

A-457-00
2001 FCA 345

A-457-00
2001 CAF 345

The Minister of Citizenship and Immigration
(Appellant)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(appelant)

v.

c.

Shahid Hasan Khan (Respondent)

Shahid Hasan Khan (intimé)

INDEXED AS: KHAN v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)

RÉPERTORIÉ: KHAN c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)

Court of Appeal, Linden, Evans and Malone JJ.A.—
Toronto, October 30; Ottawa, November 14, 2001.

Cour d'appel, juges Linden, Evans et Malone, J.C.A.—
Toronto, 30 octobre; Ottawa, 14 novembre 2001.

Administrative Law — Judicial Review — Certiorari — Appeal from Motions Judge's decision quashing visa officer's refusal of permanent residence application — Form letter summarizing medical, psychological assessments of dependent son, medical diagnosis, prognosis indicating visa could be refused because son's medical condition likely to place excessive demands on Canadian social services, but inviting response to description of son's medical condition with own information before decision made — Respondent having no new medical information, but making submissions directed to issue of excessive demands — Motions Judge holding breach of duty of fairness, denial of reasonable opportunity to make representation as letter neither specifically inviting additional material on issue of excessive demands nor explaining concern as to that issue in sufficient detail — Appeal allowed — (1) As respondent in fact addressing question of excessive demands, not denied opportunity to respond to those concerns — Burden on applicant to establish visa eligibility — Failure to invite submissions not equal to refusal to accept them — Amendment to form letter to make it clear applicants may submit material on both issues advisable, but law not holding Minister to standard of perfection — Statement in Wong v. Canada (M.C.I.) that letter should invite submissions on excessive demand meaning only as matter of good administration, not that letter breached duty of fairness — (2) Failure to disclose social services son likely to require if admitted to Canada, and basis of conclusion would thereby impose excessive demands on social services not breach of procedural fairness — Where applicant clearly advised of medical diagnosis, prognosis and of services likely to be required, effectively knows grounds for potential refusal, has knowledge necessary to pursue matter further — Content of duty of fairness varies according to context — Factors tending to reduce content of duty herein enumerated — Public interest in containing administrative costs, not hindering expeditious decision-making weighed against benefits of participation in process by person directly affected — Information in letter not so inaccurate, incomplete as to trigger duty on visa officer to provide detail underlying conclusions — Respondent not prevented from understanding reason for rejection, or from making further inquiries.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Appel dirigé contre une décision d'un juge des requêtes qui avait annulé le refus d'un agent des visas d'accorder la résidence permanente — Le formulaire résumant les évaluations médicales et psychologiques du fils à charge, ainsi que le diagnostic médical et le pronostic médical mentionnait que le visa pouvait être refusé parce que l'état de santé du fils allait probablement imposer un fardeau excessif pour les services sociaux canadiens, mais invitait l'intimé à réagir à la description de l'état de santé de son fils en présentant de nouveaux éléments avant que la décision ne soit rendue — L'intimé n'avait pas de nouvelles informations médicales, mais il a présenté des arguments portant sur la question du fardeau excessif — Le juge des requêtes a estimé qu'il y avait eu manquement au devoir d'équité, que l'intimé n'avait pas eu une occasion raisonnable de se faire entendre parce que la lettre de l'agente des visas ne l'invitait pas expressément à présenter des éléments nouveaux sur l'aspect du fardeau excessif, ni ne lui expliquait avec assez de détails en quoi cet aspect posait un problème — Appel accueilli — 1) Comme l'intimé avait abordé la question du fardeau excessif, il n'avait pas été privé de l'occasion de s'exprimer sur cet aspect — C'est au demandeur qu'il appartient d'établir son admissibilité à un visa — Le fait qu'il n'ait pas été expressément invité à s'exprimer n'équivalait pas à une interdiction pour lui de s'exprimer — Il serait prudent de modifier la lettre type pour que les demandeurs de visas sachent parfaitement qu'ils peuvent produire des éléments nouveaux sur les deux questions, mais la loi n'astreint pas le ministre à une norme de perfection — L'affirmation, dans l'affaire Wong c. Canada (M.C.I.), selon laquelle la lettre aurait dû préciser que des renseignements pouvaient être fournis sur la question du fardeau excessif ne reposait que sur des raisons de bonne administration et ne signifiait pas que la lettre constituait un manquement au devoir d'équité — 2) L'absence d'indication des services sociaux dont le fils aurait probablement besoin s'il était admis au Canada, et l'absence d'indication du fondement de la conclusion selon laquelle le fardeau qui en résultera serait excessif n'entraînaient pas un manquement à l'équité procédurale — Lorsqu'un demandeur est clairement informé du diagnostic médical et du pronostic

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Appeal from Motions Judge's decision quashing visa officer's refusal of permanent resident application — Form letter sent to respondent summarizing medical, psychological assessments, medical diagnosis, prognosis indicating visa could be refused because son's medical condition (Down syndrome) likely to place excessive demands on Canadian social services, but inviting response to description of son's medical condition with own information before decision made — Respondent having no new medical information, but making submissions directed to issue of excessive demands — (1) That letter not expressly inviting submissions on excessive demand concerns not denying visa applicants right to reasonable opportunity to respond to concerns on this issue — In fact, respondents addressing question of excessive demands — Failure to invite submissions not equal to refusal to accept them — As matter of good administration, letter should invite submissions on excessive demand — (2) Where applicant clearly advised of medical diagnosis, prognosis, services likely to be required, effectively knows grounds for potential refusal, has knowledge necessary to pursue matter — Information in letter not so inaccurate, incomplete as to trigger duty on visa officer to provide detail underlying conclusions — Respondent not prevented from understanding reason for rejection, or from making further inquiries.

This was an appeal from a Motions Judge's decision quashing the visa officer's refusal of an application for permanent residence. The Khans' son had Down syndrome. The medical officers found that he was medically inadmissible. The respondent received a form letter (the "fairness letter"), which reproduced the narrative part of the medical notification form prepared by the medical officers. That form summarized

médical, ainsi que des services susceptibles d'être requis, il a nécessairement connaissance des motifs de l'éventuel refus et il a la connaissance requise pour mener l'affaire plus loin — Le contenu du devoir d'équité varie selon le contexte — Les facteurs qui tendent à réduire le contenu du devoir d'équité sont ici énumérés — La nécessité pour l'État de maîtriser les coûts de l'administration et de ne pas freiner le bon déroulement du processus décisionnel doit être mise en parallèle avec les avantages d'une participation de l'intéressé au processus — L'information contenue dans la lettre n'était pas inexacte ou incomplète au point de faire reposer sur l'agente des visas l'obligation de fournir les détails à l'origine des conclusions — L'intimé n'a pas été empêché de comprendre la raison du rejet de sa demande de visa ni de s'enquérir davantage.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes inadmissibles — Appel dirigé contre la décision d'un juge des requêtes qui avait annulé le refus d'une agente des visas d'accorder la résidence permanente — La lettre envoyée à l'intimé, qui résumait les évaluations médicales et psychologiques, ainsi que le diagnostic médical et le pronostic médical, mentionnait qu'un visa pouvait être refusé parce que l'état de santé du fils allait probablement imposer un fardeau excessif pour les services sociaux canadiens, mais que, avant que la décision ne soit rendue, l'intimé pouvait réagir à la description de l'état de santé de son fils, en présentant de nouveaux éléments — L'intimé n'avait pas de nouvelles informations médicales, mais il a présenté des arguments portant sur la question du fardeau excessif — 1) Le fait que la lettre ne renferme pas une invitation explicite à produire des éléments nouveaux sur la question du fardeau excessif ne signifiait pas pour autant que le demandeur de visa s'était vu refuser le droit à une possibilité raisonnable de répondre aux préoccupations en la matière — En réalité, les intimés se sont exprimés sur la question du fardeau excessif — L'absence d'invitation à s'exprimer sur une question n'équivaut pas à une interdiction de s'exprimer — Pour des raisons de bonne administration, la lettre devrait inviter son destinataire à s'exprimer sur la question du fardeau excessif — 2) Lorsqu'un demandeur de visa est clairement informé du diagnostic médical et du pronostic médical, ainsi que des services susceptibles d'être requis, il a nécessairement connaissance des motifs de l'éventuel refus et il a la connaissance requise pour mener l'affaire plus loin — L'information contenue dans la lettre n'était pas inexacte ou incomplète au point de faire reposer sur l'agente des visas l'obligation de fournir les détails à l'origine des conclusions — L'intimé n'a pas été empêché de comprendre la raison du rejet, ni de s'enquérir davantage.

Il s'agissait d'un appel dirigé contre la décision d'un juge des requêtes, qui avait annulé le refus d'une agente des visas d'accorder une demande de résidence permanente. Le fils du couple Khan avait le syndrome de Down. Les médecins agréés ont estimé qu'il était non admissible pour raisons médicales. L'intimé a reçu une lettre (la «lettre de seconde chance»), qui reproduisait la partie narrative du formulaire d'avis médical

the medical and psychological assessments of the son and the medical diagnosis and prognosis. It omitted the medical profile, a numerical and letter representation of the level of services likely to be required, prepared in accordance with a chart in the Medical Officers' Handbook. It indicated that a visa could be refused because their son's medical condition was likely to place excessive demands on Canadian social services, but that before the visa officer made her decision, the respondent could "respond to the description of your dependant's medical condition with information of your own". The Khans responded that they had no new medical information, but made submissions directed to the issue of excessive demands, which the visa officer forwarded to the medical officers. They did not change their opinion. Accordingly, the visa officer refused to issue visas. The Motions Judge allowed an application for judicial review in light of *Wong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* and the evidence before her. She found that there had been a breach of the duty of fairness in that Mr. Khan had been denied a reasonable opportunity to make representations before the visa officer made a decision because the fairness letter neither specifically invited him to submit additional material on the issue of excessive demands nor explained in sufficient detail the basis of the concern on this issue. Two questions were certified: (1) should an applicant be given an opportunity to not only provide additional medical evidence, but also to respond to the conclusion that an applicant will place excessive demands on Canadian social services; and (2) to what extent must the material on which the conclusion with respect to excessive demands has been based be disclosed to the applicant?

The issues were: (1) whether Mr. Khan had been given a reasonable opportunity to submit material on the conclusion that, if he were admitted, his son's medical condition was likely to place excessive demands on Canadian social services; and (2) whether Mr. Khan had been denied the right to procedural fairness because the letter did not disclose the basis of the medical officers' opinion of the social services that the son would be likely to require if admitted to Canada, and of their conclusion that he would thereby impose excessive demands on social services.

Held, the appeal should be allowed.

(1) Since his reply to the fairness letter did address the question of excessive demands, it could not be said that, because the letter only expressly invited the submission of additional medical information, Mr. Khan was effectively denied an opportunity to respond on the excessive demand

préparé par les médecins agréés. Ce formulaire résumait les évaluations médicales et psychologiques du fils, ainsi que le diagnostic médical et le pronostic médical. La lettre omettait le profil médical, une représentation, en chiffres et en lettres, du niveau des services dont le fils allait probablement avoir besoin, qui correspondait à un diagramme du Guide des médecins agréés. La lettre mentionnait qu'un visa pouvait être refusé parce que l'état de santé de leur fils allait probablement imposer un fardeau excessif pour les services sociaux canadiens, mais que, avant que l'agente des visas ne rende sa décision, l'intimé pouvait «réagir à la description de l'état de santé de votre personne à charge, en présentant de nouveaux éléments». Les Khan ont répondu qu'ils n'avaient pas de nouvelles informations médicales, mais ils ont présenté des arguments portant sur la question du fardeau excessif. L'agente des visas a transmis leur lettre aux médecins agréés. La lettre ne les a pas fait changer d'avis. Par conséquent, l'agente des visas a refusé de délivrer les visas. Le juge des requêtes a accueilli une demande de contrôle judiciaire, compte tenu de l'affaire *Wong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* et de la preuve dont elle disposait. Elle a estimé qu'il y avait eu manquement au devoir d'équité, en ce sens que M. Khan n'avait pas eu une occasion raisonnable de se faire entendre avant que l'agente des visas ne rende une décision, parce que la lettre de seconde chance ne l'invitait pas expressément à présenter des éléments nouveaux sur l'aspect du fardeau excessif, ni ne lui expliquait avec assez de détails en quoi cet aspect posait un problème. Deux questions ont été certifiées: 1) un demandeur de visa devrait-il avoir la possibilité non seulement de produire des preuves médicales nouvelles, mais également de réagir à la conclusion selon laquelle il imposera un fardeau excessif pour les services sociaux canadiens? et 2) dans quelle mesure les éléments sur lesquels a été fondée la conclusion se rapportant au fardeau excessif doivent-ils être divulgués au demandeur?

Les points en litige étaient les suivants: 1) M. Khan avait-il eu une possibilité raisonnable de produire des éléments concernant la conclusion selon laquelle, si son fils était admis, son état de santé allait probablement imposer un fardeau excessif pour les services sociaux canadiens? et 2) le droit de M. Khan à l'équité procédurale avait-il été nié parce que la lettre de seconde chance ne révélait pas le fondement de l'opinion des médecins à propos des services sociaux dont le fils aurait probablement besoin s'il était admis au Canada, et le fondement de leur conclusion selon laquelle il imposerait par là un fardeau excessif pour les services sociaux?

Arrêt: l'appel devrait être accueilli.

1) Puisque sa réponse à la lettre de seconde chance abordait effectivement l'aspect du fardeau excessif, on ne pouvait dire que, parce que la lettre invitait expressément le destinataire à ne présenter que des informations médicales nouvelles, M. Khan s'était vu de ce fait privé de l'occasion de s'exprimer sur

concerns. The burden of establishing eligibility for a visa is on the applicant. In this context, a failure specifically to invite submissions on an issue is not to be equated with a refusal to accept them. The letter clearly indicated that the visa officer had not yet made a decision on medical inadmissibility. While an amendment to the standard form to make it quite clear that visa applicants may submit material on both issues may be advisable, the law does not hold the Minister to a standard of procedural perfection.

There is ample authority for the proposition that the omission from the letter of an express invitation to submit further material on the excessive demands opinion does not deny to visa applicants their right to a reasonable opportunity to respond to concerns on this issue, even though the letter does explicitly invite applicants to provide additional evidence on the medical conclusions. Nor was *Wong* necessarily to the contrary on this point. In stating that the fairness letter "should have provided for the submission of response information concerning the excessive demand aspect of the opinion" *Wong* meant only that, as a matter of good administration, the terms of the letter should have invited submissions on excessive demand. In her reasons in *Wong*, Reed J. did not indicate that the duty of fairness had been breached.

(2) Where an applicant is clearly advised of the medical diagnosis and prognosis, and of the services likely to be required, he or she effectively knows the grounds for the potential refusal and has the knowledge necessary to pursue the matter further. In these circumstances, the Minister is not normally obliged to disclose in the letter the detail supporting the conclusion that a visa could be refused because admission of the person concerned is likely to cause excessive demands on medical or social services. The content of the duty of fairness varies according to context. Several factors tend to reduce the content of the duty of fairness owed to visa applicants. In this case those factors were the absence of a legal right to a visa, the imposition on the applicant of the burden of establishing eligibility for a visa, the less serious impact on the individual that the refusal of a visa typically has, compared with the removal of a benefit, such as continuing residence in Canada, and the fact that the issue in dispute (the nature of the services that the son is likely to require in Canada and whether they would constitute an excessive demand) is not one that the applicant is particularly well placed to address. Finally, when setting the content of the duty of fairness appropriate for the determination of visa applications, the Court must guard against imposing a level of procedural formality that, given the

la question du fardeau excessif. C'est au demandeur qu'il appartient d'établir son admissibilité à un visa. Dans ce contexte, le fait qu'il ne soit pas expressément invité à s'exprimer sur une question n'équivaut pas à une interdiction pour lui de s'exprimer. La lettre mentionnait clairement que l'agente des visas n'avait pas encore pris de décision sur la non-admissibilité pour raisons médicales. Sans doute serait-il prudent de modifier le modèle de la lettre de seconde chance afin que les demandeurs de visas sachent parfaitement qu'ils peuvent produire des éléments nouveaux portant sur les deux questions, mais la loi n'astreint pas le ministre à une norme de perfection dans les formalités.

Nombreux sont les précédents qui permettent d'affirmer que, si la lettre de seconde chance ne renferme pas une invitation explicite à produire des éléments nouveaux sur la question du fardeau excessif, cela ne signifie pas pour autant que le demandeur de visa se voit refuser le droit à une possibilité raisonnable de répondre aux préoccupations en la matière, quand bien même la lettre l'invite-t-elle expressément à produire des éléments nouveaux sur les questions médicales. L'affaire *Wong* n'appelait pas non plus expressément un résultat contraire sur ce point. Lorsqu'on lit dans l'affaire *Wong* que la lettre de seconde chance «aurait dû préciser qu'on pouvait fournir des renseignements permettant de répondre à la partie de l'avis portant sur le fardeau excessif», cela signifiait seulement que, pour des raisons de bonne administration, les termes de la lettre auraient dû inviter le destinataire à s'exprimer sur la question du fardeau excessif. Dans ses motifs concernant l'affaire *Wong*, le juge Reed n'a pas dit qu'il y avait eu manquement au devoir d'équité.

2) Lorsqu'un demandeur est clairement informé du diagnostic médical et du pronostic médical, ainsi que des services susceptibles d'être requis, il a nécessairement connaissance des motifs de l'éventuel refus et il a la connaissance requise pour mener l'affaire plus loin. Dans ces conditions, le ministre n'est pas tenu en principe de divulguer dans la lettre de seconde chance les détails au soutien de la conclusion selon laquelle un visa pourrait être refusé parce que l'admission de l'intéressé est susceptible d'entraîner un fardeau excessif pour les services médicaux ou sociaux. Le contenu du devoir d'équité varie en fonction du contexte. Plusieurs facteurs tendent à réduire le contenu du devoir d'équité envers les demandeurs de visas. En l'espèce, ces facteurs étaient les suivants: l'absence d'un droit reconnu par la loi d'obtenir un visa; l'obligation pour le demandeur de visa d'établir son admissibilité à un visa; les conséquences moins graves en général du refus d'un visa pour l'intéressé, contrairement à la suppression d'un avantage, par exemple la suppression du droit de résider au Canada; enfin le fait que la question en litige dans cette affaire (à savoir la nature des services dont le fils aura probablement besoin au Canada, et la question de savoir si tels services constitueraient un fardeau excessif) n'en est pas une à laquelle le demandeur est particulièrement à même de

volume of applications that visa officers are required to process, would unduly encumber efficient administration. The public interest in containing administrative costs and in not hindering expeditious decision making must be weighed against the benefits of participation in the process by the person directly affected.

The information given to Mr. Khan was not so inaccurate or incomplete as to trigger a duty on the visa officer to provide, without request, the detail underlying the conclusions. The omission from the fairness letter of the non-narrative summary contained in the medical notification form did not prevent Mr. Khan from understanding the reason for the rejection of his visa application or from making further inquiries. He was not denied the reasonable opportunity to respond to the visa officer's concerns about the admissibility of his son to which the duty of fairness entitled him.

The certified questions were answered as follows: (1) Yes; (2) If a visa applicant is informed of the medical diagnosis, prognosis and the services likely to be required, and is advised that, in view of the medical condition, admission would impose excessive demands on medical or social services, fairness does not normally require further disclosure, at least where additional information is not requested.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 19(1)(a)(ii), (2) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11; 1995, c. 15, s. 2).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Wong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1998), 141 F.T.R. 62; 42 Imm. L.R. (2d) 17 (F.C.T.D.); *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297; 195 D.L.R. (4th) 422; 265 N.R. 121 (C.A.).

REFERRED TO:

Hussain v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1996), 35 Imm. L.R. (2d) 865 (F.C.T.D.); *Yogeswaran v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1997), 129 F.T.R. 151 (F.C.T.D.); *Ma v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998),

répondre. Finalement, lorsqu'elle fixe le contenu du devoir d'équité qui s'impose pour le traitement des demandes de visas, la Cour doit se garder d'imposer un niveau de formalité procédurale qui risque de nuire indûment à une bonne administration, étant donné le volume des demandes que les agents des visas doivent traiter. La nécessité pour l'État de maîtriser les coûts de l'administration et de ne pas freiner le bon déroulement du processus décisionnel doit être mise en parallèle avec les avantages d'une participation de l'intéressé au processus.

L'information donnée à M. Khan n'était pas inexacte ou incomplète au point de faire reposer sur l'agente des visas l'obligation de fournir, sans qu'on le lui demande, les détails à l'origine des conclusions. L'absence, dans la lettre de seconde chance, du sommaire non narratif figurant dans le formulaire d'avis médical n'a pas empêché M. Khan de comprendre la raison du rejet de sa demande de visa, ni de s'enquérir davantage. Il n'a pas été privé d'une occasion raisonnable de réagir aux préoccupations de l'agente des visas à propos de l'admissibilité de son fils, occasion raisonnable qui lui était dévolue par l'effet du devoir d'équité.

Il a été répondu ainsi aux questions certifiées: 1) Oui; 2) Si un demandeur de visa est informé du diagnostic médical, du pronostic médical et des services susceptibles d'être requis, et s'il apprend que, vu son état de santé, son admission imposerait un fardeau excessif pour les services médicaux ou sociaux, l'équité ne requiert pas en principe d'autres communications, du moins lorsqu'il n'est pas demandé de renseignements complémentaires.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1a)(ii), (2) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11; 1995, ch. 15, art. 2).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Wong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1998), 141 F.T.R. 62; 42 Imm. L.R. (2d) 17 (C.F. 1^{re} inst.); *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297; 195 D.L.R. (4th) 422; 265 N.R. 121 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Hussain c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1996), 35 Imm. L.R. (2d) 865 (C.F. 1^{re} inst.); *Yogeswaran c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1997), 129 F.T.R. 151 (C.F. 1^{re} inst.); *Ma c. Canada (Ministre de la Citoyenneté*

140 F.T.R. 311 (F.C.T.D.); *Koudriachov v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 175 F.T.R. 138 (F.C.T.D.); *Jang v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCA 312; [2001] F.C.J. No. 1575 (C.A.) (QL); *Maschio v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1997), 138 F.T.R. 210 (F.C.T.D.); *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22.

APPEAL from Motions Judge's decision quashing a visa officer's refusal of permanent residence because of the medical inadmissibility of one of applicant's children on the ground that the letter advising the respondent that the officer proposed to refuse the visa neither specifically invited submission of additional material on the issue of excessive demands upon Canadian social services nor explained in sufficient detail the basis of the concern on this issue (*Khan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 6 Imm. L.R. (3d) 277 (F.C.T.D.)). Appeal allowed.

APPEARANCES:

Marie-Louise Wcislo for appellant.
Ira Nishisato for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Borden Ladner Gervais LLP, Toronto, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

EVANS J.A.:

A. INTRODUCTION

[1] Shahid Hasan Khan, a citizen of Pakistan residing in the United Arab Emirates, applied for a visa as an independent immigrant to enable himself, his wife and two children to become permanent residents of Canada. The application was refused because one of the children, Abdullah, was found to be medically inadmissible.

et de l'Immigration (1998), 140 F.T.R. 311 (C.F. 1^{re} inst.); *Koudriachov c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1999), 175 F.T.R. 138 (C.F. 1^{re} inst.); *Jang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CAF 312; [2001] A.C.F. n° 1575 (C.A.) (QL); *Maschio c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1997), 138 F.T.R. 210 (C.F. 1^{re} inst.); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22.

APPEL formé contre la décision d'un juge des requêtes qui avait annulé le refus d'un agent des visas d'accorder une demande de résidence permanente, à cause de la non-admissibilité de l'un des enfants du demandeur pour raisons médicales, parce que la lettre qui informait l'intimé que l'agent songeait à refuser le visa n'invitait pas expressément le destinataire à s'exprimer sur la question du fardeau excessif pour les services sociaux canadiens, ni ne lui expliquait avec assez de détails en quoi cet aspect posait un problème (*Khan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2000), 6 Imm. L.R. (3d) 277 (C.F. 1^{re} inst.)). Appel accueilli.

ONT COMPARU:

Marie-Louise Wcislo, pour l'appellant.
Ira Nishisato, pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Le sous-procureur général du Canada, pour l'appellant.
Borden Ladner Gervais LLP, Toronto, pour l'intimé.

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

LE JUGE EVANS, J.C.A.:

A. INTRODUCTION

[1] Shahid Hasan Khan, un ressortissant du Pakistan résidant aux Émirats arabes unis, a demandé un visa à titre d'immigrant indépendant pour lui permettre, ainsi qu'à son épouse et à ses deux enfants, de devenir des résidents permanents du Canada. La demande a été refusée parce que l'un des enfants, Abdullah, a été jugé non admissible pour raisons médicales.

[2] Medical officers with Immigration and Health Services concluded that, although Abdullah was suffering from only a relatively mild form of Down syndrome, he would require a variety of social services and was inadmissible under subparagraph 19(1)(a)(ii) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, because he was likely to place excessive demands on Canadian social services. As a family member accompanying an inadmissible dependant, Mr. Khan was himself inadmissible under subsection 19(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11; 1995, c. 15, s. 2] and his visa application was therefore refused.

[3] The Motions Judge [(2002), 6 Imm. L.R. (3d) 277] allowed the application for judicial review and set aside the decision of the visa officer, on the ground that it was made in breach of the duty of fairness. Specifically, she held that Mr. Khan had been denied a reasonable opportunity to make representations before the visa officer refused to issue a visa to him, because the letter advising him that the officer proposed to refuse the visa neither specifically invited him to submit additional material on the issue of excessive demands, nor explained in sufficient detail the basis of the concern on this issue.

[4] The Judge certified questions on the procedural fairness of the decision-making process and the Minister appealed.

B. FACTUAL BACKGROUND

[5] The medical officers based their opinion on four reports on Abdullah that the Khans had obtained. Two had been obtained when he was approximately 18 months old and are of little relevance to the issues in dispute in this appeal. Both diagnosed Abdullah as having Down syndrome; one also noted that he had had a heart problem, which had cleared up of its own accord.

[6] In one of the two reports germane to this appeal, Dr. Hamden, a psychologist, stated that he had measured Abdullah's intelligence as being in the 70 range, and assessed him to be mildly mentally retarded as a result of Down syndrome, with a moderate to good potential for learning. He predicted that, as an adult, Abdullah was likely to be able to earn a living and to function

[2] Les médecins agréés des Services de santé de l'immigration sont arrivés à la conclusion qu'Abdullah ne souffrait que d'une forme relativement bénigne du syndrome de Down, mais qu'il aurait besoin d'une diversité de services sociaux et qu'il était non admissible selon le sous-alinéa 19(1)(a)(ii) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, parce qu'il était susceptible d'imposer un fardeau excessif pour les services sociaux canadiens. En tant que parent accompagnant une personne à charge non admissible, M. Khan était lui-même non admissible en vertu du paragraphe 19(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11; 1995, ch. 15, art. 2] et sa demande de visa a donc été refusée.

[3] Le juge des requêtes [(2002), 6 Imm. L.R. (3d) 277] a accueilli la demande de contrôle judiciaire et annulé la décision de l'agente des visas, au motif qu'elle avait été prise en violation du devoir d'équité. Plus précisément, le juge a estimé que M. Khan n'avait pas eu une occasion raisonnable de se faire entendre avant que l'agente des visas ne refuse de lui délivrer un visa, parce que la lettre l'informant que l'agente comptait refuser le visa ne l'invitait pas expressément à présenter des éléments nouveaux sur l'aspect du fardeau excessif, ni ne lui expliquait avec assez de détails en quoi cet aspect posait un problème.

[4] Le juge a certifié des questions portant sur l'équité procédurale du processus décisionnel et le ministre a fait appel.

B. LES FAITS

[5] Les médecins agréés ont fondé leur opinion sur quatre rapports qu'avait obtenus la famille Khan concernant Abdullah. Deux d'entre eux, qui avaient été obtenus lorsqu'il avait environ 18 mois, intéressent assez peu les points en litige dans le présent appel. Tous deux indiquaient qu'Abdullah souffrait du syndrome de Down; l'un mentionnait aussi qu'il avait eu le cœur malade, mais ce problème s'était résorbé de lui-même.

[6] Dans l'un des deux rapports intéressant le présent appel, le D^r Hamden, un psychologue, mentionnait qu'il avait établi le quotient intellectuel d'Abdullah dans les 70 et qu'il avait décelé chez lui un léger retard mental causé par le syndrome de Down, avec un potentiel d'apprentissage allant de modéré à bon. Selon lui, à l'âge adulte, Abdullah allait probablement être en mesure de

adequately in most independent living situations.

[7] As for Abdullah's more immediate future, Dr. Hamden stated that he would need, and flourish in, a specialized vocational instruction facility and would require speech therapy, but would not need institutional care, nor more than minimal supervision. Dr. Hamden also commented very favourably on the support that Abdullah was receiving from his parents, concluding that this should enable him to function at the highest level of his "special range of intellectual development."

[8] In the other report, a pediatrician noted Abdullah's delayed language development, but concluded by saying:

Abdullah is a two and a quarter year old boy with uncomplicated Down's Syndrome. In his developmental assessment he performed extremely well and I would say he is above average compared with most of my Down's Syndrome patients.

[9] Finally, I should note that the applicant subsequently obtained another medical opinion for the purpose of this litigation. It was very supportive of the Khans' position and highly critical of the medical officers' conclusions. However, since this report was not before the visa officer when she made her decision, it is irrelevant to the issues raised in this appeal.

[10] This case turns largely on a letter dated May 3, 1999 that the visa officer sent to Mr. Khan, care of his lawyer in Toronto. It was the standard form letter sent in medical inadmissibility cases, and is generally known as the "fairness letter" because it provides an opportunity for visa applicants to submit additional material in support of their application and to respond to the concerns of the visa officer before a final decision on the visa application is made.

[11] The medical notification form is another significant document. It had been prepared for the visa officer handling the Khans' application by medical

gagner sa vie et de fonctionner adéquatement dans la plupart des circonstances de la vie requérant une autonomie.

[7] Quant à l'avenir plus immédiat d'Abdullah, le D^r Hamden affirmait qu'Abdullah aurait tout intérêt à entrer dans un établissement spécialisé d'enseignement professionnel et qu'il aurait besoin d'une orthophonie, mais qu'il ne nécessiterait pas de soins en établissement, ni d'une surveillance dépassant le niveau minimal. Le D^r Hamden avait aussi des commentaires très favorables sur le soutien qu'Abdullah recevait de ses parents, en concluant que cela devrait lui permettre de fonctionner au niveau le plus élevé de son «registre propre de développement intellectuel».

[8] Dans l'autre rapport, un pédiatre faisait état du retard d'Abdullah dans l'apprentissage de la parole, mais il concluait ainsi:

[TRADUCTION] Abdullah est un garçon de deux ans et trois mois, atteint d'une forme non compliquée du syndrome de Down. Dans l'évaluation de son développement, il a obtenu d'excellents résultats, et je dirais qu'il est au-dessus de la moyenne par rapport à la plupart de mes patients atteints de ce syndrome.

[9] Finalement, je dois mentionner que le demandeur a par la suite obtenu un autre avis médical aux fins du présent litige. Cet avis appuyait résolument la position des parents de l'enfant et critiquait sévèrement les conclusions des médecins. Cependant, puisque l'agente des visas n'avait pas ce rapport devant elle lorsqu'elle a rendu sa décision, il est sans intérêt pour les points soulevés dans le présent appel.

[10] Cette affaire repose largement sur une lettre en date du 3 mai 1999 que l'agente des visas avait envoyée à M. Khan, aux soins de son avocat à Toronto. Il s'agissait de la lettre type envoyée dans les cas de non-admissibilité pour raisons médicales, une lettre généralement appelée «lettre de seconde chance» parce qu'elle donne aux demandeurs de visas la possibilité de présenter des éléments nouveaux à l'appui de leur demande et de répondre aux inquiétudes de l'agent des visas avant qu'il ne rende une décision finale sur la demande de visa.

[11] Le formulaire d'avis médical est un autre document important. Il avait été préparé pour l'agente des visas s'occupant de la demande des Khan par les

officers with Immigration Health Services. The form summarized the medical and psychological assessments of Abdullah submitted by Mr. Khan. It was not shown to the Khans, although its content was paraphrased in the fairness letter. Counsel for Mr. Khan has taken issue with the adequacy of both the medical notification form's summary of the reports from the psychologist and pediatrician, and the fairness letter's summary of the information in the medical notification form.

[12] Under the heading, "Developmental Delay", the medical notification form states:

This three year old boy demonstrated delay primarily in language development and had a history of a ventricular septal defect which closed spontaneously. Psychometric studies were reported by a registered psychologist, (from January 1999), and indicated a favourable prognosis with the potential for education and a productive life. However, he identified a "moderate" requirement in a special instructional facility, "minimal" supervision, occupational therapy and, notably, speech therapy. The requirements for special education, speech training, social skills development and a prolonged support structure will likely place excessive demands on Canadian social services.

This document also summarized the medical diagnosis and prognosis, as well as the level of services that Abdullah was likely to need, in numbers and letters in accordance with the "Medical Profile—Summary of Assessment" chart contained in the Medical Officers' Handbook.

[13] The fairness letter faithfully reproduced the narrative part of the medical notification form quoted above, including the last sentence, but omitted the medical profile. The letter went on to say that a visa could be refused because Abdullah's medical condition was likely to place excessive demands on Canadian social services, but that, before the visa officer made her decision, Mr. Khan could "respond to the description of your dependant's medical condition with new information of your own" within 60 days from the date of the letter.

médecins des Services de santé de l'immigration. Le formulaire résumait les évaluations médicales et psychologiques d'Abdullah présentées par M. Khan. Il n'a pas été montré aux Khan, bien que son contenu fût plus ou moins reproduit dans la lettre de seconde chance. L'avocat de M. Khan a engagé une controverse sur la pertinence des deux documents: le sommaire des rapports du psychologue et du pédiatre contenu dans le formulaire d'avis médical, et le sommaire, figurant dans la lettre de seconde chance, des renseignements contenus dans le formulaire d'avis médical.

[12] Sous la rubrique «Retard du développement», le formulaire d'avis médical mentionne ce qui suit:

[TRADUCTION] Ce garçon de trois ans a montré un retard surtout dans l'acquisition du langage et il a déjà eu un défaut septal ventriculaire qui s'est corrigé spontanément. Des études psychométriques ont été présentées par un psychologue agréé (études menées en janvier 1999), qui indiquent un pronostic favorable laissant espérer une scolarité normale et une vie productive. Cependant, il a indiqué que l'enfant aurait «modérément» besoin de services spéciaux d'enseignement, d'une surveillance «minimale», d'une réadaptation par le travail et surtout d'un traitement orthophonique. Les nécessités d'une éducation spéciale, de services d'orthophonie, d'un développement des aptitudes à la vie en société et d'une structure prolongée de soutien imposeront probablement un fardeau excessif aux services sociaux canadiens.

Ce document résumait aussi le diagnostic médical et le pronostic médical, ainsi que le niveau des services dont Abdullah allait probablement avoir besoin, avec des chiffres et des lettres correspondant au diagramme «Profil médical—Résumé de l'évaluation» contenu dans le Guide des médecins agréés.

[13] La lettre de seconde chance reproduisait fidèlement la partie narrative du formulaire d'avis médical cité plus haut, y compris la dernière phrase, mais elle omettait le profil médical. Puis la lettre mentionnait qu'un visa pouvait être refusé parce que l'état de santé d'Abdullah allait probablement imposer un fardeau excessif pour les services sociaux canadiens, mais que, avant que l'agente des visas ne rende sa décision, M. Khan pouvait, dans un délai de 60 jours après la date de la lettre, [TRADUCTION] «réagir à la description de l'état de santé de votre personne à charge, en présentant de nouveaux éléments».

[14] Mr. Khan's lawyer responded in a letter sent well within the stipulated time. He told the visa officer that he had no new medical information, but made submissions directed to the issue of excessive demands. The visa officer sent a copy of this letter to the medical officers, but it did not cause them to change their opinion. Accordingly, confirming her proposed decision, the visa officer refused to issue visas to the Khans because Abdullah was medically inadmissible.

C. THE DECISION OF THE TRIAL DIVISION

[15] The Motions Judge regarded the facts of the case before her as sufficiently similar to those in *Wong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 141 F.T.R. 62 (F.C.T.D.) that she quoted at length from the reasons, without adding much analysis of her own. She allowed [at paragraph 10] the application for judicial review and quashed the visa officer's refusal, "in light of both *Wong, supra*, and the evidence before me."

[16] The Motions Judge certified two questions.

Question 1: Should an applicant be given an opportunity to not only provide additional medical evidence but also respond to the conclusion that an applicant will place excessive demands on Canadian social services?

Question 2: To what extent must the material on which the conclusion with regard to excessive demands has been based be disclosed to the applicant?

C. ISSUES AND ANALYSIS

[17] Because the questions certified by the Motions Judge are expressed in rather general terms, for the purpose of the analysis I shall reformulate them in a way that more accurately reflects the issues as they developed in the course of argument.

Issue 1: Did the terms of the fairness letter deny Mr. Khan a reasonable opportunity to submit

[14] L'avocat de M. Khan a réagi dans une lettre envoyée bien avant la date limite indiquée. Il disait à l'agente des visas qu'il n'avait pas de nouvelles informations médicales, mais il présentait des arguments portant sur la question du fardeau excessif. L'agente des visas envoya une copie de cette lettre aux médecins agréés, mais la lettre ne les fit pas changer d'opinion. Par conséquent, confirmant la décision qu'elle envisageait de rendre, l'agente des visas a refusé de délivrer des visas aux Khan parce qu'Abdullah n'était pas admissible pour des raisons médicales.

C. LE JUGEMENT DE LA SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE

[15] Le juge des requêtes a estimé que l'affaire dont elle était saisie avait de nombreux points communs avec l'affaire *Wong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 141 F.T.R. 62 (C.F. 1^{re} inst.), à tel point qu'elle reproduisit abondamment les motifs de ce précédent, sans faire elle-même une analyse approfondie. Elle a accueilli [au paragraphe 10] la demande de contrôle judiciaire et annulé le refus de l'agente des visas, «compte tenu de l'affaire *Wong* précitée, et de la preuve dont je dispose».

[16] Le juge des requêtes a certifié deux questions.

Question 1: Un demandeur de visa devrait-il avoir la possibilité non seulement de produire des preuves médicales nouvelles, mais également de réagir à la conclusion selon laquelle il imposera un fardeau excessif pour les services sociaux canadiens?

Question 2: Dans quelle mesure les éléments sur lesquels a été fondée la conclusion se rapportant au fardeau excessif doivent-ils être divulgués au demandeur?

C. QUESTIONS ET ANALYSE

[17] Comme les questions certifiées par le juge des requêtes sont exprimées en termes plutôt généraux, je les reformulerai, aux fins de l'analyse, d'une manière qui reflète plus exactement les aspects du problème à mesure qu'ils sont apparus durant les arguments.

Question 1: Les termes de la lettre de seconde chance refusaient-ils à M. Khan une possibilité

material on the conclusion that, if he were admitted, Abdullah's medical condition was likely to place excessive demands on Canadian social services?

[18] It was common ground between the parties that the duty of fairness requires that visa applicants be given a reasonable opportunity to respond to visa officers' concerns before their application is denied. They disagreed, however, on whether that duty had been discharged in this case. Counsel for the Minister contended that it had, while counsel for Mr. Khan submitted that it had not.

[19] Relying on the reasons in *Wong, supra*, counsel for the respondent submitted that Mr. Khan had been denied the right to procedural fairness because he had not been given an adequate opportunity to respond to the visa officer's concerns about excessive demands. It was reasonable, he said, for a person to infer from the statement in the fairness letter that further information could be submitted on the medical diagnosis and prognosis, that no such submissions could be made on the question of excessive demands.

[20] In my opinion, this argument is untenable for two reasons. First, in his reply to the fairness letter, Mr. Khan's counsel, an experienced immigration lawyer, in fact responded to the statement in the fairness letter that a visa could be refused because Abdullah's admission to Canada was likely to impose excessive demands on social services. Thus, the lawyer noted the mildness of the form of Down syndrome affecting Abdullah, the positive prognosis given by the doctor and the psychologist who had examined him and the limited specialized services that they said that he was likely to need, and the very beneficial support and stimulation that the family had been able to provide. He also enclosed a copy of a decision by the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board, which, he suggested, was analogous to this case and favourable to his client.

raisonnable de produire des éléments concernant la conclusion selon laquelle, si Abdullah était admis, son état de santé allait probablement imposer un fardeau excessif pour les services sociaux canadiens?

[18] Les parties ont reconnu que le devoir d'équité exige qu'un demandeur de visa ait une possibilité raisonnable de réagir aux préoccupations de l'agent des visas avant que sa demande ne soit rejetée. Elles divergeaient cependant sur la question de savoir si ce devoir avait été accompli dans le cas présent. L'avocate du ministre a prétendu qu'il l'avait été, alors que l'avocat de M. Khan affirmait le contraire.

[19] S'autorisant des motifs de l'arrêt *Wong*, précité, l'avocat de l'intimé a avancé que le droit de M. Khan à l'équité procédurale avait été nié parce qu'il n'avait pas eu une possibilité suffisante de répondre aux préoccupations de l'agente des visas concernant la question du fardeau excessif. Selon l'avocat de l'intimé, il était raisonnable pour quiconque lisait la lettre de seconde chance, qui invitait le destinataire à produire de nouvelles informations concernant le diagnostic médical et le pronostic médical, d'en déduire que de nouvelles informations concernant la question du fardeau excessif ne seraient pas recevables.

[20] À mon avis, cet argument est insoutenable, pour deux raisons. D'abord, dans sa réponse à la lettre de seconde chance, l'avocat de M. Khan, un avocat d'expérience dans le domaine de l'immigration, a en fait réagi à l'énoncé de la lettre de seconde chance selon lequel un visa pouvait être refusé parce que l'admission d'Abdullah au Canada allait probablement imposer un fardeau excessif aux services sociaux. L'avocat a ainsi relevé la bénignité de la forme du syndrome de Down dont était atteint Abdullah, le pronostic favorable du médecin et du psychologue qui l'avaient examiné et les services spécialisés restreints qui, selon eux, allaient probablement être nécessaires, enfin le soutien et la stimulation très bénéfiques que la famille avait été en mesure d'apporter. Il joignait également une décision de la section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, décision qui, indiquait-il, était analogue à la présente affaire et était favorable à son client.

[21] The letter sent on Mr. Khan's behalf thus addressed the question of excessive demands. It therefore cannot be said that, because the fairness letter only expressly invited the submission of additional medical information, Mr. Khan was effectively denied an opportunity to respond on the excessive demands concern.

[22] Second, the duty of fairness does not require that visa applicants be expressly invited to make further submissions on both the medical and the excessive demands issues. The burden of establishing eligibility for a visa is on the applicant. In this context, a failure specifically to invite submissions on an issue is not to be equated with a refusal to accept them. After all, the letter clearly indicates that the visa officer has not yet made a decision on medical inadmissibility. While it would no doubt be advisable for the Minister to amend the standard form of the fairness letter so as to make it quite clear to visa applicants that they may submit material on both issues, the law does not hold the Minister to a standard of procedural perfection.

[23] There is ample authority for the proposition that the omission from the fairness letter of an express invitation to submit further material on the excessive demands opinion does not deny to visa applicants their right to a reasonable opportunity to respond to concerns on this issue, even though the letter does explicitly invite applicants to provide additional evidence on the medical conclusions: *Hussain v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 35 Imm. L.R. (2d) 865 (F.C.T.D.), at paragraph 21; *Yogeswaran v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1997), 129 F.T.R. 151 (F.C.T.D.), at paragraphs 4-6; *Ma v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 140 F.T.R. 311 (F.C.T.D.), at paragraphs 15-17; *Koudriachov v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 175 F.T.R. 138 (F.C.T.D.), at paragraph 34.

[24] Nor is *Wong, supra*, necessarily to the contrary on this point. It is true that Reed J. stated (*supra*, at

[21] La lettre envoyée au nom de M. Khan abordait par conséquent la question du fardeau excessif. On ne saurait donc dire que, parce que la lettre de seconde chance invitait expressément le destinataire à ne présenter que des informations médicales nouvelles, M. Khan s'est vu de ce fait privé de l'occasion de s'exprimer sur la question du fardeau excessif.

[22] Deuxièmement, le devoir d'équité ne requiert pas que le demandeur de visa soit expressément invité à produire de nouveaux éléments tant sur les conclusions médicales que sur la question du fardeau excessif. C'est au demandeur qu'il appartient d'établir son admissibilité à un visa. Dans ce contexte, le fait qu'il ne soit pas expressément invité à s'exprimer sur une question n'équivaut pas à une interdiction pour lui de s'exprimer. Après tout, la lettre mentionne clairement que l'agente des visas n'a pas encore pris de décision sur la non-admissibilité pour raisons médicales. Il serait certes prudent pour le ministre de modifier le modèle de la lettre de seconde chance afin que les demandeurs de visas sachent parfaitement qu'ils peuvent produire des éléments nouveaux portant sur les deux questions, mais la loi n'astreint pas le ministre à une norme de perfection dans les formalités.

[23] Nombreux sont les précédents qui permettent d'affirmer que, si la lettre de seconde chance ne renferme pas une invitation explicite à produire des éléments nouveaux sur la question du fardeau excessif, cela ne signifie pas pour autant que le demandeur de visa se voit refuser le droit à une possibilité raisonnable de répondre aux préoccupations en la matière, quand bien même la lettre l'invite-t-elle expressément à produire des éléments nouveaux sur les conclusions médicales: *Hussain c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 35 Imm. L.R. (2d) 865 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 21; *Yogeswaran c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1997), 129 F.T.R. 151 (C.F. 1^{re} inst.), aux paragraphes 4 à 6; *Ma c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 140 F.T.R. 311 (C.F. 1^{re} inst.), aux paragraphes 15 à 17; *Koudriachov c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1999), 175 F.T.R. 138 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 34.

[24] L'affaire *Wong*, précitée, n'appelle pas non plus nécessairement un résultat contraire sur ce point. Il est

paragraph 25) that the fairness letter, which was essentially the same as that sent in our case, “should have provided for the submission of response information concerning the excessive demand aspect of the opinion”. However, she may not have meant by this that the omission constituted a breach of the duty of fairness. She certainly does not say so.

[25] In contrast, Reed J. starts the next paragraph (*supra*, at paragraph 26) with the words, “Most significant”, and concludes it by finding that a breach of the duty of fairness occurred when officials failed to respond to counsel’s request for details about the underlying basis for the conclusion that, because of the medical condition of the child in question, her admission was likely to impose excessive demands on social services. It may be inferred from this that in the previous paragraph Reed J. meant only that, as a matter of good administration, the terms of the letter should have invited submissions on excessive demand, not that they breached the legal duty of fairness.

Issue 2: In the circumstances of this case, was the respondent denied the right to procedural fairness because the fairness letter did not disclose the bases of the medical officers’ opinion of the social services that Abdullah would be likely to require if admitted to Canada, and of their conclusion that he would thereby impose excessive demands on social services?

[26] Counsel for the Minister submitted that, as a general rule, when a visa applicant is informed of the medical diagnosis and prognosis, and of the services consequently likely to be required, the duty of fairness does not oblige the officer to set out further detail about why the person will require those services, or the basis of the conclusion that the resulting demands would be excessive.

vrai que le juge Reed y mentionne (précité, au paragraphe 25) que la lettre de seconde chance, qui était essentiellement la même que celle envoyée dans le cas qui nous occupe, «aurait dû préciser qu’on pouvait fournir des renseignements permettant de répondre à la partie de l’avis portant sur le fardeau excessif». Cependant, elle ne voulait pas dire par là que l’omission constituait un manquement au devoir d’équité. Ce n’est certainement pas cela qu’elle dit.

[25] En revanche, le juge Reed débute le paragraphe suivant (le paragraphe 26) par les mots «Mais ce qui est encore plus important» et elle le termine en disant qu’il y a eu manquement au devoir d’équité lorsque les fonctionnaires n’ont pas répondu à la demande de l’avocat désireux d’obtenir des détails sur le fondement de la conclusion selon laquelle, en raison de l’état de santé de l’enfant en question, son admission allait probablement imposer un fardeau excessif pour les services sociaux. On peut déduire de cela que, dans le paragraphe antérieur, le juge Reed voulait seulement dire que, pour des raisons de bonne administration, les termes de la lettre auraient dû inviter le destinataire à s’exprimer sur la question du fardeau excessif, et non que les termes en question constituaient un manquement au devoir légal d’équité.

Question 2: Eu égard aux circonstances de la présente affaire, le droit de l’intimé à l’équité procédurale a-t-il été nié parce que la lettre de seconde chance ne révélait pas le fondement de l’opinion des médecins à propos des services sociaux dont Abdullah aurait probablement besoin s’il était admis au Canada, et le fondement de leur conclusion selon laquelle il imposerait par là un fardeau excessif pour les services sociaux?

[26] L’avocat du ministre a fait valoir que, en règle générale, lorsqu’un demandeur de visa est informé du diagnostic médical et du pronostic médical, ainsi que des services qui risquent par conséquent d’être nécessaires, le devoir d’équité ne signifie pas que l’agent des visas doit donner des détails complémentaires sur les raisons pour lesquelles l’intéressé aura besoin de ces services, ou indiquer le fondement de la conclusion selon laquelle le fardeau qui en résultera serait excessif.

[27] As authority for this proposition, counsel relied on the recent decision of this Court in *Jang v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCA 312; [2001] F.C.J. No. 1575 (C.A.) (QL), where Malone J.A. held (at paragraph 15) that the duty of fairness had been satisfied, because the applicant was given the medical notification form which identified the “future medical costs, the diagnosis, the prognosis, the health and social services required to deal with [his wife’s] condition and the negative assessment together with an invitation to respond.” Fairness did not require the visa officer to go further than this and “to divulge . . . the complete details of the medical officers’ method of evaluation”: at paragraph 14.

[28] Counsel for the Minister conceded that in exceptional circumstances fairness may require the disclosure of additional detail, such as, for example, when more information is specifically requested (as in *Wong, supra*, for instance), where the applicant is not clearly informed of both the diagnosis and prognosis of the medical condition, or where new information or internal policies are not disclosed in the fairness letter (see, for example, *Maschio v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1997), 138 F.T.R. 210 (F.C.T.D.)).

[29] I agree that, where an applicant is clearly advised of the medical diagnosis and prognosis, and of the services likely to be required, he or she effectively knows the grounds for the potential refusal and has the knowledge necessary to pursue the matter further. In these circumstances, the Minister is not normally obliged to disclose in the fairness letter the detail supporting the conclusion that a visa could be refused because admission of the person concerned is likely to cause excessive demands on medical or social services.

[30] Again, it is important to remember that the duty of fairness prescribes minimum standards of procedural decency, and that the content of the duty varies according to context: *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paragraphs 21-28. Several factors tend to reduce the

[27] Au soutien de cette proposition, l’avocat du ministre s’est fondé sur l’arrêt récent de la Cour d’appel fédérale dans l’affaire *Jang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2001 CAF 312; [2001] A.C.F. n° 1575 (C.A.) (QL), où le juge Malone, J.C.A. a estimé (au paragraphe 15) que le devoir d’équité avait été rempli, parce que le demandeur avait reçu le formulaire d’avis médical, lequel indiquait «des coûts médicaux à venir, le diagnostic, le pronostic et les services sociaux et de soins de santé nécessaires au maintien de l’état de santé de sa conjointe avec les résultats de l’évaluation médicale, en l’invitant à fournir des renseignements additionnels». L’équité n’obligeait pas l’agent des visas à aller plus loin que cela, ni «doive communiquer [. . .] tous les détails de la méthode d’évaluation des médecins agréés»: au paragraphe 14.

[28] L’avocat du ministre a admis que, dans les cas exceptionnels, l’équité peut requérir la communication de détails supplémentaires, par exemple lorsque des renseignements additionnels sont expressément demandés (par exemple dans l’affaire *Wong, précitée*), lorsque le demandeur n’est pas clairement informé à la fois du diagnostic et du pronostic concernant l’état de santé, ou lorsque de nouveaux renseignements ou des politiques internes n’apparaissent pas dans la lettre de seconde chance (voir par exemple l’affaire *Maschio c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1997), 138 F.T.R. 210 (C.F. 1^{re} inst.)).

[29] J’admets que, lorsqu’un demandeur est clairement informé du diagnostic médical et du pronostic médical, ainsi que des services susceptibles d’être requis, il a nécessairement connaissance des motifs de l’éventuel refus et il a la connaissance requise pour mener l’affaire plus loin. Dans ces conditions, le ministre n’est pas tenu en principe de divulguer dans la lettre de seconde chance les détails au soutien de la conclusion selon laquelle un visa pourrait être refusé parce que l’admission de l’intéressé est susceptible d’entraîner un fardeau excessif pour les services médicaux ou sociaux.

[30] Encore une fois, il importe de se rappeler que le devoir d’équité établit des normes minimales de conformité des procédures et que le contenu du devoir varie en fonction du contexte: *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux paragraphes 21 à 28. Plusieurs facteurs tendent

content of the duty of fairness owed to visa applicants, some of which were considered in *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297 (C.A.), at paragraphs 35-36, a case where a visa had been refused on a very different ground, namely, suspected membership in a criminal organization.

[31] The factors tending to limit the content of the duty in the case at bar include: the absence of a legal right to a visa; the imposition on the applicant of the burden of establishing eligibility for a visa; the less serious impact on the individual that the refusal of a visa typically has, compared with the removal of a benefit, such as continuing residence in Canada; and the fact that the issue in dispute in this case (namely, the nature of the services that Abdullah is likely to require in Canada and whether they would constitute an excessive demand) is not one that the applicant is particularly well placed to address.

[32] Finally, when setting the content of the duty of fairness appropriate for the determination of visa applications, the Court must guard against imposing a level of procedural formality that, given the volume of applications that visa officers are required to process, would unduly encumber efficient administration. The public interest in containing administrative costs and in not hindering expeditious decision making must be weighed against the benefits of participation in the process by the person directly affected.

[33] The principal argument on the issue of disclosure advanced by counsel for Mr. Khan was that the facts of this case make it exceptional. He submitted that the fairness letter did not contain a sufficiently accurate or complete summary of the medical reports, or even of the medical notification form, to enable Mr. Khan to understand why the officers had concluded that Abdullah's condition was likely to require the kinds of social services that would cause excessive demands. Without adequate information, he submitted, Mr. Khan could not make a meaningful response to the medical

à réduire le contenu du devoir d'équité envers les demandeurs de visas, et certains ont été examinés dans l'arrêt *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.), aux paragraphes 35 et 36, une affaire dans laquelle un visa avait été refusé pour un motif très différent, à savoir l'appartenance vraisemblable du demandeur de visa à une organisation criminelle.

[31] Les facteurs qui tendent à limiter le contenu du devoir d'équité en l'espèce sont les suivants: l'absence d'un droit reconnu par la loi d'obtenir un visa; l'obligation pour le demandeur de visa d'établir son admissibilité à un visa; les conséquences moins graves en général du refus d'un visa pour l'intéressé, contrairement à la suppression d'un avantage, par exemple la suppression du droit de résider au Canada, et le fait que la question en litige dans cette affaire (à savoir la nature des services dont Abdullah aura probablement besoin au Canada, et la question de savoir si tels services constitueraient un fardeau excessif) n'en est pas une à laquelle le demandeur est particulièrement à même de répondre.

[32] Finalement, lorsqu'elle fixe le contenu du devoir d'équité qui s'impose pour le traitement des demandes de visas, la Cour doit se garder d'imposer un niveau de formalité procédurale qui risque de nuire indûment à une bonne administration, étant donné le volume des demandes que les agents des visas doivent traiter. La nécessité pour l'État de maîtriser les coûts de l'administration et de ne pas freiner le bon déroulement du processus décisionnel doit être mise en parallèle avec les avantages d'une participation de l'intéressé au processus.

[33] Sur la question de la divulgation, l'argument principal avancé par l'avocat de M. Khan était que la présente affaire a un caractère exceptionnel. Il a fait valoir que la lettre de seconde chance ne renfermait pas un sommaire suffisamment exact ou complet des rapports médicaux, ni même du formulaire d'avis médical, pour permettre à M. Khan de comprendre pourquoi les agents étaient arrivés à la conclusion que l'état d'Abdullah allait probablement nécessiter des services sociaux qui entraîneraient un fardeau excessif. Selon lui, sans une information suffisante, M. Khan

officers' concerns.

[34] I am unable to accept this argument. First, an immigration lawyer as experienced as Mr. Khan's would surely have known that he could have asked for more information about the basis on which the officers had identified the services likely to be required by Abdullah and had concluded that his requirements would constitute an excessive demand. The same is also true of counsel's complaint that Mr. Khan was not given the alphabetic and numeric medical profile contained in the medical notification form. Mr. Khan's lawyer must have been very familiar with this manner of summarizing an assessment and presumably would have asked for it if he had thought it helpful.

[35] Second, I do not agree that the information given to Mr. Khan was so inaccurate or incomplete as to trigger a duty on the visa officer to provide, without request, the detail underlying the conclusions. The omission from the fairness letter of the non-narrative summary contained in the medical notification was not fatal, since it added little of a substantive nature to the narrative. Further, the fairness letter faithfully reproduced the narrative section of the medical notification, which, in turn, fairly summarized the medical and psychological assessments of Abdullah. Finally, the possible hiatus between the reports and the conclusion, found in both the medical notification form and the fairness letter, that Abdullah would need "a long term support structure" is not sufficient to require the provision of additional information in order to satisfy the duty of fairness.

[36] In short, the omission of further detail from the fairness letter did not prevent Mr. Khan from understanding the reason for the rejection of his visa application or from making further inquiries. Consequently, he was not denied the reasonable opportunity to respond to the visa officer's concerns about the admissibility of Abdullah to which the duty of fairness entitled him.

n'était pas en mesure de réagir valablement aux préoccupations des médecins agréés.

[34] Je ne puis accepter cet argument. D'abord, un avocat spécialiste des dossiers d'immigration, et aussi expérimenté que celui de M. Khan, aurait certainement su qu'il lui était possible de s'informer davantage au sujet du fondement sur lequel les médecins avaient déterminé les soins que nécessiterait probablement Abdullah et avaient conclu que les besoins d'Abdullah constitueraient un fardeau excessif. Il n'en va pas différemment de la plainte de l'avocat de M. Khan lorsqu'il affirme que son client n'a pas obtenu le profil médical alphabétique et numérique contenu dans le formulaire d'avis médical. Cette manière de résumer une évaluation aurait dû être très familière à l'avocat de M. Khan, et il s'en serait tout probablement informé s'il avait jugé que cela était utile.

[35] Deuxièmement, je ne crois pas que l'information donnée à M. Khan ait été inexacte ou incomplète au point de faire reposer sur l'agente des visas l'obligation de fournir, sans qu'on le lui demande, les détails à l'origine des conclusions. Le sommaire non narratif contenu dans le formulaire d'avis médical n'apparaissait pas dans la lettre de seconde chance, mais cette absence n'était pas fatale car ce sommaire n'ajoutait guère de substance à la partie narrative. Au demeurant, la lettre de seconde chance reproduisait fidèlement la section narrative du formulaire d'avis médical, lequel à son tour résumait très bien les évaluations médicales et psychologiques d'Abdullah. Finalement, la lacune possible qui sépare les rapports et la conclusion trouvée à la fois dans le formulaire d'avis médical et dans la lettre de seconde chance, conclusion selon laquelle Abdullah aurait besoin d'«une structure de soutien à long terme», ne suffit pas à forcer la communication de renseignements additionnels pour satisfaire au devoir d'équité.

[36] En bref, l'absence de détails complémentaires dans la lettre de seconde chance n'a pas empêché M. Khan de comprendre la raison du rejet de sa demande de visa, ni de s'enquérir davantage. Par conséquent, on ne saurait dire qu'il a été privé d'une occasion raisonnable de réagir aux préoccupations de l'agente des visas à propos de l'admissibilité d'Abdullah, occasion raisonnable qui lui était dévolue par l'effet du devoir d'équité.

[37] For these reasons, I would allow the appeal, set aside the decision of the Motions Judge quashing the visa officer's refusal to issue a visa to the respondent, and answer the certified questions as follows:

Question 1: Should an applicant be given an opportunity to not only provide additional medical evidence but also respond to the conclusion that an applicant will place excessive demands on Canadian social services?

Answer: Yes.

Question 2: To what extent must the material on which the conclusion with regard to excessive demands has been based be disclosed to the applicant?

Answer: If a visa applicant is informed of the medical diagnosis, prognosis, and the services likely to be required, and is advised that, in view of the medical condition, admission would impose excessive demands on medical or social services, fairness does not normally require further disclosure, at least where additional information is not requested.

LINDEN J.A.: I agree.

MALONE J.A.: I agree.

[37] Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel, annulerais la décision du juge des requêtes cassant le refus de l'agente des visas de délivrer un visa à l'intimé et répondrais ainsi aux questions certifiées:

Question 1: Un demandeur de visa devrait-il avoir la possibilité non seulement de produire des preuves médicales nouvelles, mais également de réagir à la conclusion selon laquelle il imposera un fardeau excessif pour les services sociaux canadiens?

Réponse: Oui.

Question 2: Dans quelle mesure les éléments sur lesquels a été fondée la conclusion se rapportant au fardeau excessif doivent-ils être divulgués au requérant?

Réponse: Si un demandeur de visa est informé du diagnostic médical, du pronostic médical et des services susceptibles d'être requis, et s'il apprend que, vu son état de santé, son admission imposerait un fardeau excessif pour les services médicaux ou sociaux, l'équité ne requiert pas en principe d'autres communications, du moins lorsqu'il n'est pas demandé de renseignements complémentaires.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: J'y souscris.

LE JUGE MALONE, J.C.A.: J'y souscris.