, Mokhtar Bendahmane, was born in Algeria in 1958, but was taken to France the following year and has lived there since that time, except for a brief visit to England from September 1984 to March 1985. On June 10, 1985 the respondent came to the airport at Mirabel, Quebec. At the time he held a visitor's visa, obtained a few days earlier in Paris; but as he had clearly obtained this visa by inaccurate representations and in addition arrived not from Paris but from London, with only a one-way ticket, he was denied entry by the examining officer, who as required by the Act at once prepared a report in which he alleged that in his opinion under paragraph 19(1)(h) the respondent should not be granted admission to Canada because he was not a genuine visitor.

The inquiry initiated by the officer's report began on June 12. After several adjournments, it was finally completed on July 19, 1985. The adjudicator found he was able to verify the facts contained in the report and issued a removal order

<sup>1</sup> For reasons for convenience, I will refer to the Act as it stood at the time of the decision.

*Voici les motifs du jugement rendu en français par*

LE JUGE MARCEAU, J.C.A. (*dissident*): La décision que cet appel attaque a été rendue par un juge de la Section de première instance, le 26 janvier 1987, sous l'autorité de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), chap. F-7]. Saisi d'une demande pour l'émission d'un bref de *certiorari*, de *mandamus* et pour tout autre remède pouvant s'avérer approprié, le juge des requêtes, en un premier temps, annula ce qu'il considéra une décision de refus d'un officier du ministre appelant relativement à une demande de l'intimé faite dans le cadre de la *Loi sur l'immigration de 1976* (S.C. 1976-77, chap. 52 ci-après la Loi)<sup>1</sup>; puis, en un deuxième temps, il déclara que l'intimé avait droit d'obtenir que sa revendication du statut de réfugié soit considéré tout comme si elle avait été faite conformément aux prescriptions de la Loi. En elle-même, cette présentation éclaire peu; ce n'est qu'une fois les faits connus que l'on pourra voir le sens et la portée de la décision attaquée et apprécier le problème qu'elle pose.

#### Les faits

Mokhtar Bendahmane, l'intimé, est né en Algérie en 1958, mais, dès l'année suivante, il était emmené en France où il a toujours résidé depuis, sauf un bref séjour en Angleterre, de septembre 1984 à mars 1985. Le 10 juin 1985, l'intimé se présenta à l'aéroport de Mirabel (Québec). Il était alors en possession d'un visa de visiteur, obtenu à Paris quelques jours plus tôt. Mais comme il avait manifestement obtenu ce visa sous des représentations inexactes et qu'au surplus il arrivait non de Paris mais de Londres, muni d'un billet aller seulement, il se vit refuser l'admission par l'agent examinateur qui aussitôt, comme le veut la Loi, rédigea un rapport où il alléguait qu'à son avis l'intimé n'était pas admissible au Canada, aux termes de l'alinéa 19(1)h de la Loi, parce qu'il n'était pas un visiteur véritable.

L'enquête, que le rapport de l'agent déclencha, débuta le 12 juin. Après plusieurs ajournements, elle fut enfin complétée le 19 juillet 1985. Ayant pu vérifier les faits contenus au rapport, l'arbitre émit une ordonnance de renvoi contre l'intimé

<sup>1</sup> Pour raison de convenance, je compte me référer à la Loi telle qu'elle existait au moment de la décision.

against the respondent as required by subsection 32(5) of the Act. The respondent at once appealed from this order to the Immigration Appeal Board.

In May 1986, while the respondent was still waiting to be summoned to a hearing by the Immigration Appeal Board, the appellant Minister publicly announced the creation of an "Administrative Review Project for Refugee Claimants". This was a wholly exceptional project developed to cope with the enormous administrative problem presented by a Supreme Court judgment which had just clarified the requirement of an oral hearing in all cases of refugee status claims, the essence of the project being that claimants should be admitted solely on the basis of their integration into Canadian life. The respondent thought he would claim the benefit of this. On June 17, 1986 he filled out and submitted to an immigration office a document consisting first of a form letter on the Employment and Immigration Canada letterhead, with a form for completion below. The letter reads as follows:

Dear Sir/Madam:

You are a person about whom an inquiry must be held under the Immigration Act.

On May 21 last the Minister announced a special program to review for permanent residence purposes all refugee status claimants in Canada awaiting a final decision. You may be eligible for this program if before June 21, 1986 you indicate your intention to claim refugee status to an immigration officer, a senior immigration officer or an adjudicator. If that is not the case, you will then be called to an inquiry and your case will be dealt with by the normal procedure.

Once completed and signed by the respondent, the form read as follows:

I—Mokhtar Ben Dahmne—born on—1958—domiciled at—5713 6<sup>ième</sup> Avenue, Montréal H1Y 2R1—intend to claim refugee status and wish to participate in the special administrative review program announced by the Minister on May 21, 1986.

(signed) Ben Dahmne  
(date) 17-6-86

As indicated in the first paragraph of this form letter, it was intended for persons waiting for an inquiry to be held regarding their right to be in Canada, but was not addressed to anyone in particular. The respondent clearly was not a person for whom the letter was intended, since his inquiry

ainsi que l'exige le paragraphe 32(5) de la Loi. L'intimé s'inscrivit aussitôt en appel de cette ordonnance devant la Commission d'appel de l'immigration.

En mai 1986, alors que l'intimé attendait toujours sa convocation devant la Commission d'appel de l'immigration, le ministre appelant annonça publiquement la mise en vigueur d'un «Projet de révision administrative des revendicateurs du statut de réfugié». Il s'agissait d'un projet tout-à-fait exceptionnel qui avait été élaboré en vue de faire face au problème administratif énorme soulevé par la décision de la Cour suprême qui venait de mettre en lumière l'exigence d'une audition orale dans tous les cas de revendication de statut de réfugié, et dont l'idée essentielle était d'admettre les revendicateurs sur la seule base de leur intégration à la vie canadienne. L'intimé eut l'idée d'en réclamer le bénéfice. Le 17 juin 1986, il compléta et déposa à un bureau d'immigration un document qui se composait d'abord d'une lettre circulaire à l'entête de Emploi et Immigration Canada et ensuite au bas d'une formule à remplir. Voici d'abord le texte de la lettre:

Monsieur, Madame,

Vous êtes une personne au sujet de laquelle une enquête devrait être tenue en vertu de la Loi sur l'Immigration.

Or, le Ministre annonçait le 21 mai dernier un programme spécial visant à examiner en vue de la résidence permanente tous les revendicateurs du statut de réfugié en attente au Canada d'une décision finale. Vous pourriez être éligible à ce programme si vous indiquez, avant le 21 juin 1986, à un agent d'immigration, à un agent d'immigration supérieur ou à un arbitre votre intention de revendiquer le statut de réfugié. Si tel n'était pas le cas, vous seriez alors convoqué à une enquête et votre cas serait traité selon la procédure normale.

Quant à la formule, une fois complétée et signée par l'intimé, elle se lisait comme suit:

Je—Mokhtar Ben Dahmne—né le—1958—domicilié au—5713 6<sup>ième</sup> Avenue Montréal H1Y 2R1—ai l'intention de revendiquer le statut de réfugié et désire participer au programme spécial d'examen administratif annoncé par le Ministre le 21 mai 1986.

Ben Dahmne (signature)  
17-6-86 (date)

Cette lettre circulaire était destinée, comme précisé en son premier paragraphe, à ceux qui attendaient la tenue d'une enquête relativement à leur droit d'être au Canada, mais elle n'était adressée à personne en particulier. L'intimé n'était évidemment pas de ceux à qui elle était destinée puisque

had been held a year earlier. How then did he come to have a copy of it? He provided no explanation of this. In fact, he did not even refer to the document in his original application and only thought of introducing it in reply, without comment, simply to establish that as of June 17 he had expressed an intention to claim refugee status. He certainly could not have received this letter by mail, as there is no conceivable reason why it would have been sent to him, and in any case, he would undoubtedly have mentioned it in view of the arguments he intended to make, as we shall see. At all events, this does not matter.

On June 20 following, the respondent completed a copy of the ordinary refugee status claim form and simply gave it to the immigration office. As this form does not contain anything special, there is no need to reproduce it.

The next document in the record in chronological order is the critical one. It too is a form letter, written to inform certain refugee status claimants that they were not eligible for the Administrative Review Project. The blank spaces on the form have been filled in by an immigration officer, as required. The letter here is addressed to the respondent and dated October 16, 1986. It is obviously in response to the document of June 17 and the claim form of June 20 submitted by the respondent. The letter is set out in two parallel columns, one in French and the other in English. Only the French version contains the words added by the officer. It reads:

Employment and Immigration Canada

Our file: 2496-86-02941

October 16, 1986

Mr. Mokhtar Bendhamne  
953 est, rue Rachel  
Montréal, Québec  
H2J 2J4

Madam/Sir,

The following refers to our initial letter of July 1986, which informed you of your possible eligibility to [sic] the Administrative Review Project for refugee claimants.

Your file has been studied thoroughly and it appears that you are not eligible for this Program, due to the following reason(s):

son enquête à lui avait eu lieu un an plus tôt. Comment alors en a-t-il eu un exemplaire? Lui-même ne fournit aucune indication à ce sujet. En fait, il n'avait même pas fait mention du document dans sa requête originale et ne pensa l'introduire qu'en réplique et sans explication, uniquement pour attester que, dès le 17 juin, il avait exprimé son intention de réclamer le statut de réfugié. Il est évident qu'il n'a pas pu recevoir cette lettre par la poste, aucune raison imaginable n'existant qui puisse expliquer qu'elle lui aurait été adressée et d'ailleurs, étant donné les prétentions qu'il entendait faire valoir comme nous verrons, il en aurait certes fait état. Mais de toute façon, cela n'est aucunement de conséquence.

Le 20 juin suivant, l'intimé remplissait un exemplaire de la formule ordinaire de revendication du statut de réfugié et la déposait simplement au bureau d'immigration. Cette formule ne contient rien de spécial, il n'est pas utile de la reproduire.

Le document suivant au dossier, dans l'ordre chronologique, est le document central. Il s'agit encore d'une lettre formulaire destinée à informer certains revendicateurs du statut de réfugié de leur inadmissibilité au Projet spécial de révision administrative. Les espaces en blanc de la formule ont été, comme ils le devaient, complétés par un officier d'immigration. La lettre ici est adressée à l'intimé et porte la date du 16 octobre 1986. Elle fait évidemment suite au document du 17 juin et à la formule de revendication du 20 juin que l'intimé avait déposés. La lettre est libellée sur deux colonnes qui se font face, l'une écrite en français, l'autre en anglais. Seule la version française comprend les mots ajoutés par l'officier. Je la reproduis:

Emploi et Immigration Canada

Notre dossier: 2496-86-02941

Le 16 octobre 1986

M. Mokhtar Bendhamne  
953 est, rue Rachel  
Montréal, Québec  
H2J 2J4

Madame/Monsieur,

La présente fait suite à notre lettre d'information du début juillet 1986, laquelle vous informait que vous pourriez être admissible au projet de révision administrative des revendicateurs du statut de réfugié.

Suite à l'étude de votre dossier, il apparaît que vous n'êtes pas admissible à ce projet, pour la(les) raison(s) suivante(s):

[TRANSLATION] *You have not indicated your intention to claim refugee status to an immigration officer or an adjudicator before the end of your inquiry into your status in Canada.*

Therefore, you may not apply for Permanent Residence in the context of this Program and your claim to refugee status will continue to be considered in the usual way.

(signed) Directeur/Manager

The letter in early July referred to in the letter of October 16 is not in the record; we have no other information regarding its contents or even whether it was received. It is also known that in July 1986 the respondent discontinued his appeal from the deportation order.

That completes the review of the facts.

### Trial judgment

The judge hearing the respondent's motion devoted most of his reasons for judgment to dismissing the arguments put forward against the validity of the authorities' refusal to include the respondent in the special project. He said essentially that it was clear the respondent had not claimed refugee status during an inquiry into his status in Canada, as required by the Regulations adopted to give effect to the special project, namely the *Refugee Claims Backlog Regulations* (SOR/86-701),<sup>2</sup> because counsel's claim that the inquiry continued during the appeal proceedings filed against the deportation order could not be accepted. It was also clear that the requirement of the Act that refugee status be claimed during an inquiry (section 45), a requirement with which the Regulations were simply complying, was not contrary to the provisions of section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)]. It was, in his opinion, a requirement that had to be observed, unless the case was one where the individual was subject to deportation without an inquiry as in *Tonato v. Minister of Employment and Immigra-*

<sup>2</sup> Subsection 2(c) of the Regulations, regarding the definition of a "member of the refugee claims backlog", reads as follows:

2. . . .  
c) [A person who] indicated, on or before June 20, 1986, to an immigration officer or an adjudicator, prior to the conclusion of an inquiry respecting his status in Canada, his intention to claim refugee status . . . .

*vous n'avez pas indiqué, à un agent d'immigration ou à un arbitre, avant la fin de votre enquête concernant votre statut au Canada, votre intention de revendiquer le statut de réfugié.*

Par conséquent, vous ne pouvez soumettre de demande de résidence permanente au Canada dans le Cadre de la révision administrative et votre demande de statut de réfugié suivra son cours normal.

Directeur/Manager (signé)

La communication du début juillet, à laquelle cette lettre du 16 octobre fait allusion, n'est pas au dossier; on n'en connaît pas autrement la teneur; l'intimé n'affirme même pas l'avoir reçue. On sait, par ailleurs, que l'intimé, au cours du mois de juillet 1986, s'est désisté de son appel contre l'ordre de déportation.

Voilà qui complète la revue des faits.

### La décision de première instance

Le juge saisi de la requête de l'intimé consacra la majeure partie de ses motifs de décision à rejeter les arguments mis de l'avant pour contester la légitimité du refus des autorités d'inscrire l'intimé dans le cadre du projet spécial. Il était clair, dit-il en substance, que l'intimé n'avait pas réclamé le statut de réfugié au cours d'une enquête concernant son statut au Canada, comme l'exigeait le Règlement adopté en vue d'appliquer le projet spécial, soit le *Règlement sur l'arriéré des revendications du statut de réfugié* (DORS/86-701)<sup>2</sup>, car la prétention du procureur à l'effet que l'enquête serait poursuivie au cours des procédures d'appel intentées contre l'ordre de déportation n'était pas acceptable. Il était clair aussi que l'exigence de la Loi à l'effet que le statut de réfugié soit réclamé au cours d'une enquête (article 45), exigence que le Règlement ne faisait que respecter, n'allait pas à l'encontre des prescriptions de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)]. C'était là, à son avis, une exigence qui devait être respectée, à moins qu'il s'agisse d'un cas où l'individu serait

<sup>2</sup> Le paragraphe c) de l'article 2 du Règlement relatif à la définition de «revendicateur» se lisait en effet comme suit:

2. . . .  
c) [Celui qui] a indiqué, au plus tard le 20 juin 1986, à un agent d'immigration ou à un arbitre, avant la fin d'une enquête concernant son statut au Canada, son intention de revendiquer le statut de réfugié;

tion (a Trial Division judgment reported at [1985] 1 F.C. 925), which of course was not true here.

Having thus disposed of the arguments made against the refusal to grant the respondent the benefit of the special program, the judge went right on as follows (at page 249):

This does not mean that I am satisfied that the petitioner was treated fairly.

The petitioner was sent a letter "au début de juillet" that he could be eligible to [*sic*] the Administrative Review Project for refugee projects (see letter of October 16, 1986 attached to petitioner's affidavit).

On July 25, 1986, the petitioner is informed that he is eligible for the program (Paragraph 4 of petitioner's affidavit).

On October 16, 1986, the petitioner is told, by letter (referred to above) that he is not eligible for the program but that "your claim to refugee status will continue to be considered in the usual way."

I am satisfied that the respondent erred in sending this form letter to the petitioner as it did not apply to his specific circumstances.

Nevertheless, the petitioner was left, as any reasonable person would be, with the impression, that firstly, he was eligible for the special program and secondly, after receiving the final letter of October 16, 1986, that he would receive some type of consideration as to his claim for refugee status.

The petitioner's claim for refugee status was given no consideration, this, as a result of the decision of the respondent dated October 16, 1986.

I am satisfied that the petitioner was led into error by the erroneous information given to him by representatives of the respondent which may have caused petitioner to abandon his appeal before the Immigration Appeal Board.

The respondent, when they informed petitioner of his possible eligibility knew that there was in existence a valid order of expulsion against the petitioner issued on July 19, 1985.

It would be unjust not to consider petitioner's claim for refugee status in these circumstances.

I therefore allow the application for certiorari and quash the decision of October 16, 1986, given by the respondent and declare that the petitioner is entitled to have his application filed on June 20, 1986 for Convention refugee status considered in the same manner as any other application for refugee status filed during an inquiry.

I do not wish this decision to be interpreted that it is my belief that the petitioner is a refugee. I have not given any consideration to this question. It is for the respondent, in accordance with the statute law and regulations to make that type of determination.

Costs in favour of petitioner.

aj sujet à déportation sans enquête comme dans la cause *Tonato c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, (décision de la Section de première instance rapportée à [1985] 1 C.F. 925) ce qui a n'était évidemment pas le cas ici.

b Ayant ainsi disposé des arguments invoqués à l'encontre du refus d'accorder à l'intimé les avantages du programme spécial, le juge enchaîna directement comme suit (à la page 249):

c Néanmoins, cela ne signifie pas que je considère que le requérant a été traité équitablement.

d Le requérant a reçu une lettre «au début de juillet» selon laquelle il pourrait être admissible au projet de révision administrative des revendicateurs du statut de réfugié (voir la lettre du 16 octobre 1986 annexée à l'affidavit du requérant).

e Le 25 juillet 1986, le requérant apprend qu'il est admissible au programme (alinéa 4 de l'affidavit du requérant).

f Le 16 octobre 1986, le requérant est informé par une lettre (mentionnée ci-dessus) qu'il n'est pas admissible au programme, mais que «votre demande du statut de réfugié suivra son cours normal».

g Je suis persuadé que l'intimée a erré en envoyant cette lettre type au requérant, puisqu'elle ne s'appliquait pas à sa situation particulière.

h Néanmoins, le requérant a eu l'impression, à l'instar de toute personne raisonnable, premièrement qu'il était admissible au programme spécial et deuxièmement, après avoir reçu la dernière lettre du 16 octobre 1986, que sa revendication du statut de réfugié ferait l'objet d'une étude.

i La revendication du requérant n'a pas été étudiée suite à la décision de l'intimé en date du 16 octobre 1986.

j Je suis convaincu que le requérant a été induit en erreur par les renseignements erronés que lui ont transmis les représentants de l'intimé, ce qui l'a sans doute incité à se désister de son appel devant la Commission d'appel de l'immigration.

k Lorsqu'il a informé le requérant de son admissibilité éventuelle au programme, l'intimé savait qu'une ordonnance d'expulsion valide avait été prononcée contre le requérant le 19 juillet 1985.

l Dans ces circonstances, il serait injuste de ne pas étudier la revendication du requérant.

m J'accueille donc la demande de certiorari, j'annule la décision de l'intimé en date du 16 octobre 1986 et déclare que le requérant a droit à ce que sa demande du statut de réfugié en vertu de la Convention déposée le 20 juin 1986 soit examinée de la même façon que toute autre revendication du statut de réfugié présentée au cours d'une enquête.

n Je ne veux pas qu'on déduise de la présente décision que je crois que le requérant est un réfugié. Je n'ai aucunement réfléchi à cette question. Il incombe à l'intimé de prendre cette décision, conformément à la loi et aux règlements.

Le requérant a droit aux dépens.



I do not intend to deal at length with the first part of the order, that reversing the statement contained in the letter of October 16, 1986 that the respondent was not eligible for the special program. It is clear that the Judge had no authority to rule as he did. First, there was no decision since strictly speaking this was information regarding the provisions of the Regulations and their inevitable consequence for the respondent's application; but even if this were to be regarded as a decision that could be the subject of *certiorari*, there is nothing to impair its validity. So far as its contents are concerned, it was admitted that the respondent did not claim refugee status during an inquiry, and as regards the way in which it was rendered, there is clearly nothing with which to find fault, and indeed no question of procedural fairness was even raised. The Judge did speak of fairness, but in a different sense which does not fall within the principles applicable to review of the legality of administrative acts. Further, this first part of the decision is completely at variance with the second, where it states that the respondent is entitled to a review of his refugee status claim not under the special Regulations but in the ordinary manner specified by the Act.

It is the second part of the order that counsel for the respondent sought to defend. In his view, the Judge was right to speak of the unfairness of the situation and to react as he did. In his submission, the case was one directly covered by the new doctrine of "legitimate expectation", by which the Government could be compelled to act in accordance with its own representations. Counsel naturally referred to the two English cases in which he said the principle has been most clearly stated, *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Asif Mahmood Khan*, [1984] 1 W.L.R. 1337 (C.A.) and *Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 A.C. 629 (P.C.), to which he added that of the Quebec Court of Appeal in *Sous-ministre du Revenu du Québec c. Transport Lessard (1976) Ltée*, [1985] R.D.J. 502.

I do not agree.

There may be good reason for Canadian courts to follow the British courts and accept this recent

Je n'ai pas l'intention de m'attarder sur la première partie de l'ordonnance, celle annulant l'indication contenue dans la lettre du 16 octobre 1986 à l'effet que l'intimé n'était pas éligible au programme spécial. Il est clair que rien n'autorisait le juge de conclure comme il l'a fait. D'abord, il n'y avait pas là de décision puisqu'il s'agissait strictement d'une information quant à une prescription du Règlement et sa conséquence inévitable sur la demande de l'intimé. Mais même si on y voit une décision pouvant faire l'objet de *certiorari*, il n'y a rien qui puisse porter atteinte à sa validité. Quant à son contenu, il est admis que l'intimé n'a pas réclamé le statut de réfugié au cours d'une enquête, et, quant à la façon où elle a été rendue, il n'y a évidemment rien à redire, aucune question d'équité procédurale n'ayant d'ailleurs été suggérée. Le juge parle bien d'équité, mais dans un sens différent qui n'entre pas dans les principes applicables au niveau du contrôle de la légalité des actes de l'administration. Au reste, cette première partie de la décision est en complet désaccord avec la seconde où il est déclaré que l'intimé a droit de voir sa réclamation du statut de réfugié considérée, non dans le cadre du Règlement spécial, mais de la façon ordinaire prévue par la Loi.

C'est la seconde partie de l'ordonnance que le procureur de l'intimé s'est employé à défendre. À son avis, le juge avait eu raison de faire appel à l'iniquité de la situation et à réagir comme il l'avait fait. Le cas, en effet, en était un où, d'après lui, s'appliquait directement la nouvelle doctrine dite de «l'espérance ou de l'attente légitime» «*legitimate expectation*» en vertu de laquelle l'Administration pouvait être forcée de respecter ses propres représentations. Et le procureur naturellement se référa aux deux causes anglaises où la doctrine aurait été le plus clairement énoncée, celles de *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Asif Mahmood Khan*, [1984] 1 W.L.R. 1337 (C.A.) et *Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 A.C. 629 (P.C.), auxquelles il ajouta celle de la Cour d'appel du Québec dans *Sous-ministre du Revenu du Québec c. Transport Lessard (1976) Ltée*, [1985] R.D.J. 502.

Je ne suis pas d'accord.

Peut-être y a-t-il lieu pour les tribunaux canadiens de suivre les tribunaux anglais et d'accepter

extension of the scope of judicial review of the acts of governmental authorities. This principle of "legitimate expectation", which as we know takes its name from the observations of Lord Denning in *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs*, [1969] 2 Ch. 149 (C.A.), at page 170, and which the House of Lords appears to have conclusively incorporated into English law in its decision in *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1984] 3 All ER 935, at page 954, is based on a very sound notion. No one would dispute that even where there is no indication of bad faith or manifest unreasonableness, there may be cases in which governmental authority should not be permitted to go back on its word to the detriment of an individual who has relied on this and acted accordingly. One can conceive of a sort of application of common law estoppel in administrative matters, given the representation on the one hand and the reaction of trust and reliance on the other, as a means of ensuring fairness.<sup>3</sup> At the same time, as the matter is one of public law the concept must naturally be confined within limits consistent with the requirements of public order. This is why the British judges have been careful to limit the new principle to certain aspects of administrative action and to place specific conditions on its application. My understanding of these limits and conditions leads me to think that the principle has no place in a factual situation like that now before the Court.

First, I do not think any attempt has ever been made to apply this principle of "legitimate expectation" outside a procedural context. It is at the level of procedure then involving the exercise of the discretion conferred on an administrative authority, that the principle can be applied. The problem here is not of that kind: compelling the consideration of a refugee status claim made in a manner inconsistent with the provisions of the Act is not a procedural matter. Further, this is not for the Minister the exercise of a pure discretion: the fact that consideration of a refugee status claim made outside the inquiry is not strictly speaking prohibited by the Act—and the fact that the courts sometimes agree to accept this, especially in

<sup>3</sup> Surely, this is the position already taken by the Ontario Court of Appeal in *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 18.

cette dernière extension du domaine d'application du contrôle judiciaire des actes de l'Administration. Cette doctrine de la «*legitimate expectation*», qui tire son nom, on le sait, des propos de lord Denning dans *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs*, [1969] 2 Ch. 149 (C.A.), à la page 170, et que la Chambre des lords semble avoir définitivement incorporée au droit anglais dans son arrêt *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1984] 3 All ER 935, à la page 954, repose sur une idée fort solide. Personne ne contestera que, même en dehors de toute incidence de mauvaise foi ou de déraisonnabilité flagrante, il puisse y avoir des cas où l'Administration ne devrait pas être admise à se dédire au détriment de l'administré qui s'est fié à sa parole et a agi en conséquence. On peut songer à une sorte d'application, en matière administrative, de l'*estoppel* de la *common law*, étant donné la représentation d'une part et la réaction de confiance et de fiabilité d'autre part, le tout sous la bannière de l'équité<sup>3</sup>. Encore que, étant en droit public, l'idée doit naturellement être confinée dans des limites compatibles avec les exigences de l'ordre public. Et c'est pourquoi les juges anglais ont pris soin de limiter la nouvelle doctrine à certains aspects de l'action administrative et de soumettre son application à des conditions précises. Or, ma compréhension de ces limites et de ces conditions me conduit à penser que la doctrine n'a pas sa place dans un contexte factuel comme celui qui se présente ici.

D'abord, je ne sache pas qu'on n'ait jamais prétendu appliquer cette doctrine de la «*legitimate expectation*» en dehors du domaine procédural. C'est au niveau du processus en vue de l'exercice de la discrétion attribuée à l'autorité administrative que la doctrine peut jouer. Or, le problème ici n'est pas à ce niveau: forcer la considération d'une réclamation du statut de réfugié faite de façon non conforme aux prescriptions de la Loi n'est pas du domaine procédural. D'autre part, il ne s'agit pas, pour le ministre, de l'exercice d'une simple discrétion: le fait que la considération d'une réclamation de statut de réfugié faite hors enquête ne soit pas, à proprement parler, défendue par la Loi—et qu'on accepte parfois de s'y prêter, notamment

<sup>3</sup> N'est-ce pas en fait l'attitude qu'a déjà prise la Cour d'appel d'Ontario dans *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 18.

cases where there is no inquiry as in *Tonato, supra*—does not mean that the Minister is free to disregard the provisions of section 45.

Then, it is clear—and this has been reiterated by the courts but in any case it could hardly be otherwise—that the principle only applies in the case of a promise which, at the time it was made, was consistent with the existing legislation and can still be carried out by the Government. Here, not only was there never any promise, and not only would such a promise have been inconsistent with the Act and its section 45, but it would now be impossible to carry out such a promise. The respondent is in fact the subject of a deportation order, and nothing in the Act can be used to prevent its being carried out: it would be illusory to think of the Governor in Council's special powers under subsection 115(2)<sup>4</sup> as those powers are inapplicable in such a case, in view of the content of sections 50, 51 and 52 of the Act regarding the implementation of deportation orders.<sup>5</sup>

Finally, even in purely factual terms, is there really any question of a reasonable hope or legitimate expectation? I took the trouble to cite earlier the letter of June 17 which the respondent obtained from the immigration office, after learning of the existence of the special project, and on which he completed what may be described as the application for participation form. I cannot think that after reading this letter, especially its first paragraph, the respondent could fail to realize that the project did not apply to someone in his position; that it applied only to those who had already claimed refugee status during the inquiry held concerning them, or to those who were still waiting

<sup>4</sup> It reads as follows:

115. ...

(2) The Governor in Council may by regulation exempt any person from any regulation made under subsection (1) or otherwise facilitate the admission of any person where the Governor in Council is satisfied that the person should be exempted from such regulation or his admission should be facilitated for reasons of public policy or due to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

<sup>5</sup> See *Persad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, Federal Court of Appeal, case No. A-140-83, judgment of October 18, 1983, unreported.

dans les cas où il n'y a pas d'enquête comme celui qui se présentait dans la cause *Tonato, supra*—n'implique pas pour autant que le ministre est libre de ne pas tenir compte des prescriptions de l'article 45.

Ensuite, il est certain—les jugements le répètent mais de toute façon il ne saurait en être autrement—que la doctrine n'est valable que dans le cas d'une promesse qui était, au moment où elle a été faite, compatible avec les dispositions législatives existantes et est restée susceptible d'être respectée par l'autorité. Ici, non seulement il n'y a jamais eu de promesse, et non seulement une promesse en ce sens aurait été incompatible avec la Loi et son article 45; mais une telle promesse serait aujourd'hui impossible à respecter. L'intimé est, en effet, sous le coup d'une ordonnance d'expulsion, et rien, dans la Loi, ne peut être utilisé pour en empêcher l'exécution: il serait illusoire de songer aux pouvoirs spéciaux du gouverneur-général sous le paragraphe 115(2)<sup>4</sup> car, dans une telle circonstance, ces pouvoirs sont sans portée, étant donné la teneur des articles 50, 51 et 52 de la Loi relativement à l'exécution des ordonnances d'expulsion<sup>5</sup>.

Enfin, même en restant sur le pur plan des faits, peut-on parler sérieusement d'espérance raisonnable ou d'attente légitime? J'ai pris la peine de citer plus haut la lettre du 17 juin que l'intimé s'est fait remettre, au bureau d'immigration, après avoir connu l'existence du projet spécial, et sur laquelle il a complété ce qu'on pourrait appeler la formule de demande de participation. Je ne puis penser qu'à la lecture de cette lettre et surtout de son premier paragraphe, l'intimé pouvait manquer de réaliser que le projet ne s'adressait pas à quelqu'un dans sa situation; qu'il s'adressait exclusivement à ceux qui avaient déjà réclamé le statut de réfugié au cours de l'enquête tenue à leur sujet ou à ceux

<sup>4</sup> Le texte est le suivant:

115. ...

(2) Lorsqu'il est convaincu qu'une personne devrait être dispensée de tout règlement établi en vertu du paragraphe (1) ou que son admission devrait être facilitée pour des motifs de politique générale ou des considérations d'ordre humanitaire, le gouverneur en conseil peut, par règlement, dispenser cette personne du règlement en question ou autrement faciliter son admission.

<sup>5</sup> Voir: *Persad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, Cour d'appel fédérale, dossier numéro A-140-83, jugement du 18 octobre 1983, non publié.

for their inquiries to be held, and so had not yet been able to make their claims. That being so, the respondent could not help but place the final paragraph of the letter of October 16 in its context rather than be misled by it.

My conclusion therefore is that the second part of the judgment of the learned Trial Judge is as much without foundation as the first.

I would therefore allow the appeal, quash the trial judgment and dismiss the respondent's application for *certiorari* and other relief, with costs in both courts.

\* \* \*

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

HUGESSEN J.A.: This is an appeal from a judgment of Teitelbaum J. granting relief, under section 18 of the *Federal Court Act*,<sup>6</sup> to the respondent.

The respondent is an Algerian citizen. In 1985, he was resident in France. He obtained a Canadian visitor's visa in Paris and travelled to this country on June 10, 1985. At the port of entry, Mirabel, an immigration officer formed the opinion that he was not a genuine visitor and made a report to this effect under subsection 20(1) of the *Immigration Act, 1976*.<sup>7</sup> There followed an inquiry at the conclusion of which, on July 19, 1985, an exclusion order was issued. No claim to refugee status was asserted by the respondent prior to that time.

The respondent appealed the exclusion order to the Immigration Appeal Board, as he was entitled to do under paragraph 72(2)(b), but he discontinued that appeal about a year later, on July 4, 1986.

<sup>6</sup> R.S.C., 1985, c. F-7.

<sup>7</sup> S.C. 1976-77, c. 52, as amended. Since all the facts of the present case refer to a period prior to the date of the coming into force of the Revised Statutes of Canada, 1985, or to the dates of the coming into force of chapters 35 and 36 of the Statutes of Canada, 1988, the references are to the *Immigration Act, 1976*, as it stood prior to those dates.

qui attendaient toujours la tenue de leur enquête et partant n'avaient pas pu encore faire leur réclamation. Et cela étant, l'intimé ne pouvait pas éviter de replacer dans son contexte le paragraphe final de la lettre du 16 octobre au lieu de s'y laisser tromper.

Ainsi, ma conclusion est que la décision du savant juge de première instance est aussi peu fondée quant à sa seconde partie que quant à sa première.

Je maintiendrais donc l'appel, casserais la décision de première instance, et rejetterais la requête en *certiorari* et autres recours de l'intimé, avec dépens des deux cours.

\* \* \*

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

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: Appel est interjeté du jugement par lequel le juge Teitelbaum a, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*,<sup>6</sup> accordé une réparation à l'intimé.

L'intimé est citoyen algérien. En 1985, il était résident de France. Il a obtenu à Paris un visa de visiteur canadien. Il est arrivé au Canada le 10 juin 1985. Au point d'entrée Mirabel, un agent d'immigration a estimé qu'il n'était pas un véritable visiteur, et il a établi un rapport en ce sens sous le régime du paragraphe 20(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*.<sup>7</sup> Il s'en est suivi une enquête à la conclusion de laquelle une ordonnance d'exclusion a été rendue le 19 juillet 1985. L'intimé n'a nullement revendiqué le statut du réfugié avant cette date.

L'intimé a interjeté appel de l'ordonnance d'exclusion devant la Commission d'appel de l'immigration, comme le lui permettait l'alinéa 72(2)b), mais il a abandonné cet appel environ un an plus tard, soit le 4 juillet 1986.

<sup>6</sup> L.R.C. (1985), chap. F-7.

<sup>7</sup> S.C. 1976-77, chap. 52, modifié. Puisque tous les faits de l'espèce présente se rapportent à une période antérieure à la date d'entrée en vigueur des Lois révisées du Canada (1985), ou aux dates d'entrée en vigueur des chapitres 35 et 36 des Statuts du Canada 1988, les renvois sont des renvois à la *Loi sur l'immigration de 1976*, dans sa version antérieure à ces dates.

In the meantime, and due it would seem to a muddle, the respondent had been advised that he might be eligible for administrative review under the *Refugee Claims Backlog Regulations*.<sup>8</sup> This advice took the form of a letter on official letterhead (Appeal Book, page 239). The record is entirely silent on how this letter came to be given to the respondent and the Trial Judge made no finding on the point nor did counsel speak of it. Certainly there is nothing from which any inference could be drawn that the respondent himself had somehow arranged to have it given to him. Indeed, in the light of the absence of evidence any conclusion as to how the letter was transmitted (other, possibly, than through the normal course of post) is purely speculative. In any event, the advice in the letter was wrong and it resulted in the respondent filing a refugee claim on June 20, 1986. On October 16, 1986, he was told in writing, correctly, that he was not eligible for administrative review since he had not made his claim to refugee status prior to the end of his inquiry. The letter advising him of this decision concludes with the following paragraph:

Therefore, you may not apply for Permanent Residence in the context of this Program and your claim to refugee status will continue to be considered in the usual way. (Appeal Book, page 4.) [Emphasis added.]

Shortly thereafter, when it became apparent that the appellant was proposing to remove the respondent from Canada without giving any further consideration to his claim to refugee status, these proceedings were launched in the Trial Division.

The Order under appeal reads as follows:

For the reasons stated in the Reasons for Order, the application for certiorari is hereby granted quashing the decision of October 16, 1986 given by the Respondent, Minister of Employment and Immigration. It is further ordered that the Petitioner be entitled to have his application filed on June 20, 1986 for Convention refugee status considered in the same manner as any other application for refugee status filed within an inquiry, the whole with costs in favour of the Petitioner. (Appeal Book, page 242.)

<sup>8</sup> SOR/86-701, June 26, 1986.

Entre-temps, en raison, semble-t-il, d'une confusion, l'intimé avait reçu l'avis qu'il pourrait être admissible au Programme de révision administrative en vertu du *Règlement sur l'arriéré des revendications du statut de réfugié*.<sup>8</sup> Cet avis a pris la forme d'une lettre sur papier à correspondance officielle (Dossier d'appel, page 239). Le dossier est entièrement muet sur la façon dont cette lettre est parvenue à l'intimé, et le juge de première instance n'a tiré aucune conclusion sur ce point. Les avocats n'en ont pas non plus parlé. Certes, il n'y a rien qui permette de conclure que l'intimé s'était lui-même, d'une manière ou d'une autre, arrangé pour qu'on la lui donne. En fait, compte tenu de l'absence d'éléments de preuve, toute conclusion quant à la façon dont cette lettre a été transmise (autrement, peut-être, que par la voie postale normale) est simplement spéculative. En tout état de cause, l'avis donné dans la lettre était faux, et il a donné lieu au dépôt par l'intimé d'une revendication du statut de réfugié le 20 juin 1986. Le 16 octobre 1986, on l'a informé par écrit, avec raison, d'ailleurs, qu'il n'était pas admissible à la révision administrative parce qu'il n'avait pas revendiqué le statut de réfugié antérieurement à la fin de son enquête. La lettre l'informant de cette décision se termine par le paragraphe suivant:

Par conséquent, vous ne pouvez soumettre de demande de résidence permanente au Canada dans le cadre de la révision administrative et votre demande de statut de réfugié suivra son cours normal. (Dossier d'appel, page 4) [C'est moi qui souligne.]

Peu de temps après, lorsqu'il est devenu évident que l'appellant se proposait d'expulser l'intimé du Canada sans examiner davantage sa revendication du statut de réfugié, on a saisi la Section de première instance des présentes procédures.

L'ordonnance faisant l'objet de l'appel est ainsi rédigée:

Pour les motifs énoncés dans les Motifs de l'ordonnance, la demande de certiorari est par les présentes accordée, annulant la décision du 16 octobre 1986 rendue par l'intimé, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Il est en outre ordonné que le requérant ait droit à ce que sa demande du statut de réfugié en vertu de la Convention déposée le 20 juin 1986 soit examinée de la même façon que toute autre revendication du statut de réfugié présentée au cours d'une enquête, le tout avec dépens en faveur du requérant. (Dossier d'appel, page 242.)

<sup>8</sup> DORS/86-701, 26 juin 1986.

As can be seen, this order deals with two quite separate, though related, matters. The first part purports to quash the decision of October 16, 1986 denying the respondent access to the administrative review project. The second part orders the Minister to deal with the refugee claim as if it had been "filed within an inquiry".

In my view, the first part of this order clearly cannot stand. Counsel for respondent virtually conceded as much. The "decision of October 16, 1986" was to the effect that the respondent did not qualify under the *Refugee Claims Backlog Regulations*. That decision dealt not with a simple question of procedure but with the substantive rights of the respondent to become a permanent resident pursuant to those Regulations. It was clearly well-founded, as may be seen from paragraph (c) of the definition of "member of the refugee claims backlog" in section 2, which refers to a person who has:

2. ...

(c) indicated, on or before June 20, 1986, to an immigration officer or an adjudicator, prior to the conclusion of an inquiry respecting his status in Canada, his intention to claim refugee status . . . . (Emphasis added.)

Since the respondent did not qualify as a member of the refugee claims backlog, the decision to refuse him the benefits of that program was the only one the appellant could have made. The Trial Judge was, with respect, wrong to quash it.

The second part of the Trial Judge's order raises problems of a very different character. The respondent's claim to refugee status, made on June 20, 1986, clearly fell outside the terms of subsection 45(1), which deals only with claims made "at any time during an inquiry". The procedure for determination and redetermination of such claims provided in sections 45, 70 and 71 [as am. by S.C. 1986, c. 13, s. 5] thus has no application here.

It remains, however, that the appellant Minister has accepted that the respondent is a refugee claimant: the claim form dated June 20, 1986, is furnished by the Minister and countersigned by an immigration officer (Appeal Book, page 236); another document emanating from the Minister,

Comme on peut le voir, cette ordonnance porte sur deux questions tout à fait distinctes, quoique connexes. La première partie vise à infirmer la décision du 16 octobre 1986 qui a refusé à l'intimé l'accès au Programme de révision administrative. La deuxième partie enjoint au ministre d'examiner la demande de statut de réfugié comme si elle avait été «présentée au cours d'une enquête».

À mon avis, la première partie de cette ordonnance ne saurait, à l'évidence, tenir. L'avocat de l'intimé a pratiquement concédé ce point. La «décision du 16 octobre 1986» portait que l'intimé ne réunissait pas les conditions prévues au *Règlement sur l'arriéré des revendications du statut de réfugié*. Dans cette décision, il s'agissait, non pas d'une simple question de procédure, mais des droits de fond de l'intimé de devenir un résident permanent en vertu de ce Règlement. Elle était, à l'évidence, bien fondée, comme on peut le voir dans l'alinéa c) de la définition de «revendicateur» figurant à l'article 2, qui fait état d'une personne qui a:

2. ...

c) elle a indiqué, au plus tard le 20 juin 1986, à un agent d'immigration ou à un arbitre, avant la fin d'une enquête concernant son statut au Canada, son intention de revendiquer le statut de réfugié; (C'est moi qui souligne.)

Puisque l'intimé ne remplissait pas les conditions de revendicateur, la décision de lui refuser les avantages de ce programme était la seule que l'appellant pût rendre. Avec tout le respect que je lui dois, le juge de première instance a eu tort de l'annuler.

La seconde partie de l'ordonnance du juge de première instance soulève des difficultés d'un caractère très différent. La revendication du statut de réfugié, faite par l'intimé le 20 juin 1986, ne remplissait évidemment pas les conditions posées par le paragraphe 45(1), qui porte seulement sur les revendications faites «au cours» d'une enquête. La procédure de reconnaissance et de réexamen de ces revendications prévue aux articles 45, 70 et 71 [mod. par S.C. 1986, chap. 13, art. 5] ne s'applique donc nullement en l'espèce.

Il reste toutefois que le ministre appellant a accepté que l'intimé soit un revendicateur du statut de réfugié: la formule de revendication datée du 20 juin 1986 est fournie par le ministre et contresignée par un agent d'immigration (Dossier d'appel, page 236); un autre document provenant

apparently dated September 15, 1986, describes the respondent as a person who:

[TRANSLATION] claimed refugee status in Canada. (Appeal Book, pages 7 and 236.)

I have already quoted the final paragraph of the letter of October 16, 1986 stating that the respondent's refugee claim will "continue to be considered in the usual way."<sup>9</sup>

Notwithstanding all this, the Minister has refused to consider, still less to answer, the respondent's claim to refugee status. The Trial Judge held that in so doing the Minister had not acted fairly. I agree.

The question whether the Minister has a duty generally to consider any claim to refugee status which is made outside the statutory framework provided by section 45 does not arise here. Rather the starting point is that, rightly or wrongly, the Minister in fact exercises a power to consider such claims and to give the benefit of refugee status quite apart from the procedure for determination and redetermination set out in the Act. Three examples serve to make the point.

First, the Act in subsection 6(2) plainly contemplates the admission into Canada of Convention refugees but makes no specific provision for determining the status of such persons while they are still outside of Canada. Section 45 is clearly inappropriate for the purpose while subsection 7(1) of the *Immigration Regulations, 1978*<sup>10</sup> suggests that the Minister has, in fact, established some kind of procedure by which visa officers abroad may determine persons to be Convention refugees. The inference is clear that some people arrive in Canada having already acquired the benefit of refugee status without ever having submitted to the statutory procedure for determination. Secondly, counsel for the Minister conceded that the Minister has on occasion (she was careful to emphasize that this was by no means a matter of

<sup>9</sup> The "usual way" would, of course, at that time have included the right to have a hearing (*Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177). It is noteworthy that, at the time of the October 16 letter, the Minister knew that the respondent had no such right in law since he had not filed his claim in time.

<sup>10</sup> SOR/78-172, February 24, 1978.

du ministre, apparemment daté du 15 septembre 1986, décrit l'intimé comme une personne qui:

a revendiqué le statut de réfugié au Canada. (Dossier d'appel, pages 7 et 236.)

<sup>a</sup> J'ai déjà cité le paragraphe final de la lettre du 16 octobre 1986 disant que la demande de statut de réfugié de l'intimé «suivra son cours normal»<sup>9</sup>.

<sup>b</sup> Malgré tout cela, le ministre a refusé d'examiner la revendication du statut de réfugié de l'intimé, et encore moins d'y répondre. Le juge de première instance a statué que, en agissant de la sorte, le ministre n'avait pas agi équitablement. Je suis du même avis.

La question de savoir si le ministre est généralement tenu d'examiner une revendication du statut de réfugié qui est faite en dehors du cadre prévu par l'article 45 ne se pose en l'espèce. Le fait est plutôt que, à tort ou à raison, le ministre exerce en fait le pouvoir d'examiner ces revendications et d'accorder le bénéfice du statut de réfugié bien indépendamment de la procédure de reconnaissance et de réexamen prévue dans la Loi. Trois exemples servent à illustrer ce point.

En premier lieu, la Loi dans son paragraphe 6(2) prévoit clairement l'admission au Canada de réfugiés au sens de la Convention, mais elle n'édicte aucune disposition précise visant la reconnaissance du statut de ces personnes pendant qu'elles se trouvent encore à l'extérieur du Canada. L'article 45 ne convient clairement pas à cette fin alors que le paragraphe 7(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*<sup>10</sup> laisse entendre que le ministre a, en fait, établi un type de procédure permettant aux agents des visas à l'étranger de déterminer les personnes qui sont des réfugiés au sens de la Convention. Il en découle clairement que certaines personnes arrivent au Canada déjà dotées du statut de réfugié sans s'être jamais soumises à la procédure de reconnaissance prévue par la loi. En second lieu, l'avocate du ministre a reconnu

<sup>9</sup> Le «cours normal» aurait, bien entendu, inclus, à l'époque, le droit d'avoir une audition (*Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177). Il convient de noter que, à l'époque de la lettre du 16 octobre, le ministre savait que l'intimé n'avait pas, juridiquement, un tel droit, puisqu'il n'avait pas déposé sa revendication à temps.

<sup>10</sup> DORS/78-172, 24 février 1978.

routine or common practice) considered and granted "in status" refugee claims, i.e. claims to be a Convention refugee asserted by persons who were at the time legally in Canada and not subject to inquiry. Any recognition of the status of such persons as refugees must necessarily be outside the framework of section 45. Finally, in at least one case<sup>11</sup> the Minister has actually been ordered to consider a claim to Convention refugee status asserted by a person who, having entered Canada on a ministerial permit issued under section 37, was subject to be removed by ministerial order without inquiry; clearly such person could never bring himself within the opening words of subsection 45(1).

The situation, accordingly, in the present case is the following: the respondent has not asserted a claim for refugee status in accordance with the procedure provided by the statute and is now out of time for doing so. On the other hand, the respondent has filed a claim for refugee status which has been recognized as such, in writing, by the Minister, who has advised the respondent that the claim will be considered. The Minister has admitted to considering other claims for refugee status asserted outside the framework of the procedure provided in the statute, but refuses now to consider this one.

In my view, these facts are such as to engage the doctrine of fairness so as to require the Minister to give consideration to the respondent's claim prior to pursuing any attempt to remove him from Canada.

The applicable principle is sometimes stated under the rubric of "reasonable expectation" or "legitimate expectation". It has a respectable history in administrative law and was most forcefully stated by the Privy Council in the case of

<sup>11</sup> See *Tonato v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 F.C. 925 (T.D.).

que ce dernier avait, à l'occasion (elle a pris soin d'insister sur le fait qu'il ne s'agissait aucunement d'une question de routine ou de pratique courante), examiné et accueilli des demandes de revendicateurs du statut de réfugié «autorisés de séjour», c'est-à-dire des revendications du statut de réfugié au sens de la Convention faites par des personnes qui se trouvaient à l'époque légalement au Canada et ne faisaient pas l'objet d'une enquête. Toute reconnaissance du statut de ces personnes comme réfugiés doit nécessairement sortir du cadre de l'article 45. En dernier lieu, dans au moins une affaire<sup>11</sup>, il a réellement été ordonné au ministre d'examiner une revendication du statut de réfugié au sens de la Convention faite par une personne qui, étant entrée au Canada par suite de la délivrance d'un permis du ministre sous le régime de l'article 37, était susceptible d'être expulsée sans enquête au moyen d'une ordonnance ministérielle; il est clair que cette personne ne pourrait jamais se prévaloir des premiers mots du paragraphe 45(1).

En conséquence, la situation de l'espèce est la suivante: l'intimé n'a pas revendiqué le statut de réfugié conformément à la procédure prévue dans la Loi, et il est maintenant trop tard pour le faire. D'autre part, l'intimé a déposé une revendication du statut de réfugié que le ministre a reconnue comme telle par écrit; ce dernier l'a informé que la revendication serait examinée. Le ministre a reconnu avoir examiné d'autres revendications du statut de réfugié faites en dehors du cadre de la procédure prévue dans la Loi, mais il refuse d'examiner celle de l'intimé.

À mon avis, les faits sont tels qu'il y a lieu d'appliquer la doctrine de l'équité pour exiger du ministre qu'il procède à l'examen de la revendication de l'intimé avant de tenter de l'expulser du Canada.

Le principe applicable est parfois énoncé sous la rubrique «expectative raisonnable» ou «expectative légitime». Il a une importante histoire dans le droit administratif, et le Conseil privé l'a énoncé avec fermeté dans l'affaire *Attorney-General of Hong*

<sup>11</sup> Voir *Tonato c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 C.F. 925 (1<sup>re</sup> inst.).



*Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*.<sup>12</sup> In that case, Ng was an illegal immigrant to Hong Kong from Macau, one of several thousands. The Government gave a public assurance that each illegal immigrant would be interviewed and each case treated on its merits. Notwithstanding this, Ng, whose illegal status was not in dispute, was ordered deported without being given the opportunity to explain why discretion should be exercised in his favour on humanitarian and other grounds. The Privy Council held that in so acting the authorities had denied Ng's reasonable expectations based upon the Government's own statements. Lord Fraser of Tullybelton put the matter thus (at page 638):

... when a public authority has promised to follow a certain procedure, it is in the interest of good administration that it should act fairly and should implement its promise, so long as implementation does not interfere with its statutory duty. The principle is also justified by the further consideration that, when the promise was made, the authority must have considered that it would be assisted in discharging its duty fairly by any representations from interested parties and as a general rule that is correct.

In the opinion of their Lordships the principle that a public authority is bound by its undertakings as to the procedure it will follow, provided they do not conflict with its duty, is applicable to the undertaking given by the Government of Hong Kong to the applicant, along with other illegal immigrants from Macau, in the announcement outside the Government House on October 28, that each case would be considered on its merits.

In my view, the quoted passage is applicable in every respect to the matter at bar. The Minister has promised to give consideration to the respondent's claim for refugee status. While such consideration is not specifically provided for in the statute, there is nothing to prohibit it and the Minister has, in fact, considered other claims for refugee status by persons for whom the statutory procedure was not available. For the Minister to consider the respondent's claim would not conflict with his statutory duty.

It follows, in my view, that the Trial Judge was right to order the Minister to consider the application for refugee status.

<sup>12</sup> [1983] 2 A.C. 629 (P.C.).

*Kong v. Ng Yuen Shiu*<sup>12</sup>. Dans cette affaire, Ng était un immigrant illégal ayant gagné Hong Kong à partir de Macao comme plusieurs milliers d'autres. Le gouvernement a publiquement promis que chaque immigrant illégal aurait droit à une entrevue, et que chaque cas serait traité selon ses propres faits. Malgré cela, Ng, dont le statut illégal n'était pas contesté, a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion sans avoir la possibilité d'expliquer pourquoi le pouvoir discrétionnaire devrait être exercé en sa faveur pour des raisons humanitaires et autres. Le Conseil privé a statué que, en agissant ainsi, les autorités ont rejeté les attentes raisonnables de Ng fondées sur les propres déclarations du gouvernement. Lord Fraser of Tullybelton s'est exprimé en ces termes (à la page 638):

[TRADUCTION] ... lorsqu'une autorité publique a promis de suivre une certaine procédure, l'intérêt d'une bonne administration exige qu'elle agisse équitablement et accomplisse sa promesse, pourvu que cet accomplissement n'empêche pas l'exercice de ses fonctions prévues par la loi. Le principe se trouve également justifié par l'autre idée que, lorsque la promesse a été faite, l'autorité doit avoir considéré que toutes observations de la part des parties intéressées l'aideraient à s'acquitter de ses fonctions équitablement et, règle générale, cela est exact.

Leurs Seigneuries estiment que le principe selon lequel une autorité publique est liée par ses engagements quant à la procédure qu'elle va suivre, pourvu qu'ils ne soient pas incompatibles avec ses fonctions, s'applique à l'engagement que le gouvernement de Hong Kong a donné au requérant, et à d'autres immigrants illégaux venant de Macao, lors de l'annonce faite à l'extérieur de la résidence du gouverneur le 28 octobre, savoir que chaque cas serait examiné selon ses propres faits.

À mon avis, le passage cité s'applique parfaitement à l'espèce. Le ministre a promis d'examiner la revendication du statut de réfugié de l'intimé. Certes, la loi ne prévoit pas expressément cet examen; mais rien ne l'interdit, et le ministre a, en fait, examiné d'autres revendications du statut de réfugié faites par des personnes qui ne pouvaient se prévaloir de la procédure légale. L'examen par le ministre de la revendication de l'intimé ne serait pas incompatible avec ses fonctions légales.

Il s'ensuit que, à mon avis, le juge de première instance a eu raison d'enjoindre au ministre d'examiner la demande de statut de réfugié.

<sup>12</sup> [1983] 2 A.C. 629 (P.C.).

There remains the question of procedure. The Trial Judge's order requires the Minister to deal with the application as if it had been filed during an inquiry. With respect, I think this is not quite adequate in the circumstances. The procedure for determination of refugee claims provided by section 45 has been conclusively determined not to satisfy the requirements of fundamental justice;<sup>13</sup> the scheme is saved by the oral hearing required by subsection 71(1) as part of the procedure for redetermination before the Immigration Appeal Board. The Board's jurisdiction, being wholly statutory however, cannot flow from the Trial Judge's order; the result of that order would therefore be that the respondent would have his claim determined by the inadequate procedure of section 45 without being able to benefit from the saving provisions of sections 70 and 71. Accordingly I think it preferable not to specify the procedure which the Minister must follow to deal with the respondent's claim to refugee status other than to require him to follow the dictates of fairness and of fundamental justice.

I would accordingly allow the appeal in part, I would strike out the first part of the order under attack and vary the second part so as to order that the Minister deal with respondent's application for Convention refugee status in accordance with the rules of fairness and the principles of fundamental justice. I would not disturb the order as to costs in first instance and would make no order as to costs in appeal.

\* \* \*

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

DESJARDINS J.A.: Perhaps an administrative error has occurred here by the fact that the respondent should not have received, in that form, the letter that was sent to him on October 16, 1986. But the fact remains that the respondent, who was under an exclusion order issued on July

<sup>13</sup> *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration, supra.*

Il reste à trancher la question de la procédure. L'ordonnance du juge de première instance exige du ministre qu'il statue sur la demande comme si elle avait été déposée au cours d'une enquête. Avec déférence, j'estime cela ne convient pas entièrement dans les circonstances. Il a définitivement été jugé que la procédure de reconnaissance des revendications du statut de réfugié prévue à l'article 45 ne satisfait pas aux exigences de la justice fondamentale<sup>13</sup>; il est remédié à ce défaut par l'audition qu'exige le paragraphe 71(1) comme faisant partie de la procédure de réexamen devant la Commission d'appel de l'immigration. La compétence de la Commission, provenant toutefois entièrement de la Loi, ne saurait découler de l'ordonnance du juge de première instance; cette ordonnance aurait donc pour conséquence que l'intimé verrait sa revendication déterminée au moyen de la procédure inadéquate de l'article 45 sans pouvoir se prévaloir des remèdes apportés par les articles 70 et 71. En conséquence, j'estime qu'il est préférable de ne pas préciser la procédure que le ministre doit suivre pour statuer sur la revendication du statut de réfugié de l'intimé, sauf à lui enjoindre de se conformer aux exigences de l'équité et de la justice fondamentale.

En conséquence, j'accueillerais l'appel en partie, j'infirmerais la première partie de l'ordonnance attaquée et je modifierais la seconde partie de manière à enjoindre au ministre de statuer sur la demande de statut de réfugié au sens de la Convention formulée par l'intimé en tenant compte des règles d'équité et des principes de justice fondamentale. Je ne modifierais pas l'ordonnance quant aux dépens en première instance, et je ne rendrais pas d'ordonnance quant à l'adjudication des dépens en appel.

h

\* \* \*

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

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Peut-être une erreur administrative a-t-elle été commise en l'espèce: la lettre qui a été adressée à l'intimé le 16 octobre 1986 n'aurait pas dû être libellée comme elle l'a été. Il demeure cependant que l'intimé, qui était visé par une ordonnance d'exclusion pronon-

<sup>13</sup> *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, supra.*

19, 1985, has received on October 16, 1986, addressed to him personally, a letter from the Minister advising him that he was not eligible to the Administrative Review Project under the *Refugee Claims Backlog Regulations*,<sup>14</sup> and that:

... your claim to refugee status will continue to be considered in the usual way. (Appeal Book, at page 4)

Perhaps the words "in the usual way" were never intended to refer to the power enjoyed by the Minister to consider a refugee claim outside the procedure set in section 45 of the *Immigration Act, 1976* as these words were part of a standard form in the letter of October 16, 1986.

But since this power of the Minister exists and can be exercised by him and is not contrary to the Act, I cannot exclude the possibility that this letter of October 16, 1986 can be interpreted as giving an undertaking that the refugee claim filed by the respondent on June 20, 1986 would be considered notwithstanding the exclusion order since the exercise of that power would be the usual way in the circumstances. Hence, I do not hesitate to apply the doctrine of legitimate expectation<sup>15</sup> to the facts of this case.

I agree with the reasons for judgment given by Hugessen J.A.

<sup>14</sup> SOR/86-701, June 26, 1986.

<sup>15</sup> To the authorities cited by my colleagues, I add: *R v Secretary of State for the Home Dept, ex p Ruddock*, [1987] 2 All ER 518 (Q.B.); *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte Preston*, [1985] A.C. 835 (H.L.); *Leech v. Deputy Governor of Parkhurst Prison*, [1988] 2 W.L.R. 290 (H.L.), at p. 306. For an extensive review of the case law on the doctrine of legitimate expectation, see Robert E. Riggs, "Legitimate Expectation and Procedural Fairness in English Law" (1988), 36 *Am. J. Comp. L.* 395. For an explanation of the doctrine, see C. F. Forsyth, "The Provenance and Protection of Legitimate Expectation" [1988] 47 *C.L.J.* 238; Brigid Hadfield, "Judicial Review and the Concept of Legitimate Expectation" (1988), 39 *N.I.L.Q.* 103. See also Clive Lewis, "Fairness, Legitimate Expectations and Estoppel", (1986), 49 *Modern L. Rev.* 251.

cée le 19 juillet 1985, a reçu le 16 octobre 1986 une lettre du ministre qui lui était personnellement adressée et qui l'avisait de sa non-admissibilité à la révision administrative projetée en vertu du *Règlement sur l'arriéré des revendications du statut de réfugié*<sup>14</sup>, en ajoutant que:

... votre demande de statut de réfugié suivra son cours normal. (Dossier d'appel, à la page 4.)

Les mots «suivra son cours normal» faisant partie d'une formule type dans la lettre du 16 octobre 1986, ils n'ont peut-être jamais été utilisés pour désigner le pouvoir d'examen de la revendication du statut de réfugié que le ministre peut exercer sous un autre régime que celui de la procédure établie à l'article 45 de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

Mais comme ce pouvoir du ministre existe, qu'il peut être exercé par celui-ci et n'est pas contraire à la Loi, je ne puis écarter la possibilité que cette lettre du 16 octobre 1986 puisse s'interpréter comme l'engagement que la revendication du statut de réfugié déposée par l'intimé le 20 juin 1986 serait examinée malgré l'ordonnance d'exclusion, puisque l'exercice d'un tel pouvoir permettrait à la demande de l'intimé de suivre son cours normal dans les circonstances. En conséquence, je n'hésite pas à appliquer la doctrine de l'expectative légitime<sup>15</sup> aux faits de la présente espèce.

Je souscris aux motifs de jugement prononcés par le juge de la Cour d'appel Hugessen.

<sup>14</sup> DORS/86-701, le 26 juin 1986.

<sup>15</sup> À la jurisprudence citée par mes collègues, j'ajoute la jurisprudence et la doctrine suivantes: *R v Secretary of State for the Home Dept, ex p Ruddock*, [1987] 2 All ER 518 (Q.B.); *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte Preston*, [1985] A.C. 835 (H.L.); *Leech v. Deputy Governor of Parkhurst Prison*, [1988] 2 W.L.R. 290 (H.L.), à la p. 306. Pour un examen approfondi de la jurisprudence relative à la doctrine de l'expectative légitime, voir: Robert E. Riggs, «Legitimate Expectation and Procedural Fairness in English Law» (1988), 36 *Am. J. Comp. L.* 395. Pour une explication de cette doctrine, voir: C. F. Forsyth, «The Provenance and Protection of Legitimate Expectation», [1988] 47 *C.L.J.* 238; Brigid Hadfield, «Judicial Review and the Concept of Legitimate Expectation» (1988), 39 *N.I.L.Q.* 103. Voir également: Clive Lewis, «Fairness, Legitimate Expectations and Estoppel», (1986), 49 *Modern L. Rev.* 251.