

92-T-1825

92-T-1825

**Tai Sun Chan (Applicant)****Tai Sun Chan (requérant)**

v.

c.

**The Minister of Employment and Immigration (Respondent)****a Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)***INDEXED AS: CHAN v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (T.D.)**b RÉPERTORIÉ: CHAN c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (1<sup>re</sup> INST.)*

Trial Division, Rothstein J.—Québec, January 6; Ottawa, January 19, 1994.

Section de première instance, juge Rothstein—Québec, 6 janvier; Ottawa, 19 janvier 1994.

*Citizenship and Immigration — Judicial review — Federal Court jurisdiction — Applicant landed as “entrepreneur” — Application to review immigration officer’s decision applicant not having satisfied conditions imposed upon landing — Application properly brought as application for judicial review — Tétrault-Gadoury not applicable — Immigration Act not distinguishing between jurisdiction conferred on immigration officer and another immigration tribunal to which immigration officer’s decision may be appealed — Immigration officers having jurisdiction to decide questions of law, including validity of regulations pursuant to which such decisions made — Under Federal Court Act, appropriate procedure application for judicial review, except in certain situations such as where viva voce evidence required — S. 18.1(3) giving Court authority to make declaration of invalidity of immigration officer’s decision based on invalidity of regulation pursuant to which decision made — Multiplicity of procedures if different procedures for errors of fact, law resulting in additional cost, confusion.*

*c Compétence de la Cour fédérale — Droit d’établissement accordé au requérant à titre d’«entrepreneur» — Demande de contrôle judiciaire contre la décision de l’agent d’immigration concluant que le requérant n’a pas rempli les conditions attachées à son droit d’établissement — Le principe dégagé par l’arrêt Tétrault-Gadoury n’est pas applicable — La Loi sur l’immigration ne distingue pas entre la compétence conférée à l’agent d’immigration et celle conférée à un autre tribunal de l’immigration devant lequel la décision de cet agent peut être portée en appel — Les agents d’immigration ont compétence pour prononcer sur des questions de droit, y compris la validité des règlements sur lesquels ils fondent leurs décisions — Il ressort de la Loi sur la Cour fédérale que la procédure à suivre est celle de la demande de contrôle judiciaire, sauf dans certains cas par exemple quand il y a lieu à témoignage de vive voix — L’art. 18.1(3) habilite la Cour à infirmer la décision rendue par un agent d’immigration, du fait de l’invalidité du règlement en vertu duquel cet agent a rendu sa décision — La multiplicité des procédures tenant à l’adoption de procédures différentes pour contester les erreurs de fait et les erreurs de droit sèmerait la confusion et causerait un surcroît de coût.*

The applicant was landed in 1989 as an “entrepreneur” subject to certain conditions, pursuant to former subparagraph 23(1)(d)(iv) of the *Immigration Regulations, 1978*, which required an immigrant to establish a business or commercial venture in Canada that would make a significant contribution to the economy, and whereby employment opportunities in Canada would be created within two years after the date of landing. In 1992 an immigration officer wrote to the applicant advising that he had not satisfied the conditions attached to his landing. The applicant filed an application for judicial review of that decision, seeking *inter alia* a declaration that former subparagraph 23(1)(d)(iv) was *ultra vires* the *Immigration Act*. The respondent acknowledged that the immigration officer had made certain errors, but submitted that the applicant should proceed by way of action, not by way of application for judicial review because immigration officers do not have the jurisdiction to decide questions of law. The respondent relied on *Tétrault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)* wherein La Forest J. found, based on the scheme of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, that the board of referees had no jurisdiction to decide the constitutional ques-

*g* Le requérant a reçu en 1989 le droit d’établissement à titre d’«entrepreneur» sous certaines conditions, en application de l’ancien sous-alinéa 23(1)d)(iv) du *Règlement sur l’immigration de 1978*, qui prévoyait pour l’immigrant admis à ce titre l’obligation d’établir au Canada, dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle il obtient le droit d’établissement, une entreprise ou un commerce de façon à contribuer de façon significative à la vie économique et à créer des emplois au Canada. En 1992, un agent d’immigration écrit au requérant pour l’informer qu’il n’a pas rempli les conditions attachées à son droit d’établissement. Par voie de recours en contrôle judiciaire contre cette décision, le requérant conclut notamment à ordonnance déclarant que l’ancien sous-alinéa 23(1)d)(iv) est invalide au regard de la *Loi sur l’immigration*. L’intimé reconnaît que l’agent d’immigration a commis certaines erreurs, mais soutient que le requérant devrait agir par voie d’action, et non par voie de contrôle judiciaire puisque les agents d’immigration n’ont pas compétence pour prononcer sur des questions de droit. L’intimé cite l’arrêt *Tétrault-Gadoury c. Canada (Commission de l’emploi et de l’immigration)* où le juge La Forest conclut, compte tenu de l’économie de la *Loi de 1971*

tion. His Lordship noted that, although the Act did not specifically address the question of the jurisdiction of the board of referees, the Act did expressly confer jurisdiction to consider questions of law, including constitutional questions, on the umpire to whom there was an appeal from the board of referees. Referring to the maxim *expressio unius est exclusio alterius*, he concluded that the board of referees had no jurisdiction to consider constitutional issues. The respondent pointed out that under the *Immigration Act* other tribunals have been expressly vested with the jurisdiction to decide questions of law and fact. By contrast, immigration officers are not expressly vested with such power. The issues were (1) whether immigration officers have jurisdiction to decide questions of law, in particular, questions as to the validity of the regulations applied by them (in which case, *Tétreault-Gadoury* would not apply); (2) if not, whether *Tétreault-Gadoury* applied so that this Court, upon an application for judicial review, would not have jurisdiction to decide the validity of regulations applied by immigration officers.

*Held*, the matter should be proceeded with as an application for judicial review.

*Tétreault-Gadoury* did not apply. Under the *Immigration Act*, there is no administrative or quasi-judicial appeal from a decision of this type by an immigration officer. There is no distinction, as in the *Unemployment Insurance Act, 1971*, between the jurisdiction conferred on an immigration officer and another immigration tribunal to which a decision of an immigration officer may be appealed. Although other immigration tribunals are expressly given jurisdiction to decide questions of law, they are not tribunals that consider appeals of this type from immigration officers. Any decision made by an immigration officer must be based on findings of fact and interpretations of law. In imposing conditions upon the landing and then deciding whether those conditions have been complied with, the immigration officer would most often be dealing with factual questions, but occasionally some question as to what the condition requires or whether the condition is consistent with the regulation under which it is imposed may be raised. These are questions of law as is the question as to the validity of a regulation itself. If immigration officers have jurisdiction to interpret regulations that they apply they have jurisdiction to decide the validity of such regulations. If the *dicta* in *Tétreault-Gadoury* applied, there would be no possibility of seeking judicial review of decisions of immigration officers on the basis of errors of law. Parliament did not intend such an unreasonable result.

The current *Federal Court Act* makes it clear that the appropriate procedure to follow when challenging a decision of a federal board, commission or other tribunal, is by way of an application for judicial review and not by way of an action. In

*sur l'assurance-chômage*, que le conseil arbitral en l'espèce n'avait pas compétence pour prononcer sur une question constitutionnelle. Le juge fait observer que si cette Loi ne définit pas expressément la compétence des conseils arbitraux, elle confère expressément la compétence pour connaître des questions de droit, y compris des questions constitutionnelles, au juge-arbitre saisi d'un appel contre la décision d'un conseil arbitral. Citant la maxime *expressio unius est exclusio alterius*, il conclut que les conseils arbitraux n'ont pas compétence pour connaître des questions constitutionnelles. L'intimé souligne que la *Loi sur l'immigration* investit expressément d'autres tribunaux du pouvoir de prononcer et sur les questions de fait et sur les questions de droit. Par contre, les agents d'immigration ne sont pas expressément investis de ce pouvoir. Il échet d'examiner (1) si les agents d'immigration sont investis du pouvoir de prononcer sur les questions de droit, en particulier sur les questions relatives à la validité des règlements qu'ils appliquent (dans l'affirmative, le précédent *Tétreault-Gadoury* n'aurait pas application en l'espèce); (2) dans le cas contraire, si l'arrêt *Tétreault-Gadoury* signifie que cette Cour, saisie d'une demande de contrôle judiciaire, n'a pas compétence pour prononcer sur la validité du règlement appliqué par les agents d'immigration.

*Jugement*: la Cour instruira l'affaire selon la procédure du contrôle judiciaire.

Le principe dégagé par l'arrêt *Tétreault-Gadoury* ne s'applique pas en l'espèce. La *Loi sur l'immigration* ne prévoit pas l'appel administratif ou quasi judiciaire contre une décision de ce type d'un agent d'immigration. À la différence de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, elle ne distingue pas entre la compétence conférée à l'agent d'immigration et celle conférée à un autre tribunal de l'immigration devant lequel la décision de cet agent peut être portée en appel. Bien que d'autres tribunaux de l'immigration soient expressément habilités à connaître des questions de droit, ils ne sont pas compétents pour connaître des appels de ce type, formés contre les décisions des agents d'immigration. Toute décision rendue par un agent d'immigration doit être fondée sur des conclusions sur les faits et l'interprétation des règles de droit applicables. Dans son travail qui consiste à imposer des conditions à l'établissement de certains immigrants puis à décider si ceux-ci s'y sont conformés, il doit décider des questions de fait, mais à l'occasion, il doit au moins se demander ce que signifie exactement la condition imposée et si celle-ci est conforme au règlement dont elle s'autorise. Il s'agit là de questions de droit, tout comme la question de la validité du règlement lui-même. Si les agents d'immigration sont investis du pouvoir d'interpréter le règlement qu'ils appliquent, ils sont du même coup habilités à prononcer sur la validité de ce règlement. Si les observations incidentes faites dans *Tétreault-Gadoury* étaient applicables, il serait impossible d'agir en contrôle judiciaire, pour cause d'erreur de droit, contre les décisions des agents d'immigration. Le législateur n'a pu envisager pareille solution déraisonnable.

Il ressort de la *Loi sur la Cour fédérale* que la procédure à suivre pour contester la décision d'un office fédéral est la demande de contrôle judiciaire et non pas l'action. Quand les circonstances le justifient (c'est-à-dire quand il y a lieu à

an appropriate case (i.e. where *viva voce* evidence is required), an application for judicial review may be proceeded with as an action as if it had been commenced by statement of claim, but that does not change the originating procedure. Subsection 18.1(3) gives the Court full authority to make a declaration of invalidity of a decision of an immigration officer based on the invalidity of the regulation pursuant to which the immigration officer made his decision. If an error of law could only be brought before the Court by way of action, applicants seeking relief from decisions of immigration officers would be required to choose between different processes depending upon the grounds to be advanced. This could lead to the institution of two processes in a case such as this. Such a multiplicity of procedures would serve no useful purpose and the confusion and additional cost would be clear disadvantages. It had not been demonstrated that the Court would be impeded in the performance of its functions or that any party would be prejudiced by there being only one process, i.e. judicial review, for seeking relief in this Court from decisions of immigration officers.

témoignage de vive voix), la demande de contrôle judiciaire peut être instruite selon la procédure propre aux actions, mais cela ne change pas la procédure introductive d'instance. Le paragraphe 18.1(3) habilite pleinement la Cour à infirmer la décision rendue par un agent d'immigration, du fait de l'invalidité du règlement en vertu duquel cet agent a rendu sa décision. Si une erreur de droit ne pouvait être contestée devant cette Cour que par voie d'action, celui qui conteste la décision d'un agent d'immigration aurait à choisir entre différentes procédures selon les moyens qu'il aura pris. Cela pourrait signifier deux procédures à engager simultanément dans un cas comme celui qui nous occupe en l'espèce. Pareille multiplicité des procédures ne servirait à rien; au contraire, la confusion et le surcroît de coût inévitables sont autant de désavantages manifestes. Il n'a pas été démontré que la Cour ne pourrait pas remplir ses fonctions ou que l'une des parties serait lésée par le fait qu'il n'existe qu'une procédure, celle du contrôle judiciaire, pour contester devant cette Cour les décisions des agents d'immigration.

#### 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].

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5), 18.4 (as enacted *idem*).

*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, R. 1618 (as enacted by SOR/92-43, s. 19).

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 69.4(2) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18).

*Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, s. 23(1) (as am. by SOR/83-837, s. 3; 85-1038, s. 7; 90-750, s. 3).

*Immigration Regulations, 1978, amendment*, SOR/93-44, s. 17.

*Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### DISTINGUISHED:

*Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22; (1991), 81 D.L.R. (4th) 358; 50 Admin. L.R. 1; 36 C.C.E.L. 117; 91 CLLC 14,023; 4 C.R.R. (2d) 12; 126 N.R. 1; revg *Tétreault-Gadoury v. Canada (Canada Employment and Immigration Commission)*, [1989] 2 F.C. 245; (1988), 53 D.L.R. (4th) 384; 33 Admin. L.R. 244; 23 C.C.E.L. 103; 88 CLLC 14,050; 88 N.R. 6 (C.A.); *Estrada v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1987), 8 F.T.R. 317; 1 Imm. L.R. (2d) 24 (F.C.T.D.); *Southam Inc. v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*,

#### 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].

*Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, ch. 48.

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5), 18.4 (édicte, *idem*).

*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 69.4(2) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18).

*Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 23(1) (mod. par DORS/83-837, art. 3; 85-1038, art. 7; 90-750, art. 3).

*Règlement sur l'immigration de 1978, modification*, DORS/93-44, art. 17.

*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663, Règle 1618 (édicte par DORS/92-43, art. 19).

#### JURISPRUDENCE

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; (1991), 81 D.L.R. (4th) 358; 50 Admin. L.R. 1; 36 C.C.E.L. 117; 91 CLLC 14,023; 4 C.R.R. (2d) 12; 126 N.R. 1; inf. *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada)*, [1989] 2 C.F. 245; (1988), 53 D.L.R. (4th) 384; 33 Admin. L.R. 244; 23 C.C.E.L. 103; 88 CLLC 14,050; 88 N.R. 6 (C.A.); *Estrada c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1987), 8 F.T.R. 317; 1 Imm. L.R. (2d) 24 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Southam Inc. c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*,

[1987] 3 F.C. 329; (1987), 13 F.T.R. 138; 3 Imm. L.R. (2d) 226 (T.D.).

APPLICATION for leave to bring an application for judicial review. Application granted.

COUNSEL:

*T. Constance Nakatsu* for applicant.  
*I. John Loncar* for respondent.

SOLICITORS:

*Cecil L. Rotenberg*, Don Mills, Ontario, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

ROTHSTEIN J.: The procedural issue giving rise to this order is whether the question of the validity of regulations, pursuant to which an immigration officer decided that an immigrant had not satisfied the conditions attached to his landing, is subject to judicial review by this Court.

The applicant is a citizen of Hong Kong. On August 16, 1989, he was landed as an "entrepreneur" and conditions were attached to his landing.

The nature of the terms and conditions for landing for entrepreneurs, at the time the applicant landed, was set out in former subparagraph 23(1)(d)(iv) of the *Immigration Regulations, 1978*,<sup>1</sup> SOR/78-172, as amended [by SOR/83-837, s. 3; 85-1038, s. 7; 90-750, s. 3]:

23. (1) Where terms or conditions may be imposed

only terms or conditions of the following nature may be imposed, namely,

(d) in the case of an immigrant,

<sup>1</sup> On February 1, 1993, subparagraph 23(1)(d)(iv) was revoked and replaced by s. 17 of SOR/93-44. The new provision (subsection 23.1(1)) is similar to the former, but requires the entrepreneur to furnish evidence with respect to compliance with the terms and conditions imposed upon him or her.

[1987] 3 C.F. 329; (1987), 13 F.T.R. 138; 3 Imm. L.R. (2d) 226 (1<sup>re</sup> inst.).

DEMANDE d'autorisation de recours en contrôle judiciaire. Demande accueillie.

AVOCATS:

*T. Constance Nakatsu* pour le requérant.  
*I. John Loncar* pour l'intimé.

PROCUREURS:

*Cecil L. Rotenberg*, Don Mills (Ontario), pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

LE JUGE ROTHSTEIN: Le point de procédure qui donne lieu à la présente ordonnance porte sur la question de savoir si la Cour a pouvoir de contrôle judiciaire sur la validité du règlement en application duquel un agent d'immigration a décidé qu'un immigrant n'avait pas rempli les conditions attachées à son établissement.

Le requérant est un citoyen de Hong Kong. Le 16 août 1989, il s'est vu accorder, sous conditions, le droit d'établissement à titre d'«entrepreneur».

La nature des conditions d'établissement des entrepreneurs, à l'époque où le requérant obtint le droit d'établissement, était définie à l'ancien sous-alinéa 23(1)d)(iv) du *Règlement sur l'immigration de 1978*<sup>1</sup>, DORS/78-172, modifié [par DORS/83-837, art. 3; 85-1038, art. 7; 90-750, art. 3]:

23. (1) Lorsque des conditions peuvent être imposées

seules les conditions de nature ci-après peuvent être imposées, à savoir:

d) dans le cas d'un immigrant,

<sup>1</sup> Le 1<sup>er</sup> février 1993, le sous-alinéa 23(1)d)(iv) a été abrogé et remplacé par l'art. 17 de DORS/93-44. La nouvelle disposition (paragraphe 23.1(1)) est semblable à l'ancienne, mais fait à l'entrepreneur l'obligation de prouver qu'il s'est conformé aux conditions imposées.

(iv) where he was assessed under section 8 as an entrepreneur, the condition that, within a period of not more than two years after the date of his landing,

(A) he establish, purchase or make a substantial investment in a business or commercial venture in Canada that will make a significant contribution to the economy and whereby employment opportunities in Canada are created or continued for one or more Canadian citizens or permanent residents, other than the entrepreneur and his dependants, and

(B) he participate actively and on an on-going basis in the management of that business or commercial venture,

On October 16, 1992, A. Collerman, an immigration officer, wrote to the applicant advising that he had not satisfied the terms and conditions related to his landing. The letter stated, *inter alia*:

In my opinion, you have not satisfied the terms and conditions imposed on your visa upon your landing in Canada. You are the subject of a report under Section 27 of the Immigration Act since August 1991. Our report will recommend that you be directed to an Immigration Inquiry, where the issuance of a removal order may be made against you and your dependents [sic].

The applicant filed an application for judicial review of the decision of Immigration Officer Collerman. In his application, the applicant sought, *inter alia*, a declaration that former subparagraph 23(1)(d)(iv) of the *Immigration Regulations, 1978* is *ultra vires* the *Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2*, as amended. The terms and conditions, which the immigration officer found had not been satisfied, had been imposed pursuant to this subparagraph.

The applicant's leave application was granted. After leave was granted, counsel for the respondent, acknowledging difficulties with the Immigration Officer's decision, brought a motion requesting, *inter alia*:

(1) an order that the decision of Immigration Officer Collerman be set aside; and

(2) an order that the applicant's effort to fulfil his terms and conditions of landing be reassessed by a different immigration officer.

In support of the respondent's motion, counsel for the respondent filed the affidavit of Harley Nott, a barrister and solicitor employed by the respondent. In his affidavit, Mr. Nott acknowledged that Immigra-

(iv) s'il a été apprécié selon l'article 8 en sa qualité d'entrepreneur, que dans un délai d'au plus deux ans à compter de la date à laquelle le droit d'établissement lui est accordé,

(A) il établisse ou achète au Canada une entreprise ou un commerce, ou y investisse une somme importante, de façon à contribuer d'une manière significative à la vie économique et à permettre à au moins un citoyen canadien ou résident permanent, à part l'entrepreneur et les personnes à sa charge, d'obtenir ou de conserver un emploi, et

(B) il participe activement et régulièrement à la gestion de cette entreprise ou de ce commerce,

Le 16 octobre 1992, l'agent d'immigration A. Collerman écrit au requérant pour l'informer qu'il n'avait pas rempli les conditions attachées à son droit d'établissement. La lettre porte notamment:

[TRADUCTION] À mon avis, vous n'avez pas rempli les conditions attachées à votre établissement au Canada. Vous faites l'objet d'un rapport en application de l'article 27 de la Loi sur l'immigration depuis août 1991. Notre rapport recommandera votre convocation à une enquête d'immigration, au cours de laquelle une mesure de renvoi pourra être prise contre vous et les personnes à votre charge.

Par ce recours en contrôle judiciaire contre la décision de l'agent d'immigration Collerman, le requérant conclut notamment à ordonnance déclarant que le sous-alinéa 23(1)d)(iv) du *Règlement sur l'immigration de 1978* est invalide au regard de la *Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2*, ensemble les textes qui la modifient. Les conditions, dont l'agent d'immigration a jugé qu'elles n'étaient pas remplies, avaient été imposées en application de ce sous-alinéa.

Après que le requérant eut obtenu l'autorisation d'exercer son recours, l'avocat de l'intimé, conscient des lacunes de la décision de l'agent d'immigration, a introduit une requête concluant notamment à ce qui suit:

(1) ordonnance portant annulation de la décision de l'agent d'immigration; et

(2) ordonnance de faire apprécier, par un autre agent d'immigration, les efforts faits par le requérant pour se conformer aux conditions attachées à son établissement.

À l'appui de cette requête, l'avocat de l'intimé a déposé l'affidavit de Harley Nott, qui est un avocat au service de ce dernier. Dans son affidavit, M. Nott reconnaît que l'agent d'immigration Collerman a

tion Officer Collerman made certain errors which justified the matter being referred back for redetermination.

Applicant's counsel was not willing to agree that the Court should summarily refer the matter back to a different immigration officer for redetermination as requested by respondent's counsel. He submitted that in the event the applicant was not successful on the reassessment, the applicant would find himself back in this Court presenting the same arguments that are presently before the Court (i.e. that former subparagraph 23(1)(d)(iv) of the *Immigration Regulations, 1978* is *ultra vires* the *Immigration Act*). As applicant's counsel was not consenting to the motion, counsel for the respondent withdrew the motion.

Counsel for the respondent now submits that the applicant's submission, that former subparagraph 23(1)(d)(iv) of the *Immigration Regulations, 1978* is *ultra vires* the *Immigration Act*, is not properly before the Court. He submits that the applicant is seeking declaratory relief as to the validity of regulations pursuant to which immigration officers make decisions. He says that as immigration officers do not have the jurisdiction to decide questions of law, it is not proper for the applicant to proceed by way of application for judicial review.

For this proposition, respondent's counsel relies on *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22. In that case, a constitutional question was brought before the Federal Court of Appeal [[1989] 2 F.C. 245] directly from a decision of a board of referees under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48. La Forest J. found, based on the scheme of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, that the board of referees had no jurisdiction to decide the constitutional question. Because the jurisdiction of the Federal Court of Appeal was limited to overseeing and controlling the legality of decisions of administrative bodies and to referring matters back for redetermination, the Court did not have the jurisdiction to make a declaration on the constitutional question when the board of referees itself did not have such jurisdiction.

In the case at bar, two issues must be addressed.

commis certaines erreurs qui justifient le renvoi de l'affaire pour nouvelle instruction.

L'avocat du requérant n'a pas acquiescé à ce que la Cour renvoie sommairement l'affaire à un autre agent d'immigration pour nouvelle instruction comme l'a demandé l'avocat de l'intimé, et ce par ce motif qu'au cas où la nouvelle appréciation serait défavorable, le requérant se retrouverait de nouveau devant la Cour pour présenter les mêmes arguments que ceux qu'il proposait en cette occasion (savoir que l'ancien sous-alinéa 23(1)d)(iv) du *Règlement sur l'immigration de 1978* est invalide au regard de la *Loi sur l'immigration*). Devant ce refus, l'avocat de l'intimé a retiré sa requête.

L'avocat de l'intimé soutient maintenant que le requérant n'est pas recevable à faire valoir devant la Cour que l'ancien sous-alinéa 23(1)d)(iv) du *Règlement sur l'immigration de 1978* est invalide au regard de la *Loi sur l'immigration*; que le requérant vise à un jugement déclaratoire sur la validité du règlement sur lequel les agents d'immigration se fondent pour rendre leurs décisions; et que ceux-ci n'ayant pas compétence pour prononcer sur des points de droit, le requérant n'est pas recevable à agir en contrôle judiciaire.

L'avocat de l'intimé cite à l'appui l'arrêt *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22, qui porte sur la saisine directe de la Cour d'appel fédérale [[1989] 2 C.F. 245] d'une question constitutionnelle issue de la décision d'un conseil arbitral constitué en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, ch. 48. Le juge La Forest a conclu, compte tenu de l'économie de cette Loi, que le conseil arbitral n'avait pas compétence pour prononcer sur une question constitutionnelle. Puisque la compétence de la Cour d'appel fédérale se limitait à contrôler la légalité des décisions des tribunaux administratifs et à renvoyer les affaires pour nouvelle instruction, elle n'avait pas compétence pour rendre un jugement déclaratoire sur la question constitutionnelle du moment que le conseil arbitral lui-même n'avait pas cette compétence.

En l'espèce, il échet d'examiner deux questions.

(1) Do immigration officers have jurisdiction to decide questions of law and, in particular, questions as to the validity of the regulations applied by them? If the answer is yes then *Tétreault-Gadoury* (*supra*) is of no application.

(2) If immigration officers do not have jurisdiction to decide questions of law, is *Tétreault-Gadoury* (*supra*) to be interpreted and applied so that this Court, upon an application for judicial review, would not have jurisdiction to decide the validity of regulations applied by immigration officers?

As to the first issue, in arguing that immigration officers do not have the power to decide questions of law, counsel for the respondent pointed out that under the *Immigration Act*, other tribunals have been expressly vested with the jurisdiction to decide questions of law and fact. For example, the Immigration Appeal Division under subsection 69.4(2) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18] is expressly authorized to hear and determine all questions of law and fact that may arise in relation to the making of a removal order or the refusal to approve an application for landing made by a member of the family class. By contrast, immigration officers are not expressly vested with such power. He analogized the limitation on the powers of immigration officers to the limitation on boards of referees under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, as determined in *Tétreault-Gadoury* (*supra*).

In *Tétreault-Gadoury* (*supra*), La Forest J. noted that although the *Unemployment Insurance Act, 1971* did not specifically address the question of the jurisdiction of the board of referees, that Act did expressly confer jurisdiction to consider questions of law, including constitutional questions, on the umpire to whom there was an appeal from the board of referees. Referring to the maxim *expressio unius est exclusio alterius*, he concluded that the board of referees had no jurisdiction to consider constitutional questions.

However, in the case of the *Immigration Act*, there is no administrative or quasi-judicial appeal from a decision (of this type) of an immigration officer.

(1) Les agents d'immigration sont-ils investis du pouvoir de prononcer sur les questions de droit, en particulier sur les questions relatives à la validité des règlements qu'ils appliquent? Dans l'affirmative, le précédent *Tétreault-Gadoury, supra*, n'a pas application en l'espèce.

(2) Si les agents d'immigration ne sont pas investis du pouvoir de prononcer sur les questions de droit, l'arrêt *Tétreault-Gadoury, supra*, signifie-t-il que cette Cour, saisie d'une demande de contrôle judiciaire, n'a pas compétence pour prononcer sur la validité du règlement appliqué par les agents d'immigration?

En ce qui concerne la première question, l'avocat de l'intimé, en soutenant que les agents d'immigration ne sont pas habilités à décider les questions de droit, souligne que la *Loi sur l'immigration* investit expressément d'autres tribunaux du pouvoir de prononcer et sur les questions de fait et sur les questions de droit. Par exemple, la section d'appel de l'immigration est expressément habilitée par le paragraphe 69.4(2) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18] à entendre et à juger toutes questions de droit et de fait relatives à la prise d'une mesure de renvoi ou au rejet d'une demande de droit d'établissement présentée par un parent. Par contre, les agents d'immigration ne sont pas expressément investis de ce pouvoir. L'avocat de l'intimé fait le parallèle entre la limitation des pouvoirs des agents d'immigration et celle des conseils arbitraux institués en application de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, telle que l'a définie l'arrêt *Tétreault-Gadoury, supra*.

Dans cette dernière affaire, le juge La Forest fait observer que si la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* ne définit pas expressément la compétence des conseils arbitraux, elle confère expressément la compétence pour connaître des questions de droit, y compris des questions constitutionnelles, au juge-arbitre saisi d'un appel contre la décision d'un conseil arbitral. Citant la maxime *expressio unius est exclusio alterius*, il conclut que les conseils arbitraux n'ont pas compétence pour connaître des questions constitutionnelles.

Pendant, la *Loi sur l'immigration* ne prévoit pas l'appel administratif ou quasi judiciaire contre une décision (de ce type) d'un agent d'immigration. À la

There is no distinction, as in the *Unemployment Insurance Act, 1971*, between the jurisdiction conferred on an immigration officer and another immigration tribunal to which a decision of an immigration officer may be appealed. Although respondent's counsel points to other immigration tribunals expressly given jurisdiction to decide questions of law, they are not tribunals that consider appeals of this type from immigration officers. I am therefore of the view that the decision of the Supreme Court in *Tétreault-Gadoury (supra)*, based on the statutory scheme of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, does not apply to the determination of the question of whether immigration officers, under the *Immigration Act*, have jurisdiction to decide questions of law.

It seems to me that any decision made by an immigration officer must be based on findings of fact and interpretations of law. The function of immigration officers in cases such as the one at bar is to impose conditions upon the landing of certain immigrants and then decide whether the immigrant has complied with such conditions. I would expect that in most cases the immigration officer would be dealing with factual questions, e.g. what has the applicant done in relation to the condition imposed? But occasionally, at least some question as to precisely what the condition requires or whether or not the condition is consistent with the regulation under which it is imposed may be raised. These are questions of law as is the question as to the validity of a regulation itself.

Indeed, in this judicial review application, the respondent moved to have the immigration officer's decision set aside because, according to the affidavit of Harley Nott,

3. Officer Collerman, in assessing the Applicant's efforts to fulfil his terms and conditions of landing, pursuant to Immigration Regulation s. 23(1)(d)(iv), made the following errors:

- (a) he incorrectly concluded that an educational facility did not qualify as a business or commercial venture that would make a significant contribution to the Canadian economy when it, in fact, did; and

The determination that an educational facility does or does not qualify as a business or commercial venture

différence de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, elle ne distingue pas entre la compétence conférée à l'agent d'immigration et celle conférée à un autre tribunal de l'immigration devant lequel la décision de cet agent peut être portée en appel. L'avocat de l'intimé rappelle qu'il y a d'autres tribunaux de l'immigration qui sont expressément habilités à connaître des questions de droit, mais ces tribunaux ne sont pas compétents pour connaître des appels de ce type, formés contre les décisions des agents d'immigration. Je dois en conclure que l'arrêt *Tétreault-Gadoury* de la Cour suprême, fondé sur l'économie de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, ne s'applique pas au jugement de la question de savoir si, dans le cadre de la *Loi sur l'immigration*, les agents d'immigration sont investis du pouvoir de prononcer sur les points de droit.

Il me semble que toute décision rendue par un agent d'immigration doit être fondée sur des conclusions sur les faits et l'interprétation des règles de droit applicables. Dans les cas comme celui qui nous occupe en l'espèce, l'agent a pour fonction d'imposer des conditions à l'établissement de certains immigrants puis de décider si ceux-ci s'y sont conformés. Dans la plupart des cas, l'agent d'immigration doit décider des questions de fait, savoir par exemple ce qu'a fait l'immigrant au sujet de la ou des conditions imposées. Mais à l'occasion, il doit au moins se demander ce que signifie exactement la condition imposée et si celle-ci est conforme au règlement dont elle s'autorise. Il s'agit là de questions de droit, tout comme la question de la validité du règlement lui-même.

En fait, l'intimé a lui-même conclu, dans le cadre de ce recours en contrôle judiciaire, à l'annulation de la décision de l'agent d'immigration parce que, selon l'affidavit de Harley Nott:

[TRADUCTION] 3. En appréciant, en application du sous-alinéa 23(1)d)(iv) du Règlement sur l'immigration, les efforts faits par le requérant pour satisfaire aux conditions attachées à son établissement, l'agent Collerman a commis les erreurs suivantes:

- a) il a conclu à tort qu'un établissement d'enseignement ne peut pas être considéré comme une entreprise ou un commerce qui contribuerait d'une manière significative à la vie économique, alors que c'est bien le cas; et

La conclusion qu'un établissement d'enseignement compte ou ne compte pas comme entreprise ou com-



that would make a significant contribution to the Canadian economy is itself a determination of law. Mr. Nott himself seems to be saying that the immigration officer erred based upon a misinterpretation of whether former subparagraph 23(1)(d)(iv) included educational facilities. Whether or not the immigration officer erred in his interpretation, the process of interpreting the regulation is itself a determination of law. I see no reason why, if immigration officers have jurisdiction to interpret the regulations that they apply (which the respondent appears to be acknowledging), they do not have jurisdiction to decide the validity of such regulations when a challenge to them is raised.

I am of the view that in making decisions, immigration officers must have jurisdiction to decide relevant questions of law and that such jurisdiction includes deciding questions as to the validity of regulations pursuant to which such decisions are made.

Even if I am wrong, and immigration officers do not have jurisdiction to decide questions of law, or at least questions as to the validity of regulations that they apply, I do not think that the limitation placed on the Federal Court by the Supreme Court of Canada in *Tétreault-Gadoury* (*supra*), applies to the circumstances of the case at bar. The way in which La Forest J. characterized the issue in *Tétreault-Gadoury* (*supra*), was whether a tribunal, not expressly provided with the power to consider all relevant law may, nonetheless, apply 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]. The issue in the case at bar does not involve the Charter.<sup>2</sup> Moreover, as I have earlier indicated, there is no analogy in the *Immigration Act* to the distinction under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, between boards of referees and umpires. There is no tribunal other than the Federal Court that may consider errors of law in decisions of immigration officers.

<sup>2</sup> Initially, the judicial review application included a Charter challenge but the Charter challenge was subsequently withdrawn.

merce qui contribuerait d'une manière significative à la vie économique du Canada est elle-même une conclusion sur un point de droit. M. Nott semble vouloir dire que l'agent d'immigration a commis une erreur du fait d'une mauvaise interprétation de la question de savoir si le sous-alinéa 23(1)d)(iv) embrasse aussi les établissements d'enseignement. Que ce dernier ait commis ou non une erreur d'interprétation, l'interprétation du règlement est en soi un jugement sur une question de droit. Si les agents d'immigration sont investis du pouvoir d'interpréter le règlement qu'ils appliquent (ce que reconnaît l'intimé), je ne vois pas pourquoi ils ne sont pas habilités à prononcer sur la validité de ce règlement en cas de contestation.

Je pense que pour rendre leurs décisions, les agents d'immigration doivent avoir compétence pour prononcer sur des questions de droit pertinentes, et que cette compétence s'étend aux questions relatives à la validité du règlement en application duquel ces décisions sont rendues.

À supposer que je me trompe et que les agents d'immigration ne soient pas habilités à prononcer sur des questions de droit, ou à tout le moins sur les questions relatives à la validité du règlement qu'ils appliquent, je ne pense pas que la restriction que la Cour suprême du Canada impose à la Cour fédérale par l'arrêt *Tétreault-Gadoury*, *supra*, s'applique en l'espèce. La question, telle que la formulait le juge La Forest dans cet arrêt, était de savoir si un tribunal administratif, qui n'était pas expressément habilité à examiner toutes les règles de droit applicables, pouvait néanmoins appliquer 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]. La question litigieuse qui nous occupe en l'espèce ne porte pas sur la Charte<sup>2</sup>. Qui plus est, comme noté plus haut, il n'y a dans la *Loi sur l'immigration* aucune disposition analogue à la distinction faite par la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* entre conseil arbitral et juge-arbitre. Il n'y a aucun autre tribunal que la Cour fédérale pour connaître des erreurs de droit dans les décisions des agents d'immigration.

<sup>2</sup> Le recours en contrôle judiciaire comprenait initialement un moyen fondé sur Charte, mais ce moyen a été retiré par la suite.

If the *dicta* of La Forest J. in *Tétreault-Gadoury* (*supra*), were applicable, there would be no possibility for persons to seek judicial review of decisions of immigration officers on the basis of errors of law. This is an unreasonable conclusion and cannot have been intended by Parliament.

In answer to the unreasonableness of such a conclusion, counsel for the respondent submits that the way in which an error of law (or at least the question of the validity of regulations inherent in decisions of immigration officers) may be brought before the Federal Court, is by way of an action and not by way of judicial review.

In support of this position, respondent's counsel relied upon some decisions of the Federal Court such as *Estrada v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1987), 8 F.T.R. 317 (F.C.T.D.) and *Southam Inc. v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1987] 3 F.C. 329 (T.D.). These authorities all interpret the jurisdiction and processes of the Federal Court under the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, as amended, prior to its amendment in 1990. The 1990 amendments significantly changed and simplified these processes.

In my view, the provisions of the current *Federal Court Act* make it clear that the appropriate procedure to follow when challenging a decision of a federal board, commission or other tribunal, is by way of an application for judicial review and not by way of an action. Section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] of the *Federal Court Act* states:

18. (1) Subject to section 28, the Trial Division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

(3) The remedies provided for in subsections (1) and (2) may be obtained only on an application for judicial review made under section 18.1.

Si les observations incidentes faites par le juge La Forest dans *Tétreault-Gadoury*, *supra*, étaient applicables, il serait impossible d'agir en contrôle judiciaire, pour cause d'erreur de droit, contre les décisions des agents d'immigration. C'est là une conclusion déraisonnable, et certainement le législateur n'a pu envisager pareille solution.

En réponse au caractère déraisonnable d'une telle conclusion, l'avocat de l'intimé soutient que c'est par voie d'action et non pas de demande de contrôle judiciaire qu'une erreur de droit (ou du moins la question de la validité du règlement inhérente aux décisions des agents d'immigration) peut être portée devant la Cour fédérale.

À l'appui, il cite certaines décisions de la Cour fédérale comme *Estrada c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1987), 8 F.T.R. 317 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), et *Southam Inc. c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1987] 3 C.F. 329 (1<sup>re</sup> inst.), qui analysent la compétence et la procédure de la Cour fédérale dans le cadre de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, telle qu'elle était en vigueur à l'époque, avant la modification de 1990, laquelle a considérablement changé et simplifié cette procédure.

À mon avis, il ressort de la *Loi sur la Cour fédérale* que la procédure à suivre pour contester la décision d'un office fédéral est la demande de contrôle judiciaire et non pas l'action. L'article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] de la *Loi sur la Cour fédérale* porte:

18. (1) Sous réserve de l'article 28, la Section de première instance a compétence exclusive, en première instance, pour:

a) décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

(3) Les recours prévus aux paragraphes (1) et (2) sont exercés par présentation d'une demande de contrôle judiciaire.

This version of section 18 of the *Federal Court Act* first appeared by virtue of S.C. 1990, c. 8, s. 4. With the enactment of this section, any doubt as to how challenges against federal boards, commissions or other tribunals should be brought to this Court was clarified. This includes claims for declaratory relief. The proper procedure is an application for judicial review.

This is not to say that in an appropriate case, an application for judicial review may not be proceeded with as an action as if it had been started by way of statement of claim. Subsection 18.4(2) [as enacted *idem*, s. 5] provides:

18.4 ...

(2) The Trial Division may, if it considers it appropriate, direct that an application for judicial review be treated and proceeded with as an action.

Thus, where *viva voce* evidence is required, or any other relevant consideration dictates that an application for judicial review should be proceeded with as an action, that option is available. But that does not change the originating procedure, which is an application for judicial review.

The jurisdiction of the Federal Court in an application for judicial review is set forth in subsection 18.1(3) [as enacted *idem*]:

18.1 ...

(3) On an application for judicial review, the Trial Division may

(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

Under subsection 18.1(3), the Court may declare invalid or unlawful a decision or order of a federal board, commission or other tribunal including an immigration officer. I do not see why a decision of an immigration officer, that implicitly accepts that a provision of a regulation of the Governor in Council is valid, which is a step in the decision-making process of the immigration officer, cannot be dealt with under subsection 18.1(3). In my view, subsection 18.1(3)

Cette version de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* apparut pour la première fois dans L.C. 1990, ch. 8, art. 4. Sa promulgation ne laisse plus planer aucun doute sur la procédure à suivre pour contester devant cette Cour les décisions des offices fédéraux, y compris la procédure des recours en jugement déclaratoire. Cette procédure est celle de la demande de contrôle judiciaire.

Cela ne veut pas dire que le cas échéant, une demande de contrôle judiciaire ne peut pas être instruite selon la procédure propre aux actions si elle a été introduite par voie de déclaration. Le paragraphe 18.4(2) [édicte, *idem*, art. 5] prévoit ce qui suit:

18.4 ...

(2) La Section de première instance peut, si elle l'estime indiqué, ordonner qu'une demande de contrôle judiciaire soit instruite comme s'il s'agissait d'une action.

Ainsi donc, quand il y a lieu à témoignage de vive voix ou que toute autre considération permanente exige qu'une demande de contrôle judiciaire soit instruite selon la procédure propre aux actions, cette option est possible. Cela ne change pas la procédure introductive d'instance, qui est la demande de contrôle judiciaire.

La compétence de la Cour fédérale en cas de demande de contrôle judiciaire est prévue au paragraphe 18.1(3) [édicte, *idem*]:

18.1 ...

(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Section de première instance peut:

a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.

Sous le régime du paragraphe 18.1(3), la Cour peut déclarer nulle ou illégale toute décision ou ordonnance d'un office fédéral, lequel s'entend également des agents d'immigration. Je ne vois pas pourquoi la Cour ne peut statuer, en application du paragraphe 18.1(3), sur la décision d'un agent d'immigration qui accepte implicitement la validité d'une disposition d'un règlement pris par le gouverneur en conseil, cette acceptation étant une étape dans le processus de

gives the Court full authority to make a declaration of invalidity or unlawfulness of a decision of an immigration officer based on the invalidity of the regulation pursuant to which the immigration officer made his or her decision.

If respondent's counsel's position is correct, applicants seeking relief from decisions of immigration officers would be required to choose between different processes depending upon the grounds to be advanced by them. This could lead to two processes having to be instituted in a case such as the one at bar; an application for judicial review for some grounds and an action for a declaration for others. This multiplicity of procedures would apply only in certain circumstances, i.e. when the tribunal whose decision is being challenged did not have jurisdiction to decide a question of law. I see no useful purpose to such a multiplicity of procedures. On the contrary, the confusion and additional cost inherent in them are clear disadvantages. I do not think Parliament intended to complicate access to the Federal Court by creating an obscure requirement for the commencement of proceedings by way of action in cases such as the one at bar. It has not been demonstrated that the Court would be impeded from performing its functions or that any party would be prejudiced by there being only one process, that is judicial review, for seeking relief in this Court from decisions of immigration officers.

For these reasons, this matter should be proceeded with as an application for judicial review. The Court, pursuant to this application for judicial review, will hear and decide the issue as to whether or not certain portions of regulations of the Governor in Council, upon which the immigration officer relied in making his decision in this case, are or are not *ultra vires* the *Immigration Act*.

Respondent's counsel requested that necessary extensions of time be granted for the filing of documents and pre-hearing processes. The necessary extensions of time are granted and a timetable satisfactory to both counsel is contained in the order accompanying these reasons.

Counsel for the applicant requested costs. The matter of costs may be spoken to at the conclusion of argument on the merits. Counsel are to have regard to

prise de décision de cet agent. À mon avis, le paragraphe 18.1(3) habilite pleinement la Cour à déclarer nulle ou illégale la décision rendue par un agent d'immigration, du fait de l'invalidité du règlement en vertu duquel cet agent a rendu sa décision.

Si l'argument de l'avocat de l'intimé est correct, cela veut dire que celui qui conteste la décision d'un agent d'immigration aurait à choisir entre différentes procédures selon les moyens qu'il aura pris. Cela pourrait signifier deux procédures à engager simultanément dans un cas comme celui qui nous occupe en l'espèce: demande de contrôle judiciaire pour certains chefs de demande, et action pour certains autres. Cette multiplicité des procédures ne s'appliquerait que dans les cas où le tribunal administratif dont la décision est contestée n'a pas compétence pour prononcer sur les questions de droit. Je ne vois pas l'utilité de pareille multiplicité des procédures. Au contraire, la confusion et le surcroît de coût inévitables sont autant de désavantages manifestes. Je ne pense pas que le législateur ait voulu compliquer l'accès à la Cour fédérale par un impératif obscur, savoir l'obligation d'engager la procédure par voie d'action dans les cas comme celui qui nous occupe en l'espèce. Il n'a pas été démontré que la Cour ne pourrait remplir ses fonctions ou que l'une des parties serait lésée par le fait qu'il n'existe qu'une procédure, celle du contrôle judiciaire, pour contester devant cette Cour les décisions des agents d'immigration.

Par ces motifs, la Cour instruira cette affaire selon la procédure du contrôle judiciaire. Dans le cadre de cette demande de contrôle judiciaire, la Cour prononcera sur la question de savoir si oui ou non, certaines dispositions du règlement pris par le gouverneur en conseil et sur lequel l'agent d'immigration s'est fondé pour rendre sa décision en l'espèce, sont invalides au regard de la *Loi sur l'immigration*.

L'avocat de l'intimé a demandé la prorogation des délais pour le dépôt des pièces et pour la procédure préliminaire. Cette prorogation est accordée et un calendrier satisfaisant pour les avocats des deux parties est prévu dans le dispositif de l'ordonnance.

L'avocat du requérant a conclu aux dépens de la requête. La question des dépens pourra être examinée à la clôture de l'argumentation au fond. Les avocats

Rule 1618 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663  
(as enacted by SOR/92-43, s. 19)].

des deux parties se référeront à cet égard à la Règle  
1618 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663  
(éditée par DORS/92-43, art. 19)].