

2014 FCA 191

2014 CAF 191

A-180-13

A-180-13

Sumera Shahid, Fang Wei, Chuanyue Ie, Man Yang, Jing Yang, Siu Lai Woo, Hongbing Bi, Xiang Yand Lin, Ying Huang, Xiangning Deng, Shangsi Ling, Chengxiang Liu, Fan Zhang, Yinghong Zhang, Zijun Liu, Baoqing Zhou, Zhendong Wang, Huiqiang Peng, Yang Tian, Changying Chen, Xiaomin Zeng, Fei Zhu, Qiong Zhang, Tingting Zhao, Yan Tu, Jian Hei, Yan Xu, Fuchuan Ni, Xuejun Wang, Yun Zhou, Ning Li, Xin Li, Ping Guo, Haijun Lu, Tong Qi, Shunhua Ye, Hongqi Lin, Kamfai Ng, Liang Chen, Bo Liu, Zhenghui Xu, Song Lin, Xuanjin Zhu, Zhiqiang Guo, Peifeng Hao, Ying Bai, Shuxun Chen, Yun Li, Ling Xiao, Li An, Zhu Chai, Ying Zhang, Shaoping Cao, Guimei Jing, Lin Zhang, Wei Chen, Pan Qin, Lingjing Wenren, Yidan Lu, Gui Ma, Xiaoxiao Liu, Yu Shen, Weijuan Wu, Ming Yu Wu, Wenjun Xue, Bing Zhang, Kun Zhu, Chuxiao Li, Xinyan Jia, Juan Luo, Chuan Huo, Mingming Lui, Tian Fu, Huixian Long, Xiaojian Yan, Hong Wei Yang, Yu He, Geqi Weng, Erli Sun, Qizhi Feng, Shaochi Wang, Jianzhong Tan, Chun Chu, Li Liang, Jiancun Huang, Xiaoyu Liu, Dejian Li, Xuelian Bian, Ruochun Li, Rui Hang, Yanling Liu, Aiping Zhang, Fei Wang, Wen Lu, Liping Qiu, Jiang Luo, Yili Wang, Jiong Zhang, Shi Sun, Jiong Wang, Xilei Song, Min Qian, Jiangping Lu, Jiong Gu, Guo Yin Wang, Lijing Xian, Yuan Xu, Yinzi Guan, Jin Liu, Lei Wu, Zhaohui Sun, Xiaodong Huang, Ping Yu, Yangchun Yang, Huiming Hu, Jiemin Xia, Yaping Wang, Quting Zhang, Jiawei Wang, Xin Liu, Jie An, Peng Xu, Meng Luo, Shunhong Yan, Caihua Yu, Wusan Da, Qifeng Hou, Da Yu Liu, Hongwen Tian, Jiajia Chen, Chenggang Huang, Yurong Bian, Chunyang Hua, Chao Li, Jie Yi Tian, Yong Qiang Wu, Shao Ru He, Ming Ming Yang, Shun Ping Li, Yan Jiang, Peide Fu, Yi Hai Zhong, Xingfen Fang, Jian Zhou, Zien Li, Wei Niu, Yutao He, Ran Zhou, Wei Feng, Ying Wu Zhang, Xiaolei Chen, Xiao Long, Ran Yong, Lu Zuo, Hai Tao Lan, Xiaozhong He, Bin Ma, Guiping Ran, Huan Liu, Jie Cao, Guangying Xiao, Ming Chen, Lixia Shao, Yuchun Yu, Bo Huang, Hui Ying Huan Chun Ting Li, Xiangxian Li, Yaping Yang, Bing Chen, Fei Kong, Li Zhanc, Xiao Xia Liu, Ping Deng, Jian Xu,

Sumera Shahid, Fang Wei, Chuanyue Ie, Man Yang, Jing Yang, Siu Lai Woo, Hongbing Bi, Xiang Yand Lin, Ying Huang, Xiangning Deng, Shangsi Ling, Chengxiang Liu, Fan Zhang, Yinghong Zhang, Zijun Liu, Baoqing Zhou, Zhendong Wang, Huiqiang Peng, Yang Tian, Changying Chen, Xiaomin Zeng, Fei Zhu, Qiong Zhang, Tingting Zhao, Yan Tu, Jian Hei, Yan Xu, Fuchuan Ni, Xuejun Wang, Yun Zhou, Ning Li, Xin Li, Ping Guo, Haijun Lu, Tong Qi, Shunhua Ye, Hongqi Lin, Kamfai Ng, Liang Chen, Bo Liu, Zhenghui Xu, Song Lin, Xuanjin Zhu, Zhiqiang Guo, Peifeng Hao, Ying Bai, Shuxun Chen, Yun Li, Ling Xiao, Li An, Zhu Chai, Ying Zhang, Shaoping Cao, Guimei Jing, Lin Zhang, Wei Chen, Pan Qin, Lingjing Wenren, Yidan Lu, Gui Ma, Xiaoxiao Liu, Yu Shen, Weijuan Wu, Ming Yu Wu, Wenjun Xue, Bing Zhang, Kun Zhu, Chuxiao Li, Xinyan Jia, Juan Luo, Chuan Huo, Mingming Lui, Tian Fu, Huixian Long, Xiaojian Yan, Hong Wei Yang, Yu He, Geqi Weng, Erli Sun, Qizhi Feng, Shaochi Wang, Jianzhong Tan, Chun Chu, Li Liang, Jiancun Huang, Xiaoyu Liu, Dejian Li, Xuelian Bian, Ruochun Li, Rui Hang, Yanling Liu, Aiping Zhang, Fei Wang, Wen Lu, Liping Qiu, Jiang Luo, Yili Wang, Jiong Zhang, Shi Sun, Jiong Wang, Xilei Song, Min Qian, Jiangping Lu, Jiong Gu, Guo Yin Wang, Lijing Xian, Yuan Xu, Yinzi Guan, Jin Liu, Lei Wu, Zhaohui Sun, Xiaodong Huang, Ping Yu, Yangchun Yang, Huiming Hu, Jiemin Xia, Yaping Wang, Quting Zhang, Jiawei Wang, Xin Liu, Jie An, Peng Xu, Meng Luo, Shunhong Yan, Caihua Yu, Wusan Da, Qifeng Hou, Da Yu Liu, Hongwen Tian, Jiajia Chen, Chenggang Huang, Yurong Bian, Chunyang Hua, Chao Li, Jie Yi Tian, Yong Qiang Wu, Shao Ru He, Ming Ming Yang, Shun Ping Li, Yan Jiang, Peide Fu, Yi Hai Zhong, Xingfen Fang, Jian Zhou, Zien Li, Wei Niu, Yutao He, Ran Zhou, Wei Feng, Ying Wu Zhang, Xiaolei Chen, Xiao Long, Ran Yong, Lu Zuo, Hai Tao Lan, Xiaozhong He, Bin Ma, Guiping Ran, Huan Liu, Jie Cao, Guangying Xiao, Ming Chen, Lixia Shao, Yuchun Yu, Bo Huang, Hui Ying Huan Chun Ting Li, Xiangxian Li, Yaping Yang, Bing Chen, Fei Kong, Li Zhanc, Xiao Xia Liu, Ping Deng, Jian Xu,

**Ting Gao, Xiping Luo, Songmin Wang, Yibo Wang, Shumei Wang, Zhi Yi Li, Shi Min Dai, Jing Li, Chenxi Zhao, Yang Liu, Mei Zhang, Man Yi Michelle Tang, Xuelin Zhang, Yanli Wei, Jin Liu, Yuanyuan Dong, Ennian Jin and Zhi Li** (*Appellants*)

v.

**The Minister of Citizenship and Immigration** (*Respondent*)

A-181-13

**Ting Gao, Xiping Luo, Songmin Wang, Yibo Wang, Shumei Wang, Zhi Yi Li, Shi Min Dai, Jing Li, Chenxi Zhao, Yang Liu, Mei Zhang, Man Yi Michelle Tang, Xuelin Zhang, Yanli Wei, Jin Liu, Yuanyuan Dong, Ennian Jin et Zhi Li** (*appelants*)

c.

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration** (*intimé*)

A-181-13

**Ali Raza Jafri** (*Appellant*)

v.

**The Minister of Citizenship and Immigration** (*Respondent*)

A-183-13

**Ali Raza Jafri** (*appelant*)

c.

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration** (*intimé*)

A-183-13

**Mae Joy Tabingo et al.** (*Appellants*)

v.

**The Minister of Citizenship and Immigration** (*Respondent*)

A-185-13

**Mae Joy Tabingo et autres** (*appelants*)

c.

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration** (*intimé*)

A-185-13

**Yanjun Yin** (*Appellant*)

v.

**The Minister of Citizenship and Immigration** (*Respondent*)

A-186-13

**Yanjun Yin** (*appelant*)

c.

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration** (*intimé*)

A-186-13

**Maria Sari Teresa Borja Austria** (*Appellant*)

v.

**The Minister of Citizenship and Immigration** (*Respondent*)

**Maria Sari Teresa Borja Austria** (*appelante*)

c.

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration** (*intimé*)

**INDEXED AS: TABINGO v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)**

Federal Court of Appeal, Sharlow, Dawson and Stratas JJ.A.—Toronto, June 23 and 24; Ottawa, August 21, 2014.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent Residents — Appeals from Federal Court decision dismissing appellants' applications for judicial review, heard together, of Minister's decision to refuse to process appellants' applications for permanent resident visas — Minister's refusal based on Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 87.4(1) — Provision terminating applications for permanent resident visas as member of federal skilled worker class made before February 27, 2008, not determined before March 29, 2012 — Federal Court finding, inter alia, after June 29, 2012, Minister had no legal obligation to consider applications described in s. 87.4(1) — Issues, inter alia: in determining whether IRPA, s. 87.4(1) terminated application for permanent resident visa, whether section requiring only objective facts discerned from application file, or immigration officer to conduct individualized assessment involving exercise of discretion; whether retrospective effect of said section contrary to rule of law; whether appellants having vested right to have applications considered under provisions of IRPA in effect when appellants made applications — Decision discretionary if law permits more than one possible outcome on facts — If only one possible outcome on facts, no element of discretion — That was the case here — Considering language, purpose, context, s. 87.4(1) cannot reasonably bear interpretation requiring immigration officer to exercise discretion in determining whether section terminates particular application — Appellants' argument s. 87.4(1) offending rule of law because retrospective not accepted, similar argument dismissed by Supreme Court of Canada in *British Columbia v. Imperial Tobacco* — Applicants not having right to continuance of any provisions of IRPA affecting applications — IRPA, s. 87.4(1) sufficiently clear to terminate appellants' applications retrospectively — Appeals dismissed.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Equality Rights — Minister refusing to process applications for permanent resident visas as members of federal skilled worker class — Minister's refusal based on Immigration and Refugee*

**RÉPERTORIÉ : TABINGO c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)**

Cour d'appel fédérale, juges Sharlow, Dawson et Stratas, J.C.A.—Toronto, 23 et 24 juin; Ottawa, 21 août 2014.

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Appels d'une décision de la Cour fédérale par laquelle celle-ci a rejeté les demandes de contrôle judiciaire des appelants instruites conjointement visant la décision du ministre de refuser de traiter les demandes de visa de résident permanent des appelants — Le refus du ministre se fondait sur l'art. 87.4(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) — Cette disposition avait mis fin à l'examen de toute demande de visa de résident permanent présentée au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) présentée avant le 27 février 2008 et non traitée au 29 mars 2012 — La Cour fédérale a jugé, inter alia, qu'après le 29 juin 2012, le ministre n'avait aucune obligation légale d'examiner les demandes visées à l'art. 87.4(1) — Il s'agissait notamment de savoir : pour déterminer s'il est mis fin au traitement d'une demande de visa de résident permanent par application de l'art. 87.4(1) de la LIPR, s'il suffit de constater l'existence de faits objectifs à partir du dossier de demande, ou s'il faut que l'agent d'immigration effectue un examen personnalisé faisant intervenir l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire; si la rétroactivité dudit article contrevient au principe de la primauté du droit; si les appelants disposent d'un droit acquis à l'examen de leurs demandes sous le régime des dispositions de la LIPR qui étaient en vigueur au moment où ils les ont présentées — Une décision n'est discrétionnaire que si, aux termes de la loi, plusieurs issues sont possibles au vu des faits — Si une seule conclusion s'impose, la décision n'a rien de discrétionnaire — C'était le cas en l'espèce — Étant donné son libellé, son objet et son contexte, l'art. 87.4(1) ne peut de façon raisonnable recevoir une interprétation qui suppose l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de la part de l'agent d'immigration chargé d'établir s'il met fin à une demande donnée — L'argument des appelants voulant que l'art. 87.4(1) porte atteinte à la primauté du droit du fait de sa rétroactivité ne pouvait être accepté, un argument semblable ayant été rejeté par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco* — Les demandeurs n'ont pas acquis le droit au maintien en vigueur de toute disposition de la LIPR ayant une incidence sur le sort de leurs demandes — L'art. 87.4(1) de la LIPR est libellé de manière suffisamment claire pour mettre fin rétroactivement aux demandes des appelants — Appels rejetés.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Le ministre a refusé de traiter les demandes de visa de résident permanent au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) — Le refus du ministre se fondait sur*

*Protection Act, s. 87.4(1), terminating applications for permanent resident visas made before February 27, 2008, not determined before March 29, 2012 — Given evidentiary limitation of record, not necessary to express opinion on appellants' claim under Charter, s. 15(1).*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Life, Liberty and Security — Minister refusing to process applications for permanent resident visas as members of federal skilled worker class — Minister's refusal based on Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 87.4(1), terminating applications for permanent resident visas made before February 27, 2008, not determined before March 29, 2012 — Right to seek permanent resident status under IRPA, right to have applications considered under IRPA, neither right to life, liberty or security of person — Appellants not deprived of rights protected by Charter, s. 7.*

*Bill of Rights — Minister refusing to process applications for permanent resident visas as members of federal skilled worker class — Minister's refusal based on Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 87.4(1), terminating applications for permanent resident visas made before February 27, 2008, not determined before March 29, 2012 — Whether Canadian Bill of Rights guaranteeing appellants procedural rights before applications determined to be terminated — Canadian Bill of Rights, s. 2(e) guarantees procedural rights before tribunal determining individual rights and obligations, does not protect anyone from right of Parliament to terminate legal right by amending statute.*

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing the appellants' applications for judicial review, heard together, of the Minister's decision to refuse to process their applications for a permanent resident visa. The Minister's refusal was based on subsection 87.4(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), which terminated the review of any application for a permanent resident visa as a member of the federal skilled worker class on June 29, 2012, if it was made before February 27, 2008, and if no immigration officer determined, before March 29, 2012, whether the applicant met the selection criteria and other requirements applicable to that class.

In their respective applications, the appellants sought a number of remedies, including an order of *mandamus*

*l'art. 87.4(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, lequel avait mis fin à l'examen de toute demande de visa de résident permanent présentée avant le 27 février 2008 et non traitée au 29 mars 2012 — Étant donné que le dossier de preuve est lacunaire, il n'était pas nécessaire d'exprimer une opinion en ce qui concerne l'argument des appelants fondé sur l'art. 15(1) de la Charte.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Le ministre a refusé de traiter les demandes de visa de résident permanent au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) — Le refus du ministre se fondait sur l'art. 87.4(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR), lequel avait mis fin à l'examen de toute demande de visa de résident permanent présentée avant le 27 février 2008 et non traitée au 29 mars 2012 — Le droit de présenter une demande de statut de résident permanent sous le régime de la LIPR, et le droit de voir cette demande examinée sous ce même régime, ne constituent pas un droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne — Les appelants n'ont été privés d'aucun des droits que garantit l'art. 7 de la Charte.*

*Déclaration des droits — Le ministre a refusé de traiter les demandes de visa de résident permanent au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) — Le refus du ministre se fondait sur l'art. 87.4(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR), lequel avait mis fin à l'examen de toute demande de visa de résident permanent présentée avant le 27 février 2008 et non traitée au 29 mars 2012 — La Déclaration canadienne des droits garantit-elle aux appelants des droits procéduraux avant qu'il ne soit décidé que l'article en question met fin à leurs demandes? — Le respect des droits procéduraux devant un tribunal appelé à se prononcer sur les droits et obligations d'une personne est garanti par l'art. 2(e) de la Déclaration canadienne des droits, mais il ne met personne à l'abri du droit qu'a le législateur de supprimer un droit d'origine législative en modifiant une loi.*

Il s'agissait d'appels d'une décision de la Cour fédérale par laquelle celle-ci a rejeté les demandes de contrôle judiciaire des appelants instruites conjointement visant la décision du ministre de refuser de traiter leurs demandes de visa de résident permanent. Le refus du ministre se fondait sur le paragraphe 87.4(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), lequel avait mis fin le 29 juin 2012 à l'examen de toute demande de visa de résident permanent présentée avant le 27 février 2008 au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) si, au 29 mars 2012, un agent n'avait pas statué sur la conformité de cette demande aux critères de sélection et autres exigences applicables à cette catégorie.

Dans leurs demandes respectives, les appelants sollicitaient plusieurs mesures de réparation, dont une ordonnance de

requiring the Minister to process their permanent resident visa applications. The Federal Court found that, after June 29, 2012, the Minister had no legal obligation to consider an application described in subsection 87.4(1); the language of subsection 87.4(1) is sufficiently clear to rebut the presumption against the retrospective application of a statute; the statutory conditions stated in subsection 87.4(1) are objective facts; the process of identifying which applications are within the scope of that subsection is an administrative review involving no discretion or adjudication; the termination of an application by subsection 87.4(1) does not contravene paragraph 1(a) or 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* or the rule of law; section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* is not engaged by the termination of an application pursuant to subsection 87.4(1) and the appellants have not established that the implementation of subsection 87.4(1) discriminates against them on any grounds referred to in subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* or an analogous ground.

The questions were as follows: (1) In determining whether subsection 87.4(1) of the IRPA terminated an application for a permanent resident visa, does that section require only that objective facts be discerned from the application file, or must an immigration officer conduct an individualized assessment involving the exercise of discretion? (2) Does the *Canadian Bill of Rights* guarantee the appellants procedural rights before their applications are determined to be terminated by the section at issue? (3) Does the retrospective effect of said section render it contrary to the rule of law? (4) Do the appellants have a vested right to have their applications considered under the provisions of the IRPA in effect when they made their applications? (5) Does the manner in which said section was implemented breach the rights of the applicants under subsection 15(1) of the Charter? (6) Does said section breach the appellants' rights under section 7 of the Charter?

*Held*, the appeals should be dismissed.

A decision is discretionary if the law permits more than one possible outcome on the facts. If the law permits only one possible outcome on the facts, there is no element of discretion. The possibility of evidentiary difficulties cannot by itself transform a factual determination into a discretionary decision. It is always possible to determine whether a decision described in subsection 87.4(1) was made before March 29, 2012, or whether the application was finalized by June 29, 2012, and that is all subsection 87.4(1) requires.

*mandamus* enjoignant au ministre de traiter leurs demandes de visa de résident permanent. La Cour fédérale a jugé que, après le 29 juin 2012, le ministre n'avait aucune obligation légale d'examiner les demandes visées au paragraphe 87.4(1); que le libellé du paragraphe 87.4(1) est suffisamment clair pour réfuter la présomption de non-rétroactivité des lois; que les conditions légales énoncées au paragraphe 87.4(1) sont des faits objectifs; que la détermination du point de savoir si une demande donnée entre dans le champ d'application de ce paragraphe est un examen administratif qui ne fait pas intervenir l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ou décisionnel; que la cessation de l'examen d'une demande en application du paragraphe 87.4(1) ne contrevient ni aux alinéas 1a) ou 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, ni au principe de la primauté du droit; que la cessation de l'examen d'une demande en application du paragraphe 87.4(1) ne fait pas jouer l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et que les appelants n'ont pas établi que l'application du paragraphe 87.4(1) les rend victimes d'une discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs énumérés au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou sur un motif analogue.

Il s'agissait de savoir 1) pour déterminer s'il est mis fin au traitement d'une demande de visa de résident permanent par application du paragraphe 87.4(1) de la LIPR, s'il suffit, aux termes de cette disposition, de constater l'existence de faits objectifs à partir du dossier de demande, ou s'il faut que l'agent d'immigration effectue un examen personnalisé faisant intervenir l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire; 2) si la *Déclaration canadienne des droits* garantit aux appelants des droits procéduraux avant qu'il ne soit décidé que le paragraphe en question met fin à leurs demandes; 3) si la rétroactivité dudit paragraphe contrevient au principe de la primauté du droit; 4) si les appelants disposent d'un droit acquis à l'examen de leurs demandes sous le régime des dispositions de la LIPR qui étaient en vigueur au moment où ils les ont présentées; 5) si la manière dont ledit paragraphe a été mis en application porte atteinte aux droits que les demandeurs de visa tirent du paragraphe 15(1) de la Charte et 6) si ledit paragraphe porte atteinte aux droits que les appelants tirent de l'article 7 de la Charte.

*Arrêt* : les appels doivent être rejetés.

Une décision n'est discrétionnaire que si, aux termes de la loi, plusieurs issues sont possibles au vu des faits. Si, suivant la loi, une seule conclusion s'impose à partir des faits, la décision n'a rien de discrétionnaire. Le fait qu'il puisse se présenter des difficultés de preuve ne peut en soi transformer une conclusion de fait en une décision discrétionnaire. Il est toujours possible d'établir si une décision visée au paragraphe 87.4(1) a été prise avant le 29 mars 2012 ou si la demande en question a fait l'objet d'une décision finale

The enactment of said subsection was intended to eliminate a backlog of federal skilled worker applications that the Minister considered so large as to be unmanageable within a reasonable time, and that was impeding the government's ability to respond to changing labour market conditions as they affected the prospects of new immigrants. Those were valid considerations pursuant to section 3 of the IRPA.

Considering the language, purpose and context of subsection 87.4(1), it cannot reasonably bear an interpretation that requires an immigration officer to exercise discretion in determining whether it terminates a particular application. Parliament did not intend to put in place a new discretionary administrative process to replace the one that led to an unacceptable backlog of many years.

Section 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* guarantees procedural rights before a tribunal or administrative body that determines individual rights and obligations, but it does not protect anyone from the right of Parliament to terminate a legal right by amending a statute.

The argument that the rule of law requires that legislation be prospective was rejected by the Supreme Court in *British Columbia v. Imperial Tobacco*; consequently, the appellants' argument that subsection 87.4(1) offends the rule of law because it is retrospective could not be accepted.

The appellants had the right to apply for permanent resident visas and, when they submitted their applications, they had the right to have their applications considered in accordance with the IRPA. However, they did not have the right to the continuance of any provisions of the IRPA that affected their applications, or to have their applications considered under the provisions of the IRPA as in effect when they submitted their applications.

Parliament has the authority to enact laws governing immigration and to amend those laws from time to time. Parliament also has the authority to enact laws that have retrospective effect, although it is presumed that retrospective effect is not intended unless the law is so clear that it cannot reasonably be interpreted otherwise. Subsection 87.4(1) of the IRPA is sufficiently clear to terminate the appellants' applications retrospectively.

avant le 29 juin 2012, et c'est là tout ce qu'exige le paragraphe 87.4(1).

L'édition dudit paragraphe avait pour but d'éliminer un arriéré de demandes présentées au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) que le ministre estimait trop important pour qu'il fût possible d'y remédier dans un délai acceptable, et qui entravait la capacité du gouvernement à réagir à l'évolution des conditions du marché du travail susceptibles d'influer sur les perspectives d'établissement des nouveaux immigrants. C'étaient là des considérations valables sous le régime de l'article 3 de la LIPR.

Étant donné son libellé, son objet et son contexte, le paragraphe 87.4(1) ne peut de façon raisonnable recevoir une interprétation qui suppose l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de la part de l'agent d'immigration chargé d'établir s'il met fin à une demande donnée. Le législateur n'a pas eu l'intention d'instituer une nouvelle procédure administrative discrétionnaire pour remplacer celle qui avait déjà conduit à un arriéré inacceptable de plusieurs années.

Le respect des droits procéduraux devant un tribunal ou un organe administratif appelé à se prononcer sur les droits et obligations d'une personne est garanti par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, mais il ne met personne à l'abri du droit qu'a le législateur de supprimer un droit d'origine législative en modifiant une loi.

L'argument selon lequel la primauté du droit exigerait que les lois revêtent un caractère prospectif a été rejeté par la Cour suprême dans l'arrêt *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco*; par conséquent, l'argument des appelants voulant que le paragraphe 87.4(1) porte atteinte à la primauté du droit du fait de sa rétroactivité ne pouvait être accepté.

Les appelants avaient le droit de demander des visas de résident permanent et, au moment où ils ont présenté leurs demandes, ils avaient le droit de les voir examiner conformément à la LIPR. Cependant, ils n'ont pas acquis le droit au maintien en vigueur de toute disposition de la LIPR ayant une incidence sur le sort de leurs demandes, ni celui que celles-ci soient examinées sous le régime des dispositions de la LIPR en vigueur au moment où elles ont été présentées.

Le Parlement a le pouvoir de promulguer des lois régissant l'immigration et de les modifier. Il a aussi le pouvoir de promulguer des lois ayant un effet rétroactif, sous réserve d'une présomption de non-rétroactivité, qui ne pourra être écartée qu'en présence d'un libellé n'autorisant aucune autre possibilité. Le paragraphe 87.4(1) de la LIPR est libellé de manière suffisamment claire pour mettre fin rétroactivement aux demandes des appelants.

The appellants argued that the manner in which subsection 87.4(1) of the IRPA was implemented breaches their equality rights under subsection 15(1) of the Charter because of the differential allocation of resources to different visa posts, combined with changes to the processing rules that required post-2008 applications to be given priority. However, those different rates of processing had numerous causes. The government's ability to resource certain visa offices was also influenced by external factors such as natural disasters, political instability and regional conflicts. Given the evidentiary limitations of the record, it was not necessary to express an opinion on the appellants' claim under subsection 15(1) of the Charter.

The appellants had the right to seek permanent resident status under the IRPA, and when they did so they had the right to have their applications considered under the IRPA. However, neither of those rights is a right to life, liberty or security of the person. When their applications were terminated by subsection 87.4(1), they were not deprived of any right that is protected by section 7 of the Charter.

Les appelants ont soutenu que la manière dont le paragraphe 87.4(1) de la LIPR a été mis en application porte atteinte aux droits à l'égalité qu'ils tirent du paragraphe 15(1) de la Charte, en raison d'une attribution inégale de ressources aux différents bureaux des visas et du fait que les règles de traitement avaient été modifiées de façon à ce que la priorité soit accordée aux demandes postérieures à 2008. Cependant, cette différence de taux de traitement s'expliquait de nombreuses manières. La capacité de l'État à fournir des ressources à certains bureaux des visas dépendait aussi de facteurs externes tels que les catastrophes naturelles, l'instabilité politique et les conflits régionaux. Étant donné que le dossier de preuve est lacunaire, il n'était pas nécessaire d'exprimer une opinion en ce qui concerne l'argument des appelants fondé sur le paragraphe 15(1) de la Charte.

Les appelants avaient le droit de demander le statut de résident permanent sous le régime de la LIPR et, quand ils l'ont fait, ils avaient le droit de voir examiner leurs demandes sous ce même régime. Cependant, aucun de ces droits ne constituait un droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne. Lorsque le paragraphe 87.4(1) a mis fin à leurs demandes de visa, ils n'ont été privés d'aucun des droits que garantit l'article 7 de la Charte.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, ss. 1(a), 2(e).  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 6(1), 7, 15.  
*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.4(2).  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 41, 316.  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2.  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 2(1) "permanent resident", 3, 5, 11(1), 12, 14, 21(1), 25, 25.1, 25.2, 27(1), 31-41, 46, 74(d), 87.4, 94.  
*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, ss. 11(1), 72.8-115.  
*Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act*, S.C. 2012, c. 19, ss. 702, 707.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

- British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2005 SCC 49, [2005] 2 S.C.R. 473.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 6(1), 7, 15.  
*Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, art. 1a), 2e).  
*Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, L.C. 2012, ch. 19, art. 702, 707.  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.4(2).  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2.  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 2(1) « résident permanent », 3, 5, 11(1), 12, 14, 21(1), 25, 25.1, 25.2, 27(1), 31 à 41, 46, 74d), 87.4, 94.  
*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 11(1), 72.8 à 115.  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règles 41, 316.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION APPLIQUÉE :

- Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473.

## DISTINGUISHED:

*Dikranian v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 73, [2005] 3 S.C.R. 530.

## CONSIDERED:

*de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 436, [2006] 3 F.C.R. 655; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Zhu v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 155, 427 F.T.R. 239; *Choi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 F.C. 763, 6 Admin. L.R. (2d) 94 (C.A.); *McDoom v. Minister of Manpower and Immigration*, [1978] 1 F.C. 323 (T.D.); *Dragan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCT 211, [2003] 4 F.C. 189.

## REFERRED TO:

*Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711, (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Li v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 110, [2012] 4 F.C.R. 479; *Saputo Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 69, [2012] 4 F.C.R. 519; *Authorson v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 39, [2003] 2 S.C.R. 40; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271, (1975), 66 D.L.R. (3d) 449; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307.

## AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. Operational Bulletin 400, “Cessation of Processing for Certain Federal Skilled Worker Backlog Applications: 2012 Budget”, April 4, 2012 (now expired), online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/bulletins/2012/ob400.asp>>.

Citizenship and Immigration Canada. Operational Bulletin 442, “Cessation of Processing and Return of Fees for Certain Federal Skilled Worker Applications”, June 29, 2012 (modified August 12, 2014) (now expired), online: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/bulletins/2012/ob442.asp>.

APPEALS from a decision of the Federal Court (2013 FC 377, [2014] 4 F.C.R. 150) dismissing an application for judicial review of the Minister’s decision

## DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*Dikranian c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 73, [2005] 3 R.C.S. 530.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Zhu c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 155; *Choi c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 C.F. 763 (C.A.); *McDoom c. Le ministre de la Main-d’oeuvre et de l’Immigration*, [1978] 1 C.F. 323 (1<sup>re</sup> inst.); *Dragan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2003 CFPI 211, [2003] 4 C.F. 189.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Chiarelli c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Li c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 110, [2012] 4 R.C.F. 479; *Saputo Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 69, [2012] 4 R.C.F. 519; *Authorson c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 39, [2003] 2 R.C.S. 40; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307.

## DOCTRINE CITÉE

Citoyenneté et Immigration Canada. Bulletin opérationnel 400, « Fin du traitement de certaines demandes figurant dans l’arriéré de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) : Budget de 2012 », 4 avril 2012 (maintenant désuet), en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/bulletins/2012/bo400.asp>>.

Citoyenneté et Immigration Canada. Bulletin opérationnel 442, « Interruption du traitement et remboursement des frais pour certaines demandes du Programme des travailleurs qualifiés (fédéral) », 29 juin 2012 (modifié le 12 août 2014) (maintenant désuet), en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/bulletins/2012/bo442.asp>>.

APPELS d’une décision de la Cour fédérale (2013 CF 377, [2014] 4 R.C.F. 150) de rejeter une demande de contrôle judiciaire visant la décision du

to refuse to process the applicants' applications for a permanent resident visa. Appeals dismissed.

ministre de refuser de traiter les demandes de visa de résident permanent des demandeurs. Appels rejetés.

#### APPEARANCES

*Rocco Galati* for appellants Sumera Shahid and others.

*Matthew Jeffery* for appellant Ali Raza Jafri.

*Mario D. Bellissimo* and *Erin C. Roth* for appellants Mae Joy Tabingo and others and for appellant Maria Sari Teresa Borja Austria.

*Naseem Mithoowani* for appellant Yanjun Yin.

*Martin Anderson, Keith Reimer, Jocelyn Espejo Clarke and Julian (Charles) Jubenville* for respondent.

#### ONT COMPARU

*Rocco Galati* pour les appelants Sumera Shahid et autres.

*Matthew Jeffery* pour l'appelant Ali Raza Jafri.

*Mario D. Bellissimo* et *Erin C. Roth* pour les appelants Mae Joy Tabingo et autres et pour l'appelante Maria Sari Teresa Borja Austria.

*Naseem Mithoowani* pour l'appelant Yanjun Yin.

*Martin Anderson, Keith Reimer, Jocelyn Espejo Clarke et Julian (Charles) Jubenville* pour l'intimé.

#### SOLICITORS OF RECORD

*Rocco Galati*, Toronto, for appellants Sumera Shahid and others.

*Matthew Jeffery*, Toronto, for appellant Ali Raza Jafri.

*Bellissimo Law Group*, Toronto, for appellants Mae Joy Tabingo and others and for appellant Maria Sari Teresa Borja Austria.

*Waldman & Associates*, Toronto, for appellant Yanjun Yin.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Rocco Galati*, Toronto, pour les appelants Sumera Shahid et autres.

*Matthew Jeffery*, Toronto, pour l'appelant Ali Raza Jafri.

*Bellissimo Law Group*, Toronto, pour les appelants Mae Joy Tabingo et autres et pour l'appelante Maria Sari Teresa Borja Austria.

*Waldman & Associates*, Toronto, pour l'appelant Yanjun Yin.

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

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

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

[1] SHARLOW J.A.: The Minister of Citizenship and Immigration has refused to process the applications of approximately 1 400 foreign nationals who applied before February 27, 2008 for permanent resident visas as members of the federal skilled worker class. They each applied to the Federal Court for judicial review of the Minister's refusal. They sought a number of remedies, including an order of *mandamus* requiring the Minister to process their permanent resident visa applications. The applications for judicial review were heard together based on eight cases that were agreed to be representative of all of the others. Justice Rennie dismissed the applications for judicial review for reasons reported as *Tabingo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 377, [2014] 4 F.C.R. 150.

[1] LA JUGE SHARLOW, J.C.A. : Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a refusé de traiter les demandes de visa de résident permanent présentées au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) avant le 27 février 2008 par environ 1 400 ressortissants étrangers. Chacun de ceux-ci a saisi la Cour fédérale du contrôle judiciaire de la décision du ministre le concernant. Dans leurs demandes respectives, ils sollicitaient plusieurs mesures de réparation, dont une ordonnance de *mandamus* enjoignant au ministre de traiter leurs demandes de visa de résident permanent. La Cour fédérale a instruit conjointement ces demandes de contrôle judiciaire en se fondant sur huit cas considérés d'un commun accord comme représentatifs de tous les autres. Le juge Rennie a rejeté lesdites demandes de contrôle

[2] The Minister's refusal to process the appellants' permanent resident visa applications was based on subsection 87.4(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the IRPA). Section 87.4 was added to the IRPA by section 707 of the *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act*, S.C. 2012, c. 19. It was proclaimed in force June 29, 2012. Subsection 87.4(1) reads as follows:

Application made before February 27, 2008

**87.4 (1)** An application by a foreign national for a permanent resident visa as a member of the prescribed class of federal skilled workers that was made before February 27, 2008 is terminated if, before March 29, 2012, it has not been established by an officer, in accordance with the regulations, whether the applicant meets the selection criteria and other requirements applicable to that class.

[3] I summarize as follows the principal conclusions reached by Justice Rennie in dismissing the appellants' applications for judicial review:

- (a) Subsection 87.4(1) of the IRPA terminates an application for a permanent resident visa as a member of the federal skilled worker class on June 29, 2012 if the application was made before February 27, 2008, and it was not determined before March 29, 2012 whether the applicant met the selection criteria and other requirements applicable to the federal skilled worker class.
- (b) After June 29, 2012, the Minister had no legal obligation to consider an application described in subsection 87.4(1).
- (c) The language of subsection 87.4(1) is sufficiently clear to rebut the presumption against the retrospective application of a statute.
- (d) The statutory conditions stated in subsection 87.4(1) are objective facts. The process of identifying which applications are within the scope of

judiciaire pour les motifs exposés sous l'intitulé *Tabingo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 377, [2014] 1 R.C.F. 150.

[2] Le refus du ministre de traiter les demandes de visa permanent des appelants se fondait sur le paragraphe 87.4(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR). L'article 87.4, proclamé en vigueur le 29 juin 2012, a été ajouté à la LIPR par application de l'article 707 de la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, L.C. 2012, ch. 19. Le paragraphe 87.4(1) de la LIPR est libellé comme suit :

Demandes antérieures au 27 février 2008

**87.4 (1)** Il est mis fin à toute demande de visa de résident permanent faite avant le 27 février 2008 au titre de la catégorie réglementaire des travailleurs qualifiés (fédéral) si, au 29 mars 2012, un agent n'a pas statué, conformément aux règlements, quant à la conformité de la demande aux critères de sélection et autres exigences applicables à cette catégorie.

[3] Je résume ci-dessous les principales conclusions du juge Rennie ayant mené au rejet des demandes de contrôle judiciaire introduites par les appelants :

- a) Le paragraphe 87.4(1) de la LIPR a mis fin le 29 juin 2012 à l'examen de toute demande de visa de résident permanent présentée avant le 27 février 2008 au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) si, au 29 mars 2012, un agent n'avait pas statué sur la conformité de cette demande aux critères de sélection et autres exigences applicables à cette catégorie.
- b) Après le 29 juin 2012, le ministre n'avait aucune obligation légale d'examiner les demandes visées au paragraphe 87.4(1).
- c) Le libellé du paragraphe 87.4(1) est suffisamment clair pour réfuter la présomption de non-rétroactivité des lois.
- d) Les conditions légales énoncées au paragraphe 87.4(1) sont des faits objectifs. La détermination du point de savoir si une demande donnée entre

subsection 87.4(1) is an administrative review involving no discretion or adjudication.

- (e) The termination of an application by subsection 87.4(1) does not contravene paragraph 1(a) or 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, or the rule of law.
- (f) Section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] [Charter] is not engaged by the termination of an application pursuant to subsection 87.4(1).
- (g) The appellants have not established that the implementation of subsection 87.4(1) discriminates against them on any of the grounds referred to in subsection 15(1) of the Charter or an analogous ground.

[4] To permit an appeal to this Court, Justice Rennie certified the following questions pursuant to paragraph 74(d) of the IRPA [at paragraph 148]:

- a. Does subsection 87.4(1) of the IRPA terminate by operation of law the applications described in that subsection upon its coming into force, and if not, are the applicants entitled to *mandamus*?
- b. Does the *Canadian Bill of Rights* mandate notice and an opportunity to make submissions prior to termination of an application under subsection 87.4(1) of the IRPA?
- c. Is section 87.4 of the IRPA unconstitutional, being contrary to the rule of law or sections 7 and 15 the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

[5] The appellants in these five appeals represent all of the original applicants who appealed.

dans le champ d'application de ce paragraphe est un examen administratif qui ne fait pas intervenir l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ou décisionnel.

- e) La cessation de l'examen d'une demande en application du paragraphe 87.4(1) ne contrevient ni aux alinéas 1a) ou 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, ni au principe de la primauté du droit.
- f) La cessation de l'examen d'une demande en application du paragraphe 87.4(1) ne fait pas jouer l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] [la Charte].
- g) Les appelants n'ont pas établi que l'application du paragraphe 87.4(1) les rend victimes d'une discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs énumérés au paragraphe 15(1) de la Charte ou sur un motif analogue.

[4] Afin de permettre l'introduction d'un appel devant notre Cour, le juge Rennie a certifié les questions suivantes sous le régime de l'alinéa 74d) de la LIPR [au paragraphe 148] :

- a. Le paragraphe 87.4(1) de la LIPR met-il fin, au moment de son entrée en vigueur et par effet de la loi, aux demandes décrites à ce paragraphe, et, dans la négative, les demandeurs ont-ils droit à un *mandamus*?
- b. La *Déclaration canadienne des droits* exige-t-elle que soient donnés un avis et la possibilité de présenter des observations avant qu'il soit mis fin à une demande en application du paragraphe 87.4(1) de la LIPR?
- c. L'article 87.4 de la LIPR est-il inconstitutionnel au motif qu'il contrevient au principe de la primauté du droit ou aux articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

[5] Les appelants parties aux cinq dossiers dont la Cour est saisie représentent la totalité des demandeurs de visa qui ont interjeté appel.

[6] These reasons are organized into four parts. Part I summarizes the relevant facts relating to each appellant. Part II describes the statutory scheme, which consists of certain provisions of the IRPA (including section 87.4) and the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (the Regulations). Part III discusses the grounds of appeal. Part IV summarizes my conclusions.

## I. FACTS

[7] Each of the appellants applied before February 27, 2008 for a permanent resident visa as a member of the federal skilled worker class. Some of the applications were submitted in 2005, others in 2007. None of the applications were processed to completion. Most of the appellants made frequent enquiries about the progress of the applications, and received assurances that the applications would be processed eventually. In each case, all processing stopped after June 29, 2012 because of the enactment of section 87.4 of the IRPA.

[8] The appellants incurred expenses for representation costs, application fees, and the cost of obtaining and submitting the extensive documentation required in support of their applications. They also suffered significant stress while waiting years for their applications to be processed. Although they are entitled to a return of the fees they have paid under the IRPA, they were hoping to be given the chance to establish themselves in Canada and they consider the loss of that opportunity to be substantial. Understandably, they consider it unfair that their applications have been terminated without regard to their merits.

[9] The specific facts for each appellant are as follows:

- (a) Ms. Fang Wei (A-180-13) applied in 2007 to the visa post in Hong Kong. She had been married in China on May 1, 2006. Her husband subsequently became a permanent resident and a citizen of

[6] Les présents motifs se divisent en quatre parties. La première récapitule les faits pertinents en ce qui concerne chacun des appelants. La deuxième décrit le régime législatif en cause, qui comprend certaines dispositions de la LIPR (notamment l'article 87.4) et du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement). La troisième partie expose l'analyse des moyens d'appel, et la quatrième contient le résumé de mes conclusions.

## I. LES FAITS

[7] Chacun des appelants a présenté avant le 27 février 2008 une demande de visa de résident permanent au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral). Certaines de ces demandes ont été présentées en 2005, d'autres en 2007. Le traitement d'aucune d'entre elles n'a été achevé. La plupart des appelants se sont fréquemment informés de l'état d'avancement de leurs demandes et ont reçu l'assurance que celles-ci finiraient par être traitées. Dans chaque cas, le processus de traitement a cessé après le 29 juin 2012 en raison de l'entrée en vigueur de l'article 87.4 de la LIPR.

[8] Les appelants ont dû supporter des dépenses de diverses natures : honoraires de représentation, frais de dépôt de leurs demandes, et frais engagés pour obtenir et présenter les nombreux documents exigés au soutien de celles-ci. Ils ont aussi subi un stress considérable du fait des années passées à attendre le traitement de leurs demandes. Certes, ils ont droit au remboursement des frais de dépôt qu'ils ont payés sous le régime de la LIPR, mais ce qu'ils espéraient c'est de se voir offrir la possibilité de s'établir au Canada, et ils considèrent la perte de cette possibilité comme une perte considérable. Ils estiment injuste — ce qui est compréhensible — qu'on ait mis fin à leurs demandes sans égard au bien-fondé de celles-ci.

[9] Les faits particuliers à chacun des appelants sont les suivants :

- a) M<sup>me</sup> Fang Wei (A-180-13) a présenté sa demande en 2007 au bureau des visas de Hong Kong. Elle s'était mariée en Chine le 1<sup>er</sup> mai 2006. Son mari a par la suite obtenu la résidence permanente au

Canada. For technical reasons that are not relevant to her appeal, her husband has been unable to sponsor her.

- (b) Ms. Sumera Shahid (A-180-13) applied in 2007 to the visa post in Islamabad. Her application was transferred to the London visa post on December 29, 2010.
- (c) Mr. Ali Raza Jafri (A-181-13) is a citizen of Pakistan. He applied in 2007 to the visa post in Islamabad.
- (d) Ms. Mae Joy Tabingo (A-183-13) applied in 2005 to the visa post in Manila for herself, her husband and their children.
- (e) Mr. Yanjun Yin (A-185-13) is a citizen of China. He applied in 2007 for himself and his wife.
- (f) Ms. Maria Sari Teresa Borja Austria (A-186-13) applied in 2005 to the Manila visa post.

[10] It is not possible to determine with certainty whether the appellants would have been granted permanent resident visas if subsection 87.4(1) of the IRPA had not been enacted. However, the Minister has referred to nothing in the record that raises any doubt as to the eligibility of the appellants to be selected as members of the federal skilled worker class.

## II. THE STATUTORY SCHEME

[11] By virtue of subsection 6(1) of the Charter, and historically at common law, every Canadian citizen has the unconditional right to enter and remain in Canada. The right of anyone else to enter and remain in Canada is governed by the IRPA and its predecessor statute, the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (see *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711).

Canada, puis la citoyenneté canadienne. Pour des raisons techniques qui ne sont pas pertinentes en l'espèce, son mari ne peut la parrainer.

- b) M<sup>me</sup> Sumera Shahid (A-180-13) a présenté sa demande en 2007 au bureau des visas d'Islamabad. Cette demande a été transférée au bureau des visas de Londres le 29 décembre 2010.
- c) M. Ali Raza Jafri (A-181-13) est citoyen pakistanais. Il a présenté sa demande en 2007 au bureau des visas d'Islamabad.
- d) M<sup>me</sup> Mae Joy Tabingo (A-183-13) a présenté en 2005, au bureau des visas de Manille, une demande pour elle-même, son mari et ses enfants.
- e) M. Yanjun Yin (A-185-13) est citoyen chinois. Il a présenté en 2007 une demande pour lui-même et sa femme.
- f) M<sup>me</sup> Maria Sari Teresa Borja Austria (A-186-13) a présenté sa demande en 2005 au bureau des visas de Manille.

[10] Il n'est pas possible d'établir avec certitude si les appelants auraient obtenu des visas de résident permanent dans l'hypothèse où le paragraphe 87.4(1) de la LIPR n'aurait pas été édicté. Cependant, le ministre n'a fait état d'aucun élément au dossier qui soulèverait un doute quelconque sur l'admissibilité des appelants à la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral).

## II. LE RÉGIME LÉGISLATIF

[11] Tout citoyen canadien a, en vertu du paragraphe 6(1) de la Charte, et avait auparavant, en vertu de la common law, le droit inconditionnel d'entrer et de demeurer au Canada. Le droit de toute autre personne d'entrer et de demeurer au Canada est régi par la LIPR et la loi qui l'a précédée, soit la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (voir *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711).

[12] A “permanent resident” as defined in the IRPA has the qualified right to enter and remain in Canada pursuant to subsection 27(1) of the IRPA. “[P]ermanent resident” is defined in subsection 2(1) of the IRPA as a person who has acquired permanent resident status under the IRPA and has not subsequently lost that status under section 46 of the IRPA. Subsection 11(1) of the IRPA provides that a foreign national who wishes to become a permanent resident must apply for the appropriate visa from outside Canada (subject to exceptions that do not apply to the appellants).

[13] Pursuant to subsection 21(1) of the IRPA, a foreign national becomes a permanent resident if an immigration officer is satisfied that the foreign national has applied for that status, holds the visa required to establish his or her entitlement to that status, and is not inadmissible. Pursuant to sections 34 to 41 of the IRPA, a person may be inadmissible on numerous grounds including, for example, grounds relating to security, criminality, health, financial circumstances, misrepresentation, failure to comply with a condition imposed under the Regulations or a ministerial instruction relating to economic immigration, and failure to comply with the residence requirements for permanent residents.

[14] Pursuant to sections 25 and 25.1 of the IRPA, the Minister has the discretion to grant relief on humanitarian and compassionate grounds from any statutory requirement for permanent resident status, except to a person who is inadmissible under section 34 (security), section 35 (violation of human or international rights) or section 37 (organized criminality). The relief may be granted either on the application of the person affected (subject to the payment of a fee unless the fee is waived), or on the Minister’s own initiative. No submissions were made in these appeals as to whether the appellants are entitled to seek this relief. Section 25.2 of the IRPA permits the Minister to grant similar discretionary relief on public policy grounds.

[15] There is a dispute in these appeals as to the correct interpretation of section 87.4 of the IRPA. The resolution of that dispute is informed by subsection 3(1) of the IRPA, which states the objectives of the IRPA

[12] Le paragraphe 27(1) de la LIPR confère à certaines conditions au « résident permanent », entendu au sens de cette même loi, le droit d’entrer au Canada et d’y séjourner. Le « résident permanent » est défini au paragraphe 2(1) de la LIPR comme une personne qui a le statut de résident permanent sous le régime de cette loi et n’a pas perdu ce statut au titre de l’article 46 de ladite loi. Le paragraphe 11(1) de la LIPR dispose que l’étranger qui souhaite obtenir le statut de résident permanent doit demander préalablement à son entrée au Canada le visa requis (sous réserve d’exceptions qui ne s’appliquent pas aux appelants).

[13] Selon le paragraphe 21(1) de la LIPR, devient résident permanent l’étranger dont un agent d’immigration constate qu’il a demandé ce statut, qu’il détient le visa nécessaire pour établir son droit audit statut et qu’il n’est pas interdit de territoire. Les articles 34 à 41 de la LIPR énoncent de nombreux motifs d’interdiction de territoire, qui touchent par exemple la sécurité, la criminalité, l’état de santé, la situation financière, les fausses déclarations, le défaut de remplir une condition fixée par le Règlement ou une directive ministérielle relative à l’immigration économique et, s’agissant d’un résident permanent, le manquement à des obligations afférentes à ce statut.

[14] Les articles 25 et 25.1 de la LIPR confèrent au ministre le pouvoir discrétionnaire de lever, pour des raisons d’ordre humanitaire, toute condition d’obtention du statut de résident permanent, sauf s’il s’agit d’un étranger interdit de territoire en vertu des articles 34 (sécurité), 35 (atteinte aux droits humains ou internationaux) ou 37 (criminalité organisée). Il peut accorder cette dispense sur demande de l’intéressé (sous réserve, à moins d’une exemption, du paiement de droits) ou de sa propre initiative. Dans les présents appels, aucune observation n’a été présentée sur le point de savoir si les appelants ont le droit de demander une telle dispense. L’article 25.2 de la LIPR autorise le ministre à prendre une mesure discrétionnaire similaire s’il estime que l’intérêt public le justifie.

[15] Les parties aux présents appels ne s’entendent pas sur la juste interprétation à donner à l’article 87.4 de la LIPR. Pour trancher la question, il convient de prendre en compte le paragraphe 3(1) de la LIPR, qui énumère

with respect to immigration, and subsection 3(3) which states the principles to be applied in construing and applying the IRPA. Those provisions read in relevant part as follows:

Objectives — immigration      **3. (1)** The objectives of this Act with respect to immigration are

(a) to permit Canada to pursue the maximum social, cultural and economic benefits of immigration;

...

(c) to support the development of a strong and prosperous Canadian economy, in which the benefits of immigration are shared across all regions of Canada;

...

(e) to promote the successful integration of permanent residents into Canada, while recognizing that integration involves mutual obligations for new immigrants and Canadian society;

(f) to support, by means of consistent standards and prompt processing, the attainment of immigration goals established by the Government of Canada in consultation with the provinces;

...

Application      (3) This Act is to be construed and applied in a manner that

...

(d) ensures that decisions taken under this Act are consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, including its principles of equality and freedom from discrimination and of the equality of English and French as the official languages of Canada;

les objets de cette dernière pour ce qui concerne l'immigration, et son paragraphe 3(3), qui énonce les principes régissant l'interprétation et la mise en œuvre de ladite loi. Voici les extraits pertinents de ces dispositions :

**3. (1)** En matière d'immigration, la présente loi a pour objet :

a) de permettre au Canada de retirer de l'immigration le maximum d'avantages sociaux, culturels et économiques;

[...]

c) de favoriser le développement économique et la prospérité du Canada et de faire en sorte que toutes les régions puissent bénéficier des avantages économiques découlant de l'immigration;

[...]

e) de promouvoir l'intégration des résidents permanents au Canada, compte tenu du fait que cette intégration suppose des obligations pour les nouveaux arrivants et pour la société canadienne;

f) d'atteindre, par la prise de normes uniformes et l'application d'un traitement efficace, les objectifs fixés pour l'immigration par le gouvernement fédéral après consultation des provinces;

[...]

(3) L'interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet :

[...]

d) d'assurer que les décisions prises en vertu de la présente loi sont conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*, notamment en ce qui touche les principes, d'une part, d'égalité et de protection contre la discrimination et, d'autre part, d'égalité du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada;

Objet en matière d'immigration

interprétation et mise en œuvre

[16] Paragraph 3(3)(d) of the IRPA is a statement of the principle that a discretionary administrative decision must be consistent with the Charter values underlying

[16] L'alinéa 3(3)d) de la LIPR pose en principe que les décisions administratives discrétionnaires doivent être conformes aux valeurs consacrées par la Charte, qui

the grant of discretion. Authority for that principle is found in a line of cases, the most recent of which is *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395, at paragraph 24.

[17] The IRPA is framework legislation. It states basic principles and policies, leaving secondary policies, implementation, and operational matters to be dealt with in regulations. This is explained by Justice Evans, writing for the Court in *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 436, [2006] 3 F.C.R. 655, at paragraph 23:

[The IRPA] contains the core principles and policies of the statutory scheme and, in view of the complexity and breadth of the subject-matter, is relatively concise. The creation of secondary policies and principles, the implementation of core policy and principles, including exemptions, and the elaboration of crucial operational detail, are left to regulations, which can be amended comparatively quickly in response to new problems and other developments.

[18] Section 5 of the IRPA grants the Governor in Council the authority to make regulations. It reads as follows:

Regulations **5.** (1) Except as otherwise provided, the Governor in Council may make any regulation that is referred to in this Act or that prescribes any matter whose prescription is referred to in this Act.

[19] Most of the conditions for immigration to Canada are set out in regulations enacted pursuant to subsection 14(1) of the IRPA, which reads in relevant part as follows:

Regulations **14.** (1) The regulations may provide for any matter relating to the application of this Division, and may define, for the purposes of this Act, the terms used in this Division.

Regulations (2) The regulations may prescribe, and govern any matter relating to, classes of permanent residents or foreign nationals, including the classes referred to in section 12, and may include provisions respecting

sont sous-jacentes à l'octroi du pouvoir discrétionnaire de rendre ces décisions. Ce principe s'appuie sur une série de décisions, dont la plus récente est l'arrêt *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395, au paragraphe 24.

[17] La LIPR est une loi-cadre. Elle énonce des politiques et principes fondamentaux, alors que des règlements prescrivent les politiques secondaires, la mise en œuvre ainsi que les détails opérationnels. Le juge Evans, au nom de la Cour, explique cette différence au paragraphe 23 de l'arrêt *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655 :

[La LIPR] énonce les principes et politiques clés du régime législatif et [...], eu égard à la complexité et à la vaste étendue du sujet, elle est relativement concise. Les politiques et principes secondaires, la mise en œuvre des politiques et principes clés, y compris les exemptions, et les détails opérationnels cruciaux sont prescrits dans des règlements, qui peuvent être modifiés assez rapidement lorsque de nouveaux problèmes et d'autres changements se présentent.

[18] L'article 5 de la LIPR confère au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements d'application. Son paragraphe (1) est libellé comme suit :

**5.** (1) Le gouverneur en conseil peut, sous Régleme  
nt  
réservation des autres dispositions de la présente loi, prendre les règlements d'application de la présente loi et toute autre mesure d'ordre réglementaire qu'elle prévoit.

[19] La plupart des conditions auxquelles est subordonnée l'immigration au Canada sont énoncées dans des règlements pris en vertu du paragraphe 14(1) de la LIPR, dont voici les extraits pertinents :

**14.** (1) Les règlements régissent l'application de la présente section et définissent, pour l'application de la présente loi, les termes qui y sont employés. Application générale

(2) Ils établissent et régissent les catégories de résidents permanents ou d'étrangers, dont celles visées à l'article 12, et portent notamment sur : Sélection et formalités

(a) selection criteria, the weight, if any, to be given to all or some of those criteria, the procedures to be followed in evaluating all or some of those criteria and the circumstances in which an officer may substitute for those criteria their evaluation of the likelihood of a foreign national's ability to become economically established in Canada;

(b) applications for visas and other documents and their issuance or refusal, with respect to foreign nationals and their family members;

(c) the number of applications that may be processed or approved in a year, the number of visas and other documents that may be issued in a year, and the measures to be taken when that number is exceeded;

(d) conditions that may or must be imposed, varied or cancelled, individually or by class, on permanent residents and foreign nationals;

a) les critères applicables aux diverses catégories, et les méthodes ou, le cas échéant, les grilles d'appréciation et de pondération de tout ou partie de ces critères, ainsi que les cas où l'agent peut substituer aux critères son appréciation de la capacité de l'étranger à réussir son établissement économique au Canada;

b) la demande, la délivrance et le refus de délivrance de visas et autres documents pour les étrangers et les membres de leur famille;

c) le nombre de demandes à traiter et dont il peut être disposé et celui de visas ou autres documents à accorder par an, ainsi que les mesures à prendre en cas de dépassement;

d) les conditions qui peuvent ou doivent être, quant aux résidents permanents et aux étrangers, imposées, modifiées ou levées, individuellement ou par catégorie;

#### A. *The federal skilled worker class*

[20] Section 12 of the IRPA specifies two classes of permanent resident, apart from refugees and persons in similar circumstances. A member of the "family class" is selected on the basis of a specified family relationship with a Canadian citizen or permanent resident (subsection 12(1) of the IRPA). A member of the "economic class" is selected on the basis of the ability to become economically established in Canada (subsection 12(2) of the IRPA). The appellants were all seeking to be selected as members of the economic class.

[21] It is the position of the Minister that the creation of the economic class is intended to further the objectives stated in paragraphs 3(1)(a), (c), (e) and (f) of the IRPA, quoted above. That suggests that the interpretation and application of the provisions of the IRPA relating to the federal skilled worker class is informed by Parliament's stated intention to permit Canada to pursue the maximum social, cultural and economic benefits of immigration, to support the development of

#### A. *La catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral)*

[20] L'article 12 de la LIPR établit, outre la catégorie des réfugiés et des personnes en situation semblable, deux catégories de résidents permanents. La sélection des étrangers de la catégorie « regroupement familial » se fait en fonction de certains liens qu'ils ont avec un citoyen canadien ou un résident permanent; voir le paragraphe 12(1) de la LIPR. La sélection des étrangers de la catégorie « immigration économique » se fait en fonction de leur capacité à réussir leur établissement économique au Canada; voir le paragraphe 12(2) de la LIPR. Les appelants avaient tous demandé à être sélectionnés au titre de la catégorie « immigration économique ».

[21] Le ministre fait valoir que le législateur a créé la catégorie « immigration économique » afin de favoriser la réalisation des objectifs énoncés aux alinéas 3(1)a), c), e) et f) de la LIPR, reproduits plus haut. Il s'ensuit selon lui que les dispositions de la LIPR concernant la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) doivent être interprétées et appliquées en fonction de l'intention déclarée du législateur de permettre au Canada de retirer de l'immigration le maximum d'avantages sociaux,

a strong and prosperous Canadian economy, to promote the successful integration of permanent residents into Canada, and to support the attainment of immigration goals established by the federal government.

*B. Regulations – federal skilled worker class*

[22] The Governor in Council has exercised the authority under section 14 of the IRPA to enact detailed regulations relating to immigration applications, including the applications in issue in these appeals. Although the Regulations are amended frequently and some amendments were made after the appellants' visa applications were made, it has not been suggested that any of those amendments have a bearing on any of the issues in this appeal. For that reason, the following summary of the relevant Regulations is based on the Regulations as they now read.

[23] According to subsection 11(1) of the Regulations, an application for a permanent resident visa (except an application by a refugee or a person in similar circumstances) must be made to a particular visa office (sometimes called a "visa post"). Subsection 11(1) reads as follows:

Place of application for permanent resident visa

**11.** (1) An application for a permanent resident visa — other than an application for a permanent resident visa made under Part 8 — must be made to the immigration office that serves

(a) the country where the applicant is residing, if the applicant has been lawfully admitted to that country for a period of at least one year; or

(b) the applicant's country of nationality or, if the applicant is stateless, their country of habitual residence other than a country in which they are residing without having been lawfully admitted.

[24] Part 6 of the Regulations (sections 73 [now 72.8] to 115) states the selection criteria for members of the economic class. It divides the members of the economic

culturels et économiques, de favoriser le développement économique et la prospérité de notre pays, de promouvoir l'intégration des résidents permanents à la société canadienne et de faciliter la réalisation des objectifs fixés pour l'immigration par le gouvernement fédéral.

*B. Les dispositions réglementaires relatives à la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral)*

[22] Le gouverneur en conseil a exercé le pouvoir, qui lui est accordé en vertu de l'article 14 de la LIPR de prendre des règlements détaillés concernant les demandes d'immigration, y compris les demandes de la nature de celles en litige dans les présents appels. Il n'est pas rare que des modifications soient apportées au Règlement — et, de fait, certains changements ont été faits après la présentation des demandes de visa des appelants —, mais aucune des parties n'a laissé entendre que l'une quelconque de ces modifications était pertinente en l'espèce. Le résumé que je fais ci-dessous des dispositions réglementaires applicables se fonde donc sur le texte actuel du Règlement.

[23] Le paragraphe 11(1) du Règlement dispose que l'étranger — sauf s'il s'agit d'un réfugié ou d'une personne en situation semblable — doit faire sa demande de visa de résident permanent à un bureau des visas déterminé. Ce paragraphe est libellé comme suit :

Lieu de la demande de visa de résident permanent

**11.** (1) L'étranger fait sa demande de visa de résident permanent — autre que celle faite au titre de la partie 8 — au bureau d'immigration qui dessert :

a) soit le pays dans lequel il réside, s'il y a été légalement admis pour une période d'au moins un an;

b) soit le pays dont il a la nationalité ou, s'il est apatride, le pays dans lequel il a sa résidence habituelle — autre que celui où il n'a pas été légalement admis.

[24] La partie 6 du Règlement (articles 73 [maintenant 72.8] à 115) énumère les critères de sélection applicables à l'immigration économique. Elle distingue

class into three categories: skilled workers (Division 1), business immigrants (Division 2), and live-in caregivers (Division 3).

[25] The skilled worker class is further divided into six subcategories: the federal skilled worker class, the transitional federal skilled worker class, the Quebec skilled worker class, the provincial nominee class, the Canadian experience class, and the federal skilled trades class. All of the appellants are seeking to be selected in the first subcategory, the federal skilled worker class. The selection criteria for immigration applicants of that class are set out in sections 75 to 85 of the Regulations.

[26] An applicant may be selected as a member of the federal skilled worker class if: (a) the applicant is determined pursuant to section 75 of the Regulations to be a skilled worker; (b) the applicant is determined pursuant to section 76 of the Regulations to have the ability to become economically established in Canada; and (c) the applicant intends to reside in a province other than Quebec. The applicant must meet these conditions on the date on which the application is made and on the date on which the visa is issued (section 77 of the Regulations).

(1) Skilled worker—section 75

[27] Subsection 75(2) of the Regulations sets out detailed requirements for the assessment of the occupational skills of an applicant. If those requirements are met, the applicant is a “skilled worker” as defined in subsection 75(2).

[28] Pursuant to subsection 75(2) of the Regulations, the applicant’s primary occupation must fall into a prescribed category in the National Occupational Classification matrix published by Human Resources and Skills Development Canada, and the applicant’s work experience must meet prescribed conditions. If the

trois catégories d’immigrants économiques : les travailleurs qualifiés (dans sa section 1), les gens d’affaires (dans sa section 2) et les aides familiaux (dans sa section 3).

[25] La catégorie des travailleurs qualifiés est à son tour divisée en six catégories : la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral), celle des travailleurs qualifiés (fédéral — transitoire), celle des travailleurs qualifiés (Québec), celle des candidats des provinces, celle de l’expérience canadienne et celle des travailleurs de métiers spécialisés (fédéral). Tous les appelants ont présenté une demande au titre de la première de ces catégories, celle des travailleurs qualifiés (fédéral). Les critères de sélection applicables aux candidats à l’immigration de cette catégorie sont énoncés aux articles 75 à 85 du Règlement.

[26] Peut être sélectionné au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) le candidat qui remplit les conditions suivantes : a) il est un travailleur qualifié selon l’article 75 du Règlement; b) il est établi qu’il est en mesure de réussir son établissement économique au Canada selon l’article 76 du même Règlement; c) il cherche à s’établir dans une province autre que le Québec. Le candidat doit remplir ces conditions au moment où il fait sa demande de visa de résident permanent et au moment où ce visa est délivré (article 77 du Règlement).

1) La qualité de travailleur qualifié – article 75

[27] Le paragraphe 75(2) du Règlement énonce des critères détaillés d’évaluation des compétences professionnelles du demandeur de visa de résident permanent. Le demandeur qui remplit ces critères est déclaré être un « travailleur qualifié » pour l’application de ce paragraphe.

[28] Le paragraphe 75(2) du Règlement dispose que la profession principale du demandeur doit appartenir au genre ou à un niveau de compétence prescrit de la matrice de la Classification nationale des professions publiée par Ressources humaines et Développement des compétences Canada, et énonce les conditions relatives

primary occupation does not qualify, or if the work experience conditions are not met, the application is refused pursuant to subsection 75(3) of the Regulations and is given no further consideration. Otherwise, the applicant qualifies as a skilled worker and is assessed for the ability to become economically established in Canada.

(2) Ability to become economically established in Canada—section 76

[29] A skilled worker cannot be selected as a member of the federal skilled worker class unless it is determined pursuant to section 76 of the Regulations that he or she will be able to become economically established in Canada. Section 76 states two sets of requirements for that assessment. One set of requirements is intended to assess the applicant's personal characteristics (paragraph 76(1)(a) of the Regulations). The other set of requirements is intended to assess the applicant's financial resources and employment prospects in Canada (paragraphs 76(1)(b) of the Regulations).

(a) Personal characteristics—Regulations, paragraph 76(1)(a)

[30] To assess a skilled worker's personal characteristics, an immigration officer assigns points to six factors pursuant to paragraph 76(1)(a) of the Regulations. The skilled worker must obtain a specified minimum number of points to be accepted as a person who will be able to become economically established in Canada.

[31] The required minimum number of points is fixed by the Minister pursuant to subsection 76(2) of the Regulations based on the number of federal skilled worker class applications currently being processed, the number of skilled workers projected to become permanent residents according to a report to Parliament under section 94 of the IRPA and the potential, taking into account economic and other relevant factors, for the establishment of skilled workers in Canada.

à son expérience de travail. Le paragraphe 75(3) porte que, si la profession principale du demandeur n'est pas une profession admissible ou si les conditions relatives à son expérience de travail ne sont pas remplies, l'agent d'immigration met fin à l'examen de la demande et la rejette. Dans le cas contraire, le demandeur est reconnu comme travailleur qualifié, et l'on évalue sa capacité à réussir son établissement économique au Canada.

2) La capacité du demandeur à réussir son établissement économique au Canada – article 76

[29] Le travailleur qualifié ne peut être sélectionné comme membre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) que s'il est établi, sous le régime de l'article 76 du Règlement, qu'il pourra réussir son établissement économique au Canada. L'article 76 prévoit à cet égard deux ensembles de critères; l'un concerne les caractéristiques personnelles du demandeur (alinéa 76(1)a) du Règlement), et l'autre porte sur ses ressources financières et ses perspectives d'emploi au Canada (alinéa 76(1)b) du Règlement).

a) Les caractéristiques personnelles – alinéa 76(1)a) du Règlement

[30] L'agent d'immigration chargé d'évaluer les caractéristiques personnelles du travailleur qualifié lui attribue des points au titre de six facteurs énumérés à l'alinéa 76(1)a) du Règlement. Le travailleur qualifié doit accumuler un minimum déterminé de points pour être jugé capable de réussir son établissement économique au Canada.

[31] Le paragraphe 76(2) dispose que le ministre établit le minimum nécessaire de points en se fondant sur le nombre de demandes présentées au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) déjà en cours de traitement, le nombre de travailleurs qualifiés qui devraient devenir résidents permanents selon le rapport présenté au Parlement conformément à l'article 94 de la LIPR, et les perspectives d'établissement des travailleurs qualifiés au Canada, compte tenu des facteurs économiques et autres facteurs pertinents.

[32] The six factors specified in paragraph 76(1)(a) of the Regulations for the assessment of the applicant's personal characteristics are:

- (a) education (section 78 of the Regulations—from 5 points for a secondary school credential to 25 points for a university level credential at the doctoral level),
- (b) proficiency in an official language of Canada (section 79 of the Regulations—a maximum of 24 points for proficiency in English or French and a maximum of 4 additional points for proficiency in the other official language),
- (c) work experience (section 80 of the Regulations—a maximum of 15 points for 6 or more years of work experience within the last 10 years),
- (d) age (section 81 of the Regulations—a maximum of 12 points for an applicant between 18 and 35 years of age, with one less point for each additional year over 35),
- (e) arranged employment in a specified occupation or skill for full-time work in Canada that is non-seasonal and indeterminate (section 82 of the Regulations—a maximum of 10 points if the applicant holds a work permit that meets the conditions in paragraph 82(2)(a), (b) or (d) of the Regulations, or if the applicant has a job offer from a Canadian employer that meets the conditions in paragraph 82(2)(c) of the Regulations), and
- (f) adaptability (section 83 of the Regulations—a maximum of 10 points for certain Canadian work or study experience of the applicant or the applicant's accompanying spouse or common law partner).

[32] Les six facteurs que l'alinéa 76(1)a) du Règlement prescrit explicitement de prendre en considération pour évaluer les caractéristiques personnelles du demandeur sont les suivants :

- a) les études (article 78 du Règlement — de 5 points pour un diplôme de niveau secondaire à 25 points pour un diplôme universitaire de troisième cycle);
- b) la compétence dans les langues officielles du Canada (article 79 du Règlement — un maximum de 24 points pour la compétence du demandeur en français ou en anglais et un maximum de 4 points additionnels pour sa compétence dans la seconde langue officielle du Canada);
- c) l'expérience de travail (article 80 du Règlement — un maximum de 15 points pour 6 années ou plus d'expérience de travail acquise au cours des 10 années ayant précédé la demande);
- d) l'âge (article 81 du Règlement — un maximum de 12 points pour le demandeur de 18 ans ou plus et de moins de 36 ans, avec soustraction d'un point par année d'âge à partir de 36 ans);
- e) l'existence d'un emploi réservé, c'est-à-dire d'un emploi offert au Canada pour un travail à temps plein non saisonnier et à durée indéterminée appartenant au genre ou à un niveau de compétence prescrit (article 82 du Règlement — un maximum de 10 points si le demandeur est titulaire d'un permis de travail remplissant les conditions énoncées aux alinéas 82(2)a), b) ou d) du Règlement, ou s'il a reçu d'un employeur canadien une offre d'emploi qui remplit les conditions énoncées à l'alinéa 82(2)c) dudit Règlement);
- f) la capacité d'adaptation (article 83 du Règlement — un maximum de 10 points pour une certaine expérience de travail acquise au Canada ou des années d'études accomplies au pays par le demandeur ou le conjoint, de droit ou de fait, qui l'accompagne).

[33] If the immigration officer conducting the assessment concludes that the criteria in paragraph 76(1)(a) of the Regulations are not a sufficient indicator of the applicant's ability to become economically established in Canada, the officer may substitute a different evaluation if a second officer concurs (subsections 76(3) and (4) of the Regulations).

(b) Financial resources and employment prospects—paragraph 76(1)(b)

[34] Paragraph 76(1)(b) of the Regulations provides that the skilled worker must have transferable and available funds in a specified amount, or must be awarded points under paragraph 76(1)(a) of the Regulations for arranged employment that meets the conditions in paragraph 82(2)(a), (b) or (d) of the Regulations.

*C. The normal processing of a permanent resident visa application*

[35] When an application for a permanent resident visa is received at the appropriate visa post with the required fee, an acknowledgement letter is sent to the applicant. The first examination of the application may not occur for years, so that much of the information becomes out of date before the application is considered. When the examination of an application is commenced after a long delay, the applicant generally is requested to submit updated information. The request for updated information is assumed by applicants to mean that the processing of their application is almost complete. However, it is not uncommon for the next step to take several months.

[36] Once an officer determines from the documentation whether the applicant meets the requirements for selection as a member of the federal skilled worker class, a selection decision is made. Normally, that decision is documented by the notation "SELDEC" in the applicant's file on the Computer Assisted Immigration Processing System (CAIPS) or the notation "Eligibility – Passed" or "Eligibility – Failed" in the Global Case

[33] Si l'agent d'immigration chargé de l'évaluation conclut que les critères énumérés à l'alinéa 76(1)a) du Règlement ne constituent pas un indicateur suffisant de l'aptitude du demandeur à réussir son établissement économique au Canada, il peut y substituer sa propre appréciation, sous réserve que sa décision soit confirmée par un autre agent (paragraphe 76(3) et (4) du Règlement).

b) Les ressources financières et les perspectives d'emploi – alinéa 76(1)b)

[34] L'alinéa 76(1)b) du Règlement porte que le travailleur qualifié doit, soit disposer de fonds transférables et disponibles d'un certain montant, soit s'être vu attribuer des points au titre de l'alinéa 76(1)a) du même Règlement pour un emploi réservé qui remplit les conditions énoncées aux alinéas 82(2)a), b) ou d) dudit Règlement.

*C. Le processus de traitement habituel des demandes de visa de résident permanent*

[35] Lorsque le bureau des visas compétent reçoit une demande de visa de résident permanent accompagnée des droits exigés, il en accuse réception. Il peut arriver que l'examen de la demande ne commence pas avant plusieurs années, de sorte qu'une grande partie des renseignements qu'elle contient se périmé avant ce premier examen. Lorsqu'il s'écoule une longue période de temps avant que l'examen de la demande commence, un agent invite généralement le demandeur à présenter des renseignements à jour. Il est permis de penser que le demandeur ayant fait l'objet d'une telle demande en déduit que le traitement de son dossier est presque terminé. Il n'est néanmoins pas rare que l'étape suivante s'échelonne sur plusieurs mois.

[36] Une fois qu'il a déterminé à partir des documents présentés si le demandeur remplit les critères de sélection au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral), l'agent prend une décision de sélection. Habituellement, il consigne cette décision en inscrivant la mention « DÉCSEL » au dossier du demandeur dans le Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (le STIDI), ou la mention « Recevabilité

Management System (GCMS). There may be other notes in the CAIPS or GCMS that document the determination before any SELDEC, Eligibility – Passed or Eligibility – Failed notation is made.

[37] The next stage requires a review of documents relating to admissibility, such as medical and police documentation. If that review has a positive outcome, the applicant is requested to pay the required fee and submit a passport. It normally takes two to three months for the passport to be returned to the applicant with the permanent resident visa affixed.

[38] At any time during the processing, a question may arise as to whether the applicant is eligible for selection as a member of the federal skilled worker class or is inadmissible. In that event, the applicant is sent a letter (referred to as a fairness letter) disclosing the new issue and requiring a response within a specified time. There is no statutory time limit for determining the new issue.

#### D. *Section 87.4 of the IRPA*

[39] Section 87.4 came into force on June 29, 2012. It reads in full as follows:

Application  
made before  
February 27,  
2008

**87.4** (1) An application by a foreign national for a permanent resident visa as a member of the prescribed class of federal skilled workers that was made before February 27, 2008 is terminated if, before March 29, 2012, it has not been established by an officer, in accordance with the regulations, whether the applicant meets the selection criteria and other requirements applicable to that class.

Application

(2) Subsection (1) does not apply to an application in respect of which a superior court has made a final determination unless the determination is made on or after March 29, 2012.

– Réussi » ou « Recevabilité – Échoué » dans le Système mondial de gestion des cas (le SMGC). Il peut arriver qu'on inscrive d'autres notes relatives à la décision dans le STIDI ou le SMGC avant d'y insérer, selon le cas, la mention « DÉCSEL », « Recevabilité – Réussi » ou « Recevabilité – Échoué ».

[37] L'étape suivante comporte un examen des documents relatifs à la recevabilité, qui portent par exemple sur l'état de santé ou les antécédents judiciaires. Si le résultat de cet examen lui est favorable, le demandeur est invité à payer les droits applicables et à présenter son passeport. Il doit normalement attendre de deux à trois mois pour qu'on lui renvoie son passeport dans lequel le visa de résident permanent est apposé.

[38] À tout moment du processus de traitement, des questions peuvent surgir quant à savoir si le demandeur est admissible à la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) ou s'il est interdit de territoire. Dans un tel cas, l'agent adresse au demandeur une lettre (dite « lettre d'équité ») dans laquelle il fait état des nouvelles préoccupations et demande qu'une réponse lui soit fournie dans un délai déterminé. Aucun délai n'est prescrit pour trancher le nouveau point.

#### D. *L'article 87.4 de la LIPR*

[39] L'article 87.4 est entré en vigueur le 29 juin 2012. En voici le libellé :

**87.4** (1) Il est mis fin à toute demande de visa de résident permanent faite avant le 27 février 2008 au titre de la catégorie réglementaire des travailleurs qualifiés (fédéral) si, au 29 mars 2012, un agent n'a pas statué, conformément aux règlements, quant à la conformité de la demande aux critères de sélection et autres exigences applicables à cette catégorie.

Demandes  
antérieures  
au 27 février  
2008

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux demandes à l'égard desquelles une cour supérieure a rendu une décision finale, sauf dans les cas où celle-ci a été rendue le 29 mars 2012 ou après cette date.

Application

Effect	(3) The fact that an application is terminated under subsection (1) does not constitute a decision not to issue a permanent resident visa.	(3) Le fait qu'il a été mis fin à une demande de visa de résident permanent en application du paragraphe (1) ne constitue pas un refus de délivrer le visa	Effet
Fees returned	(4) Any fees paid to the Minister in respect of the application referred to in subsection (1) — including for the acquisition of permanent resident status — must be returned, without interest, to the person who paid them. The amounts payable may be paid out of the Consolidated Revenue Fund.	(4) Les frais versés au ministre à l'égard de la demande visée au paragraphe (1), notamment pour l'acquisition du statut de résident permanent, sont remboursés, sans intérêts, à la personne qui les a acquittés; ils peuvent être payés sur le Trésor.	Remboursement de frais
No recourse or indemnity	(5) No person has a right of recourse or indemnity against Her Majesty in connection with an application that is terminated under subsection (1).	(5) Nul n'a de recours contre sa Majesté ni droit à une indemnité de sa part relativement à une demande à laquelle il est mis fin en vertu du paragraphe (1).	Absence de recours ou d'indemnité

[40] The Minister takes the position that on June 29, 2012, subsection 87.4(1) terminated the permanent resident visa applications in issue in this appeal because on that date the applications met the conditions stated in that provision. No steps were taken by the Minister after that date to complete the processing of the applications.

[40] Le ministre soutient que le paragraphe 87.4(1) a mis fin le 29 juin 2012 aux demandes de visa de résident permanent en cause dans le présent appel étant donné qu'à cette date les conditions énoncées audit paragraphe étaient remplies. Le ministre n'a pris après cette date aucune mesure pour achever le traitement des demandes en question.

[41] According to evidence presented for the Minister, the enactment of subsection 87.4(1) was intended to deal with an unacceptable backlog of applications for permanent resident visas for the federal skilled worker class.

[41] Selon les éléments de preuve produits par le ministre, l'édiction du paragraphe 87.4(1) avait pour objet d'en finir avec l'arriéré inacceptable de demandes de visa de résident permanent présentées au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral).

[42] Between 2002 and 2012, the Minister received and processed applications for permanent resident visas from over 2.4 million persons seeking to be selected as members of the economic class. That included more than one million applications from persons seeking to be selected as members of the federal skilled worker class.

[42] De 2002 à 2012, le ministre a reçu et traité plus de 2,4 millions de demandes de visa de résident permanent faites au titre de la catégorie « immigration économique », dont plus de un million relevaient de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral).

[43] During those years hundreds of thousands of federal skilled worker applications were processed in the New Delhi, Islamabad, Manila, Hong Kong and Beijing visa posts. Thousands more applications from nationals of India, Pakistan, the Philippines and China were processed at visa posts in Buffalo, London, Paris, Sydney and Singapore. Despite the number of completed federal skilled worker applications, a significant backlog developed because the number of applications far exceeded the number of federal skilled worker applicants that

[43] Au cours de cette période, les bureaux des visas de New Delhi, Islamabad, Manille, Hong Kong et Beijing ont traité des centaines de milliers de demandes présentées au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral). Les bureaux des visas de Buffalo, Londres, Paris, Sydney et Singapour en ont traité plusieurs milliers d'autres provenant de l'Inde, du Pakistan, des Philippines et de la Chine. Bien qu'un très grand nombre de demandes aient été dûment examinées, il s'est accumulé un important arriéré du fait que le nombre total

could be accepted under the government's annual immigration plans.

[44] The Minister considered the existence of a large backlog to be a significant detriment to the immigration program for federal skilled workers. It reduced the program's flexibility and the government's ability to respond to changing labour market conditions affecting the prospects of new immigrants to find work and become economically established in Canada. It also reduced public confidence in the effectiveness of the immigration system.

[45] Over the years, attempts were made to reduce the backlog by increasing the number of applications processed each year. However, those attempts could not succeed in the face of the limited number of planned annual admissions to Canada, even when they were at historically high levels.

[46] In February of 2008, the IRPA was amended to authorize the Minister to make binding instructions reducing or suspending the intake of new applications. However, that step alone was insufficient to remove the backlog. It was projected that the backlog would subsist for some years, and that applicants would suffer wait times of seven to eight years. At the same time, there was evidence of declining income and higher levels of unemployment among new immigrants. The government considered that situation to be unacceptable as a matter of policy.

[47] Section 87.4 was enacted in order to eliminate the backlog in a single step, enabling the government to focus on newer permanent resident visa applications from persons with pre-arranged employment. After its introduction, efforts were made to "mine" the backlog for potentially successful federal skilled worker applications, and many successful applications resulted from that effort. However, not all meritorious applications were or could have been identified. The applications in issue in this case might have succeeded if they had not been terminated by subsection 87.4(1).

de demandes dépassait de beaucoup le nombre de travailleurs qualifiés (fédéral) que le gouvernement canadien pouvait accepter compte tenu de ses plans annuels d'immigration.

[44] Le ministre était d'avis que l'existence d'un important arriéré nuisait considérablement au programme d'immigration de travailleurs qualifiés (fédéral). Cet arriéré réduisait la flexibilité du programme, ainsi que la capacité du gouvernement à tenir compte de l'évolution des conditions du marché du travail ayant une incidence sur la possibilité pour les nouveaux immigrants de trouver un emploi au Canada et d'y réussir leur établissement économique. Cet arriéré avait en outre pour effet d'amoindrir la confiance du public dans l'efficacité du système d'immigration.

[45] Au fil du temps, on a essayé de réduire l'arriéré en augmentant le nombre annuel de demandes traitées. Cependant, ces efforts ont échoué en raison du nombre limité d'immigrants que le Canada pouvait recevoir selon ses plans annuels, même lorsque ceux-ci ont atteint des sommets historiques.

[46] En février 2008, la LIPR a été modifiée de manière à autoriser le ministre à donner des instructions fermes visant à réduire ou à suspendre la réception de nouvelles demandes. Cependant, cette mesure n'a pas suffi à elle seule à éliminer l'arriéré. Il avait été déterminé que l'arriéré subsisterait plusieurs années, et que les demandeurs subiraient des délais d'attente de sept ou huit ans. De plus, les statistiques indiquaient une diminution de revenu et des taux élevés de chômage chez les nouveaux immigrants. Le gouvernement a jugé cette situation inacceptable sur le plan de la politique générale.

[47] L'article 87.4 a été édicté afin d'éliminer l'arriéré d'un seul coup et de permettre au gouvernement de concentrer son attention sur les demandes de visa de résident permanent plus récentes présentées par des candidats exerçant des emplois réservés. Après l'introduction de cet article, on s'est efforcé d'« extraire » de la masse des dossiers en retard des demandes au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) potentiellement recevables, par suite de quoi de nombreuses demandes ont été acceptées. Cependant, les demandes conformes aux critères n'ont pas toutes été repérées ni

[48] The appellants have suggested that the backlog might have been exacerbated by subsection 11(1) of the Regulations (enacted in 2002) that stipulated which visa post an applicant was required to use. Prior to that change, an applicant could choose to submit the application to a post with a shorter queue. When that was no longer possible, applicants who were obliged to submit their applications to a high volume visa post suffered substantial processing delays if the visa post was not provided with sufficient resources.

[49] On April 4, 2012, Citizenship and Immigration Canada (CIC) issued Operational Bulletin 400 [“Cessation of Processing for Certain Federal Skilled Worker Backlog Applications: Budget 2012”]. It was intended to explain the effect of section 87.4, which at that time had been introduced but not enacted. It stated that the processing of applications for permanent resident visas for members of the federal skilled worker class should not commence or continue if the application was made before February 27, 2008 and no selection decision was made before March 29, 2012. Operational Bulletin 400 was intended to have the same effect as subsection 87.4(1) before it was enacted. After a legal challenge, Operational Bulletin 400 was rescinded.

[50] On June 29, 2012, the date on which subsection 87.4(1) came into effect, CIC issued Operational Bulletin 442 [“Cessation of Processing and Return of Fees for Certain Federal Skilled Worker Applications”] to provide immigration officers with processing instructions that were intended to give effect to subsection 87.4(1) as then construed by the Minister. The parts of Operational Bulletin 442 that reflect the Minister’s interpretation of subsection 87.4(1) are reproduced as an appendix to these reasons.

n’auraient pu l’être. Les demandes en cause en l’espèce auraient pu être acceptées s’il n’avait pas été mis fin à leur traitement en vertu du paragraphe 87.4(1).

[48] Les appelants font valoir que l’édiction (en 2002) du paragraphe 11(1) du Règlement, qui précisait à quel bureau des visas les demandeurs devaient s’adresser, est susceptible d’avoir aggravé l’arriéré. Avant cette modification, il était permis au candidat de choisir en fonction des dossiers en attente le bureau auquel il présenterait sa demande. Cette faculté supprimée, les demandeurs obligés de s’adresser à un bureau à fort volume d’usagers ont subi d’importants retards dans le traitement de leur demande dans les cas où le bureau en question ne s’était pas vu affecter suffisamment de ressources.

[49] Le 4 avril 2012, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a publié le Bulletin opérationnel 400 [« Fin du traitement de certaines demandes figurant dans l’arriéré de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) : Budget de 2012 »], ayant pour objet d’expliquer l’effet de l’article 87.4, qui à cette époque figurait dans un projet de loi. Selon ce bulletin, le traitement des demandes de visa de résidents permanent, faites au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) avant le 27 février 2008, qui n’avaient pas donné lieu à une décision avant le 29 mars 2012, ne pouvait être entamé ou se poursuivre. Le Bulletin opérationnel 400 était conçu pour avoir, avant l’entrée en vigueur du paragraphe 87.4(1), l’effet qu’aurait cette disposition une fois édictée. Le Bulletin opérationnel 400 a été annulé par suite d’une contestation judiciaire.

[50] Le 29 juin 2012, date de l’entrée en vigueur du paragraphe 87.4(1), CIC a publié le Bulletin opérationnel 442 [« Interruption du traitement et remboursement des frais pour certaines demandes du Programme des travailleurs qualifiés (fédéral) »], qui fournissait aux agents d’immigration des instructions de traitement conçues pour donner effet au paragraphe 87.4(1) tel que l’interprétait alors le ministre. Les parties du Bulletin opérationnel 442 qui reflètent l’interprétation que le ministre donnait au paragraphe 87.4(1) sont reproduites en annexe aux présents motifs.

### III. DISCUSSION

[51] Each appellant has raised slightly different arguments, but many of their arguments overlap. In my view the arguments may be reduced to these questions:

- (a) What is the standard of review?
- (b) In determining whether subsection 87.4(1) of the IRPA terminated an application for a permanent resident visa, does subsection 87.4(1) require only that objective facts be discerned from the application file, or must an immigration officer conduct an individualized assessment involving the exercise of discretion?
- (c) Does the *Canadian Bill of Rights* guarantee the appellants procedural rights (including notice and a right to be heard) before their applications are determined to be terminated by subsection 87.4(1) of the IRPA?
- (d) Does the retrospective effect of subsection 87.4(1) of the IRPA render it invalid as contrary to the rule of law?
- (e) Do the appellants have a vested right to have their applications considered under the provisions of the IRPA in effect when they made their applications?
- (f) Does the manner in which subsection 87.4(1) of the IRPA was implemented breach the rights of the [visa] applicants under subsection 15(1) of the Charter?
- (g) Does subsection 87.4(1) of the IRPA breach the appellants' rights under section 7 of the Charter?

[52] In the Federal Court, the Minister did not argue that the appellants have no rights under section 7 or subsection 15(1) of the Charter. Justice Rennie expressed reservations on that point but since it was uncontested

### III. ANALYSE

[51] Bien que chacun des appelants ait invoqué des arguments légèrement différents, bon nombre de leurs arguments se recourent. À mon sens, les questions suivantes englobent tous ces arguments :

- a) Quelle est la norme de contrôle applicable?
- b) Pour déterminer s'il est mis fin au traitement d'une demande de visa de résident permanent par application du paragraphe 87.4(1) de la LIPR, suffit-il, aux termes de cette disposition, de constater l'existence de faits objectifs à partir du dossier de demande, ou faut-il que l'agent d'immigration effectue un examen personnalisé faisant intervenir l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire?
- c) La *Déclaration canadienne des droits* garantit-elle aux appelants des droits procéduraux (notamment le droit à un avis et le droit d'être entendu) avant qu'il ne soit décidé que le paragraphe 87.4(1) de la LIPR met fin à leurs demandes?
- d) La rétroactivité du paragraphe 87.4(1) de la LIPR l'invalide-t-il du fait qu'il contrevient au principe de la primauté du droit?
- e) Les appelants disposent-ils d'un droit acquis à l'examen de leurs demandes sous le régime des dispositions de la LIPR qui étaient en vigueur au moment où ils les ont présentées?
- f) La manière dont le paragraphe 87.4(1) de la LIPR a été mis en application porte-t-elle atteinte aux droits que les demandeurs de visa tirent du paragraphe 15(1) de la Charte?
- g) Le paragraphe 87.4(1) de la LIPR porte-t-il atteinte aux droits que les appelants tirent de l'article 7 de la Charte?

[52] Le ministre n'a pas soutenu devant la Cour fédérale que les appelants n'ont pas de droits sous le régime de l'article 7 ou du paragraphe 15(1) de la Charte. Le juge Rennie a exprimé des réserves sur cette question,

before him, he declined to make a determination. Rather, he assumed without deciding that the appellants have those rights.

[53] In this Court, the Minister argues that the appellants do not have rights under section 7 or subsection 15(1) of the Charter. However, for reasons that will become apparent from the discussion below, I do not consider it necessary to express an opinion on that point.

#### A. *Standard of review*

[54] The proceeding in the Federal Court was in form an application for judicial review. However, there was no administrative decision maker except the Minister who refused to consider the appellants' permanent resident visa applications after June 29, 2012 when subsection 87.4(1) of the IRPA came into effect. That refusal was based on the Minister's interpretation of subsection 87.4(1). The parties who addressed this point agreed that the Minister's interpretation of subsection 87.4(1) is reviewable on the standard of correctness.

[55] In certain circumstances, the Minister's interpretation of the IRPA may be reviewed on the standard of reasonableness. Under that standard, the Minister may be afforded some deference if the statutory provision contains words of debatable scope or requires the Minister to make a discretionary decision suffused with factual determinations, policy considerations or both (see, for example, *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraphs 49 and 50). In this case, however, the words of subsection 87.4(1) are fairly plain and do not admit of more than one acceptable and defensible interpretation. In the end, nothing turns on the standard of review of the Minister's interpretation of subsection 87.4(1), since I have concluded that his interpretation of subsection 87.4(1) is correct.

[56] The facts are undisputed except those made by Justice Rennie relating to the statistical evidence of the backlog in various visa posts. The Judge considered that

mais comme elle n'était pas contestée, il s'est abstenu de la trancher. Il a plutôt présumé, sans trancher la question, que les appelants jouissent de ces droits.

[53] Devant notre Cour, le ministre soutient que les appelants ne jouissent d'aucun droit sous le régime de l'article 7 et du paragraphe 15(1) de la Charte. Cependant, comme il ressortira de l'analyse qui suit, je n'estime pas nécessaire d'exprimer d'opinion sur ce point.

#### A. *La norme de contrôle applicable*

[54] La Cour fédérale a été saisie d'une demande de contrôle judiciaire. Cependant, aucun décideur administratif n'est intervenu, si ce n'est le ministre qui a refusé d'examiner, après l'entrée en vigueur le 29 juin 2012 du paragraphe 87.4(1) de la LIPR, les demandes de visa de résident permanent présentées par les appelants. Le refus du ministre reposait sur l'interprétation qu'il donnait à cette disposition. Les parties qui se sont exprimées sur ce point étaient d'accord pour dire que l'interprétation que le ministre a donnée au paragraphe 87.4(1) est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte.

[55] Dans certains cas, l'interprétation de la LIPR par le ministre peut être contrôlée suivant la norme de la décision raisonnable, auquel cas la décision du ministre peut susciter une certaine retenue judiciaire lorsque la disposition en cause contient des termes d'une portée discutable ou exige qu'il prenne une décision discrétionnaire mettant en jeu des conclusions de fait et/ou des considérations de politique générale; voir par exemple les paragraphes 49 et 50 de l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559. Cependant, la disposition qui nous occupe, soit le paragraphe 87.4(1), est libellée en termes tout à fait clairs, et n'admet pas plus d'une interprétation acceptable et justifiable. Au bout du compte, en l'espèce, rien ne repose sur la norme de contrôle applicable à l'interprétation de ce paragraphe par le ministre, puisque j'ai conclu qu'il l'a correctement interprété.

[56] Mis à part ceux qui font l'objet des conclusions formulées par le juge Rennie sur la preuve statistique relative aux arriérés respectifs des bureaux des visas, les

evidence in first instance, not upon a review of a prior administrative decision. Therefore, his findings of fact and mixed fact and law relating to that evidence are reviewable on the standard of palpable and overriding error as required by *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235 (see *Li v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 110, [2012] 4 F.C.R. 479, at paragraph 12; and *Saputo Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 69, [2012] 4 F.C.R. 519, at paragraph 9).

*B. Determining whether subsection 87.4(1) applies to an application*

[57] Subsection 87.4(1) of the IRPA is quoted above and reproduced here for ease of reference:

Application made before February 27, 2008

**87.4 (1)** An application by a foreign national for a permanent resident visa as a member of the prescribed class of federal skilled workers that was made before February 27, 2008 is terminated if, before March 29, 2012, it has not been established by an officer, in accordance with the regulations, whether the applicant meets the selection criteria and other requirements applicable to that class.

[58] The Minister argues that to identify a permanent resident visa application that falls within the scope of subsection 87.4(1) it is necessary simply to determine certain facts that are readily ascertainable upon a review of the application file. According to the Minister's interpretation, if an application was made before February 27, 2008 for a permanent resident visa as a member of the federal skilled worker class (as all of the appellants' applications were), then it was terminated by subsection 87.4(1) on June 29, 2012 if (a) no immigration officer determined, before March 29, 2012, whether the applicant met the selection criteria and other requirements applicable to that class, or (b) if an immigration officer made such a determination on or after March 29, 2012 but the application was not finalized before June 29, 2012.

faits ne sont pas contestés. Le juge a examiné ces éléments de preuve factuels en première instance et non dans le cadre du contrôle d'une décision administrative. Les conclusions de fait et les conclusions mixtes de fait et de droit qu'il a tirées à cet égard sont donc susceptibles de contrôle selon la norme de l'erreur manifeste et dominante, conformément à l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; voir *Li c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 110, [2012] 4 R.C.F. 479, au paragraphe 12; et *Saputo Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 69, [2012] 4 R.C.F. 519, au paragraphe 9.

*B. La détermination du point de savoir si le paragraphe 87.4(1) s'applique à une demande donnée*

[57] Je reproduis ici, pour la commodité du lecteur, le paragraphe 87.4(1) de la LIPR, déjà cité plus haut :

**87.4 (1)** Il est mis fin à toute demande de visa de résident permanent faite avant le 27 février 2008 au titre de la catégorie réglementaire des travailleurs qualifiés (fédéral) si, au 29 mars 2012, un agent n'a pas statué, conformément aux règlements, quant à la conformité de la demande aux critères de sélection et autres exigences applicables à cette catégorie.

Demandes antérieures au 27 février 2008

[58] Le ministre soutient que, pour établir si une demande donnée de visa de résident permanent entre dans le champ d'application du paragraphe 87.4(1), il suffit de déterminer l'existence de certains faits à la lumière d'un simple examen du dossier de demande. Selon l'interprétation du ministre, le paragraphe 87.4(1) a mis fin, le 29 juin 2012, à toute demande de visa de résident permanent, faite — comme c'est le cas de toutes les demandes des appelants — avant le 27 février 2008 au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) a) si aucun agent d'immigration n'avait statué avant le 29 mars 2012 sur la conformité de cette demande aux critères de sélection et autres exigences applicables à cette catégorie, ou b) si un agent d'immigration avait conclu, en date du 29 mars 2012 ou après cette date, qu'elle était conforme aux règlements, mais que l'examen de ladite demande n'avait pas été conclu avant le 29 juin 2012.

[59] Justice Rennie agreed with the Minister’s interpretation. He concluded that the “selection criteria” referred to in subsection 87.4(1) means the requirements of section 76 of the Regulations (entitled “Selection criteria”) which states the requirements for assessing the ability of a skilled worker to become economically established in Canada. He also concluded [at paragraph 27] that the “other requirements applicable to [the federal skilled worker class]” means all other requirements for selection as a member of that class, including those stated in section 75 of the Regulations (the definition of “skilled worker”).

[60] No appellant has argued that an immigration officer erred in determining in his or her case whether or when the selection criteria and other requirements applicable to the federal skilled worker class were met. Such a factual dispute may be the subject of a judicial review application in the Federal Court, as the Minister recognized and as Justice Rennie found. However, there is no such factual dispute here. The appellants are arguing that as a matter of statutory interpretation, subsection 87.4(1) is so unclear that its effect on a particular permanent resident visa application cannot be determined without an individualized assessment in which an immigration officer exercises some discretion.

[61] I do not accept this argument. A decision is discretionary if the law permits more than one possible outcome on the facts. If the law permits only one possible outcome on the facts, there is no element of discretion.

[62] I acknowledge that the status of any given application may be difficult to discern from the file because the CAIPS notes or the GCMS notes are unclear or incomplete. No doubt that is why, for example, Operational Bulletin 442 (appended to these reasons), instructs immigration officers not to rely only on the customary decision notations (“SELDEC” in the CAIPS or “Eligibility – Passed” or “Eligibility – Failed” in the GCMS) when determining whether or when there has

[59] Le juge Rennie a souscrit à l’interprétation du ministre. Il a conclu que les « critères de sélection » visés au paragraphe 87.4(1) sont les conditions énumérées à l’article 76 du Règlement (intitulé « Critères de sélection »), c’est-à-dire les critères applicables à l’évaluation de la capacité du travailleur qualifié à réussir son établissement économique au Canada. Il a aussi conclu [au paragraphe 27] que les « autres exigences applicables à [la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral)] » sont toutes les autres conditions que doit remplir l’étranger pour être sélectionné comme membre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral), notamment celles qu’énonce l’article 75 du Règlement, qui précise ce qu’on entend par « travailleur qualifié ».

[60] Aucun des appelants ne soutient que les agents d’immigration, appelés à déterminer s’ils avaient rempli les critères de sélection et autres exigences applicables à la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral), ou à quel moment ils les avaient remplis, ont commis une erreur. Une telle contestation de fait pourrait former l’objet d’une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale, comme le ministre l’a reconnu et comme l’a conclu le juge Rennie. Cependant, il n’y en a pas en l’espèce. Les appelants soutiennent que, du point de vue de l’interprétation des lois, le paragraphe 87.4(1) est si ambigu qu’un agent d’immigration ne peut déterminer son effet sur une demande particulière de visa de résident permanent sans procéder à un examen personnalisé et exercer dans une certaine mesure un pouvoir discrétionnaire.

[61] Cet argument ne me convainc pas. Une décision n’est discrétionnaire que si, aux termes de la loi, plusieurs issues sont possibles au vu des faits. Si, suivant la loi, une seule conclusion s’impose à partir des faits, la décision n’a rien de discrétionnaire.

[62] Je reconnais qu’il peut se révéler difficile de déterminer l’état d’avancement d’une demande à partir du dossier parce que les notes inscrites dans le STIDI ou le SMGC sont vagues ou incomplètes. C’est sans doute là la raison pour laquelle, par exemple, le Bulletin opérationnel 442 (annexé aux présents motifs) donne instruction aux agents d’immigration de ne pas se fier seulement aux mentions habituelles (« DÉCSEL » dans le STIDI, ou « Recevabilité – Réussi » / « Recevabilité – Échoué »

been a selection decision. Officers are instructed to examine all of the notes to see if and when a selection decision was in fact made even if the customary notation is absent. However, the possibility of such evidentiary difficulties cannot by itself transform a factual determination into a discretionary decision.

[63] The appellants rely on the fact that a number of permanent resident visas were issued in error to applicants who had applied before February 27, 2008 and whose applications should have been terminated by subsection 87.4(1), based on the Minister's interpretation. Those visas were not rescinded. Rather, the Minister exercised the authority under section 25.2 of the IRPA, citing public policy, to declare those applicants to be eligible for permanent resident visas. That indicates some initial confusion about the implementation of subsection 87.4(1). But it does not follow that the application of subsection 87.4(1) depends upon the discretionary decision of an immigration officer.

[64] The appellants also point out that within an application there may be more than one selection decision. That could occur if, for example, an officer makes a selection decision at a certain point in time, but events occur or new facts are discovered that cause the opposite decision to be made. However, it is always possible to determine whether a decision described in subsection 87.4(1) was made before March 29, 2012, or whether the application was finalized by June 29, 2012. That is all subsection 87.4(1) requires.

[65] Finally, the appellants rely on *Zhu v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 155, 427 F.T.R. 239. I do not consider that decision to be inconsistent with the Minister's interpretation of subsection 87.4(1). Mr. Zhu received a final negative decision dated May 12, 2012. His application file indicated that a negative selection decision had been made on the same day. The Judge concluded that because the selection decision was made after March 29, 2012 and a final decision was made before June 29, 2012, subsection 87.4(1) did not

dans le SMGC) pour déterminer si une décision de sélection a été prise ou quand elle l'a été. Les agents sont invités à examiner toutes les notes en vue de savoir si une décision de sélection a effectivement été prise et, le cas échéant, quand elle l'a été, même en l'absence de la mention habituelle. Cependant, le fait qu'il puisse se présenter de telles difficultés de preuve ne peut en soi transformer une conclusion de fait en une décision discrétionnaire.

[63] Les appelants tirent aussi argument du fait qu'un certain nombre de visas de résident permanent ont été délivrés par erreur à des candidats qui les avaient sollicités avant le 27 février 2008, alors que le paragraphe 87.4(1) aurait dû mettre fin à leurs demandes selon l'interprétation du ministre. Le ministre n'a pas annulé ces visas, mais il a plutôt décidé de déclarer ces demandeurs admissibles à recevoir un visa de résident permanent pour des considérations d'intérêt public, en vertu du pouvoir que lui confère l'article 25.2 de la LIPR. Cela témoigne de l'existence d'une certaine confusion dans les premiers temps de la mise en application du paragraphe 87.4(1), mais cela ne signifie pas que l'application de cette disposition repose sur la décision discrétionnaire d'un agent d'immigration.

[64] Les appelants font aussi remarquer qu'une même demande peut donner lieu à plus d'une décision de sélection, notamment lorsque, après que l'agent ait pris une telle décision, des événements ou des faits nouveaux, de nature à modifier la décision initiale, sont portés à sa connaissance. Cependant, il est toujours possible d'établir si une décision visée au paragraphe 87.4(1) a été prise avant le 29 mars 2012 ou si la demande en question a fait l'objet d'une décision finale avant le 29 juin 2012, et c'est là tout ce qu'exige le paragraphe 87.4(1).

[65] Enfin, les appelants invoquent la décision *Zhu c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 155. Cette décision ne me paraît pas entrer en contradiction avec l'interprétation que le ministre donne au paragraphe 87.4(1). M. Zhu a reçu une décision finale défavorable datée du 12 mai 2012, mais il était indiqué dans son dossier qu'une décision de sélection défavorable avait été prise à la même date. Le juge a conclu que le paragraphe 87.4(1) ne s'appliquait pas à la demande de visa en question au motif que la décision de sélection

apply to his application. Therefore, that provision could not apply to preclude the Judge from invalidating the final decision on the basis of procedural unfairness and ordering the application to be reconsidered.

[66] As mentioned above, the enactment of subsection 87.4(1) was intended to eliminate a backlog of federal skilled worker applications that the Minister considered so large as to be unmanageable within a reasonable time, and that was impeding the government's ability to respond to changing labour market conditions as they affected the prospects of new immigrants. Those were valid considerations pursuant to section 3 of the IRPA, in particular paragraphs 3(1)(a), (c), and (e), which are quoted above and repeated here for ease of reference:

Objectives  
— immigration

**3. (1) The objectives of this Act with respect to immigration are**

(a) to permit Canada to pursue the maximum social, cultural and economic benefits of immigration;

...

(c) to support the development of a strong and prosperous Canadian economy, in which the benefits of immigration are shared across all regions of Canada;

...

(e) to promote the successful integration of permanent residents into Canada, while recognizing that integration involves mutual obligations for new immigrants and Canadian society;

[67] Considering the language, purpose and context of subsection 87.4(1), it cannot reasonably bear an interpretation that requires an immigration officer to exercise discretion in determining whether it terminates a particular application. I do not accept that Parliament intended to put in place a new discretionary administrative process

avait été prise après le 29 mars 2012, et la décision finale avant le 29 juin 2012, de sorte que ce paragraphe de la LIPR ne pouvait empêcher le juge d'invalidiser la décision finale pour cause de manquement à l'équité procédurale et d'ordonner un nouvel examen de la demande.

[66] Comme on l'a vu plus haut, l'édiction du paragraphe 87.4(1) avait pour but d'éliminer un arriéré de demandes présentées au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) que le ministre estimait trop important pour qu'il fût possible d'y remédier dans un délai acceptable, et qui entravait la capacité du gouvernement à réagir à l'évolution des conditions du marché du travail susceptibles d'influer sur les perspectives d'établissement des nouveaux immigrants. C'étaient là des considérations valables sous le régime de l'article 3 de la LIPR, en particulier de ses alinéas 3(1)a), c) et e), déjà cités et reproduits ci-dessous par souci de commodité :

**3. (1) En matière d'immigration, la présente loi a pour objet :**

Objet en  
matière  
d'immigration

a) de permettre au Canada de retirer de l'immigration le maximum d'avantages sociaux, culturels et économiques;

[...]

c) de favoriser le développement économique et la prospérité du Canada et de faire en sorte que toutes les régions puissent bénéficier des avantages économiques découlant de l'immigration;

[...]

e) de promouvoir l'intégration des résidents permanents au Canada, compte tenu du fait que cette intégration suppose des obligations pour les nouveaux arrivants et pour la société canadienne;

[67] Étant donné son libellé, son objet et son contexte, le paragraphe 87.4(1) ne peut de façon raisonnable recevoir une interprétation qui suppose l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de la part de l'agent d'immigration chargé d'établir s'il met fin à une demande donnée. Je ne puis concevoir que le législateur ait eu l'intention

to replace the one that led to an unacceptable backlog of many years. I conclude that the interpretation of subsection 87.4(1) proposed by the Minister and accepted by Justice Rennie is correct.

### C. *Canadian Bill of Rights*

[68] The appellants rely on paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, which guarantees certain procedural rights in the interpretation and operation of federal laws. Paragraph 2(e) reads as follows:

Construc-  
tion of law

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

...

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

[69] Paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* guarantees procedural rights before a tribunal or administrative body that determines individual rights and obligations, but it does not protect anyone from the right of Parliament to terminate a legal right by amending a statute: *Authorson v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 39, [2003] 2 S.C.R. 40, at paragraphs 58 to 61.

[70] As explained above, subsection 87.4(1) terminated the appellants' right to have their permanent resident visa applications processed, and it did so without expressly or implicitly requiring an adjudicative process or a discretionary administrative decision. In

d'instituer une nouvelle procédure administrative discrétionnaire pour remplacer celle qui avait déjà conduit à un arriéré inacceptable de plusieurs années. Je conclus donc que l'interprétation du paragraphe 87.4(1) proposée par le ministre et acceptée par le juge Rennie est correcte.

### C. *La Déclaration canadienne des droits*

[68] Les appelants invoquent l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, qui garantit le respect de certains droits procéduraux dans l'interprétation et l'application des lois fédérales. Cet alinéa est libellé comme suit :

Interprétation  
de la  
législation

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

[...]

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

[69] Le respect des droits procéduraux devant un tribunal ou un organe administratif appelé à se prononcer sur les droits et obligations d'une personne est garanti par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, mais il ne met personne à l'abri du droit qu'a le législateur de supprimer un droit d'origine législative en modifiant une loi; voir l'arrêt *Authorson c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 39, [2003] 2 R.C.S. 40, aux paragraphes 58 à 61.

[70] Comme il a été expliqué plus haut, le paragraphe 87.4(1) a supprimé le droit des appelants à ce que leurs demandes de visa de résident permanent soient traitées, et ce, sans exiger explicitement ni implicitement l'application d'un processus décisionnel ou la prise

my view, paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* is of no assistance to the appellants.

#### D. Rule of law

[71] The appellants argue that subsection 87.4(1) is invalid because it is so arbitrary that it offends the principle of the rule of law. The appellants characterize the provision as arbitrary because of its retrospective application to permanent resident visa applications that were pending before subsection 87.4(1) came into force, which were terminated without regard to their prospects of success.

[72] *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2005 SCC 49, [2005] 2 S.C.R. 473 is instructive on this point. In that case, tobacco companies challenged the validity of a provincial law that permitted the province to sue a manufacturer of tobacco products to recover the costs of providing health care to individuals exposed to the products. It contained a provision giving the law the retroactive effect necessary to give all of its provisions full effect, including the abrogation of any limitation periods for an action for damages alleged to have been caused or contributed to by a tobacco related wrong. One of the arguments of the tobacco companies was that the legislation offended the rule of law because of its retroactive effect.

[73] Justice Major, writing for the Court, discussed the principles of the rule of law at paragraphs 57 to 60 [of *Imperial Tobacco*]:

The rule of law is “a fundamental postulate of our constitutional structure” (*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, at p. 142) that lies “at the root of our system of government” (*Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at para. 70). It is expressly acknowledged by the preamble to the *Constitution Act, 1982*, and implicitly recognized in the preamble to the *Constitution Act, 1867*: see *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, at p. 750.

d’une décision administrative discrétionnaire. L’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* n’est donc à mon sens d’aucun secours aux appelants.

#### D. Le principe de la primauté du droit

[71] Les appelants soutiennent que le paragraphe 87.4(1) est invalide au motif qu’il contrevient de par son caractère arbitraire au principe de la primauté du droit. Ils estiment que cette disposition est arbitraire en raison de son application rétroactive aux demandes de visa de résident permanent qui étaient pendantes avant son entrée en vigueur, et auxquelles il a été mis fin sans égard à leurs chances de succès.

[72] L’arrêt *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473, se révèle éclairant sur ce point. Dans cette affaire, des industriels du tabac contestaient la validité d’une loi provinciale qui permettait à la Colombie-Britannique de poursuivre les fabricants de produits du tabac afin de récupérer les dépenses supportées pour fournir des soins de santé aux personnes exposées à ces produits. La loi contenait une disposition lui conférant la portée rétroactive nécessaire pour donner plein effet à toutes ses prescriptions, notamment l’abolition de tout délai de prescription applicable aux poursuites en dommages-intérêts pour préjudice causé en tout ou en partie par une faute d’un fabricant de tabac. L’un des arguments des industriels du tabac était que la loi en question portait atteinte au principe de la primauté du droit en raison de sa rétroactivité.

[73] Le juge Major, qui s’exprimait au nom de la Cour, a analysé les principes constitutifs de la primauté du droit aux paragraphes 57 à 60 de l’arrêt *Imperial Tobacco* :

La primauté du droit constitue [TRADUCTION] « un des postulats fondamentaux de notre structure constitutionnelle » (*Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, p. 142) qui repose « à la base de notre système de gouvernement » (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 70). Elle est reconnue de manière explicite dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et de manière implicite dans celui de la *Loi constitutionnelle de 1867* : voir *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, p. 750.

This Court has described the rule of law as embracing three principles. The first recognizes that “the law is supreme over officials of the government as well as private individuals, and thereby preclusive of the influence of arbitrary power”: *Reference re Manitoba Language Rights*, at p. 748. The second “requires the creation and maintenance of an actual order of positive laws which preserves and embodies the more general principle of normative order”: *Reference re Manitoba Language Rights*, at p. 749. The third requires that “the relationship between the state and the individual ... be regulated by law”: *Reference re Secession of Quebec*, at para. 71.

So understood, it is difficult to conceive of how the rule of law could be used as a basis for invalidating legislation such as the Act based on its content. That is because none of the principles that the rule of law embraces speak directly to the terms of legislation. The first principle requires that legislation be applied to all those, including government officials, to whom it, by its terms, applies. The second principle means that legislation must exist. And the third principle, which overlaps somewhat with the first and second, requires that state officials’ actions be legally founded. See R. Elliot, “References, Structural Argumentation and the Organizing Principles of Canada’s Constitution” (2001), 80 *Can. Bar Rev.* 67, at pp. 114-15.

This does not mean that the rule of law as described by this Court has no normative force. As McLachlin C.J. stated in [*Babcock v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 57, [2002] 3 S.C.R. 3], at para. 54, “unwritten constitutional principles”, including the rule of law, “are capable of limiting government actions”. See also *Reference re Secession of Quebec*, at para. 54. But the government action constrained by the rule of law as understood in *Reference re Manitoba Language Rights* and *Reference re Secession of Quebec* is, by definition, usually that of the executive and judicial branches. Actions of the legislative branch are constrained too, but only in the sense that they must comply with legislated requirements as to manner and form (i.e., the procedures by which legislation is to be enacted, amended and repealed).

[74] Justice Major went on to acknowledge the existence of a debate about whether the rule of law might embrace additional principles, and the extent to which those additional principles might apply to invalidate legislation based on its content. However, he did not accept any extension of the established principles. He also rejected the argument of the tobacco companies that the rule of law requires that legislation be prospective. In my view, this Court cannot, in the face of *Imperial*

La Cour a décrit la primauté du droit comme embrassant trois principes. Le premier reconnaît que « le droit est au-dessus des autorités gouvernementales aussi bien que du simple citoyen et exclut, par conséquent, l’influence de l’arbitraire » : *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, p. 748. Le deuxième « exige la création et le maintien d’un ordre réel de droit positif qui préserve et incorpore le principe plus général de l’ordre normatif » : *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, p. 749. Selon le troisième, « les rapports entre l’État et les individus doivent être régis par le droit » : *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, par. 71.

Lorsqu’on l’interprète de cette manière, il est difficile de concevoir que la primauté du droit puisse servir à invalider une loi comme celle qui nous occupe en raison de son contenu. Cela tient au fait qu’aucun des principes qu’embrasse la primauté du droit ne vise directement les termes de la loi. Le premier principe requiert que les lois soient appliquées à tous ceux, incluant les représentants gouvernementaux, à qui, de par leur libellé, elles doivent s’appliquer. Le deuxième principe signifie que les lois doivent exister. Quant au troisième principe, lequel chevauche dans une certaine mesure le premier et le deuxième, il exige que les mesures prises par les représentants de l’État s’appuient sur des lois. Voir R. Elliot, « References, Structural Argumentation and the Organizing Principles of Canada’s Constitution » (2001), 80 *R. du B. can.* 67, p. 114-115.

Cela ne signifie pas que la primauté du droit, telle que décrite par cette Cour, n’a aucune force normative. Comme l’a affirmé le juge en chef McLachlin dans [*Babcock c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 R.C.S. 3, 2002 CSC 57], par. 54, les « principes constitutionnels non écrits », incluant la primauté du droit, « [peuvent] limiter les actes du gouvernement ». Voir aussi *Renvoi sur la sécession du Québec*, par. 54. Mais les actes du gouvernement que limite la primauté du droit, comme l’entendent le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* et le *Renvoi sur la sécession du Québec*, sont habituellement, par définition, ceux des pouvoirs exécutif et judiciaire. Les actes du pouvoir législatif sont aussi limités, mais seulement dans le sens où ils doivent respecter des conditions légales de manière et de forme (c.-à-d., les procédures d’adoption, de modification et d’abrogation des lois).

[74] Le juge Major reconnaît que la question de savoir si la primauté du droit embrasse d’autres principes et dans quelle mesure ceux-ci pourraient entraîner l’invalidation d’une loi en raison de son contenu soulève beaucoup de controverse. Cependant, il n’a pas accepté d’élargir les principes établis. Il a en outre rejeté l’argument des industriels du tabac selon lequel la primauté du droit exigerait que les lois revêtent un caractère prospectif. Par conséquent, étant donné l’arrêt *Imperial*

*Tobacco*, accept the argument of the appellants that subsection 87.4(1) offends the rule of law because it is retrospective.

E. *Retrospective effect and vested rights*

[75] The appellants argue, based primarily on *Dikranian v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 73, [2005] 3 S.C.R. 530, that when they submitted their permanent resident visa applications, they had a vested right to have their applications processed to completion and to have them considered under the statutory provisions and regulations in effect when the applications were submitted. There is no merit to this argument.

[76] The appellants had the right to apply for permanent resident visas and, when they submitted their applications, they had the right to have their applications considered in accordance with the IRPA. However, they did not have the right to the continuance of any provisions of the IRPA that affected their applications. Nor did they have the right to have their applications considered under the provisions of the IRPA as in effect when they submitted their applications. I reach that conclusion for the following reasons.

[77] Parliament has the authority to enact laws governing immigration and to amend those laws from time to time. Parliament also has the authority to enact laws that have retrospective effect, although it is presumed that retrospective effect is not intended unless the law is so clear that it cannot reasonably be interpreted otherwise: *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271, at pages 279 to 283; *Imperial Tobacco Canada Ltd.*, cited above, at paragraphs 69 to 72.

[78] I have already concluded, for reasons stated earlier in these reasons, that subsection 87.4(1) of the IRPA is sufficiently clear to terminate the appellants' applications retrospectively. That distinguishes this case from *Dikranian*, in which the Supreme Court of Canada held that certain amendments to provincial legislation were not clear enough to abrogate contractual rights of students who borrowed money from financial institutions prior to the amendments.

*Tobacco*, notre Cour ne peut à mon sens accepter l'argument des appelants voulant que le paragraphe 87.4(1) porte atteinte à la primauté du droit du fait de sa rétroactivité.

E. *La rétroactivité et les droits acquis*

[75] Les appelants, se fondant principalement sur l'arrêt *Dikranian c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 73, [2005] 3 R.C.S. 530, soutiennent qu'ils avaient, lorsqu'ils ont présenté leurs demandes de visa de résident permanent, acquis le droit de les voir traiter entièrement, ainsi que de les voir examiner sous le régime des dispositions législatives et réglementaires alors en vigueur. Ce moyen est mal fondé.

[76] Les appelants avaient le droit de demander des visas de résident permanent et, au moment où ils ont présenté leurs demandes, ils avaient le droit de les voir examiner conformément à la LIPR. Cependant, ils n'ont pas acquis le droit au maintien en vigueur de toute disposition de la LIPR ayant une incidence sur le sort de leurs demandes, ni celui que celles-ci soient examinées sous le régime des dispositions de la LIPR en vigueur au moment où elles ont été présentées. Cette conclusion se fonde sur les motifs qui suivent.

[77] Le Parlement a le pouvoir de promulguer des lois régissant l'immigration et de les modifier. Il a aussi le pouvoir de promulguer des lois ayant un effet rétroactif, sous réserve d'une présomption de non-rétroactivité, qui ne pourra être écartée qu'en présence d'un libellé n'autorisant aucune autre possibilité; voir *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, aux pages 279 à 283; et *Imperial Tobacco Canada Ltée.*, précité, aux paragraphes 69 à 72.

[78] J'ai déjà conclu, pour les motifs exposés précédemment, que le paragraphe 87.4(1) de la LIPR est libellé de manière suffisamment claire pour mettre fin rétroactivement aux demandes des appelants. Cela permet de distinguer la présente espèce de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Dikranian*, dans lequel la Cour suprême du Canada a conclu que les modifications en cause de la législation provinciale n'étaient pas assez clairement formulées pour supprimer les droits contractuels des

[79] The appellants rely on *Choi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 F.C. 763 (C.A.). In my view, this case does not assist the appellants because it does not deal with a legislative change that was expressed to have retrospective effect. Rather, it deals with a remedy for an administrative error that caused prejudice to an applicant because of a change to the Regulations. Canadian authorities had informed Mr. Choi that he would qualify to apply for immigration to Canada (meaning that he would have enough “points” for his occupation under the regime then in effect). He was given a pre-application questionnaire but he was not told that he could submit his formal application immediately. Nor was he told that changes to the eligibility provisions for applicants in his occupation were imminent. He returned the completed questionnaire a few days later. The eligibility changes were made after he returned the questionnaire but before he submitted his formal application. The Court held the Canadian authorities, having undertaken to provide information to Mr. Choi, were obliged to provide correct information and they had failed to do so. The Court ordered the situation to be remedied by treating Mr. Choi as though he had submitted his application on the date on which he submitted his completed pre-application questionnaire, which preceded the eligibility changes.

[80] The appellants also rely on *McDoom v. Minister of Manpower and Immigration*, [1978] 1 F.C. 323 (T.D.). That case deals with changes to the Regulations that were made after an applicant submitted an application. The Court held that the applicant was entitled to be assessed under the Regulations as they read at the date of application. However, this case is of no assistance to the appellants because there is no suggestion that the changes to the Regulations in issue were intended or stated to have retrospective effect. Indeed, it appears that the Governor in Council has only recently been authorized

étudiants qui avaient emprunté de l’argent à des institutions financières avant l’entrée en vigueur de ces modifications.

[79] Les appelants invoquent aussi l’arrêt *Choi c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 C.F. 763 (C.A.). Cet arrêt, à mon avis, ne les aide pas non plus parce qu’il ne concerne pas une modification législative ayant un effet rétroactif explicite, mais plutôt un recours contre une erreur administrative ayant porté préjudice à un demandeur de visa en raison d’une modification du Règlement. Les autorités canadiennes avaient avisé M. Choi qu’il était en mesure de remplir les conditions nécessaires pour faire une demande d’immigration au Canada, c’est-à-dire d’accumuler suffisamment de « points » au titre de sa profession sous le régime alors en vigueur. On lui avait communiqué un questionnaire préliminaire, mais sans lui préciser qu’il pouvait présenter sa demande officielle immédiatement, ni l’informer de l’imminence de modifications aux dispositions concernant l’admissibilité des demandeurs de visa appartenant à sa profession. Il avait rendu son questionnaire rempli quelques jours plus tard. Les modifications susdites avaient été apportées après qu’il eut rendu son questionnaire, mais avant qu’il présente sa demande officielle. La Cour a conclu que, du fait qu’elles avaient pris l’engagement d’informer M. Choi, les autorités canadiennes étaient tenues de lui donner des informations exactes et qu’elles n’avaient pas rempli cette obligation. Elle leur a ordonné, comme mesure de réparation, d’agir à l’égard de M. Choi comme s’il avait présenté sa demande à la date où il avait remis son questionnaire préliminaire, qui était antérieure à celle à laquelle les modifications réglementaires touchant l’admissibilité avaient été apportées.

[80] Les appelants invoquent également la décision *McDoom c. Ministre de la Main-d’œuvre et de l’Immigration*, [1978] 1 C.F. 323 (1<sup>re</sup> inst.). Cette décision concerne des modifications apportées au Règlement après la présentation de la demande en cause dans cette instance. La Cour a conclu que le candidat à l’immigration avait le droit de voir examiner sa demande sous le régime des dispositions réglementaires telles que libellées à la date de celle-ci. Cependant, cette décision n’est d’aucun secours aux appelants puisque les modifications réglementaires en question n’étaient ni conçues

to enact Regulations that may affect pending applications for permanent resident visas (see subsection 5(1.1) of the IRPA, added by section 702 of the *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act*, effective June 29, 2012).

[81] Finally, the appellants cite *Dragan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCT 211, [2003] 4 F.C. 189 (T.D.). That case is of no assistance to the appellants either. In that case, legislative amendments affecting the applicants were found to have retrospective effect unless the applications were processed by March 31, 2003. On February 21, 2003, the Court ordered the Minister to process the applications by March 31, 2003.

#### F. Subsection 15(1) of the Charter

[82] The appellants rely on subsection 15(1) of the Charter, which reads as follows:

Equality before and under law and equal protection and benefit of law

**15.** (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

[83] The appellants argue that the manner in which subsection 87.4(1) of the IRPA was implemented breaches their equality rights under subsection 15(1) of the Charter because of the differential allocation of resources to different visa posts, combined with changes to the processing rules that required post-2008 applications to be given priority. They argue that the visa posts to which applicants from China, the Philippines and Pakistan were required to submit their permanent resident visa applications were provided with proportionally less resources than visa posts that would process applications from other countries. They say that the result is discrimination on the basis of “national origin in

ni formulées en vue d’avoir un effet rétroactif. En fait, il appert que ce n’est que récemment que le gouverneur en conseil a été autorisé à prendre des dispositions réglementaires susceptibles d’influer sur le sort de demandes pendantes de visa de résident permanent; voir le paragraphe 5(1.1) de la LIPR, édicté par application de l’article 702 de la *Loi sur l’emploi, la croissance et la prospérité durable*, avec effet le 29 juin 2012.

[81] Les appelants invoquent enfin la décision *Dragan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2003 CFPI 211, [2003] 4 C.F. 189 (1<sup>re</sup> inst.). Cette décision ne leur est non plus d’aucune utilité. La Cour y a conclu que, à moins que les demandes en cause ne soient traitées au plus tard le 31 mars 2003, les modifications législatives qui influaient sur leur sort auraient un effet rétroactif et, le 21 février 2003, elle a ordonné au ministre de les traiter au plus tard le 31 mars 2003.

#### F. Le paragraphe 15(1) de la Charte

[82] Les appelants invoquent le paragraphe 15(1) de la Charte, libellé comme suit :

**15.** (1) La loi ne fait acception de personne et s’applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l’origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l’âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Égalité devant la loi, égalité de bénéfice et protection égale de la loi

[83] La manière dont le paragraphe 87.4(1) de la LIPR a été mis en application, soutiennent les appelants, porte atteinte aux droits à l’égalité qu’ils tirent du paragraphe 15(1) de la Charte, en raison d’une attribution inégale de ressources aux différents bureaux des visas et du fait que les règles de traitement avaient été modifiées de façon à ce que la priorité soit accordée aux demandes postérieures à 2008. Ils font valoir que les bureaux des visas auxquels les candidats de Chine, des Philippines et du Pakistan étaient tenus de présenter leurs demandes de visa de résident permanent disposaient proportionnellement de moins de ressources que les bureaux chargés de traiter les demandes provenant d’autres pays.

consideration of country of residence”, which they argue is a single analogous ground.

[84] The burden of establishing discrimination contrary to subsection 15(1) of the Charter lies on the appellants. Among other things, the appellants were required to adduce evidence proving on the balance of probabilities that the allocation of resources was discriminatory. To discharge that burden, the appellants relied primarily on statistics they obtained from the Minister about the different rates of completed applications at various visa posts, and then invited Justice Rennie to draw inferences and conclusions from the statistics. The Minister submitted affidavit evidence explaining the variation by reference to the workload at various visa posts and other factors.

[85] Although the thrust of the appellants’ claim is that there has been a discriminatory allocation of resources, the Minister did not adduce detailed evidence on the point. The appellants could have converted all or part of their applications to actions in order to get discovery and try this point, or they could have subpoenaed witnesses: see *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, subsection 18.4(2); *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rules 41 and 316. But they did not do so.

[86] Neither party submitted expert evidence that analysed the statistics in any way. There was no attempt on the part of the appellants to adduce expert evidence to refute the Minister’s position that the factors cited by the Minister are a sufficient explanation of the different rates of processing at various visa posts.

[87] Justice Rennie held that country of residence is not an analogous ground, but he considered the claim of discrimination on the basis of national origin and concluded, essentially for two reasons, that the evidence does not support the appellants’ claim. First, Justice Rennie found that the appellants, and the thousands of

Il s’ensuit selon eux qu’ils ont été victimes d’une discrimination fondée sur [TRADUCTION] « l’origine nationale, considérée en fonction du pays de résidence », ce qui constitue un motif analogue.

[84] La charge de prouver un acte discriminatoire sous le régime du paragraphe 15(1) de la Charte incombe aux appelants. Il incombait entre autres à ces derniers de produire des éléments de preuve établissant, suivant la prépondérance des probabilités, le caractère discriminatoire de la répartition des ressources. Pour s’acquitter de cette charge, les appelants se sont appuyés principalement sur des statistiques, obtenues du ministre, concernant les taux de traitement des demandes selon les bureaux des visas, puis ils ont invité le juge Rennie à tirer des inférences et des conclusions de ces statistiques. Le ministre a quant à lui produit des affidavits expliquant ces différences par les charges de travail respectives des bureaux des visas et d’autres facteurs.

[85] Bien que le caractère discriminatoire de la répartition des ressources soit au cœur de la thèse des appelants, le ministre n’a pas produit d’éléments de preuve détaillés sur ce point. Il aurait été loisible aux appelants de transformer en actions tout ou partie de leurs demandes de contrôle judiciaire afin de bénéficier d’une communication préalable et de plaider ce point, ou encore d’assigner des témoins; voir le paragraphe 18.4(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7; et les règles 41 et 316 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106. Mais ils n’ont pas tiré parti de ces possibilités.

[86] Aucune des parties n’a produit de preuve d’expert proposant la moindre analyse des statistiques. Ainsi, les appelants n’ont pas essayé de réfuter au moyen d’éléments preuve de cette nature l’argument du ministre selon lequel les facteurs qu’il invoquait suffisaient à expliquer les différences de taux de traitement selon les bureaux des visas.

[87] Le juge Rennie a conclu que le pays de résidence ne constitue pas un motif analogue, mais il a néanmoins examiné la thèse de la discrimination fondée sur l’origine nationale et conclu, essentiellement pour deux motifs, que la preuve n’était pas ce moyen. Premièrement, il a constaté que les appelants et les

people they represent, share no commonality of race, national origin or ethnicity. Second, he found in the Minister's evidence cogent explanations for the different processing rates that had nothing to do with the personal characteristics of the appellants or those they represent. Based on his appreciation of the evidence, Justice Rennie was unwilling to draw inferences favourable to the appellants' case. I have been able to discern from the record no palpable and overriding error in this conclusion.

[88] It is true that the statistics indicate that there were different rates of processing in different visa posts. For example, approximately 90 percent of pre-2008 federal skilled worker applications were processed in the visa posts serving Europe and the Americas, while approximately 40 percent were processed in the visa posts serving Africa, the Middle East, Asia and the Pacific. In the end, over 90 percent of the terminated files originated in Africa, the Middle East, Asia and the Pacific.

[89] However, those different rates of processing had numerous causes. Each visa post had a varied workload that included not only federal skilled worker applications but also visas for visitors, international students and foreign workers that were given priority because they were time sensitive. Some visa posts were required to give priority to refugee claimants or, in the case of Manila, applicants under the Live-In Caregiver Program or the Provincial Nominee Program. The Buffalo visa post gave priority to applicants already lawfully in Canada.

[90] The government's ability to resource certain visa offices was also influenced by external factors such as natural disasters, political instability and regional conflicts. There were significant variations in staff turnover and limitations based on physical premises and security

milliers de personnes qu'ils représentent n'ont en commun ni race, ni origine nationale ou ethnique. Deuxièmement, il a relevé dans les éléments de preuve présentés par le ministre des explications convaincantes des différences de taux de traitement, explications qui n'avaient rien à voir avec les caractéristiques personnelles des appelants ou des personnes qu'ils représentent. Se fondant sur son appréciation de la preuve, le juge Rennie s'est refusé à en tirer des inférences favorables à la thèse des appelants. Or, à la lecture du dossier, cette conclusion ne me paraît entachée d'aucune erreur manifeste et dominante.

[88] Il est vrai que les statistiques produites révèlent des taux de traitement différents selon les bureaux des visas. Par exemple, quelque 90 pour cent des demandes présentées au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) avant 2008 ont été traitées dans les bureaux des visas chargés de traiter les demandes en provenance de l'Europe et des Amériques, tandis qu'environ 40 pour cent de ces demandes l'ont été dans les bureaux desservant l'Afrique, le Moyen-Orient, l'Asie et le Pacifique. Au bout du compte, plus de 90 pour cent des dossiers dont on a mis fin à l'examen provenaient de l'Afrique, du Moyen-Orient, de l'Asie et du Pacifique.

[89] Cependant, cette différence de taux de traitement s'explique de nombreuses manières. Chaque bureau des visas avait une charge de travail différente liée non seulement aux demandes présentées au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral), mais aussi aux demandes de visa de visiteur, d'étudiant et de travailleur étranger, auxquelles on donnait la priorité parce qu'elles étaient assujetties à des contraintes de temps. En outre, certains bureaux des visas étaient tenus de donner la priorité aux demandeurs d'asile ou — c'était le cas de celui de Manille — aux demandeurs relevant du Programme des aides familiaux ou du Programme des candidats des provinces. Le bureau des visas de Buffalo donnait quant à lui la priorité aux demandeurs se trouvant déjà légalement au Canada.

[90] La capacité de l'État à fournir des ressources à certains bureaux des visas dépendait aussi de facteurs externes tels que les catastrophes naturelles, l'instabilité politique et les conflits régionaux. On a constaté entre les bureaux des différences importantes aussi bien en ce

concerns. Some visa posts were affected by poor local infrastructure that slowed down mail service and other means of communication, or rendered them unreliable. Local conditions also affected the time required to verify documentation relating to birth, education and training credentials.

[91] Justice Rennie found particularly compelling the evidence that, because of the internal transfer of applications, the visa posts in Buffalo, London and Paris processed a significant number of applicants from India, China and Pakistan. For example, 69 percent of the applications processed in Buffalo, which had one of the highest clearance rates, were applications from Asia, the Middle East and Africa.

[92] Given the evidentiary limitations of the record, I do not consider it necessary to express any opinion on the legal issues considered by Justice Rennie in the context of the appellants' claim under subsection 15(1) of the Charter, including the issue as to whether the appellants, as foreign nationals outside Canada who have applied for permanent resident visas, have any rights under subsection 15(1) of the Charter.

[93] I have not ignored the argument of the appellants that Justice Rennie was wrong when he said that the appellants raised no precise or particular deficiency that called into question the accuracy or reliability of the Minister's evidence. They say they raised the concern that the Minister had a "monopoly" on the evidence, that the statistical data was incomplete and ambiguous, and that the Minister failed to produce any witnesses that were able to address questions about visa office operations, from which Justice Rennie should have drawn an inference adverse to the Minister.

[94] I find this argument unpersuasive. The onus of proving a breach of subsection 15(1) of the Charter was

qui concerne le roulement du personnel qu'en ce qui concerne les contraintes attribuables aux locaux et aux problèmes de sécurité. De plus, l'activité de certains bureaux était entravée par la mauvaise qualité des infrastructures locales, qui ralentissait le service postal et les autres moyens de communication, ou les rendait peu fiables. Les conditions locales influent en outre sur le temps nécessaire pour vérifier les documents relatifs à la naissance, aux études et à la formation professionnelle.

[91] Le juge Rennie a estimé particulièrement convaincants les éléments de preuve établissant que, par suite d'un transfert interne, les bureaux des visas de Buffalo, Londres et Paris avaient traité un nombre important de demandes provenant de l'Inde, de la Chine et du Pakistan. Par exemple, 69 pour cent des demandes traitées au bureau de Buffalo, qui avait l'un des taux de règlement les plus élevés, provenaient de l'Asie, du Moyen-Orient et de l'Afrique.

[92] Étant donné que le dossier de preuve est lacunaire, je n'estime pas nécessaire d'exprimer une opinion sur les questions de droit examinées par le juge Rennie en ce qui concerne l'argument des appelants fondé sur le paragraphe 15(1) de la Charte, y compris le point de savoir si, en tant que ressortissants étrangers ayant présenté de l'extérieur du Canada des demandes de visas de résident permanent, ils ont des droits sous le régime du paragraphe 15(1) de la Charte.

[93] Je n'ai pas négligé d'examiner l'argument des appelants selon lequel le juge Rennie aurait commis une erreur en disant que ceux-ci n'avaient invoqué aucune lacune précise permettant de mettre en doute l'exactitude ou la fiabilité des éléments de preuve présentés par le ministre. Les appelants disent avoir fait état du [TRADUCTION] « monopole » du ministre sur la preuve, du caractère incomplet et ambigu des données statistiques, ainsi que de la non-production par le ministre de témoins capables de répondre à des questions sur le fonctionnement des bureaux des visas, point à partir duquel le juge Rennie aurait dû selon eux tirer une inférence défavorable à l'égard de la preuve du ministre.

[94] Cet argument ne me convainc nullement. La charge de prouver un manquement au paragraphe 15(1)

on the appellants, not the Minister. The appellants apparently believed that they could prove their case with the statistical evidence provided by the Minister. In the end, Justice Rennie found that that evidence did not discharge the appellants' burden of proof, a finding he made without palpable and overriding error. As mentioned above, the appellants chose not to adduce rebuttal evidence and did not pursue steps to obtain more and better evidence. Their affirmative case in support of a finding of discrimination fell short of the mark, rendering irrelevant any deficiencies in the Minister's evidence.

#### G. *Section 7 of the Charter*

[95] The appellants rely on section 7 of the Charter, which reads as follows:

Life, liberty  
and security  
of person

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

[96] This provision is engaged only when a person's life, liberty or personal security is in jeopardy because of a law or its application. Justice Rennie concluded that the appellants' section 7 claim fails at this threshold question. I agree, substantially for the reasons he gave.

[97] The appellants are foreign nationals who reside outside Canada. Their only connection to Canada is that they have applied under a Canadian statute for the right to become permanent residents. They have no legal right to that status, and no right to enter or remain in Canada unless they attain that status. They had the right to seek permanent resident status under the IRPA, and when they did so they had the right to have their applications considered under the IRPA. However, neither of those rights is a right to life, liberty or security of the person. When their applications were terminated by

de la Charte incombait aux appelants et non au ministre. Les appelants ont apparemment cru pouvoir prouver le bien-fondé de leur thèse au moyen des éléments de preuve statistique produits par le ministre. En fin de compte, le juge Rennie a conclu que ces éléments de preuve ne permettaient pas aux appelants de s'acquitter de leur charge de preuve, et cette conclusion est exempte d'erreur manifeste et dominante. Comme on l'a vu précédemment, les appelants ont décidé de ne pas produire de contre-preuve, et ils n'ont pas pris de mesures pour obtenir des éléments de preuve additionnels et plus probants. La preuve positive présentée par les appelants s'est révélée insuffisante pour étayer comme ils le devaient la thèse de la discrimination, de sorte qu'il importe peu que le dossier de preuve du ministre comporte des lacunes.

#### G. *L'article 7 de la Charte*

[95] Les appelants invoquent l'article 7 de la Charte, dont voici le texte :

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Vie, liberté et  
sécurité

[96] Cet article entre en jeu uniquement dans les cas où la vie, la liberté ou la sécurité d'une personne se trouve menacée en raison d'une loi ou de son exécution. Le juge Rennie a conclu que les appelants n'avaient pas rempli cette condition préliminaire et donc que l'argument fondé sur l'article 7 ne pouvait être retenu. Je souscris à cette conclusion, essentiellement pour les motifs que le juge Rennie a exposés.

[97] Les appelants sont des ressortissants étrangers résidant à l'extérieur du Canada. Leur seul lien avec le Canada est le fait d'avoir demandé, sous le régime d'une loi canadienne, le droit de devenir résidents permanents dans notre pays. Ils n'ont aucun droit légal au statut de résident permanent, ni aucun droit d'entrer au Canada et d'y séjourner à moins d'obtenir ce statut. Ils avaient le droit de demander le statut de résident permanent sous le régime de la LIPR et, quand ils l'ont fait, ils avaient le droit de voir examiner leurs demandes sous ce même régime. Cependant, aucun de ces droits ne constitue un

subsection 87.4(1), they were not deprived of any right that is protected by section 7 of the Charter.

[98] The appellants argue that if their applications had been accepted they would have acquired the right to enter and remain in Canada, which means necessarily that they would also have acquired all Charter rights except those given only to citizens of Canada. They argue that, because of the importance of their objective of becoming permanent residents of Canada, the loss of their right to have their permanent resident visa applications considered is such a blow to their psychological and physical integrity that it should be construed as the loss of a right that is within the scope of section 7 of the Charter.

[99] I do not accept this argument. I have no doubt that the termination of the appellants' permanent resident visa applications caused them financial loss, but financial loss alone does not implicate the rights to life, liberty and security of the person. The termination of their applications could have been profoundly disappointing to the appellants and perhaps for some psychologically damaging, but the evidence does not establish the high threshold of psychological harm necessary to establish a deprivation of the right to security of the person: *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307.

#### IV. CONCLUSION

[100] I would answer the certified questions as follows:

- (a) Does subsection 87.4(1) of the IRPA terminate by operation of law the applications described in that subsection upon its coming into force, and if not, are the applicants entitled to *mandamus*?

Answer: Subsection 87.4(1) terminated the applications automatically on June 29, 2012. After that

droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne. Lorsque le paragraphe 87.4(1) a mis fin à leurs demandes de visa, ils n'ont été privés d'aucun des droits que garantit l'article 7 de la Charte.

[98] Si l'on avait accueilli leurs demandes, font valoir les appelants, ils auraient acquis le droit d'entrer au Canada et d'y séjourner, et il s'ensuit nécessairement qu'ils auraient aussi acquis tous les droits garantis par la Charte, sauf ceux qui sont réservés aux citoyens canadiens. Selon les appelants, étant donné l'importance que revêt pour eux leur désir de devenir résidents permanents du Canada, la perte de leur droit à l'examen de leurs demandes de visa de résident permanent porte un tel coup à leur intégrité psychologique et physique qu'elle devrait être interprétée comme la perte d'un droit entrant dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte.

[99] Je dois rejeter cet argument. Je ne doute nullement que le terme mis à l'examen de leurs demandes de visa de résident permanent ait causé une perte financière aux appelants, mais la perte financière ne suffit pas à elle seule à faire intervenir les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. Je veux bien admettre que le fait de mettre fin au traitement de leurs demandes leur ait causé une profonde déception et peut-être même, à certains d'entre eux, des troubles psychologiques, mais la preuve n'établit pas le niveau élevé de préjudice psychologique dont dépend la constatation d'une atteinte au droit à la sécurité de la personne; voir *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307.

#### IV. DISPOSITIF

[100] Je répondrais comme suit aux questions certifiées :

- a) Le paragraphe 87.4(1) de la LIPR met-il fin, au moment de son entrée en vigueur et par effet de la loi, aux demandes décrites à ce paragraphe, et, dans la négative, les demandeurs ont-ils droit à un *mandamus*?

Réponse : Le paragraphe 87.4(1) a mis fin de plein droit aux demandes le 29 juin 2012. Après cette

date, the Minister had no legal obligation to continue to process the applications. The appellants are not entitled to *mandamus*.

- (b) Does the *Canadian Bill of Rights* mandate notice and an opportunity to make submissions prior to termination of an application under subsection 87.4(1) of the IRPA?

Answer: No.

- (c) Is section 87.4 of the IRPA unconstitutional, being contrary to the rule of law or sections 7 and 15 the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: No.

[101] I would dismiss all of the appeals.

DAWSON J.A.: I agree.

STRATAS J.A.: I agree.

#### Appendix A

Operational Bulletin 442 – June 29, 2012 (excerpt)

#### **Cessation of Processing and Return of Fees for Certain Federal Skilled Worker Applications**

##### **Summary**

Processing of certain applications made under the Federal Skilled Worker (FSW) program prior to February 27, 2008, is to cease effective June 29, 2012, and fees paid to Citizenship and Immigration Canada (CIC) in respect of the affected applications are to be returned to the person who paid them as required by law.

##### **Issue**

This Operational Bulletin (OB) provides guidance on steps to be taken to terminate certain FSW applications made prior to February 27, 2008, as per amendments to the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) that were enacted as part of

date, le ministre n'avait pas l'obligation légale de continuer à les traiter. Les appelants n'ont pas droit à un *mandamus*.

- b) La *Déclaration canadienne des droits* exige-t-elle que soient donnés un avis et la possibilité de présenter des observations avant qu'il soit mis fin à une demande en application du paragraphe 87.4(1) de la LIPR?

Réponse : Non.

- c) L'article 87.4 de la LIPR est-il inconstitutionnel au motif qu'il contrevient au principe de la primauté du droit ou aux articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse : Non.

[101] Je rejetterais tous les appels.

LA JUGE DAWSON, J.C.A. : Je suis d'accord.

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

#### Annexe A

Bulletin opérationnel 442 – le 29 juin 2012 (extrait)

#### **Interruption du traitement et remboursement des frais pour certaines demandes du Programme des travailleurs qualifiés (fédéral)**

##### **Sommaire**

À compter du 29 juin 2012, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) cessera de traiter certaines demandes au titre du Programme des travailleurs qualifiés (fédéral) [PTQF] présentées avant le 27 février 2008, et remboursera les frais qu'il a perçus à leur égard à la personne les ayant payés tel qu'exigé par la loi.

##### **Objet**

Le présent Bulletin opérationnel (BO) indique la marche à suivre pour mettre fin à certaines demandes du PTQF présentées avant le 27 février 2008, conformément aux modifications apportées à la *Loi sur l'immigration et la protection des*

the *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* and come into force on June 29, 2012.

### Background

The *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* eliminates the majority of the backlog in the FSW program by terminating applications and returning fees paid to CIC by certain FSW applicants who applied prior to February 27, 2008. The requirement to terminate certain FSW applications takes legal effect upon the coming into force of relevant provisions of the *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* on June 29, 2012.

An application by a foreign national for a permanent resident visa as a member of the prescribed class of federal skilled workers that was made before February 27, 2008, is terminated if, before March 29, 2012, it has not been established by an officer, in accordance with the regulations, whether the applicant meets the selection criteria and other requirements applicable to that class.

### Processing Instructions

Visa offices are to cease processing of FSW applications made prior to February 27, 2008, in accordance with the following instructions:

If the officer ...	and	Then ...
has not established whether the applicant meets the selection criteria <i>prior</i> to March 29, 2012		<ul style="list-style-type: none"> <li>the application is terminated; and</li> <li>fees paid to CIC are to be returned to the person who paid them</li> </ul>
has established whether the applicant meets the selection criteria <i>prior</i> to March 29, 2012	the application has <i>not</i> been finalized before June 29, 2012...	<ul style="list-style-type: none"> <li>processing of the application continues to a final decision; and</li> <li><i>fees paid to CIC will not be returned to the person who paid them.</i></li> </ul>

*réfugiés* (LIPR) qui ont été adoptées en vertu de la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* et qui entrent en vigueur le 29 juin 2012.

### Contexte

La *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* élimine la plus grande partie de l'arriéré du programme des TQF en mettant un terme aux demandes de certains demandeurs de la catégorie des TQF qui ont présenté leur demande avant le 27 février 2008 et en leur remboursant les frais payés à CIC. L'exigence de mettre un terme à certaines demandes de TQF prend légalement effet à l'entrée en vigueur des dispositions pertinentes de la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* le 29 juin 2012.

Toute demande de visa de résident permanent présentée par un étranger à titre de membre de la catégorie prescrite des travailleurs qualifiés (fédéral) avant le 27 février 2008 prend fin si, avant le 29 mars 2012, aucun agent n'a déterminé si le demandeur répond aux critères de sélection et aux autres exigences énoncées dans les dispositions réglementaires pour cette catégorie.

### Instructions relatives au traitement

Les bureaux des visas doivent arrêter de traiter les demandes du PTQF présentées avant le 27 février 2008, sous réserve de ce qui suit :

Si l'agent...	Et que	Alors...
n'a pas déterminé si le demandeur répond aux critères de sélection <i>avant</i> le 29 mars 2012		<ul style="list-style-type: none"> <li>on met fin à la demande;</li> <li>les frais payés à CIC doivent être remboursés à la personne qui les a payés.</li> </ul>
a déterminé si le demandeur répond aux critères de sélection <i>avant</i> le 29 mars 2012	la demande n'a <i>pas</i> été réglée avant le 29 juin 2012...	<ul style="list-style-type: none"> <li>le traitement de la demande se poursuit jusqu'à la prise de la décision finale;</li> <li><i>les frais payés à CIC ne sont pas remboursés à la personne qui les a payés.</i></li> </ul>

If the officer ...	and	Then ...
established whether the applicant meets the selection criteria <i>on or after</i> March 29, 2012	the application has <i>not</i> been finalized before June 29, 2012...	<ul style="list-style-type: none"> <li>the application is terminated; and</li> <li>fees paid to CIC are to be returned to the person who paid them.</li> </ul>
established whether the applicant meets the selection criteria <i>on or after</i> March 29, 2012	the application has been finalized before June 29, 2012...	<ul style="list-style-type: none"> <li>the final decision on the application stands;</li> <li>processing continues to visa issuance or refusal; and</li> <li><i>fees paid to CIC will not be returned to the person who paid them.</i></li> </ul>

**Note:** No further action is required at this time on the part of visa offices for those applications that are terminated in accordance with the above instructions.

#### **Establishing that a decision has been made as to whether the applicant meets selection criteria**

A decision as to whether the applicant meets selection criteria *was made* if, prior to March 29, 2012, at least one of the following actions was taken:

- a selection decision was entered into the processing system (“SELDEC” in the Computer-Assisted Immigration Processing System (CAIPS) or “Eligibility – Passed” / “Eligibility – Failed” in the Global Case Management System (GCMS));
- the file notes clearly state that the selection criteria have or have not been met, but a selection decision has not yet been entered into the processing system;
- a negative decision had previously been made, but the file had been re-opened for a redetermination further to an order by a Superior Court (which includes the Federal Court) or a settlement agreement entered into by way of a Court order made prior to March 29, 2012.

Si l’agent...	Et que	Alors...
a déterminé si le demandeur répond aux critères de sélection <i>le</i> 29 mars 2012 <i>ou ultérieurement</i>	la demande n’a <i>pas</i> été réglée avant le 29 juin 2012...	<ul style="list-style-type: none"> <li>on met fin à la demande;</li> <li>les frais payés à CIC doivent être remboursés à la personne qui les a payés.</li> </ul>
a déterminé si le demandeur répond aux critères de sélection <i>le</i> 29 mars 2012 <i>ou ultérieurement</i>	la demande a été réglée avant le 29 juin 2012...	<ul style="list-style-type: none"> <li>la décision finale prise quant à la demande est maintenue;</li> <li>le traitement se poursuit jusqu’à la délivrance ou au refus du visa;</li> <li><i>les frais payés à CIC ne sont pas remboursés à la personne qui les a payés.</i></li> </ul>

**Remarque :** À ce stade-ci, les bureaux des visas n’ont aucune autre mesure à prendre en ce qui concerne les demandes interrompues conformément aux instructions ci-dessus.

#### **Établir qu’on a décidé ou non si le demandeur répond aux critères de sélection**

La décision en matière de sélection *a été prise* avant le 29 mars 2012 si, avant cette date :

- on a entré une décision en matière de sélection dans le système de traitement (« DÉCSEL » dans le Système de traitement informatisé des dossiers d’immigration [STIDI] ou « Recevabilité – Réussi » / « Recevabilité – Échoué » dans le Système mondial de gestion des cas [SMGC]);
- on a inscrit clairement dans les notes au dossier que le demandeur répond ou pas aux critères de sélection, sans qu’une décision de sélection ait encore été entrée dans le système de traitement;
- on a rouvert le dossier – qui avait été fermé à la suite d’une décision défavorable – pour un nouvel examen en vertu d’une ordonnance d’une cour supérieure (y compris de la Cour fédérale) ou d’un règlement à l’amiable intervenu par le truchement d’une ordonnance judiciaire délivrée avant le 29 mars 2012.

A decision as to whether the applicant met selection criteria *was not made* prior to March 29, 2012, if any of the following situations applied as of that date:

- a preliminary review of the documentation has taken place, but a selection decision has not been entered into the processing system or documented as described above;
- additional documentation had been requested from the applicant but has not been received, or a selection interview is pending;
- additional documents were received that could have served to make a selection decision, but the selection decision has not been entered in the processing system or documented as described above. For instance, receipt of an Arranged Employment Opinion (AEO) or a response to an officer's request for additional information prior to March 29, 2012.

#### **Establishing that a final decision has been made**

In establishing that final decision has been made on an application, at least one of the following actions must have been taken:

- a final decision was entered into the processing system ("FINDEC" in the Computer-Assisted Immigration Processing System (CAIPS) or "Final – Approved" / "Final – Refused" in the Global Case Management System (GCMS));
- the file notes clearly state that a final decision has been rendered, but the decision has not yet been entered into the processing system.

La décision en matière de sélection *n'a pas été prise* avant le 29 mars 2012 si, à cette date :

- un examen préliminaire des documents avait eu lieu, mais aucune décision en matière de sélection n'avait encore été entrée dans le système de traitement ou consignée de la manière décrite ci-dessus;
- on avait demandé des documents supplémentaires au demandeur sans toutefois les avoir encore reçus, ou on attendait la tenue d'une entrevue de sélection;
- on avait reçu des documents supplémentaires (p. ex. un avis relatif à un emploi réservé ou une réponse à une demande de renseignements supplémentaires) pouvant avoir contribué à la prise d'une décision en matière de sélection, mais aucune décision en matière de sélection n'avait encore été entrée dans le système de traitement ou consignée de la manière décrite ci-dessus.

#### **Établir qu'on a pris une décision finale ou non**

On considère qu'une décision finale a été prise au sujet d'une demande si :

- on a entré une décision finale dans le système de traitement (« DÉCFIN » dans le STIDI ou « Finale – Approuvé » / « Finale – Refusé » dans le SMGC);
- on a inscrit clairement dans les notes au dossier qu'une décision finale a été prise, sans que la décision ait encore été entrée dans le système de traitement.