

A-856-91	A-856-91
Minister of Employment and Immigration <i>(Appellant)</i>	Ministre de l'Emploi et de l'Immigration <i>(appellant)</i>
v.	a c.
Mehmet and Emine Demirtas <i>(Respondents)</i>	Mehmet et Emine Demirtas <i>(intimés)</i>
and	et
Refugee Division of the I.R.B. <i>(Mis en cause)</i>	Section du statut de la C.I.S.R. <i>(mise en cause)</i>
<i>INDEXED AS: DEMIRTAS v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (C.A.)</i>	<i>RÉPERTORIÉ: DEMIRTAS c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)</i>
Court of Appeal, Marceau, Décary and Létourneau JJ.A.—Montréal, December 3; Ottawa, December 11, 1992.	Cour d'appel, juges Marceau, Décary et Létourneau, J.C.A.—Montréal, 3 décembre; Ottawa, 11 décembre 1992.
<i>Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Immigration inquiry process — Respondents found not Convention refugees by M.E.I. in 1987 — Applied to Immigration Appeal Board for redetermination — Case repeatedly adjourned — Act amended in 1988 — New Board, transitional provisions for claims pending before former Board — Trial Judge quashing letter advising case to be heard by new Board — Whether respondents entitled to benefit of Refugee Claimants Designated Class Regulations — Interpretation of s. 41 of amending legislation — Respondents' claims subject to s. 48 — No legitimate expectation claims processed under backlog system arising from statement by M.E.I. — Merely method of distributing information — Intention of Parliament found in legislation.</i>	d <i>Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Processus d'enquête en matière d'immigration — En 1987, le M.E.I. conclut que les intimés ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention — Ceux-ci demandent à la Commission d'appel de l'immigration de réexaminer leurs demandes — L'affaire est ajournée à maintes reprises — La Loi est modifiée en 1988 — Une nouvelle Commission est créée et un régime transitoire est prévu pour les demandes en attente devant l'ancienne Commission — Le juge de première instance a annulé la lettre informant que la cause devait être entendue par la nouvelle Commission — Les intimés ont-ils droit de se prévaloir du Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié? — Interprétation de l'art. 41 de la loi modificative — Les demandes des intimés sont soumises à l'art. 48 — Ceux-ci n'ont aucune attente légitime à ce que leurs demandes soient examinées en vertu du système d'élimination de l'arriéré en se fondant sur une déclaration du M.E.I.</i>
<i>Judicial review — Prerogative writs — M.E.I. appealing T.D. decision granting certiorari, mandamus, prohibition as to letter advising redetermination of Convention refugee claim denial to be heard by new Board under 1988 amending legislation — Letter not "decision" reviewable by certiorari — Doctrine of legitimate expectation inapplicable where Minister making statement, couched in generalities, containing only general indication of new policies — Legislation representing intention of Parliament — Doctrine inapplicable where implementation of promise interfering with statutory duty.</i>	e <i>L'affaire est ajournée à maintes reprises — La Loi est modifiée en 1988 — Une nouvelle Commission est créée et un régime transitoire est prévu pour les demandes en attente devant l'ancienne Commission — Le juge de première instance a annulé la lettre informant que la cause devait être entendue par la nouvelle Commission — Les intimés ont-ils droit de se prévaloir du Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié? — Interprétation de l'art. 41 de la loi modificative — Les demandes des intimés sont soumises à l'art. 48 — Ceux-ci n'ont aucune attente légitime à ce que leurs demandes soient examinées en vertu du système d'élimination de l'arriéré en se fondant sur une déclaration du M.E.I.</i> g <i>Celle-ci n'est qu'une mesure de diffusion de l'information — Il faut s'en remettre à la législation pour connaître l'intention du Parlement.</i>
	h <i>Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a interjeté appel de la décision d'un juge de la Section de première instance qui a accordé des brefs de certiorari, de mandamus et de prohibition relativement à la lettre informant que le réexamen du rejet de la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention devait être entendu par la nouvelle Commission en vertu de la loi modificatrice de 1988 — La lettre ne constitue pas une «décision» révisable par certiorari — La doctrine de l'attente légitime ne s'applique pas lorsque le ministre fait une déclaration couchée en des termes généraux contenant seulement une indication générale des nouvelles politiques — Il faut s'en remettre à la législation qui représente l'intention du Parlement — La doctrine de l'attente légitime ne s'applique pas lorsque la réalisation de la promesse est en contradiction avec les obligations imposées par la loi.</i>
	i <i>La lettre ne constitue pas une «décision» révisable par certiorari — La doctrine de l'attente légitime ne s'applique pas lorsque le ministre fait une déclaration couchée en des termes généraux contenant seulement une indication générale des nouvelles politiques — Il faut s'en remettre à la législation qui représente l'intention du Parlement — La doctrine de l'attente légitime ne s'applique pas lorsque la réalisation de la promesse est en contradiction avec les obligations imposées par la loi.</i>
	j <i>La doctrine de l'attente légitime ne s'applique pas lorsque la réalisation de la promesse est en contradiction avec les obligations imposées par la loi.</i>

This was an appeal from the trial judgment quashing the decision of the Director of the Canada Immigration Centre (Refugee Backlog) that the Immigration and Refugee Board was seized of the respondents' claims, ordering the Minister to hold a hearing to determine whether there existed a credible basis to their refugee claims and, if so, to process the claims under the *Refugee Claimants Designated Class Regulations*. The Trial Judge also held that the respondents had a legitimate expectation that their refugee claims would be processed under the backlog system. The respondents had arrived in Canada in 1986. When their Convention refugee claims were rejected, they applied for a redetermination thereof in 1987. A hearing date was set for February, 1988, but was adjourned several times. The *Immigration Act* was amended in 1988 to create a new Immigration and Refugee Board. Transitional provisions applied to claims awaiting hearing and cases pending before the former Board. The new Board informed the respondents that it was seized of their claims. The respondents sought to have their claims dealt with as part of the backlog, but the Director referred them to the transitional provisions and informed them that the new Board was seized of their claims.

Held, the appeal should be allowed.

The Director's decision was not reviewable by *certiorari*. A mere informational letter from an administrative official in which, in reply to a request made to him, he draws the correspondent's attention to the existence of transitional legislative provisions and to the fact that a new quasi-judicial body was seized of the matter, is not a "decision", much less a decision which granted or denied rights. Any challenge to the Board's jurisdiction should have been made before the Board.

The purpose of *Immigration Act*, section 41 is to identify those refugee claims which may be determined by the Refugee Division to which the scheme provided in sections 42 and 43 applies. Subparagraph 41(b)(iii) deals with the class of persons excluded from the operation of section 41. The respondents met all four conditions in subparagraph 41(b)(iii). Their claims were subject to the scheme established by section 48.

The doctrine of legitimate expectation did not apply. The Minister's statement concerning measures to examine refugee claims made before January 1, 1989 and the accompanying information document on backlog procedures was merely a method of distributing information. The legislation contains the substance of Parliament's intention and how it is to be applied. To rely on the doctrine, the respondents had to establish that promises were made to them by an administrative authority. In fact, the Minister's statement and the accompanying information document, while couched in generalities, excluded the respondents from the backlog process. Moreover, for the doctrine of legitimate expectation to apply, there must

Il s'agissait de l'appel d'un jugement de la Section de première instance qui annulait la décision du Directeur du Centre d'immigration du Canada (Suppression de l'arriéré des revendications) portant que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié était saisie des revendications des intimés, et enjoignait au ministre de tenir une audience afin de déterminer s'il existait un minimum de fondement à leurs revendications du statut de réfugié, et dans l'affirmative, d'examiner ces demandes en vertu du *Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié*. Le juge de première instance a également conclu que les intimés avaient une attente légitime à ce que leurs demandes de statut de réfugié soient examinées en vertu du système d'élimination de l'arriéré. Les intimés sont arrivés au Canada en 1986. Lorsque leurs revendications du statut de réfugié ont été rejetées, ils ont demandé en 1987 le réexamen de leurs demandes. L'audition a été fixée au mois de février 1988, mais elle a été ajournée à maintes reprises. La *Loi sur l'immigration* a été modifiée en 1988 afin de créer une nouvelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Un régime transitoire s'appliquait aux demandes en attente et aux causes pendantes devant l'ancienne Commission. La nouvelle Commission a informé les intimés qu'elle était saisie de leurs demandes. Les intimés ont demandé que leurs demandes soient examinées dans le cadre de l'arriéré des revendications, mais le Directeur a attiré leur attention sur les dispositions transitoires et les a informés que la nouvelle Commission était saisie de leurs demandes.

Arrêt: l'appel doit être accueilli.

La décision du Directeur n'était pas révisable par voie de *certiorari*. Une simple lettre d'information d'un fonctionnaire par laquelle, en réponse d'une demande qui lui est faite, il attire l'attention du correspondant sur l'existence de dispositions législatives transitoires et sur le fait qu'un nouvel organisme quasi-judiciaire était saisi du litige, ne constitue pas une «décision» ou encore moins une décision attributive ou négative de droits. Toute contestation de la juridiction de la Commission aurait dû se faire devant celle-ci.

L'article 41 de la *Loi sur l'immigration* a pour but d'identifier les revendications du statut de réfugié qui sont recevables par la section du statut et auxquelles s'applique le régime des articles 42 et 43. Le sous-alinéa 41(b)(iii) vise une catégorie de personnes qui sont exclues du champ d'application de l'article 41. Les intimés ont satisfait aux quatre conditions du sous-alinéa 41(b)(iii). Leurs demandes étaient soumises au régime prévu par les dispositions de l'article 48.

La doctrine de l'attente légitime ne s'appliquait pas. La déclaration ministérielle concernant les mesures visant à examiner les revendications du statut de réfugié présentées avant le premier janvier 1989 et le document d'information sur l'élimination de l'arriéré annexé à cette déclaration n'étaient qu'une mesure de diffusion de l'information. La législation contient la teneur de l'intention du Parlement ainsi que ses modalités d'application. Pour se prévaloir de la doctrine de l'attente légitime, les intimés devaient établir qu'ils avaient fait l'objet de promesses de la part d'une autorité administrative. En fait, la déclaration ministérielle ainsi que le document d'information l'accompagnant, bien que couchés en des termes

be no statutory bar. Sections 41 and 48 clearly preclude the respondents' claims.

généraux, excluait les intimés du processus d'élimination de l'arriéré. En outre, pour que la doctrine de l'attente légitime puisse jouer, il faut qu'il n'y ait pas d'empêchement prévu par une loi. En vertu des articles 41 et 48, les revendications du statut des intimés étaient manifestement irrecevables.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Act to amend the Immigration Act and to amend other Acts in consequence thereof, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, ss. 41, 42, 43, 48. **b**
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2.
Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172.
Refugee Claimants Designated Class Regulations, SOR/90-40. **c**

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 41, 42, 43, 48.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2.
Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs de statut de réfugié, DORS/90-40.
Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Bendahmane v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1989] 3 F.C. 16; (1989), 61 D.L.R. (4th) 313; 26 F.T.R. 122 (note); 8 Imm. L.R. (2d) 20; 95 N.R. 385 (C.A.); *Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 A.C. 629 (P.C.). **d**

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES

Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1989] 3 C.F. 16; (1989), 61 D.L.R. (4th) 313; 26 F.T.R. 122 (remarque); 8 Imm. L.R. (2d) 20; 95 N.R. 385 (C.A.); *Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 A.C. 629 (P.C.).

APPEAL from trial judgment ([1991] 3 F.C. 489; (1991), 47 F.T.R. 139; 15 Imm. L.R. (2d) 144 (T.D.)) quashing the Director of Immigration Centre's decision that the Immigration and Refugee Board was seized of the respondents' claims, ordering the Minister to hold a hearing to determine if the respondents had a credible basis to their refugee claims and to process the claims under the *Refugee Claimants Designated Class Regulations*. Appeal allowed.

APPEL interjeté de la décision d'un juge de la Section de première instance ([1991] 3 C.F. 489; (1991), 47 F.T.R. 139; 15 Imm. L.R. (2d) 144 (1^{re} inst.)) qui annulait la décision du Directeur du centre d'immigration, portant que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié était saisie des revendications des intimés et enjoignait au ministre de tenir une audience afin de déterminer s'il existait un minimum de fondement à leurs revendications du statut de réfugié et d'examiner ces demandes en vertu du *Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs de statut de réfugié*. Appel accueilli. **e**

COUNSEL:

Joanne Granger for appellant.
William Sloan for respondents.

AVOCATS:

Joanne Granger pour l'appellant.
William Sloan pour les intimés.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
William Sloan, Montréal, for respondents.

PROCUREURS :

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant.
William Sloan, Montréal, pour les intimés.

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

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LÉTOURNEAU J.A.:

LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A.:

The proceedings

This is an appeal from a decision of a Judge of the Trial Division [[1991] 3 F.C. 489] allowing the applications for *certiorari*, *mandamus* and prohibition. In those proceedings, the Judge quashed, in his words, the decision of the Director of the Canada Immigration Centre (Refugee Backlog). He ordered the Minister of Employment and Immigration to hold a hearing to determine if the respondents' refugee claim had a credible basis and, if so, to process their claim under the *Refugee Claimants Designated Class Regulations* [SOR/90-40]. Finally, he enjoined the Immigration and Refugee Board from holding a hearing into the respondents' refugee claim until the order had been complied with by the Minister.

Facts

The respondents arrived in Canada in September 1986 from Turkey and applied for refugee status. The inquiry was opened the following month and was adjourned to January 27, 1987. On that date, the respondents were examined under oath, and on September 15, 1987, the Minister of Employment and Immigration decided that the respondents were not Convention refugees.

On October 1, 1987, the respondents applied to the Immigration Appeal Board for a redetermination of their claims. The hearing of the case was set for February 11, 1988, and adjourned on a number of occasions, sometimes at the request of the respondents, and sometimes on consent of the parties while awaiting a decision of another case pending before this Court.

On June 11, 1990, the respondents were informed by the new Immigration and Refugee Board that their claims were still pending and that they would be placed on the list for the next hearings. It must be noted that in 1988, the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, was amended [R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28] to replace the former Immigration Appeal

La procédure

Il s'agit d'un appel d'une décision d'un juge de la Section de première instance [[1991] 3 C.F. 489] accueillant des demandes en *certiorari*, *mandamus* et prohibition. Par ces procédures, le juge casse, selon ses termes, la décision du directeur du Centre d'Immigration Canada S.A.R. (Suppression de l'arriéré des revendications). Il enjoint au ministre de l'Emploi et de l'Immigration de tenir une audience afin de déterminer si la revendication du statut de réfugié des intimés a un minimum de fondement et, dans l'affirmative, d'examiner cette revendication en vertu du *Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs de statut de réfugié* [DORS/90-40]. Enfin, il interdit à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de tenir une audience sur la demande de statut de réfugié faite par les intimés avant que le ministre n'ait satisfait à l'ordonnance émise contre lui.

Les faits

Les intimés arrivent au Canada en septembre 1986, en provenance de Turquie, et font une demande de statut de réfugié. L'enquête débute le mois suivant et est ajournée au 27 janvier 1987. À cette date, les intimés déposent sous serment et, le 15 septembre 1987, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration décide que les intimés ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention.

Le 1^{er} octobre 1987, les intimés demandent à la Commission d'appel de l'immigration de réexaminer leurs demandes. L'audition de la cause, fixée au 11 février 1988, est ajournée à maintes reprises, tantôt à la demande des intimés, tantôt du consentement des parties en attendant une décision dans une autre affaire pendante devant notre Cour.

Le 11 juin 1990, les intimés sont informés par la nouvelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié que leurs demandes sont toujours pendantes et qu'elles seront placées au rôle des prochaines audiences. Il faut dire qu'en 1988, des modifications [L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28] apportées à la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, ont rem-

Board with a new Board, and to establish transitional provisions for claims awaiting hearing and cases pending before the former Board.

On July 4, 1990, counsel for the respondents wrote to Louis Grenier, the Director of the Backlog C.I.C., who was in charge of the Section responsible for backlog clearance, asking him to transfer the respondents' files to that Centre so that they could be processed along with all the other delayed cases.

On July 11, 1990, Mr. Grenier drew the attention of counsel for the respondents to the transitional provisions set out in the amending Act, and informed him that under those provisions the new Board was now seized of his clients' claims. There followed the proceedings before this Court, which were commenced on October 25, 1990 by a notice of motion under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] and ultimately led to this appeal.

Grounds of appeal

The appellant argued against the decision of the Trial Judge that the Trial Judge misunderstood the nature of the action taken by the Director of the Backlog C.I.C., the legislative provisions which applied to the respondents' claims under the transitional measures adopted and, finally, the applicability of the doctrine of legitimate expectation to the case. I shall examine each of these arguments in order.

The decision of the Director of the Backlog C.I.C.

The appellant contended that the Trial Judge erred in law by describing the letter of July 11, 1990, from the Director of the C.I.C. to counsel for the respondents as a "decision" reviewable by *certiorari*, and I believe that he is correct. Even if I were to take a very open-minded approach, I am unable to see how we could describe a mere informational letter from an administrative official in which, in reply to a request made to him, he draws his correspondent's attention to the existence of transitional legislative provisions and to the fact that a new quasi-judicial body was already seized of the cases which the corre-

placé l'ancienne Commission d'appel de l'immigration par une nouvelle Commission et ont aussi prévu un régime transitoire pour les demandes en attente et les causes pendantes devant l'ancienne Commission.

^a Le 4 juillet 1990, le procureur des intimés écrit à M. Louis Grenier, directeur du Centre d'Immigration Canada S.A.R., responsable de la section chargée de disposer de l'arriéré des revendications (*back log*), pour lui demander de faire transférer les dossiers des intimés au Centre pour qu'ils y soient traités avec tous les autres cas de retard.

^c Le 11 juillet 1990, M. Grenier attire l'attention du procureur des intimés sur les dispositions transitoires édictées par la loi modificatrice et l'informe qu'en vertu de ces dispositions, la nouvelle Commission est maintenant saisie des demandes de ses clients. De là s'ensuivent les procédures devant notre Cour, lesquelles débutèrent le 25 octobre 1990 par un avis de requête en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7] pour déboucher sur le présent appel.

^e Les motifs d'appel

^f L'appelant allègue à l'encontre de la décision du juge de première instance que ce dernier s'est mépris sur la nature du geste posé par le directeur du Centre d'Immigration Canada S.A.R., sur le régime légal applicable aux demandes des intimés suite aux mesures transitoires adoptées et enfin sur l'applicabilité en l'espèce de la doctrine de l'attente légitime. ^g J'examinerai dans l'ordre chacune de ces allégations.

La décision du directeur du Centre d'Immigration Canada S.A.R.

^h L'appelant soutient que le juge de première instance a erré en droit en qualifiant de «décision» révisable par *certiorari* la lettre du 11 juillet 1990 du directeur du Centre adressée au procureur des intimés et je crois qu'il a raison. Même en faisant preuve ⁱ d'une grande ouverture d'esprit, je n'arrive pas à voir comment l'on peut qualifier de «décision», par surcroît attributive ou négative de droits, une simple lettre d'information d'un fonctionnaire administratif par laquelle, en réponse à une demande qui lui est faite, il attire l'attention de son correspondant sur l'existence de dispositions législatives transitoires et sur le fait

spondent wished to have transferred, as a “decision”, and moreover a decision which granted or denied rights. In addition, in the days preceding the exchange of correspondence between the Director and counsel for the respondents, the new Immigration and Refugee Board had already informed the respondents that it was seized of their claims and that it was preparing to set a date for hearing. If counsel for the respondents intended to challenge the Board’s jurisdiction over his clients’ claims, he should have done so by making an objection before the Board and not by making a request to an official to transfer the files to another section.

Legislative provisions which apply to the respondents’ claims

The respondents repeated on appeal the argument which they successfully made at trial. They contended that they were entitled to a hearing before an adjudicator and a member of the Refugee Division to determine whether their claims had a credible basis and, if so, that they were entitled to the benefit of the *Refugee Claimants Designated Class Regulations*.¹ Under those Regulations, a person who is a member of the refugee claimants designated class may make an application for landing and is also exempt from certain requirements of the *Immigration Regulations, 1978* [SOR/78-172]. It is these benefits of this scheme that the respondents wish to avail themselves of. In order to determine what their rights are in this respect, we must first interpret section 41 of the *Act to amend the Immigration Act and to amend other Acts in consequence thereof*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28.

With respect, I believe that the Trial Judge misunderstood the manner in which section 41, and particularly subparagraph 41(b)(iii), which reads as follows, should be interpreted:

41. Notwithstanding any provision of the said Act, the following persons, being persons who claim to be Convention refugees, are eligible to have their claims determined by the Refugee Division:

(a) every person who, on the commencement day, is the subject of an inquiry that is in adjournment pursuant to subsec-

qu’un nouvel organisme quasi-judiciaire est déjà saisi des dossiers que le correspondant veut voir transférer. D’ailleurs la nouvelle Commission de l’immigration et du statut de réfugié, dans les jours précédant l’échange de correspondance entre le directeur et le procureur des intimés, avait déjà informé les intimés qu’elle était saisie de leurs demandes et qu’elle s’apprêtait à fixer une date d’audition. Si le procureur des intimés entendait contester la juridiction de la Commission sur les demandes de ses clients, il se devait de le faire par objection présentée devant celle-ci et non par une demande à un fonctionnaire de faire transférer les dossiers dans un autre département.

Le régime légal applicable aux demandes des intimés

Les intimés reprennent en appel la prétention qu’ils ont soutenue avec succès en première instance. Ils allèguent qu’ils ont droit à une audition devant un arbitre et un membre de la section du statut aux fins de déterminer si leurs revendications ont un minimum de fondement, et le cas échéant, qu’ils ont le droit de se prévaloir du *Règlement sur la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié*¹. En vertu de ce Règlement, la personne qui fait partie de la catégorie admissible de demandeurs du statut de réfugié peut présenter une demande de droit d’établissement et est aussi exemptée de certaines exigences du *Règlement sur l’immigration de 1978* [DORS/78-172]. Ce sont les avantages de ce régime dont les intimés veulent se prévaloir. Pour déterminer leurs droits à cet égard, il faut d’abord se livrer à une interprétation de l’article 41 de la *Loi modifiant la Loi sur l’immigration et d’autres lois en conséquences*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28.

Avec respect, je crois que le juge de première instance s’est mépris sur l’interprétation à donner à l’article 41 et particulièrement le sous-alinéa 41(b)(iii) qui se lit comme suit:

41. Malgré toute disposition contraire de la nouvelle loi, la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention est recevable par la section du statut si l’intéressé se trouve dans l’une ou l’autre des situations suivantes:

a) l’enquête dont, à la date de référence, il fait l’objet a été ajournée conformément au paragraphe 44(1) de l’ancienne

¹ SOR/90-40, December 27, 1989.

¹ DORS/90-40, 27 décembre 1989.

tion 44(1) of the former Act and whose claim has not then been determined by the Minister under subsection 44(4) of the former Act;

(b) every person who, on the commencement day, is the subject of an inquiry that is in adjournment pursuant to subsection 44(1) of the former Act and who has then been determined by the Minister under subsection 44(4) of the former Act not to be a Convention refugee, other than a person

(i) who has not applied under subsection 68(1) of the former Act for a redetermination of the claim within the time limited therefor, where that time has expired before the commencement day,

(ii) whose application under subsection 68(1) of the former Act for a redetermination of the claim has been dismissed for want of perfection before the commencement day,

(iii) whose application under sub-section 68(1) of the former Act for a redetermination of the claim is to be dealt with by the former Board under section 48, or

(iv) who, following an oral hearing before the former Board, was before the commencement day found not to be a Convention refugee on an application under subsection 68(1) of the former Act; and

(c) every person who, on the commencement day, is or, before the commencement day, was the subject of an inquiry that was resumed pursuant to subsection 45(1) of the former Act, other than a person described in subparagraph (b)(i), (ii) or (iv).

It must be noted that the drafting of the French version, which is mysterious, not to say surprising in terms of the principles of legislative drafting, makes it even more difficult to interpret.

The purpose of section 41 is to identify those refugee claims which, notwithstanding the new Act, may be determined by the Refugee Division, to which the scheme provided in sections 42 and 43 applies, and those claims which may not. The divergent interpretations proposed by the appellant and by the respondents involve subparagraph (b)(iii) of section 41. This subparagraph deals with a class of persons who are excluded from the operation of section 41, and whose claims may therefore not be heard under that section.

In order for a claimant to fall within the terms of subparagraph 41(b)(iii), he or she must meet the following conditions on the commencement date referred to in the provision, that is, January 1, 1989:

1. The claimant has been determined not to be a refugee by the Minister

loi et le ministre n'a pas encore, aux termes du paragraphe 44(4) de cette loi, rendu sa décision;

b) l'enquête dont, à la date de référence, il fait l'objet a été ajournée conformément au paragraphe 44(1) de l'ancienne loi et, le ministre lui ayant refusé le statut, rien de ce qui suit ne s'applique à son cas:

(i) omission de présenter, aux termes du paragraphe 68(1) de l'ancienne loi, une demande de réexamen à l'ancienne Commission dans le délai fixé et expiration du délai avant la date de référence,

(ii) rejet de la demande de réexamen avant la date de référence au motif que celle-ci était incomplète,

(iii) application de l'article 48 à la demande de réexamen,

(iv) refus du statut après l'audition tenue par l'ancienne Commission, avant la date de référence, sur la demande de réexamen;

c) l'enquête dont il fait l'objet à la date de référence ou dont il faisait l'objet avant cette date a été reprise conformément au paragraphe 45(1) de l'ancienne loi et il n'est pas visé par les sous-alinéas b)(i), (ii) ou (iv).

Il faut dire que la rédaction sibylline de la version française, pour ne pas dire surprenante par rapport aux principes de légistique, contribue à en accroître les difficultés d'interprétation.

L'article 41 a pour but d'identifier les revendications du statut de réfugié qui, malgré la nouvelle loi, sont recevables par la Section du statut et auxquelles s'applique le régime des articles 42 et 43 et les revendications qui ne le sont pas. La divergence d'interprétation entre l'appelant et les intimés porte sur le sous-alinéa 41b)(iii). Ce sous-alinéa vise une catégorie de personnes qui sont exclues du champ d'application de l'article 41 et dont la revendication n'est donc pas recevable en vertu de cet article.

Pour qu'un revendicateur soit visé par le sous-alinéa 41b)(iii), il faut que les conditions suivantes soient satisfaites à la date de référence dont fait état la disposition, soit au 1^{er} janvier 1989:

1. le revendicateur s'est vu refuser le statut de réfugié par le ministre

2. the claimant has made an application for redetermination of his or her refugee claim under subsection 68(1) of the former *Immigration Act*

3. the inquiry pursuant to the application for redetermination is in adjournment under subsection 44(1) of the former *Immigration Act*;

4. the application for redetermination is still pending before the former Board.

The respondents meet each of the conditions for exclusion under subparagraph 41(b)(iii) and accordingly they are not eligible to have their refugee claims determined under section 41. Their claims are, rather, subject to the provisions of the scheme established by section 48 of the Act to amend the Immigration Act, which provides that applications which are before the former Board and not disposed of by that Board on December 31, 1989 shall be reheard by the Refugee Division in accordance with the new Act.

Accordingly, the respondents are not entitled to the hearing provided for in sections 42 and 43 before an adjudicator and a member of the Refugee Division to determine whether their claims have a credible basis.

Applicability of the doctrine of legitimate expectation

The Trial Judge also concluded that the respondents in this case had a legitimate expectation that their refugee claims would be processed under the backlog system. The respondents were among the approximately 85,000 claimants whose claims had not yet been finally determined when the *Immigration Act* was amended. They based their arguments in respect of this legitimate expectation on a statement by the Minister of Employment and Immigration dated December 28, 1988, in which the Minister announced that measures were being taken to examine refugee claims made before January 1, 1989.

Attached to this statement by the Minister was an information document on backlog procedures, with a brief description of the process.² As might be

² See Appeal Book, p. 16 *et seq.*

2. il a fait, en vertu du paragraphe 68(1) de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, une demande de réexamen de sa demande de statut de réfugié

3. l'enquête sur la demande de réexamen a été ajournée en vertu du paragraphe 44(1) de l'ancienne *Loi sur l'immigration*

4. la demande de réexamen était encore pendante devant l'ancienne Commission.

Les intimés rencontrent chacune des conditions d'exclusion du sous-alinéa 41b)(iii) et en conséquence leur demande de statut de réfugié est irrecevable en vertu de l'article 41. Celle-ci est plutôt soumise au régime prévu par les dispositions de l'article 48 de la Loi modifiant la Loi sur l'immigration, lequel prévoit que les demandes dont est saisie l'ancienne Commission et sur lesquelles elle n'a pas adjugé au 31 décembre 1989 sont entendues de nouveau par la Section du statut conformément à la nouvelle Loi.

En conséquence, les intimés n'ont pas droit à l'audience prévue par les articles 42 et 43 devant un arbitre et un membre de la Section du statut pour faire déterminer si leur revendication a un minimum de fondement.

Applicabilité de la doctrine de l'attente légitime

Le juge de première instance a également conclu que les intimés avaient en l'espèce une attente légitime à ce que leurs demandes de statut de réfugié soient examinées en vertu du système d'élimination de l'arriéré. Les intimés se trouvaient au nombre des quelques 85 000 demandeurs dont les revendications n'avaient pas encore fait l'objet d'une adjudication définitive lorsque la *Loi sur l'immigration* fut modifiée. Ils fondent leurs prétentions quant à cette attente légitime sur une déclaration ministérielle du 28 décembre 1988. Dans cette déclaration, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration annonçait que des mesures étaient prises pour examiner les revendications du statut de réfugié présentées avant le 1^{er} janvier 1989.

À cette déclaration ministérielle était annexé un document d'information sur l'élimination de l'arriéré avec une description sommaire du processus².

² Voir dossier d'appel aux p. 16 et s.

expected, this press release and the six attached pages do not claim to determine the individual outcome of the approximately 85,000 cases awaiting decision. At most, they contain only a general indication of the new policies in this respect, and the information document concludes that the method used to clear the claims backlog is consistent with the principles of the new legislative measures adopted. It is clear that the Minister's statement is merely a method of distributing information and that we must look to the legislation, which represents the definitive intention of Parliament in the matter, if we wish to ascertain its exact substance and the manner in which it is to be applied.

In order for the respondents to be able to rely on the doctrine of legitimate expectation, they must first be able to establish that promises were made to them by an administrative authority.³ If we read the Minister's statement on which the respondents rely, together with the information document which accompanied it, we find, without even referring to the legislative provisions, that these two documents, which are couched in generalities, exclude the respondents from the backlog process of which they are now claiming the benefit.

In fact, the information document, entitled "Backlog Clearance", identifies four groups of claimants. The respondents are wrong in claiming to belong to group 1 or 2. Group 1 covers persons who have been in Canada since May 1986, while the respondents did not arrive in the country until September 1986. Group 2 refers to persons who hold Minister's permits, which the respondents do not have.

The respondents may well have acquired a hope for a happy outcome to their situation when the measures taken by the government to solve the refugee backlog were announced. However, hope for a happy outcome must not be confused with legitimate expectation of a specific treatment. I find it impossible to see in the Minister's statement of December 28, 1988 any promise made to the respondents, let alone a promise that, as they now claim, they would have a

³ *Bendahmane v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 3 F.C. 16 (C.A.); *Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 A.C. 629 (P.C.).

Comme on peut s'y attendre, ce communiqué de presse et les six pages qui y sont annexées ne prétendent pas régler le sort individuel des quelques 85 000 cas en attente. Tout au plus ne contiennent-ils qu'une indication générale des nouvelles politiques en la matière et le document d'information conclut que la méthode retenue pour éliminer l'arriéré des demandes est conforme aux principes des nouvelles mesures législatives adoptées. Il est évident que la déclaration ministérielle n'est qu'une mesure de diffusion de l'information et qu'il faut s'en remettre à la législation qui représente l'intention définitive du Parlement sur le sujet si l'on veut en obtenir la teneur exacte et en connaître les modalités d'application.

Pour que les intimés puissent se prévaloir de la doctrine de l'attente légitime, il faut d'abord qu'ils puissent établir qu'ils ont fait l'objet de promesses de la part d'une autorité administrative³. Or, une lecture de la déclaration ministérielle sur laquelle se fondent les intimés ainsi que du document d'information qui l'accompagnait permet de constater, sans même faire référence aux dispositions législatives, que ces deux documents couchés en des termes généraux excluent les intimés du processus d'élimination de l'arriéré dont ils se réclament aujourd'hui.

De fait, le document d'information intitulé «Élimination de l'arriéré» identifie quatre groupes de revendicateurs. C'est à tort que les intimés revendiquent leur appartenance aux groupes 1 ou 2. Le groupe 1 vise les personnes qui sont au Canada depuis mai 1986 alors que les intimés ne sont arrivés au pays qu'en septembre 1986. Le groupe 2 se réfère aux personnes qui sont titulaires d'un permis du ministre alors que les intimés n'en détiennent pas.

Les intimés peuvent bien avoir fondé l'espoir d'un dénouement heureux de leur sort lorsqu'il fut fait mention des mesures prises par le gouvernement pour solutionner l'arriéré des revendications. Mais il ne faut pas confondre l'espoir d'un dénouement heureux et l'attente légitime d'un traitement spécifique. Il m'est impossible de voir dans la déclaration ministérielle du 28 décembre 1988 une quelconque promesse faite aux intimés, encore moins une promesse qu'ils

³ *Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 3 C.F. 16 (C.A.); *Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 A.C. 629 (P.C.).

hearing to determine whether their claims had a credible basis.

In my humble opinion, it was neither legitimate nor reasonable for the respondents to infer from the government's intention to deal with refugee cases awaiting hearing on January 1, 1989 (an intention expressed in the Minister's statement of December 28, 1988) a promise that their pending case would be dealt with in accordance with a particular and definite aspect of a process which is multifaceted.

That in itself would be sufficient to dispose of the respondents' arguments, but there is more. In order for the doctrine of legitimate expectation to apply, there must also be no statutory bar. In *Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*⁴ the Privy Council, although it recognized the doctrine of legitimate expectation, nonetheless held that the statutory rule must prevail in the event of conflict, as follows:

The justification for it is primarily that, when a public authority has promised to follow a certain procedure, it is in the interest of good administration that it should act fairly and should implement its promise, so long as implementation does not interfere with its statutory duty.⁵ [My emphasis.]

In the case at bar, the argument made by the respondents based on the doctrine of legitimate expectation runs head-on into the provisions of sections 41 and 48 of the *Act to amend the Immigration Act and to amend other Acts in consequence thereof*. The consequence of accepting that argument would be to make a claim eligible to be determined under section 41 that is not so eligible, and to give the first-level tribunal, that is, an adjudicator and a member of the Refugee Division, jurisdiction to hold a hearing when in their case Parliament has, by subsection 48(3), given this jurisdiction to the second-level tribunal, that is, the Refugee Division, in accordance with the new Act.

In these circumstances, even if we admit that expectations were created and that it was legitimate for the respondents to rely on them, the doctrine of

auraient, comme ils le réclament maintenant, une audition sur le minimum de fondement de leurs revendications.

^a À mon humble avis, il n'était ni légitime ni raisonnable pour les intimés d'inférer de la volonté gouvernementale de régler les cas de revendication de statut en attente au 1^{er} janvier 1989 (une volonté exprimée par la déclaration ministérielle du 28 décembre 1988) une promesse que leur cause pendante serait réglée suivant un aspect particulier et défini d'un processus à volets multiples.

^c Cela suffirait en soi à disposer de la prétention des intimés, mais il y a plus. Pour que la doctrine de l'attente légitime puisse jouer, il faut aussi qu'il n'y ait pas d'empêchement statutaire. Dans l'arrêt *Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*⁴, le Conseil privé, tout en reconnaissant la doctrine de l'attente légitime, affirmait néanmoins en ces termes la primauté de la norme législative en cas de conflit:

[TRADUCTION] La principale justification de cette doctrine est la suivante: lorsqu'une autorité publique a promis de suivre une certaine procédure, il est dans l'intérêt de la bonne administration qu'elle agisse équitablement et respecte sa promesse, pourvu toutefois que cela ne soit pas contraire aux obligations que la loi lui impose.⁵ [Je souligne.]

^f Or, en l'espèce, la prétention des intimés fondée sur la doctrine de l'attente légitime heurte de plein fouet les dispositions des articles 41 et 48 de la *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence*. Faire droit à celle-ci aurait pour conséquence de rendre recevable, aux termes de l'article 41, une demande qui ne l'est pas et d'octroyer au tribunal de premier niveau, c.-à-d., un arbitre et un membre de la section du statut, la compétence de tenir une audience alors que le législateur a dans leur cas, par le paragraphe 48(3), accordé cette compétence au tribunal du deuxième niveau, i.e., la section du statut, conformément à la nouvelle Loi.

ⁱ Dans ces circonstances, la doctrine de l'attente légitime, même si l'on admet que des attentes furent créées et qu'il était légitime pour les intimés de s'y

⁴ [1983] 2 A.C. 629 (P.C.).

⁵ *Idem* at p. 638.

⁴ [1983] 2 A.C. 629 (P.C.).

⁵ *Idem*, à la p. 638.

legitimate expectation cannot apply in view of the contrary provisions of the Act and the fact that those provisions must prevail.

Disposition

For the foregoing reasons, I would allow the appeal and I would quash the writs of *certiorari*, *mandamus* and prohibition. I would order that the respondents' case be referred back to the Refugee Division for a hearing on the respondents' claim to refugee status to be held as soon as possible.

MARCEAU J.A.: I agree.

DÉCARY J.A.: I concur.

référer, ne saurait s'appliquer vu les dispositions contraires de la Loi et la primauté qu'il faut leur donner.

a Dispositif

Pour les motifs énoncés, j'accueillerais l'appel et je casserais les brefs de *certiorari*, de *mandamus* et de prohibition. J'ordonnerais que le dossier des intimés soit retourné devant la section du statut des réfugiés pour qu'il soit procédé dans les meilleurs délais à une audition de la demande de statut de réfugié faite par les intimés.

b LE JUGE MARCEAU, J.C.A.: Je suis d'accord.

c LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: J'y souscris.