

T-1178-85  
T-801-85T-1178-85  
T-801-85**Irene Williams (Applicant)**

v.

**Minister of Employment and Immigration (Respondent)**

Trial Division, Strayer J.—Toronto, September 3; Ottawa, October 25, 1985.

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Illegal migrant apprehended after four years seven months in Canada — Applicant considered ineligible for Long Term Illegal Migrants Programme requiring five years without apprehension — Allegation of contravention of s. 15 of Charter not basis for prohibition order as validity of deportation order not questioned — Court not to interfere with duty of Minister to execute order under s. 50 of Act — S. 15 not available to set aside decision refusing to consider applicant's case within programme as decision made before s. 15 coming into force — No conflict with s. 15 as not denial of equality to arbitrarily fix time limit as dividing line where passage of time relevant — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 15 — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 9, 37, 50, 115.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security of person — Illegal migrant allegedly fearing violence of children's father if deported — Fear of violence by individual in home country in violation of laws different from fear of persecution by state to which obliged to return — Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration, [1985] 1 S.C.R. 177 distinguished — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 7.*

*Immigration — Long Term Illegal Migrants Programme — Committee to review situation of migrants remaining undetected for five years prior to apprehension — Applicant apprehended after four years seven months in Canada — Deportation order issued — Guidelines for programme subsequently changed — Not appropriate case for interlocutory injunction on principles enunciated in Attorney General of Canada v. Gould, [1984] 1 F.C. 1133 (C.A.) — No contravention of Charter rights — No denial of fundamental justice — Deportation order lawfully made.*

This is an application for an interlocutory injunction to prevent the execution of a deportation order pending the trial of an action, and for an injunction restraining the applicant's

**Irene Williams (requérante)**

a c.

**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)**

b Division de première instance, juge Strayer— Toronto, 3 septembre; Ottawa, 25 octobre 1985.

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit à l'égalité — Migrante illégale arrêtée après quatre ans et sept mois au Canada — On a jugé la requérante inadmissible au Programme concernant les migrants illégaux de longue date qui exige cinq ans sans qu'une arrestation ait lieu — La prétention qu'il y a violation de l'art. 15 de la Charte ne donne pas lieu à bref de prohibition puisque la validité de l'ordonnance d'expulsion n'est pas mise en question — La Cour ne saurait empêcher le Ministre d'exécuter une ordonnance en vertu de l'art. 50 de la Loi — On ne peut avoir recours à l'art. 15 pour annuler la décision refusant d'examiner le cas de la requérante dans le cadre du programme, puisque cette décision a été rendue avant l'entrée en vigueur de l'art. 15 — Il n'y a pas conflit avec l'art. 15 puisque ce n'est pas nier le droit à l'égalité que de fixer, comme ligne de démarcation, une limite de temps lorsque l'écoulement du temps est un facteur pertinent — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 15 — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 9, 37, 50, 115.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité de la personne — Une migrante illégale craint d'être brutalisée par le père de ses enfants si elle est expulsée — La crainte d'actes de violence que des individus pourraient faire subir à une personne dans son pays natal en violation des lois de ce pays diffère de la crainte d'une personne d'être persécutée par le pays où elle doit retourner — Distinction faite avec l'arrêt Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 1 R.C.S. 177 — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 7.*

*Immigration — Programme concernant les migrants illégaux de longue date — Un comité doit examiner les cas des migrants qui ne sont pas découverts pendant cinq ans avant d'être arrêtés — La requérante a été arrêtée après qu'elle eut résidé au Canada pendant quatre ans et sept mois — Délivrance d'une ordonnance d'expulsion — Les lignes directrices du programme ont par la suite changé — Compte tenu des principes énoncés dans l'arrêt Procureur général du Canada c. Gould, [1984] 1 C.F. 1133 (C.A.), une injonction interlocutoire n'est pas appropriée en l'espèce — Il n'y a pas eu violation des droits prévus à la Charte — Il n'y a pas eu déni de justice fondamentale — Ordonnance d'expulsion légalement rendue.*

j Il s'agit d'une requête en injonction interlocutoire tendant à empêcher l'exécution d'une ordonnance d'expulsion jusqu'à l'instruction d'une action, et en injonction interdisant le renvoi

removal until she has received full consideration under a "fair and just long term illegal migrant programme". The other motion is for *certiorari* to quash a decision of the immigration authorities, refusing to consider the applicant's case under the Long Term Illegal Migrants Programme, *mandamus* requiring the authorities to consider her application, and an order for prohibition prohibiting the authorities from executing the deportation order. The programme provided for the review of the situation of persons who had remained undetected for five years or more prior to apprehension or seeking consideration thereunder.

The committee could recommend that the Minister exercise his discretion under section 37 to issue a permit to come into or remain in Canada. The applicant did not apply as she had not been in Canada for five years. Apprehended after being in Canada for four years and seven months, she was ordered deported in June 1984. The date for deportation was subsequently deferred to April, 1985. The Federal Court of Appeal upheld the deportation order in November 1984. The applicant was considered ineligible for the programme because at the time she did not have five years of illegal residence in Canada.

In February, 1985 the guidelines for the programme were changed. To be eligible, an illegal migrant must have applied prior to apprehension, but it would be sufficient if he had been in Canada for five years by the time that the programme elapsed, even if he had not been in Canada for five years at the time of apprehension or application.

The applicant attacks the refusal to consider her case under the programme on the grounds that this is a denial of rights under sections 7 and 15 of the Charter.

*Held*, the applications are dismissed.

On the principles enunciated in *Attorney General of Canada v. Gould*, [1984] 1 F.C. 1133 (C.A.), this is not an appropriate case for interlocutory injunction.

Section 7 does not apply to this situation. There is no threat to the "life, liberty and security of the person" of the applicant. The applicant was allegedly afraid that if deported she might suffer violence at the hands of the father of her children. Fear of violence by an individual in violation of the laws of the home country is not the same as fear of persecution by the state to which one is obliged to return. There is no denial of fundamental justice as a deportation order was lawfully made and upheld by the Federal Court of Appeal. The applicant has no further rights with respect to remaining in Canada. The procedure she wishes to invoke is purely discretionary. The requirement of fairness in the exercise of the Minister's discretion is minimal. Nor has any denial of fairness been established. The application was not referred to the committee because the applicant did not come within the terms of either the old or new programme.

Even if section 15 were contravened, this could not form the basis for a writ of prohibition, as the validity of the deportation order is not in issue. The duty of the Minister under section 50 is to execute such an order and there is no basis upon which the

de la requérante jusqu'à ce que son cas ait reçu toute l'attention voulue conformément aux «termes d'un programme équitable et juste concernant les migrants illégaux de longue date». L'autre requête tend à obtenir un bref de *certiorari* pour annuler la décision par laquelle les autorités de l'immigration ont refusé d'examiner le cas de la requérante dans le cadre du Programme concernant les migrants illégaux de longue date, un bref de *mandamus* enjoignant aux autorités d'examiner sa demande et un bref de prohibition interdisant à celles-ci d'exécuter l'ordonnance d'expulsion. Le programme prévoyait l'examen des cas de personnes qui n'avaient pas été découvertes pendant cinq ans ou plus avant d'être arrêtées ou de demander l'examen de leur cas en vertu de ce programme.

Le Comité pouvait recommander au Ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 37 pour délivrer un permis autorisant une personne à entrer au Canada ou à y demeurer. La requérante n'a pas fait de demande parce qu'elle n'avait pas résidé au Canada pendant cinq ans. Arrêtée après avoir été au Canada pendant quatre ans et sept mois, elle a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion rendue en juin 1984. La date d'expulsion a par la suite été ajournée jusqu'en avril 1985. En novembre 1984, la Cour d'appel fédérale a confirmé l'ordonnance d'expulsion. La requérante a été jugée inadmissible au programme parce que, à l'époque, elle n'avait pas résidé illégalement au Canada pendant cinq ans.

En février 1985, les lignes directrices concernant le programme ont changé. Pour être admissible, un migrant illégal doit, avant d'être arrêté, avoir présenté sa demande, mais il suffit qu'il ait résidé au Canada pendant cinq ans au moment de l'expiration du programme même s'il n'a pas été au Canada pendant cinq ans à la date de son arrestation ou de sa demande.

La requérante conteste le refus d'examiner son cas dans le cadre du programme, parce qu'il s'agit là d'une dénégation des droits prévus aux articles 7 et 15 de la Charte.

*Jugement*: les demandes sont rejetées.

Compte tenu des principes énoncés dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Gould*, [1984] 1 C.F. 1133 (C.A.), une injonction interlocutoire n'est pas appropriée en l'espèce.

L'article 7 ne s'applique pas à la présente situation. La «vie, la liberté et la sécurité de la personne» de la requérante ne sont nullement menacées. La requérante dit craindre d'être brutalisée par le père de ses enfants si elle est expulsée. La crainte d'actes de violence qu'un individu pourrait faire subir à une personne dans son pays natal en violation des lois de ce pays diffère de la crainte d'une personne d'être persécutée par le pays où elle doit retourner. Il n'y a pas déni de justice fondamentale puisqu'une ordonnance d'expulsion a été légalement rendue et confirmée par la Cour d'appel fédérale. La requérante n'a pas d'autres droits pour ce qui est de demeurer au Canada. La procédure qu'elle désire invoquer est purement discrétionnaire. On ne doit exiger du Ministre qu'un minimum d'équité lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire. De même, aucun déni d'équité n'a été établi. La demande n'a pas été renvoyée au comité pour le motif que la requérante n'a pas satisfait aux exigences de l'ancien ou du nouveau programme.

Même s'il y avait violation de l'article 15, il n'y aurait pas lieu d'accorder un bref de prohibition, puisque la validité de l'ordonnance d'expulsion n'est pas mise en question. En vertu de l'article 50, le Ministre doit exécuter une telle ordonnance,

Court can prevent the execution of a valid order once made. Section 15 cannot be invoked to set aside the decision refusing to consider the applicant's case within the programme. Such decision was made before April 17, 1985, the date when section 15 came into effect. The critical date for determining which criteria applied was the date of apprehension of the applicant. The fact that she had been apprehended before five years of illegal residence in Canada disentitled her to consideration under the programme. The deportation order was made and upheld well before new criteria were adopted. She cannot take the benefit of any changes in the programme unless they are made specifically retroactive. The criteria in force from July, 1983 to February, 1985 are not in conflict within section 15. Where some dividing line is essential and the passage of time is a relevant consideration, it is not a denial of equality to fix arbitrarily a certain time limit.

The decision with respect to ineligibility for the programme was made well before April 17, 1985. Thus it is not necessary to consider whether the revision in the guidelines creates a distinction which would amount to a denial of equality.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Attorney General of Canada v. Gould*, [1984] 1 F.C. 1133 (C.A.). <sup>e</sup>

##### DISTINGUISHED:

*Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177. <sup>f</sup>

##### REFERRED TO:

*Kellawan v. Ministry of Employment and Immigration*, judgment dated December 7, 1983, Federal Court, Trial Division, T-2619-83, not reported; *Mathews v. Diaz*, 426 U.S. 67 (Stevens, Associate Justice 1976). <sup>g</sup>

##### COUNSEL:

*H. Schwartz* and *Barbara L. Jackman* for applicant.

*M. W. Duffy* for respondent.

##### SOLICITORS:

*Chiasson, Jackman*, Toronto, for applicant.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent. <sup>j</sup>

et rien ne permet à la Cour d'empêcher l'exécution d'une ordonnance valide une fois celle-ci rendue. On ne peut invoquer l'article 15 pour annuler la décision refusant d'examiner le cas de la requérante dans le cadre du programme. Cette décision a été rendue avant le 17 avril 1985, date à laquelle l'article 15 est entré en vigueur. La date décisive permettant de déterminer quel critère appliquer était la date de l'arrestation de la requérante. Le fait pour la requérante d'avoir été arrêtée avant d'avoir résidé illégalement au Canada pendant cinq ans la prive du droit de faire examiner son cas dans le cadre du programme. L'ordonnance d'expulsion a été rendue et confirmée bien avant l'adoption des nouveaux critères. Elle ne saurait profiter des changements apportés au programme à moins que leur rétroactivité ne soit expressément prévue. Les critères en vigueur de juillet 1983 à février 1985 ne sont pas en conflit avec l'article 15. Lorsqu'une ligne de démarcation s'impose et que l'écoulement du temps est un facteur pertinent, ce n'est pas nier le droit à l'égalité que de fixer arbitrairement une certaine limite de temps. <sup>a</sup>  
<sup>b</sup>  
<sup>c</sup>

La décision relative à l'inadmissibilité au programme a été rendue bien avant le 17 avril 1985. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner si la révision des lignes directrices crée une distinction qui équivaldrait à nier le droit à l'égalité. <sup>d</sup>

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Procureur général du Canada c. Gould*, [1984] 1 C.F. 1133 (C.A.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177.

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Kellawan c. Ministère de l'Emploi et de l'Immigration*, jugement en date du 7 décembre 1983, Division de première instance de la Cour fédérale, T-2619-83, non publié; *Mathews v. Diaz*, 426 U.S. 67 (Stevens, Associate Justice 1976).

##### AVOCATS:

*H. Schwartz* et *Barbara L. Jackman* pour la requérante.

*M. W. Duffy* pour l'intimé. <sup>i</sup>

##### PROCUREURS:

*Chiasson, Jackman*, Toronto, pour la requérante.

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

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

STRAYER J.: Two applications brought by the same applicant were argued together in this matter. One application is for an interlocutory injunction to prevent the execution of a deportation order issued against the applicant on June 8, 1984 pending the trial of an action commenced by her for a declaration that the Long Term Illegal Migrants Programme is invalid as presently constituted, and for an injunction restraining her removal until she has received full consideration under the "terms of a fair and just long term illegal migrant programme". The request for the interlocutory injunction was not pressed. The other motion, brought in the proceeding, number T-1178-85, is for *certiorari* to quash a decision taken by the respondent's officials refusing to consider the applicant's case under the Long Term Illegal Migrants Programme and for *mandamus* requiring those officials to consider her application, together with an order for prohibition prohibiting the respondent and her officials from executing the said deportation order until Irene Williams' application for consideration under the Long Term Illegal Migrants Programme has been considered.

On the principles enunciated by a majority of the Federal Court of Appeal in *Attorney General of Canada v. Gould*, [1984] 1 F.C. 1133, I do not think this would be an appropriate case for an interlocutory injunction. I think it must succeed or fail as a motion for the prerogative relief described above. I have also concluded, however, that the applicant cannot succeed on the substance of her application, and therefore it is not a matter of great importance which remedy would be more appropriate: both depend on the same substantive issues.

The applicant was born in Jamaica in 1948. She is unmarried and has five children, all of whom apparently live in Jamaica. She arrived in Canada as a visitor for three weeks on September 29, 1979. She has apparently worked fairly regularly since that time.

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

LE JUGE STRAYER: En l'espèce, la requérante a introduit deux requêtes qui ont fait l'objet d'un même débat. Elle sollicite tout d'abord une injonction interlocutoire pour empêcher l'exécution d'une ordonnance d'expulsion rendue contre elle le 8 juin 1984 en attendant l'instruction d'une action qu'elle a intentée en vue d'obtenir un jugement déclarant que le Programme concernant les migrants illégaux de longue date est sans effet dans sa forme actuelle; elle réclame en outre une injonction interdisant son renvoi jusqu'à ce que son cas ait reçu toute l'attention voulue conformément aux [TRA-DUCTION] «termes d'un programme équitable et juste concernant les migrants illégaux de longue date». On n'a pas insisté sur la demande d'injonction interlocutoire. L'autre requête, introduite dans l'affaire portant le numéro de greffe T-1178-85, tend à obtenir un bref de *certiorari* pour annuler la décision par laquelle des préposés de l'intimé ont refusé d'examiner le cas de la requérante dans le cadre du Programme concernant les migrants illégaux de longue date, et un bref de *mandamus* enjoignant auxdits préposés d'instruire sa demande, ainsi qu'un bref de prohibition interdisant à l'intimé et à ses préposés d'exécuter ladite ordonnance d'expulsion jusqu'à ce que sa demande d'examen fondée sur le Programme concernant les migrants illégaux de longue date ait été instruite.

Compte tenu des principes énoncés par la Cour d'appel fédérale à la majorité dans *Procureur général du Canada c. Gould*, [1984] 1 C.F. 1133, je ne pense pas qu'il y ait lieu d'accorder une injonction interlocutoire. Que la demande soit accueillie ou non, ce sera à titre de requête visant à obtenir le bref de prerogative ci-dessus décrit. J'ai également conclu cependant que, quant au fond, la demande de la requête ne peut être accueillie; en conséquence, il importe peu de savoir si tel ou tel recours est plus approprié: les deux redressements dépendent des mêmes questions de fond.

La requérante est née à la Jamaïque en 1948. Elle est mère célibataire de cinq enfants qui, semble-t-il, vivent tous là-bas. Elle est arrivée au Canada le 29 septembre 1979 à titre de visiteuse, pour un séjour de trois semaines. Apparemment, elle travaille assez régulièrement depuis cette date.

In July, 1983 the Minister of Employment and Immigration released guidelines for a Long Term Illegal Migrants Programme. This involved the establishment of a committee of senior officials at national headquarters of the Commission, which committee was assigned the task of automatically reviewing the situations of a certain category of illegal migrants. This category included all such persons who had remained "underground", that is without detection by officials, for five years or more prior to apprehension or seeking consideration under this programme. As explained to me, the result of favourable consideration by the committee would be a recommendation that the Minister exercise his discretion under section 37 of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52] to issue a permit allowing such a person to come into or remain in Canada. If there was already a removal order made against such person then by subsection 37(2) the Minister could not issue a permit until such person was removed. In such cases, at least those in the Toronto area, the person would undertake what is known as the "Buffalo shuffle": that is, he would go to Buffalo, thus complying with the removal order, and then be provided with the Minister's permit for re-entry to Canada. Persons given Minister's permits under such circumstances could then be granted, through the exercise by the Governor in Council of its regulation-making power under section 115 of the *Immigration Act, 1976*, an exemption from the requirement of section 9 of that Act that applications for landing must be made from outside the country.

After the announcement of this programme, the applicant herein sought the advice of a lawyer late in 1983 as to whether she would be able to make application under the programme. She was advised by her lawyer that, as the programme then stood, she was not eligible to apply until she had been in Canada five years. As a result she did not make any application. On May 29, 1984 she was apprehended by Immigration officers. She was ordered deported on June 8, 1984. She sought judicial review of this order in the Federal Court

En juillet 1983, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a publié des lignes directrices relatives au Programme concernant les migrants illégaux de longue date, ce qui a nécessité la mise sur pied d'un comité composé d'agents supérieurs à l'administration centrale de la Commission, lequel comité s'est vu attribuer la tâche d'examiner automatiquement les cas d'une certaine catégorie de migrants illégaux. Appartiennent à cette catégorie toutes les personnes qui étaient restées dans la «clandestinité», c'est-à-dire sans être découvertes par des agents, pendant cinq ans ou plus avant d'être arrêtées ou de demander l'examen de leur cas en vertu de ce programme. Selon l'explication qu'on m'a donnée, si le Comité examine favorablement le cas d'une personne, il recommandera au Ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 37 de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52] et de délivrer un permis autorisant cette personne à entrer au Canada ou à y demeurer. Si une ordonnance de renvoi a déjà été rendue contre cette personne, alors, en vertu du paragraphe 37(2), le Ministre ne saurait délivrer de permis avant le renvoi de ladite personne. En pareils cas, du moins pour ceux qui se produisent dans la région torontoise, la personne recourt à ce qu'on appelle le «*Buffalo shuffle*»: c'est-à-dire qu'elle se rend à Buffalo, ce qui satisfait à l'ordonnance de renvoi, pour se voir délivrer ensuite le permis ministériel l'autorisant à entrer de nouveau au Canada. Les personnes munies de permis ministériels dans ces circonstances peuvent alors bénéficier d'une exemption, accordée par le gouverneur en conseil en vertu de son pouvoir de réglementation sous le régime de l'article 115 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, de l'exigence posée par l'article 9 de cette Loi, savoir que les demandes de droit d'établissement doivent être présentées à l'extérieur du Canada.

Après l'annonce de ce programme, la requérante a, vers la fin de 1983, consulté une avocate pour savoir si elle pouvait présenter une demande sous le régime de ce programme. Son avocate l'a informée que, aux termes du programme, elle n'était pas admise à faire une telle demande avant d'avoir été au Canada pendant cinq ans. Elle n'a donc pas fait de demande. Elle a été arrêtée par des agents d'immigration le 29 mai 1984 et une ordonnance d'expulsion a été rendue contre elle le 8 juin 1984. Elle a demandé à la Cour d'appel fédérale d'exa-

of Appeal which dismissed her application on November 3, 1984. She was scheduled for removal on December 14, 1984 but according to her this removal was deferred in order that Immigration officials at national headquarters could review her case to see if she qualified under the Long Term Illegal Migrants Programme. She had apparently never received any written decision from the Commission in this respect but she was called in for removal in April, 1985. Her lawyer then had conversations with Immigration Commission officials and an official in the office of the Minister, all of which indicated that the applicant had apparently been considered ineligible for the Long Term Illegal Migrants Programme because, at the time she was apprehended in May, 1984 she only had some four years and seven months of illegal residence in Canada, less than the five years then required by the programme.

In the meantime, on February 25, 1985 new guidelines were issued with respect to this programme. A cut-off date of July 3, 1985 was established. In one respect the requirements of the programme were made more stringent: to be eligible it would be necessary that the illegal migrant have made application under the programme "whether anonymously or voluntarily" prior to apprehension. In another respect it was made more generous: it would be sufficient if the illegal migrant would have been in Canada five years by the time the programme elapsed, July 3, 1985, even if he or she had not been in Canada for five years at the time of apprehension or of application under the programme.

The applicant attacks the refusal by the respondent or officials to consider the applicant's case under the Long Term Illegal Migrants Programme, on the grounds that this is a denial of rights under section 7 and section 15 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.)].

I have concluded that section 7 does not apply to this situation. There is no threat to the "life, liberty and security of the person" of the applicant here. The only matter of this nature is her alleged

miner cette ordonnance, requête que la Cour d'appel a rejetée en date du 3 novembre 1984. Son renvoi, qui était prévu pour le 14 décembre 1984, a été, selon elle, ajourné pour que des agents d'immigration de l'administration centrale examinent si elle était admissible au Programme concernant les migrants illégaux de longue date. Elle n'a jamais reçu, paraît-il, de décision écrite de la Commission à cet égard, mais on l'a convoquée en avril 1985 pour lui signifier son renvoi. Son avocate s'est alors entretenue avec des agents d'immigration de la Commission et avec un agent du bureau du Ministre. Ceux-ci ont fait savoir que la requérante aurait été jugée inadmissible en ce qui a trait au Programme concernant les migrants illégaux de longue date parce que, au moment de son arrestation en mai 1984, elle n'avait illégalement résidé au Canada que pendant quatre ans et sept mois, ce qui est moins que les cinq ans requis alors par le programme.

Entretiens, le 25 février 1985, on a établi de nouvelles lignes directrices relativement à ce programme et fixé une date limite de validité, soit le 3 juillet 1985. À certains égards, les exigences du programme sont devenues plus strictes: pour être admissible, le migrant illégal doit, avant d'être arrêté, avoir présenté sa demande fondée sur le programme [TRADUCTION] «de façon anonyme ou en donnant son identité». À d'autres égards, le programme est plus généreux: il suffit que le migrant illégal ait résidé au Canada pendant cinq ans au moment de l'expiration du programme, c'est-à-dire le 3 juillet 1985, même s'il n'a pas été au Canada pendant cinq ans à la date de son arrestation ou de sa demande fondée sur le programme.

La requérante conteste le refus par l'intimé ou par ses agents d'examiner son cas dans le cadre du Programme concernant les migrants illégaux de longue date, parce qu'il s'agit là d'une dénégation des droits prévus aux articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)].

J'ai conclu que l'article 7 ne s'applique pas à la présente situation. La «vie, la liberté et la sécurité de la personne» de la requérante à l'instance ne sont nullement menacées. Le seul problème qui

fear that she might suffer violence at the hands of the father of her three youngest children if she returns to Jamaica. While it appears to have been accepted by three judges in *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at page 207 that the fear of physical persecution by the state to which one is obliged to return may be a threat to the "security of the person", I assume that such a proposition could not be extended to cover fears of private violence which might be practiced against one by other private individuals in one's home country in violation of the laws of that country. Moreover the evidence of such fear or its justification is very slight in this case. Further, I am unable to discern any denial of fundamental justice in so far as the procedure here is concerned. It must be kept in mind that a deportation order has lawfully been made against the applicant and that such order has been reviewed by the Federal Court of Appeal. Unlike in the *Singh* case where Convention refugees, once they establish their status as such, have certain rights specified in the *Immigration Act, 1976*, the applicant here has no further rights with respect to remaining in Canada. She has been lawfully ordered deported. The procedure she now wishes to invoke is a purely discretionary one in the hope that she might be granted a Minister's permit to stay. This is not a benefit to which she is legally entitled nor is there any denial of vested rights involved. In such circumstances any requirement of fairness in the exercise of the Minister's discretion must be minimal indeed: see *Kellawan v. Ministry of Employment and Immigration*, judgment dated December 7, 1983, Federal Court, Trial Division, T-2619-83, not reported. Nor has any specific denial of fairness been established. The application was not referred to the committee because the applicant did not come within the terms of either the old or new programme and there is no dispute as to the correctness of that conclusion.

With respect to the contention that the Long Term Illegal Migrants Programme contravenes section 15 of the Charter, I should first observe that this, even if made out, could not form the basis for a writ of prohibition as requested prevent-

peut se poser est sa prétendue crainte d'être brutalisée par le père de ses trois plus jeunes enfants si elle retourne à la Jamaïque. Même si dans l'arrêt *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, à la page 207, trois juges ont semblé accepter l'idée que la crainte d'une personne d'être persécutée par le pays où elle doit retourner puisse être une menace pour «la sécurité de la personne», je présume qu'une telle idée ne peut s'étendre aux craintes d'actes de violence que d'autres individus pourraient faire subir à une personne dans son pays natal, en violation des lois de ce pays. De plus, la preuve d'une telle crainte ou sa justification est très peu convaincante en l'espèce. En outre, je ne vois aucun déni de justice fondamentale en ce qui concerne la procédure suivie en l'espèce. Il faut se rappeler qu'une ordonnance d'expulsion a été rendue contre la requérante, et que la Cour d'appel fédérale a examiné cette ordonnance. À la différence de la situation dans l'affaire *Singh* où les réfugiés au sens de la Convention, une fois qu'ils ont établi leur statut en tant que tels, bénéficient de certains droits prévus dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, la requérante à l'instance n'a pas d'autres droits pour ce qui est de demeurer au Canada. Elle a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion légale. La procédure qu'elle désire maintenant invoquer est purement discrétionnaire, et elle espère simplement obtenir un permis du Ministre l'autorisant à rester. Il ne s'agit pas d'un avantage auquel elle a droit. Il n'y a pas eu non plus dénégation de droits acquis. Dans ces circonstances, on ne doit exiger du ministre qu'un minimum d'équité lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire: voir *Kellawan c. Ministère de l'Emploi et de l'Immigration*, jugement en date du 7 décembre 1983, Division de première instance de la Cour fédérale, T-2619-83, non publié. De même, aucun déni d'équité particulier n'a été établi. La demande n'a pas été renvoyée au comité pour le motif que la requérante n'a pas satisfait aux exigences de l'ancien ou du nouveau programme, et le bien-fondé de cette conclusion n'est nullement contesté.

Quant à la prétention que le Programme concernant les migrants illégaux de longue date va à l'encontre de l'article 15 de la Charte, je devrais tout d'abord faire observer que, même si elle était bien fondée, cette prétention ne pourrait donner

ing the execution of the deportation order. Such a contention in no way brings into question the validity of the deportation order. The duty of the Minister pursuant to section 50 of the *Immigration Act, 1976* is to execute such an order and there is no basis upon which this Court can prevent the execution of a valid order once made. It remains to consider, however, whether section 15 of the Charter can be invoked to set aside the "decision" of the officers of the respondent refusing consideration of the applicant's case within the Long Term Illegal Migrants Programme and requiring them to consider her case thereunder. In my view it cannot. The evidence put before me is very imprecise as to the content and date of any "decision" taken by the respondent's officers. But it seems amply clear to me that such decision as was taken was made before April 17, 1985. This is germane to the question of whether section 15 of the Charter, which came into effect on that date, can apply. It appears to me that it cannot. In fact, it appears that the relevant criteria for determining whether the applicant was entitled to be considered by the special committee in relation to the Long Term Illegal Migrants Programme are those set out in the guidelines of July, 1983 which were not altered until February 25, 1985. In my view the critical date for determining which criteria applied was the date of apprehension of the applicant, namely May 29, 1984. According to the criteria then applicable, the mere fact that she had been apprehended before five years of illegal residence in Canada disentitled her to consideration under the programme. She was ordered deported in June, 1984 and that order was upheld by the Federal Court of Appeal in November, 1984 well before the new criteria were adopted. The deferral of her removal in December, 1984 on the understanding that her case would be reviewed to see if she might be entitled to one of the programmes for illegal migrants surely must be understood as an undertaking to consider her case within the context of criteria then being applied. I fail to see how she can assert her right to take the benefit of any changes in the law or programmes unless they are made specifically retroactive to cover her situation.

lieu au bref de prohibition demandé pour empêcher l'exécution de l'ordonnance d'expulsion. Une telle prétention ne met nullement en question la validité de l'ordonnance d'expulsion. En vertu de l'article 50 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, le Ministre doit exécuter une telle ordonnance, et rien ne permet à cette Cour d'empêcher l'exécution d'une ordonnance valide une fois celle-ci rendue. Il reste toutefois à examiner si on peut invoquer l'article 15 de la Charte pour annuler la «décision» des agents de l'intimé qui ont refusé d'examiner le cas de la requérante dans le cadre du Programme concernant les migrants illégaux de longue date, et pour leur enjoindre d'examiner son cas sous le régime de ce programme. À mon avis, on ne le peut pas. La preuve qui m'a été soumise est très imprécise quant au contenu et à la date d'une «décision» prise par les agents de l'intimé. Mais il me semble tout à fait clair que cette décision a été prise avant le 17 avril 1985. Cela nous amène à la question de savoir si l'article 15 de la Charte, qui est entré en vigueur à cette date, peut s'appliquer. Il me semble que non. En fait, les critères applicables pour déterminer si la requérante pouvait faire examiner son cas par le comité spécial relativement au Programme concernant les migrants illégaux de longue date sont, semble-t-il, exposés dans les lignes directrices de juillet 1983 qui n'ont pas été modifiées avant le 25 février 1985. À mon avis, la date décisive permettant de déterminer quel critère appliquer était la date de l'arrestation de la requérante, soit le 29 mai 1984. Selon le critère alors applicable, le simple fait pour la requérante d'avoir été arrêtée avant d'avoir résidé illégalement au Canada pendant cinq ans la prive du droit de faire examiner son cas dans le cadre du programme. En juin 1984, elle a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion, et en novembre 1984 cette ordonnance a été confirmée par la Cour d'appel fédérale bien avant l'adoption des nouveaux critères. Le fait d'ajourner son renvoi en décembre 1984 pour que son cas soit examiné et pour voir si elle pourrait bénéficier de l'un des programmes pour les migrants illégaux doit sûrement être considéré comme un engagement à examiner son cas selon les critères alors en vigueur. Je ne vois pas comment elle peut revendiquer le droit de profiter des changements apportés à la Loi ou aux programmes, à moins que ces changements ne soient expressément rétroactifs de façon à pouvoir s'appliquer à sa situation.



Even if section 15 were applicable because of the effect on the applicant which continues past the coming into force of the Charter, I do not accept that the criteria in force from July, 1983 to February, 1985 are in conflict with section 15. I am prepared to assume that a frankly discriminatory policy expressed in the guidelines for such a programme could amount to a denial of "equal benefit of the law" or "equal protection . . . of the law" as the law would thereby be achieving a discriminatory effect. But a policy which simply requires that illegal migrants must have been within the country for a fixed length of time before apprehension in order to merit consideration for a special dispensation from the normal laws is not on its face a denial of equality prohibited by section 15. Where some dividing line is essential, and the passage of time is a relevant consideration, it is not a denial of equality to fix arbitrarily a certain time limit. See, e.g., *Mathews v. Diaz*, 426 U.S. 67 (Stevens, Associate Justice 1976).

Even if the new criteria for the programme announced on February 25, 1985 should have been applied to the case of the applicant, I believe it is quite clear that her case was rejected for review before April 17, 1985 the day of the coming into force of section 15 of the Charter. In her affidavit she says "In April, I was called in for removal although I had not heard the results of the review. I was scheduled to leave Canada on April 19th, 1985. . . ." Although her affidavit is silent on the point, it is obvious that she then contacted her lawyer as she attaches to her affidavit a letter from her lawyer dated April 19, 1985 which describes various inquiries which she had made on behalf of the applicant. From all this it appears that the decision with respect to the applicant's ineligibility for the programme must have been made well before April 17 since the letter treats it as an accomplished fact. This being the case I need not consider whether the revision in the guidelines, requiring as it does that an illegal migrant must have been in contact with Immigration authorities voluntarily prior to apprehension, creates a distinction which would amount to a denial of equality within the meaning of section 15.

Même si l'article 15 s'appliquait à cause de l'effet qu'il continue de produire sur la requérante après l'entrée en vigueur de la Charte, je n'admets pas que les critères en vigueur de juillet 1983 à février 1985 soient en conflit avec l'article 15. Je suis disposé à présumer qu'une politique franchement discriminatoire exposée dans les lignes directrices pour les fins d'un tel programme pourrait équivaloir à une dénégalation du droit au «même bénéfice de la loi» ou à la «même protection . . . de la loi» puisque la loi produirait alors un effet discriminatoire. Mais une politique qui exige simplement que les migrants illégaux doivent avoir séjourné au Canada pendant une période fixe avant d'être arrêtés afin de bénéficier d'une exemption des règles normales n'est pas à première vue une dénégalation du droit à l'égalité interdite par l'article 15. Lorsqu'une ligne de démarcation s'impose et que l'écoulement du temps est un facteur pertinent, ce n'est pas nier le droit à l'égalité que de fixer arbitrairement une certaine limite de temps. Voir p. ex. *Mathews v. Diaz*, 426 U.S. 67 (Stevens, Associate Justice 1976).

Même si on aurait dû appliquer au cas de la requérante les nouveaux critères du programme annoncés le 25 février 1985, il est, à mon avis, tout à fait clair que l'examen de son cas a été rejeté avant le 17 avril 1985, date de l'entrée en vigueur de l'article 15 de la Charte. Elle affirme dans son affidavit [TRADUCTION] «On m'a convoquée en avril pour me signifier mon renvoi, bien que je n'aie pas appris les résultats de l'examen. Mon départ du Canada était prévu pour le 19 avril 1985 . . .» Bien que son affidavit n'en parle pas, il est évident que la requérante a alors pris contact avec son avocate, puisqu'elle joint à son affidavit une lettre de cette avocate en date du 19 avril 1985 qui explique les diverses demandes de renseignements qu'elle avait présentées au nom de la requérante. Il en découle, semble-t-il, que la décision relative à l'inadmissibilité de la requérante au programme doit avoir été rendue bien avant le 17 avril, puisque la lettre considère cette inadmissibilité comme un fait accompli. Cela étant, je n'ai pas à examiner si, en exigeant qu'un migrant illégal doit, avant d'être arrêté, s'être mis en rapport avec les autorités de l'immigration en leur donnant son identité, la révision des lignes directrices crée une distinction qui équivaldrait à nier le droit à l'égalité au sens de l'article 15.

The applications are therefore dismissed. The respondent is entitled to costs if she so demands.

ORDER

It is hereby ordered and adjudged that the motions for *certiorari*, *mandamus* and prohibition in T-1178-85 and the motion for an interlocutory injunction in T-801-85 be dismissed with costs to the respondent for one motion if so demanded.

Les demandes sont donc rejetées. L'intimé a droit aux dépens si tel est son désir.

ORDONNANCE

<sup>a</sup> La Cour ordonne le rejet des demandes de brefs de *certiorari*, de *mandamus* et de prohibition introduites dans le dossier T-1178-85, et de la requête en injonction interlocutoire dans le dossier T-801-85, et l'intimé aura droit aux dépens d'une requête s'il le demande.

<sup>b</sup>