

A-442-94

A-442-94

The Minister of Employment and Immigration
(Appellant)

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration
(appellant)

v.

a c.

Hooshang Attar Jafari (Respondent)

Hooshang Attar Jafari (intimé)

INDEXED AS: JAFARI v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (C.A.)

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

Court of Appeal, Strayer, Robertson J.J.A. and Chevalier D.J.—Ottawa, March 29 and April 11, 1995.

Cour d'appel, juges Strayer et Robertson, J.C.A. et juge suppléant Chevalier—Ottawa, 29 mars et 11 avril 1995.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention refugees — Appeal from F.C.T.D. decision declaring ultra vires Refugee Claimants Designated Class Regulations, s. 3(2)(f) — Claimant absent from Canada for more than seven days after coming into force of Regulations — Not eligible for backlog program — Immigration Act, ss. 6(2), 114(1)(e) authorizing Regulations — S. 3(2)(f) made for proper administration of Act — Not ultra vires — No denial of fundamental justice.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Appel interjeté contre une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale déclarant ultra vires l'art. 3(2)f) du Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié — Le demandeur s'est absenté du Canada durant plus de sept jours après l'entrée en vigueur du Règlement — Il n'était pas admissible au programme d'élimination de l'arriéré — Les art. 6(2) et 114(1)e) de la Loi sur l'immigration autorisent le Règlement — L'art. 3(2)f) a été rédigé pour la bonne administration de la Loi — Il n'est pas ultra vires — Il n'y a eu aucun déni des principes de justice fondamentale.

Administrative law — F.C.T.D. declaring provision in regulation concerning refugee claimants ultra vires, ordering Minister to process permanent residence application — Trial Judge holding provision serving no legitimate purpose considering Canada's humanitarian tradition — Not for court to determine wisdom of delegated legislation or to assess validity based on court's policy preferences — Court to decide whether statutory grant of authority permitting particular delegated legislation — Regulation must be related to purpose of Act but court can't review as to necessity, wisdom, effectiveness — Regulation-making power may not be used for irrelevant purpose but up to attacking party to show illicit purpose.

Droit administratif — La Section de première instance de la Cour fédérale a déclaré ultra vires une disposition d'un règlement concernant les demandeurs du statut de réfugié et a enjoint au ministre de traiter la demande de résidence permanente — Le juge de première instance a conclu que la disposition ne servait aucune fin légitime compte tenu de la tradition humanitaire suivie par le Canada — Il n'appartient pas à un tribunal de juger de la sagesse de la législation par délégation ni d'en apprécier la validité en se fondant sur ses préférences en matière de politique — Le tribunal doit décider si le pouvoir conféré par la loi permet cette législation par délégation particulière — Le règlement doit être relié à l'objet de la Loi, mais un tribunal ne peut pas en faire l'examen pour constater s'il est nécessaire, sage et efficace — Un pouvoir de réglementation ne peut pas être utilisé à une fin étrangère, mais il appartient à la partie qui conteste le règlement de démontrer ce que pourrait être cette fin illicite.

Judges and Courts — Whether regulation ultra vires — Not for Court to determine wisdom of delegated legislation or to assess validity based on Court's policy preferences — Question for court: does statutory grant of authority permit this delegated legislation?

Juges et tribunaux — Le règlement est-il ultra vires? — Il n'appartient pas à un tribunal de juger de la sagesse de la législation par délégation ni d'en apprécier la validité en se fondant sur ses préférences en matière de politique — La question que le tribunal doit se poser est la suivante: le pouvoir conféré par la loi permet-il cette législation par délégation?

This was an appeal from a Trial Division decision declaring ultra vires paragraph 3(2)(f) of the *Refugee Claimants Designated Class Regulations* and ordering the Minister to process the respondent's application for permanent residence without reference to that paragraph. The respondent, who arrived in Canada in 1986, stayed in the United States for twelve days in

Il s'agissait d'un appel interjeté contre une décision de la Section de première instance qui déclarait ultra vires l'alinéa 3(2)f) du *Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié* et qui enjoignait au ministre de traiter la demande de résidence permanente de l'intimé sans tenir compte dudit alinéa. L'intimé, qui est arrivé au Canada en

1990 to be available for an appointment at a U.S. immigration office. Since paragraph 3(2)(f) of the Regulations excludes a person who left Canada after the coming into force of said Regulations, that is December 27, 1989, and remained outside Canada for more than seven days, the respondent was found ineligible for the backlog program which was intended to be an accelerated process for dealing with a large backlog of unresolved refugee claims. The Trial Judge held that paragraph 3(2)(f) serves no legitimate purpose in accordance with Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted and concluded that it goes beyond the authority granted to the Governor in Council by subsection 6(2) and paragraphs 114(1)(d) and (e) of the *Immigration Act*. The main issue on appeal was whether that paragraph is *ultra vires*.

Held, the appeal should be allowed.

It is not for a court to determine the wisdom of delegated legislation or to assess its validity on the basis of the court's policy preferences. The essential question for the court is whether the statutory grant of authority permits this particular delegated legislation. One must therefore look to the statutory basis for the regulation in question. Subsection 6(2) of the *Immigration Act*, combined with paragraph 114(1)(e) of that Act, authorizes regulations which classify refugee claimants in some way, and which may exempt some of those classes from some of the requirements of some of the regulations. There is nothing mandatory in these provisions. The regulations must of course be seen as in some way related to the purpose of the Act but this does not mean that a court can review them to see if they are necessary, wise or effective in practice. Paragraph 3(2)(f) was made for the proper administration of the Act and there was no basis for holding it invalid just because not everyone who arrived before January 1, 1989 was given the same gratuitous advantage over those who arrived after that date. There is nothing in these Regulations which is inconsistent with Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted. Paragraph 3(2)(f) of the Regulations is not *ultra vires*. There was no denial of the principles of fundamental justice in requiring the respondent to have his claim determined, not conclusively in a credible basis hearing, but after full hearing by the Immigration and Refugee Board.

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.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 7.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 6(1),(2), 114(1)(d),(e).
Refugee Claimants Designated Class Regulations, SOR/90-40, s. 3(2)(f).

1986, est demeuré aux États-Unis pendant douze jours en 1990 pour se présenter à une entrevue réalisée à un bureau de l'immigration américaine. Comme l'alinéa 3(2)f) du Règlement exclut une personne qui a quitté le Canada après l'entrée en vigueur dudit Règlement, soit le 27 décembre 1989, et est resté à l'extérieur du Canada pendant plus de sept jours, l'intimé a été considéré comme non admissible au programme d'élimination de l'arriéré, qui devait être un processus accéléré de traitement d'un arriéré considérable de revendications non résolues du statut de réfugié. Le juge de première instance a conclu que l'alinéa 3(2)f) ne sert aucune fin légitime qui soit conforme à la tradition humanitaire suivie par le Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées et outrepassé le pouvoir conféré au gouverneur en conseil par le paragraphe 6(2) et les alinéas 114(1)d) et e) de la *Loi sur l'immigration*. En appel, la question principale était de savoir si cet alinéa est *ultra vires*.

Arrêt: l'appel doit être accueilli.

Il n'appartient pas à un tribunal de juger de la sagesse de la législation par délégation ni d'en apprécier la validité en se fondant sur ses préférences en matière de politique. La question essentielle que doit se poser le tribunal est la suivante: le pouvoir conféré par la loi permet-il cette législation par délégation particulière? On doit donc rechercher le fondement législatif du règlement en question. Le paragraphe 6(2) de la *Loi sur l'immigration*, combiné à l'alinéa 114(1)e) de cette Loi, autorise des règlements qui rangent les demandeurs du statut de réfugié dans des catégories et qui peuvent exempter quelques-unes de ces catégories de certaines des exigences de quelques-uns des règlements. Il n'y a rien d'impératif dans ces dispositions. Le règlement doit, bien sûr, apparaître comme étant relié de quelque façon à l'objet de la Loi, mais cela ne signifie pas qu'un tribunal peut en faire l'examen pour constater s'il est nécessaire, sage et efficace dans la pratique. L'alinéa 3(2)f) a été rédigé aux fins de la bonne administration de la Loi, et il n'y a aucune raison de le juger invalide simplement parce que ceux qui sont arrivés au Canada avant le premier janvier 1989 n'ont pas tous eu le même avantage gratuit par rapport à ceux qui sont arrivés après cette date. Il n'y a rien dans ce Règlement qui soit contraire à la tradition humanitaire suivie par le Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées. L'alinéa 3(2)f) du Règlement n'est pas *ultra vires*. Il n'y a eu aucun déni des principes de justice fondamentale lorsqu'on a contraint l'intimé à faire juger sa revendication, non de façon décisive dans le cadre d'une audition sur le minimum de fondement, mais à la suite d'une instruction approfondie par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 6(1),(2), 114(1)d),e).
Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié, DORS/90-40, art. 3(2)f).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Haig v. Canada; Haig v. Canada (Chief Electoral Officer), [1993] 2 S.C.R. 995; (1993), 105 D.L.R. (4th) 577; 156 N.R. 81; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 247; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 121 (C.A.).

APPEAL from a Trial Division decision ([1995] 1 F.C. 284; (1994), 82 F.T.R. 164) declaring *ultra vires* paragraph 3(2)(f) of the *Refugee Claimants Designated Class Regulations* and ordering the Minister to process the respondent's application for permanent residence without reference to that paragraph. Appeal allowed.

COUNSEL:

Donald A. MacIntosh and Neelam Jolly for appellant.
Barbara L. Jackman for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Jackman & Associates, Toronto, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STRAYER J.A.:

Relief Requested

This is an appeal from a decision of the Trial Division of August 22, 1994 [[1995] 1 F.C. 284] in which paragraph 3(2)(f) of the *Refugee Claimants Designated Class Regulations*¹ was declared *ultra vires* of the Governor in Council and *mandamus* was issued ordering the Minister and his officials to process and consider the present respondent's application for permanent residence without reference to that paragraph. The learned Trial Judge also certified two questions of general importance as follows [at pages 304-305]:

¹ SOR/90-40.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS CITÉES:

Haig c. Canada; Haig c. Canada (Directeur général des élections), [1993] 2 R.C.S. 995; (1993), 105 D.L.R. (4th) 577; 156 N.R. 81; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 247; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 121 (C.A.).

APPEL d'une décision de la Section de première instance ([1995] 1 C.F. 284; (1994), 82 F.T.R. 164) qui a déclaré *ultra vires* l'alinéa 3(2)(f) du *Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié* et enjoint au ministre de traiter la demande de résidence permanente de l'intimé sans tenir compte dudit alinéa. Appel accueilli.

AVOCATS:

Donald A. MacIntosh et Neelam Jolly pour l'appelant.
Barbara L. Jackman pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelant.
Jackman & Associates, Toronto, pour l'intimé.

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

LE JUGE STRAYER, J.C.A.:

La réparation demandée

Il s'agit d'un appel interjeté contre la décision de la Section de première instance, en date du 22 août 1994 [[1995] 1 C.F. 284], qui déclarait que l'alinéa 3(2)(f) du *Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié*¹, allait au-delà des pouvoirs de réglementation du gouverneur en conseil et qui délivrait un bref de *mandamus* enjoignant au ministre et à ses fonctionnaires de traiter et d'examiner la demande de résidence permanente de l'intimé sans tenir compte dudit alinéa. Le juge de première instance a aussi certifié les deux questions de portée générale que voici [aux pages 304 et 305]:

¹ DORS/90-40.

1. Is paragraph 3(2)(f) of the Regulations *ultra vires* the statutory regulatory powers of the Governor in Council under section 114 of the [Immigration Act], as a regulation governing landing in Canada which excludes a class of persons on fixed criteria, unrelated to the need for protection in Canada or the ability of the person to successfully establish in Canada; and

2. Is paragraph 3(2)(f) of the Regulations contrary to the principles of fundamental justice under section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, in that it establishes a fixed criterion unrelated to the circumstances of the individual applicant, to the intention of the applicant, to the need for protection in Canada and to the ability of a person to successfully establish in Canada.

At the hearing in the Trial Division, the learned Trial Judge in effect answered question 1 in the affirmative and question 2 in the negative. The appellant Minister argues that both questions should be answered in the negative and the respondent argues that they should both be answered in the affirmative.

Facts

The respondent is a citizen of Iran who arrived in Canada on November 16, 1986. He immediately claimed refugee status. His claim had not been dealt with when the *Refugee Claimants Designated Class Regulations* were brought into effect on December 27, 1989. These so-called "Backlog Regulations" provided what was intended to be an accelerated process for dealing with a large backlog of unresolved refugee claims. To be eligible for the backlog program a claimant was required, *inter alia*, to have been in Canada on January 1, 1989 and to have signified before that date an intention to make a refugee claim. As part of section 3 of the Regulations which designated the class to which they applied, paragraph 3(2)(f) provided that:

3. . . .

(2) The Refugee Claimants Designated Class shall not include a person who

. . . .

(f) left Canada after the coming into force of these Regulations and remained outside Canada for more than seven days;

1. L'alinéa 3(2)f) du Règlement est-il *ultra vires* des pouvoirs de réglementation que l'article 114 de la *Loi sur l'immigration* confère au gouverneur en conseil du fait que ledit règlement sur le droit d'établissement au Canada exclut une catégorie de personnes sur la base de critères factices qui sont sans rapport avec la nécessité pour l'intéressé d'obtenir la protection du Canada ou avec son aptitude à réussir son installation au Canada?

2. L'alinéa 3(2)f) du Règlement viole-t-il les principes de justice fondamentale consacrés par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* du fait qu'il établit un critère factice qui est sans rapport avec les circonstances de l'intéressé, avec son intention, avec la nécessité pour lui d'obtenir la protection du Canada et avec son aptitude à réussir son installation au Canada?

À l'audience, le juge de première instance a de fait répondu par l'affirmative à la première question et par la négative à la seconde question. Le ministre appelant soutient qu'il faut répondre par la négative aux deux questions alors que l'intimé affirme que l'on doit répondre aux deux questions par l'affirmative.

Les faits

L'intimé, citoyen iranien, est arrivé au Canada le 16 novembre 1986, où il a immédiatement revendiqué le statut de réfugié. Son cas n'avait pas encore été traité au moment de l'entrée en vigueur du *Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié*, le 27 décembre 1989. Ce règlement appelé [TRADUCTION] «Règlement sur l'élimination de l'arriéré» a offert ce qui devait être un processus accéléré de traitement d'un arriéré considérable de revendications non résolues du statut de réfugié. Pour être admissible au programme, le demandeur de statut devait, notamment, avoir été au Canada le premier janvier 1989, et avoir signifié avant cette date son intention de revendiquer le statut de réfugié. L'alinéa 3(2)f), partie de l'article 3 du Règlement qui désigne la catégorie à laquelle il s'applique, prévoyait ce qui suit:

3. . . .

(2) Les personnes suivantes ne peuvent faire partie de la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié:

. . . .

f) celles qui ont quitté le Canada après l'entrée en vigueur du présent règlement et qui sont demeurées hors du Canada pendant plus de sept jours;

In July, 1990 the claimant attempted to cross into the United States surreptitiously. He was apprehended and because of his method of entry it was necessary for him to stay in the United States some twelve days to be available for an appointment at a U.S. immigration office in Buffalo. He then returned to Canada, his absence having been noted.

On October 4, 1991 he was called in to attend a meeting at a Canada Employment and Immigration office in Toronto. He was advised that he was not entitled to be dealt with under the Backlog Regulations as he had absented himself from Canada for more than seven days. His file was transferred to the office dealing with regular refugee claims.

The practical effect of the Backlog Regulations was that those who fell within the designated class as defined in section 3 of the Regulations could, where found to have a credible basis for their claim, apply for landing. Previously such persons would have had to go through a further process of a hearing before the Immigration and Refugee Board and succeed there before applying for landing.

Those who had not been in Canada and/or had not signified an intention to apply for refugee status prior to January 1, 1989 would clearly not be eligible for what was thought to be the accelerated process of the backlog program but would proceed to a hearing before the Immigration and Refugee Board under the new regular claim process.

As the respondent had been found not to be eligible for the backlog program, his file was transferred to the immigration office dealing with regular refugee claims. He was subsequently told that the Minister's representative conceded that there was a credible basis for his claim but no hearing has ever been held by the Immigration and Refugee Board on his application. It is not clear to the Court why this matter has never been disposed of by the Board, although recent delays may be related to the fact that the respondent has had proceedings going on in the Federal Court

En juillet 1990, le demandeur de statut a tenté d'aller aux États-Unis clandestinement. Il a été appréhendé et, vu sa façon d'entrer dans ce pays, il a dû y rester environ douze jours pour se présenter à une entrevue réalisée à un bureau de l'immigration américaine à Buffalo. Il est ensuite rentré au Canada, où son absence avait été notée.

Le 4 octobre 1991, il a été convoqué à une entrevue à un bureau d'Emploi et Immigration Canada à Toronto. On l'a avisé que sa demande ne pouvait être traitée en vertu du Règlement sur l'élimination de l'arriéré parce qu'il s'était absenté du Canada plus de sept jours, et son dossier a été envoyé au bureau qui s'occupait des revendications ordinaires du statut de réfugié.

Le Règlement sur l'élimination de l'arriéré avait pour conséquence pratique de permettre aux demandeurs de statut relevant de la catégorie définie à l'article 3 du Règlement, dont la revendication était considérée comme ayant un minimum de fondement, de demander le droit d'établissement. Antérieurement, ces personnes auraient été astreintes à une autre formalité, soit l'issue favorable d'une audition devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, avant de pouvoir demander le droit d'établissement.

Ceux qui n'étaient pas au Canada et/ou qui n'avaient pas signifié leur intention de demander le statut de réfugié avant le premier janvier 1989 n'étaient clairement pas admissibles à participer à ce que l'on croyait être le processus accéléré du programme d'élimination de l'arriéré, mais ils devaient se présenter à une audition devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sous le régime du nouveau processus ordinaire de revendication du statut de réfugié.

Comme l'intimé avait été jugé non admissible au programme d'élimination de l'arriéré, son dossier a été adressé au bureau de l'Immigration chargé des revendications ordinaires du statut de réfugié. On lui a dit plus tard que le représentant du ministre avait concédé que sa revendication avait un minimum de fondement, mais la Commission de l'immigration et du statut de réfugié n'a jamais tenu d'audience à l'égard de sa demande. La Cour ne voit pas clairement pourquoi la Commission n'a jamais traité cette affaire, mais les retards récents peuvent être reliés au

since April 8, 1993 for judicial review seeking *mandamus* to require the Minister to process his application under the Backlog Regulations.

When this matter was argued before the learned Trial Judge the respondent's claim to *mandamus* was based on the proposition that paragraph 3(2)(f) of those Regulations is invalid because: (1) it goes beyond the regulation-making powers of the Governor in Council conferred by subsection 6(2) and paragraphs 114(1)(d) and (e) of the *Immigration Act*;² and (2) it is inconsistent with 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.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] which makes invalid any law which deprives an individual of security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice. The learned Trial Judge rejected a further argument based on implied limits to regulation-making in subsection 6(1), and this matter was not argued on appeal.

The relevant statutory provisions are as follows:

6. . . .

(2) Any Convention refugee and any person who is a member of a class designated by the Governor in Council as a class, the admission of members of which would be in accordance with Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted, may be granted admission subject to such regulations as may be established with respect thereto and notwithstanding any other regulations made under this Act.

114. (1) The Governor in Council may make regulations

(d) designating classes of persons for the purposes of subsection 6(2);

(e) exempting Convention refugees and classes of persons designated pursuant to paragraph (d) from any of the requirements of the regulations and prescribing, in substitution for those regulations, special regulations relating to the admission of Convention refugees and those classes of persons;

With respect to the first issue the learned Trial Judge held paragraph 3(2)(f) of the Regulations to go

² R.S.C., 1985, c. I-2.

fait que l'intimé a engagé des procédures de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale depuis le 8 avril 1993, en vue d'obtenir un bref de *mandamus* enjoignant au ministre de traiter sa demande conformément au Règlement sur l'élimination de l'arriéré.

Lorsque l'affaire a été plaidée devant le juge de première instance, l'intimé a conclu à un bref de *mandamus* en disant que l'alinéa 3(2)(f) du Règlement était sans effet parce que: (1) il va au-delà des pouvoirs de réglementation que le paragraphe 6(2) et les alinéas 114(1)(d) et (e) de la *Loi sur l'immigration*² confèrent au gouverneur en conseil; (2) il enfreint 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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] qui rend nulle et non avenue toute mesure législative qui prive un individu de la sécurité de sa personne sauf conformément aux principes de justice fondamentale. Le juge de première instance a rejeté un autre argument fondé sur les limites implicites imposées au pouvoir de réglementation au paragraphe 6(1), et ce point n'a pas été soulevé en appel.

Les dispositions pertinentes de la Loi sont les suivantes:

6. . . .

(2) Les réfugiés au sens de la Convention et les personnes appartenant à une catégorie déclarée admissible par le gouverneur en conseil conformément à la tradition humanitaire suivie par le Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées peuvent être admis, sous réserve des règlements pris à cette fin et par dérogation aux règlements d'application générale.

114. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement:

d) définir les catégories de personnes visées au paragraphe 6(2);

e) dispenser les réfugiés au sens de la Convention et les catégories de personnes visées à l'alinéa d) des exigences réglementaires d'application générale et prendre des mesures spéciales quant à leur admission;

En ce qui concerne la première question litigieuse, le juge de première instance a conclu que l'alinéa

² L.R.C. (1985), ch. I-2.

beyond the authority granted to the Governor in Council. In rejecting the relevance of subsection 6(1) he confined the pertinent limitation on the powers of the Governor in Council to subsection 6(2) stating as follows [at page 295]:

In my opinion, the wording of the Act only supports necessary adherence to the purpose of respecting Canada's humanitarian tradition toward the displaced and the persecuted in creating exempted classes.

He went on to say [at pages 295-297, 300]:

There is no doubt in my mind that subsection 3(2)(f) serves no purpose in accordance with Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted; indeed, it is difficult to find any legitimate purpose that the provision serves. None of the alleged purposes of subsection 3(2)(f), as described in the affidavit of Brian Dougall, a member of the team that developed the Regulations, is particularly convincing.

The question that must be answered is thus whether this Court has the power to strike subsection 3(2)(f) of the Regulations because it is arbitrary and accomplishes no purpose in accordance with the Act. In light of the legal authority presented by both parties, I am of the opinion that subsection 3(2)(f) can and must be struck.

The Governor in Council similarly enjoys a broad power, in the present case, to create regulations exempting "classes" for the purposes of subsection 6(2), subject to the caveat in subsection 6(2), that the composition of such classes must be in accordance with Canada's humanitarian tradition toward the displaced and the persecuted. To exclude people from the backlog group merely for leaving Canada for more than seven days, regardless of reason for departure is not, in my opinion, consistent with this stated purpose for which exempted classes are to be created.

He thus concluded the regulation in question was not authorized because subsection 6(2) only allows the Governor in Council to designate classes of refugees or classes of persons whose admission

6. . . .

(2) . . . would be in accordance with Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted, . . .

With respect to the argument based on section 7 of the Charter, the learned Trial Judge concluded as follows [at page 302]:

It is well accepted, in light of the Supreme Court of Canada's decision in the case of *Singh et al. v. Minister of*

3(2)f) du Règlement excède les pouvoirs conférés au gouverneur en conseil. En rejetant l'applicabilité du paragraphe 6(1), il a restreint la limitation pertinente des pouvoirs du gouverneur en conseil au paragraphe 6(2), et il a déclaré ce qui suit [à la page 295]:

À mon avis, le texte de la Loi appuie seulement, dans l'établissement de catégories exemptées, le respect nécessaire de la fin relative à la tradition humanitaire suivie par le Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées.

Il a ajouté [aux pages 295 à 297, 300]:

Il n'y a aucun doute dans mon esprit que l'alinéa 3(2)f) ne vise aucun but qui soit conforme à la tradition humanitaire suivie par le Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées; en effet, il est difficile de trouver un quelconque but légitime visé par cette disposition. Aucune des prétendues fins visées par l'alinéa 3(2)f), et exposées dans l'affidavit de M. Brian Dougall, membre de l'équipe qui a mis au point le Règlement, n'est particulièrement convaincante.

Ainsi, la question qui se pose est de savoir si cette Cour est habilitée à invalider l'alinéa 3(2)f) du Règlement parce qu'il est arbitraire et qu'il ne vise aucune fin qui soit conforme à la Loi. À la lumière des sources de droit présentées par les deux parties, je suis d'avis que cet alinéa peut et doit être invalidé.

En l'espèce, le gouverneur en conseil jouit de même d'un pouvoir étendu de prendre des règlements, pour l'application du paragraphe 6(2), accordant une dispense à certaines «catégories» à la condition, énoncée dans le paragraphe 6(2), que la composition de ces catégories soit conforme à la tradition humanitaire suivie par le Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées. À mon avis, l'exclusion de certaines personnes du groupe de l'arrière simplement parce qu'elles ont quitté le Canada pendant plus de sept jours, et ce, sans égard au motif de leur absence, n'est pas conforme au but déclaré de la création des catégories exemptées.

Il a donc conclu que le règlement en question était *ultra vires* parce que le paragraphe 6(2) permet seulement au gouverneur en conseil de désigner des catégories de réfugiés ou de personnes dont l'admission serait

6. . . .

(2) . . . conformément à la tradition humanitaire suivie par le Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées . . .

Quant au moyen fondé sur l'article 7 de la Charte, le juge de première instance a conclu ce qui suit [à la page 302]:

Il est bien établi, compte tenu de l'arrêt *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177

Employment and Immigration, [1985] 1 S.C.R. 177, that Convention refugee claimants are protected by section 7 of the Charter and that deportation of such claimants infringes their right to security of the person. Where I cannot agree with the applicant is with respect to the premise that merely subjecting him to the regular refugee determination process—which, by all indications, will be in accordance with fundamental justice—constitutes an infringement of his right to security of the person.

Analysis

Is the Regulation *Ultra Vires*?

I respectfully agree with the learned Trial Judge as to the general principles governing a determination as to whether delegated legislation is within the authority granted by statute. I feel unable, however, to agree with his application of those principles to this situation.

It goes without saying that it is not for a court to determine the wisdom of delegated legislation or to assess its validity on the basis of the court's policy preferences.³ The essential question for the court always is: does the statutory grant of authority permit this particular delegated legislation? In looking at the statutory source of authority one must seek all possible *indicia* as to the purpose and scope of permitted delegated legislation. Any limitations, express or implied, on the exercise of that power must be taken into account. One must then look to the regulation itself to see whether it conforms and where it is argued that the regulation was not made for the purposes authorized by the statute one must try to identify one or more of those purposes for which the regulation was adopted. It is accepted that a broad discretionary power,⁴ including a regulation-making power may not be used for a completely irrelevant purpose but it is up to the party attacking the regulation to demonstrate what that illicit purpose might be.

We must therefore look to the statutory basis for the regulation in question. It seems to be common

³ *Haig v. Canada; Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [1993] 2 S.C.R. 995, at p. 1046.

⁴ *Roncavelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, at p. 140.

que les demandeurs du statut de réfugié au sens de la Convention sont protégés par la Charte et que leur expulsion viole leur droit à la sécurité de leur personne. Là où je ne suis pas d'accord avec le requérant, c'est à propos de la prémisse selon laquelle le simple fait de l'assujettir à la procédure normale de détermination du statut de réfugié, une procédure qui, selon toute apparence, est en conformité avec les principes de justice fondamentale, constitue une violation de son droit à la sécurité de sa personne.

b Analyse

Le Règlement est-il *ultra vires*?

Je suis respectueusement d'accord avec le juge de première instance en ce qui concerne les principes généraux à appliquer pour décider si la législation par délégation se trouve dans les limites du pouvoir conféré par la loi. Je me trouve cependant incapable d'être en accord avec son application des principes en question à la présente situation.

Il va sans dire qu'il n'appartient pas à un tribunal de juger de la sagesse de la législation par délégation ni d'en apprécier la validité en se fondant sur ses préférences en matière de politique³. La question essentielle que doit toujours se poser le tribunal est la suivante: le pouvoir conféré par la loi permet-il cette législation par délégation particulière? On doit rechercher dans la mesure législative attributive du pouvoir en cause tous les indices possibles de l'objet et de l'étendue de la législation par délégation autorisée. Il faut tenir compte de toute limitation, expresse ou implicite, de l'exercice de ce pouvoir. Il faut ensuite examiner le règlement lui-même pour s'assurer de sa conformité, et s'il est contesté au motif qu'il n'a pas été pris pour des fins autorisées par sa loi habilitante, on doit alors tenter de reconnaître une ou plusieurs des fins pour lesquelles le règlement a été adopté. Il est reconnu qu'un vaste pouvoir discrétionnaire⁴, y compris un pouvoir de réglementation, ne peut être exercé pour poursuivre une fin totalement étrangère, mais il appartient à la partie qui conteste le règlement de démontrer ce que pourrait être cette fin illicite.

Nous devons donc rechercher le fondement législatif du règlement en question. Il ne semble pas con-

³ *Haig c. Canada; Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995, à la p. 1046.

⁴ *Roncavelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, à la p. 140.

ground that the relevant powers are in paragraphs 114(1)(d) and (e) which are to be exercised for the purposes of subsection 6(2), quoted above. The respondent relies on the limitations found in subsection 6(2) as conditioning regulations such as those in question here. As I read subsection 6(2) it authorizes the Governor in Council to designate classes of persons (other than those already found to be Convention refugees) for purposes of admission. But, put at its highest, it simply requires that those classes be designated to include persons whose admission

6. . . .

(2) . . . would be in accordance with Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted, . . .

This does not mean, contrary to the arguments of respondent's counsel, that every regulation must facilitate the admission of more refugee claimants. In my view the subsection, combined with paragraph 114(1)(e), authorizes regulations which classify such persons in some way, and which may exempt some of those classes from some of the requirements of some of the regulations. I see nothing mandatory in subsection 6(2) or paragraphs 114(1)(d) and (e).

It is the core of the respondent's position, apparently adopted by the Trial Judge, that paragraph 3(2)(f) of the Regulations advances no purpose recognized in subsection 6(2) and indeed is contrary to Canada's "humanitarian tradition."

With respect, I disagree. Putting aside the humanitarian question for the moment, I take subsection 6(2), and paragraphs 114(1)(d) and (e), to authorize systems of classification of, *inter alia* refugee claimants, and the provision of preferential treatment for some or all of those so classified. On their face the statutory provisions would appear to authorize the Governor in Council to make no classifications of refugee claimants, or to classify them in any way thought suitable. Thus, for example, the Backlog Regulations might have excluded from the backlog anyone who had not remained constantly in Canada since making his claim. Similarly, the Governor in Council could under these provisions provide exemp-

testé que les pouvoirs pertinents se trouvent aux alinéas 114(1)d) et e), qui doivent être exercés aux fins du paragraphe 6(2), précité. L'intimé compte que les limites contenues au paragraphe 6(2) ont une incidence sur les règlements tels que ceux en l'espèce. Selon mon interprétation du paragraphe 6(2), il autorise le gouverneur en conseil à désigner des catégories de personnes (autres que celles qui sont déjà reconnues comme étant des réfugiés au sens de la Convention) à des fins d'admission. Mais, tout au plus, il exige simplement que ces catégories soient désignées pour comprendre des personnes dont l'admission

c 6. . . .

(2) . . . serait conformément à la tradition humanitaire suivie par le Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées . . .

d Cela ne signifie pas, contrairement à ce qu'a soutenu l'avocat de l'intimé, que chaque règlement doit faciliter l'admission de plus nombreux demandeurs du statut de réfugié. À mon avis, le paragraphe 6(2), combiné à l'alinéa 114(1)e), autorise des règlements qui rangent ces personnes dans des catégories, et qui peuvent exempter quelques-unes de ces catégories de certaines des exigences de quelques-uns des règlements. Je ne vois rien d'impératif au paragraphe 6(2) ou aux alinéas 114(1)d) et e).

Selon la position de l'intimé, apparemment adoptée par le juge de première instance, l'alinéa 3(2)f) du Règlement ne sert aucune fin reconnue au paragraphe 6(2) et il est même contraire à la «tradition humanitaire» du Canada.

En toute déférence, je ne suis pas de cet avis. Mettant de côté pour l'instant la question humanitaire, j'estime que le paragraphe 6(2), et les alinéas 114(1)d) et e), autorisent notamment les systèmes de classification de demandeurs de statut et un traitement préférentiel à l'égard de certains ou de tous ceux qui font partie de ces catégories. À première vue, les dispositions législatives sembleraient autoriser le gouverneur en conseil à ne pas établir de catégorie de demandeurs du statut de réfugié ou à les classer de n'importe quelle façon jugée convenable. Ainsi, par exemple, le Règlement sur l'élimination de l'arriéré aurait pu exclure de l'arriéré tous ceux qui n'étaient pas demeurés constamment au Canada après

tions for such persons, if classified, from all or none of the regulations. There is nothing to compel the making of a regulation to grant any particular exemption to any particular person or class of persons. The regulations must of course be seen as in some way related to the purpose of the Act but this does not mean that a court can review the Act to see if they are necessary, wise, or effective in practice.⁵ In the present case there was evidence on behalf of the appellant as to the purpose of the Regulations in question. While I agree with the Trial Judge that some of the reasons advanced were not compelling and may in some measure have been misconceived, I do not think we can say they were completely unrelated to the purposes of the statute. For example the deponent Dougall, former director of the Refugee Backlog Clearance Program, stated that one of the purposes was to clarify in what circumstances a claimant who had been outside Canada since making his claim could continue it. Consistently with this evidence, I understood it to be agreed in argument that adjudicators who might be seized of the case of such a backlog applicant—one who had been out of Canada at some time since his refugee claim was filed — could have to determine at a subsequent hearing whether the applicant had by leaving the country abandoned his refugee claim. Different adjudicators could take different views on this matter. It is conceivable that some could take the view that any absence would be an abandonment of the claim. Paragraph 3(2)(f) of the Regulations would have the advantage of clarifying the situation both for the claimant and for the adjudicator: it would be beyond dispute that such a claimant would have the right to absent himself from Canada for up to seven days without the continuation of his claim being brought into question, but after that period he would not be treated as a backlog claimant. This use of it alone allows a court to recognize that paragraph 3(2)(f) was made for purposes of the administration of the *Immigration Act*.

⁵ *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 247 (C.A.), at p. 257.

avoir fait leur demande. De la même façon, le gouverneur en conseil pourrait, conformément à ces dispositions, dispenser ces personnes, si elles étaient rangées dans des catégories, de l'application de la totalité ou d'aucun des règlements. Rien n'oblige à faire des règlements pour accorder une dispense particulière à une personne ou à une classe de personnes particulières. Le règlement doit, bien sûr, apparaître comme étant relié de quelque façon à l'objet de la Loi, mais cela ne signifie pas qu'un tribunal peut en faire l'examen pour constater s'il est nécessaire, sage et efficace dans la pratique⁵. En l'espèce, on a soumis pour le compte de l'appelant des éléments de preuve relatifs à l'objet du Règlement en cause. Bien que je sois d'accord avec le juge de première instance pour dire que certains des motifs avancés n'étaient guère convaincants et pouvaient, dans une certaine mesure, être erronés, je ne crois pas que nous puissions les considérer comme étant complètement étrangers aux objets de la loi. Ainsi, le déposant M. Dougall, ancien directeur du programme d'élimination de l'arriéré des revendications du statut de réfugié, a déclaré que l'un des objets était de clarifier dans quelles circonstances un demandeur de statut qui avait été à l'étranger depuis qu'il avait fait sa revendication pouvait la continuer. Conformément à cet élément de preuve, j'ai cru que l'on avait convenu dans les plaidoiries que les arbitres saisis de l'affaire d'un tel requérant faisant partie de l'arriéré—requérant qui s'est absenté du Canada après avoir déposé sa revendication du statut de réfugié—pourraient avoir à décider au cours d'une audience subséquente si le requérant avait, en s'absentant du pays, renoncé à sa revendication du statut de réfugié. Les opinions à cet égard pourraient différer d'un arbitre à l'autre. Il est concevable que certains d'entre eux pourraient estimer que toute absence constitue un abandon de la revendication. L'alinéa 3(2)(f) du Règlement aurait l'avantage de clarifier la situation aussi bien pour le demandeur de statut que pour l'arbitre: il serait incontestable qu'un tel demandeur aurait le droit de s'absenter du Canada jusqu'à sept jours sans compromettre la poursuite de sa revendication, mais au delà de cette période, il ne serait pas considéré comme un demandeur de statut faisant partie de l'arriéré. Ce seul usage de l'alinéa

⁵ *Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 247 (C.A.), à la p. 257.

permet à un tribunal de reconnaître que l'alinéa 3(2)f) a été rédigé aux fins de l'administration de la *Loi sur l'immigration*.

Further, it is not possible to divorce the distinction which is made by these Regulations from its overall consequence. That consequence is merely to require such a person to have his claim dealt with under the regular refugee determination process which applies to anyone who arrived in Canada on or after January 1, 1989. If the Governor in Council had passed no Backlog Regulations, the respondent would be in exactly the same position as the appellant says he is in today, namely as a claimant under the regular refugee determination process which involves a fair hearing before the Immigration and Refugee Board which in turn is subject to judicial review. The persons assigned to the backlog program received a special advantage, at the discretion of the Governor in Council, and it was an advantage which was granted subject to certain conditions, one of them being that the claimant not leave Canada for more than seven days until his refugee claim was determined. As long as this distinction can be seen to have some connection with the proper administration of the Act there is no basis for holding it invalid just because not everyone who arrived before January 1, 1989 was given the same gratuitous advantage over those who arrived after that date.

It would be otherwise if it could be shown that whatever modest rationale there might be for the Regulations, its main purpose was to achieve some improper and unauthorized purpose. The respondent has suggested no such improper purpose being served by the Regulations in question.

Assuming then that paragraph 3(2)f) of the Regulations is *prima facie* authorized by the statute, one must consider whether it is contrary to some condition imposed on the exercise of the regulation-making power. All that subsection 6(2) requires is that regulations establishing classes of persons should be consistent with Canada's "humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted." I

a De plus, il n'est pas possible d'isoler la distinction établie par ce Règlement de sa conséquence dans l'ensemble, qui est simplement d'exiger que la revendication de la personne visée soit traitée conformément au processus ordinaire de règlement des revendications des réfugiés applicable à tous ceux qui sont arrivés au Canada le premier janvier 1989 ou après cette date. Si le gouverneur en conseil n'avait pas établi le Règlement sur l'élimination de l'arriéré, l'intimé serait exactement dans la position dans laquelle l'appelant dit qu'il se trouve actuellement, c'est-à-dire celle d'un demandeur de statut assujéti au processus ordinaire de règlement des revendications du statut de réfugié, qui comprend une audition équitable devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, l'issue de cette audition étant susceptible de contrôle judiciaire. Les personnes admises à participer au programme d'élimination de l'arriéré ont reçu un avantage particulier, à la discrétion du gouverneur en conseil, avantage qui était conféré à certaines conditions, notamment l'obligation faite au demandeur de statut de ne pas quitter le Canada plus de sept jours jusqu'au règlement de sa revendication. Pourvu que l'on puisse rattacher cette distinction à la bonne administration de la Loi, il n'y a aucune raison de la juger invalide simplement parce que ceux qui sont arrivés avant le premier janvier 1989 n'ont pas tous eu le même avantage gratuit par rapport à ceux qui sont arrivés après cette date.

Il en serait autrement si l'on pouvait démontrer que quelle que soit la modeste justification que puisse avoir le Règlement, il visait principalement à atteindre un objectif irrégulier et non autorisé. L'intimé n'a pas laissé entendre que tel était le cas en l'espèce.

Présumant donc que l'alinéa 3(2)f) du Règlement est de prime abord autorisé par la Loi, il faut se demander s'il est contraire à une condition quelconque imposée à l'exercice du pouvoir de réglementation. Le paragraphe 6(2) exige tout simplement que les règlements établissant des catégories de personnes soient conformes à «la tradition humanitaire suivie par le Canada à l'égard des personnes déplacées ou

can see nothing in these Regulations which is inconsistent with that "tradition." That tradition is to offer a fair process to all who come to Canada claiming refugee status, such process being for the purpose of determining whether the claimants are truly Convention refugees as interpreted by Canadian law. That is precisely what the respondent is entitled to, if he and the Board will only proceed to have his case heard by the regular refugee determination process. The fact that he might, but for his absence in the United States, have been able to take advantage of the lower threshold credible basis review allowed to backlog claimants to enable them to obtain landing does not in my view turn the fair hearing, which he is entitled to from the Board under the regular determination process, into an inhumane procedure without regard to the displaced and the persecuted.

I am therefore unable to say that paragraph 3(2)(f) of the Regulations is *ultra vires* the Governor in Council.

Does the Regulation Violate Section 7 of the Charter?

At the hearing of this appeal we felt it unnecessary to hear from the appellant on this issue, the burden being on the respondent to demonstrate that the learned Trial Judge had wrongly concluded that there was no conflict with section 7.

For the reasons stated by the learned Trial Judge, and for the reasons stated above with respect to question number 1, I conclude that there is no denial of the principles of fundamental justice in requiring the respondent to have his claim determined, not conclusively in a credible basis hearing, but after full hearing by the Immigration and Refugee Board.

Disposition

The appeal will therefore be allowed and the order of the learned Trial Judge set aside. Questions 1 and 2 will be answered in the negative.

persécutées». Je ne vois rien dans ce Règlement qui soit contraire à cette «tradition». Celle-ci consiste à offrir un processus équitable à tous ceux qui viennent au Canada en revendiquant le statut de réfugié, le processus en cause visant à déterminer si les demandeurs de statut sont d'authentiques réfugiés au sens de la Convention selon la définition que donne à cette expression la loi canadienne. C'est précisément ce à quoi a droit l'intimé si lui et la Commission engagent son affaire dans le processus ordinaire du règlement des revendications du statut de réfugié. Le fait qu'il aurait pu, n'était-ce son séjour aux États-Unis, profiter du critère moins exigeant de l'examen du minimum de fondement des revendications applicable aux demandeurs qui font partie de l'arriéré pour leur permettre d'obtenir le droit d'établissement ne transforme pas, à mon avis, l'audition équitable à laquelle il a droit de la part de la Commission en vertu du processus normal de règlement des revendications, en une procédure inhumaine dépourvue d'égards pour les personnes déplacées ou persécutées.

Je suis donc incapable de conclure que l'alinéa 3(2)f) du Règlement va au-delà des pouvoirs du gouverneur en conseil.

Le Règlement viole-t-il l'article 7 de la Charte?

À l'audition de cet appel, nous n'avons pas jugé nécessaire d'entendre l'appelant sur ce sujet, l'obligation appartenant à l'intimé de démontrer que le juge de première instance avait conclu à tort qu'il n'y avait aucune violation de l'article 7.

Pour les motifs énoncés par le juge de première instance, et pour les motifs énoncés précédemment à l'égard de la première question, je conclus qu'il n'y a aucun déni des principes de justice fondamentale lorsque l'on contraint le requérant à faire juger sa revendication, non de façon décisive dans le cadre d'une audition sur le minimum de fondement, mais à la suite d'une instruction approfondie par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Dispositif

L'appel sera donc accueilli et l'ordonnance du juge de première instance sera annulée. Il sera répondu par la négative aux questions 1 et 2.

ROBERTSON J.A.: I agree.

LE JUGE ROBERTSON, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

CHEVALIER D.J.: I agree.

LE JUGE SUPPLÉANT CHEVALIER: Je souscris à ces
a motifs.