

IMM-3020-02  
2003 FCT 211

IMM-3020-02  
2003 CFPI 211

**Laurentiu Dragan** (*Applicant*)

v.

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

**INDEXED AS: DRAGAN v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP  
AND IMMIGRATION) (T.D.)**

Trial Division, Kelen J.—Toronto, February 4 and 5;  
Ottawa, February 21, 2003.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent Residents — Consolidated application for mandamus compelling Minister to assess applications for permanent residence either under former Immigration Act, Regulations or before March 31, 2003 — Applicants divided into two categories: (1) those applying for permanent residence in Canada before January 1, 2002; (2) those applying after January 1, 2002 but before June 28, 2002 — Immigration and Refugee Protection Act coming into force June 28, 2002 — Immigration and Refugee Protection Regulations (IRPR), s. 361(3) directing applications made before January 1, 2003 be awarded units of assessment in accordance with 1978 Regulations until March 31, 2003 after which pending applications assessed in accordance with IRPR — Applicants concerned they will lose important rights to Canadian visa if assessed under selection criteria in new Regulations — S. 361 validly authorized retrospective legislation — Should operate according to its terms — Respondent neglecting implied duty to use reasonable best efforts to assess applications before March 31, 2003 — Mandamus ordered with respect to first category of applicants.*

*Administrative Law — Judicial Review — Mandamus — Applicants seeking writ of mandamus requiring respondent to assess applications for permanent residence in accordance with selection criteria in former Immigration Act, Regulations — Criteria for mandamus met — Case law on mandamus reviewed — Applicants not responsible for delay — Inquiry focussed on length of delay, nature of justifications — Case law showing mandamus granted for assessment of visa applications where three to four-year delay, where excuse for delay workload faced by Immigration Department, where delay may result in substantive detriment to applicant — Respondent not using reasonable best efforts to assess*

**Laurentiu Dragan** (*demandeur*)

c.

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

**RÉPERTORIÉ: DRAGAN c. CANADA (MINISTRE DE LA  
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1<sup>re</sup> inst.)**

Section de première instance, juge Kelen—Toronto, 4 et  
5 février; Ottawa, 21 février 2003.

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Demande consolidée de brevets de mandamus enjoignant au ministre d'évaluer des demandes de résidence permanente en vertu de l'ancienne Loi sur l'immigration et du Règlement correspondant ou avant le 31 mars 2003 — Les demandeurs ont été classés en deux catégories: 1) ceux qui ont demandé la résidence permanente au Canada avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002; 2) ceux qui ont fait leur demande après le 1<sup>er</sup> janvier 2002, mais avant le 28 juin 2002 — La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés est entrée en vigueur le 28 juin 2002 — Selon l'art. 361(3) du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (RIPR), les demandes faites avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003 doivent être évaluées conformément au Règlement de 1978 jusqu'au 31 mars 2003 en ce qui concerne les points d'appréciation; après cette date, toute demande en cours doit être évaluée conformément au RIPR — Les demandeurs craignaient de perdre des droits importants liés à l'obtention d'un visa canadien en étant évalués en vertu des critères de sélection énoncés dans le nouveau Règlement — L'art. 361 du RIPR est une disposition rétrospective valablement autorisée et devrait s'appliquer selon son libellé — Le défendeur a négligé de se conformer à son devoir implicite de déployer tous les efforts voulus pour évaluer les demandes avant le 31 mars 2003 — La Cour a ordonné la délivrance d'un bref de mandamus à l'égard des demandeurs appartenant à la première catégorie.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Mandamus — Les demandeurs voulaient obtenir un bref de mandamus enjoignant au défendeur d'évaluer leurs demandes de résidence permanente conformément aux critères de sélection énoncés dans l'ancienne Loi sur l'immigration et le Règlement correspondant — Les critères relatifs aux brevets de mandamus ont été respectés — Examen de la jurisprudence concernant le mandamus — Les demandeurs n'étaient pas responsables du retard — L'enquête a porté sur la durée du retard et sur la nature de la justification invoquée — Il appert de la jurisprudence qu'un bref de mandamus est octroyé en vue de l'évaluation d'une demande de visa dans les cas où il s'agit*

*outstanding applications — Mandamus granted with respect to applications made before January 1, 2002.*

*Construction of Statutes — Retroactivity — Applications for permanent residence filed under old legislative scheme not yet assessed — Applicants arguing rights acquired under former Immigration Act survive by virtue of Interpretation Act, s. 43 despite repeal of former Immigration Act by Immigration and Refugee Protection Act, s. 274(a) — Rebuttable presumption legislation not intended to retrospectively interfere with vested rights — Statutory language conveying legislative intent to apply new Act retrospectively, to authorize regulations with retrospective effect — Parliament expressly overriding presumption — Immigration and Refugee Protection Regulations, s. 361 validly authorized retrospective legislation, should operate according to its terms.*

This was a consolidated application for a writ of *mandamus* involving 124 individuals who applied for permanent residence in Canada under the recently repealed *Immigration Act* and the corresponding *Immigration Regulations, 1978*. The new *Immigration and Refugee Protection Act (IRPA)* came into force on June 28, 2002. The applicants could be divided into two categories based on their date of application. The first category consisted of 102 individuals who applied for permanent residence in Canada before January 1, 2002 with the expectation that they would be assessed according to the selection criteria contained in the 1978 Regulations. Subsection 361(3) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations (IRPR)* directs that applications filed before January 1, 2002 be awarded units of assessment in accordance with the 1978 Regulations until March 31, 2003. After that date, any pending applications will be awarded units of assessment in accordance with the IRPR. To ease the transition process, subsection 361(5) of the IRPR provides that applicants in the federal skilled worker class are only required to meet a pass mark of 70 points, as opposed to the 75-point pass mark imposed upon new applicants. The applicants sought writs of *mandamus* compelling the Minister to either award them units of assessment under the former selection grid or assess their applications prior to March 31, 2003. The second category consisted of 22 individuals who applied for permanent residence after January 1, 2002 but before June 28, 2002. While these applicants also applied under the former Act, they have been treated differently than the first category

*d'un retard de trois à quatre ans, lorsque l'excuse invoquée réside dans la charge de travail du ministère de l'Immigration et que le délai peut donner lieu à un préjudice majeur pour le demandeur — Le défendeur n'a pas déployé tous les efforts voulus pour évaluer les demandes pendantes — Un bref de mandamus a été octroyé à l'égard des demandes présentées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002.*

*Interprétation des lois — Rétroactivité — Demandes de résidence permanente déposées en vertu de l'ancien régime législatif et non encore évaluées — Les demandeurs ont soutenu que, malgré l'abrogation de l'ancienne Loi sur l'immigration par l'art. 274a) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, les droits acquis en vertu de cette ancienne Loi survivent en raison de l'art. 43 de la Loi d'interprétation — Selon une présomption réfutable, la législation n'est pas censée avoir un effet rétrospectif sur les droits acquis — Le texte législatif indique clairement que le législateur avait l'intention d'appliquer la nouvelle Loi de manière rétrospective et d'autoriser la prise d'un règlement ayant un effet rétrospectif — Le Parlement a expressément réfuté la présomption — L'art. 361 du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés est une disposition rétrospective valablement autorisée et devrait s'appliquer selon son libellé.*

Il s'agissait d'une demande consolidée visant à obtenir un bref de *mandamus* pour 124 personnes qui ont présenté une demande de résidence permanente au Canada en vertu de la *Loi sur l'immigration* qui vient d'être abrogée, et du règlement correspondant, le *Règlement sur l'immigration de 1978*. La nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)* est entrée en vigueur le 28 juin 2002. Les demandeurs pouvaient être classés en deux catégories selon la date de leur demande. La première catégorie se composait des 102 personnes qui ont demandé la résidence permanente au Canada avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et qui s'attendaient à être évaluées conformément aux critères de sélection énoncés dans le *Règlement de 1978*. Selon le paragraphe 361(3) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (RIPR)*, ces demandeurs doivent être évalués conformément au *Règlement de 1978* jusqu'au 31 mars 2003 en ce qui concerne les points d'appréciation. Après cette date, toute demande en cours de traitement sera évaluée conformément au RIPR. Afin de faciliter la transition, le paragraphe 361(5) du RIPR prévoit que les demandeurs appartenant à la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) sont tenus d'obtenir une note de passage de 70 points seulement plutôt que la note de 75 points imposée aux nouveaux demandeurs. Les demandeurs ont sollicité un bref de *mandamus* enjoignant au ministre de leur attribuer des points d'appréciation conformément à l'ancienne grille de sélection ou d'évaluer leurs demandes avant le 31 mars 2003. La deuxième catégorie se composait des 22 personnes qui ont présenté une demande de résidence permanente après le

of applicants as a result of the transitional provisions of the IRPR. As of June 28, 2002, all of these applicants were to be assessed under the selection criteria in the IRPR and those in the federal skilled worker class must meet a pass mark of 75 points. The applicants in this category sought writs of *mandamus* requiring the Minister to assess their applications in accordance with the selection criteria contained in the 1978 Regulations. Some of the applicants have been waiting over three years for an interview. The new legislation will adversely impact the likelihood of their receiving a Canadian immigrant visa. Two issues were raised: (1) whether the IRPR and the new Regulations retrospectively removed the applicants' vested rights to have their applications for permanent residence in Canada assessed under the former Act and 1978 Regulations; (2) whether the applicants were entitled to a writ of *mandamus* directing the respondent to assess and award units of assessment in accordance with the selection criteria in the former Act and the 1978 Regulations.

*Held*, the application should be allowed with respect to first category of applicants and dismissed with respect to the second category of applicants.

(1) The applicants argued that, despite the repeal of the former *Immigration Act* by paragraph 274(a) of the IRPA, the rights acquired under the former Act survive by virtue of section 43 of the *Interpretation Act*, which preserves in force the rights and duties accrued under repealed legislation. It is presumed that legislation is not intended to have a retrospective effect when the provision substantially affects the vested rights of a party. As this is only a presumption, it can be rebutted. The Court can examine the legislative history of a provision when interpreting its meaning. The statutory language of sections 190 and 201 of the IRPA conveys the legislative intent to apply the new Act retrospectively and to authorize regulations with retrospective effect. Parliament can expressly enact retroactive legislation, and this clear expression overrides the presumption against retroactivity or retrospectivity, identified in section 43 of the *Interpretation Act*. The transitional provisions of the new Regulations clearly express the intent of the Governor in Council to apply the new selection system to all applicants before January 1, 2002 who have not been assessed prior to April 1, 2003, with the concession that applicants who have applied before January 1, 2002 will be given a five-point bonus under the new system. This interpretation of the transitional provisions is supported by the case law. Therefore, section 361 of the IRPR is validly

1<sup>er</sup> janvier 2002, mais avant le 28 juin 2002. Bien que ces demandeurs aient également présenté leurs demandes sous le régime de l'ancienne Loi, ils ont été traités différemment des demandeurs appartenant à la première catégorie en raison des dispositions transitoires du RIPR. À compter du 28 juin 2002, tous les demandeurs appartenant à cette catégorie devaient être évalués selon les critères de sélection énoncés dans le RIPR et les personnes appartenant à la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) devaient obtenir une note de passage de 75 points. Les demandeurs faisant partie de cette catégorie ont sollicité des brefs de *mandamus* enjoignant au ministre d'évaluer leurs demandes conformément aux critères de sélection énoncés dans le Règlement de 1978. Quelques-uns des demandeurs attendent une entrevue depuis plus de trois ans. Par suite des modifications législatives, leurs chances d'obtenir un visa d'immigrant canadien seront réduites. Deux questions à trancher ont été soulevées: 1) la LIPR et le nouveau Règlement ont-ils eu pour effet de supprimer rétroactivement le droit acquis des demandeurs de faire évaluer leurs demandes de résidence permanente au Canada en vertu de l'ancienne Loi et du Règlement de 1978? 2) les demandeurs avaient-ils droit à un bref de *mandamus* enjoignant au défendeur d'évaluer leurs demandes et de leur attribuer des points d'appréciation conformément aux critères de sélection énoncés dans l'ancienne Loi et dans le Règlement de 1978?

*Jugement*: la demande est accueillie quant à la première catégorie de demandeurs et rejetée quant à la seconde.

1) Les demandeurs ont soutenu que, malgré l'abrogation de l'ancienne *Loi sur l'immigration* par l'alinéa 274a) de la LIPR, les droits acquis en vertu de cette ancienne Loi survivent en raison de l'article 43 de la *Loi d'interprétation*, qui a pour effet de préserver les droits acquis et les responsabilités contractées sous le régime du texte législatif abrogé. Il est présumé que la législation ne doit pas avoir un effet rétrospectif lorsque la disposition touche sensiblement les droits acquis d'une partie. Comme il ne s'agit que d'une présomption, il est possible de la réfuter. La Cour peut examiner l'évolution législative d'une disposition lorsqu'elle en interprète le sens. Le libellé des articles 190 et 201 de la LIPR indique clairement que le législateur avait l'intention d'appliquer la nouvelle Loi de manière rétrospective et d'autoriser la prise d'un règlement ayant un effet rétrospectif. Le Parlement peut adopter expressément un texte législatif ayant un effet rétroactif et cette expression claire réfute la présomption allant à l'encontre de l'application rétroactive ou rétrospective qui est énoncée à l'article 43 de la *Loi d'interprétation*. Les dispositions transitoires du nouveau Règlement indiquent clairement l'intention du gouverneur en conseil d'appliquer le nouveau régime de sélection à tous les demandeurs qui ont présenté une demande avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et qui n'ont pas été évalués avant le 1<sup>er</sup> avril 2003, en leur accordant une prime de 5 points.

authorized retrospective legislation and should operate according to its terms. The applications filed after January 1, 2002 are to be assessed under the new Regulations, and applications filed before January 1, 2002 shall be assessed under the old Regulations up until March 31, 2003.

(2) *Mandamus* lies to compel the performance of a public legal duty which a public authority refuses or neglects to perform although duly called upon to do so. In *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, the Federal Court of Appeal outlined seven conditions that need to be satisfied for the Court to issue a writ of *mandamus*. First, there must be a public legal duty to act, and second, the duty must be owed to the applicant. The respondent acknowledged that his officials had a statutory duty to process the applicants' visa applications. Therefore, the first two requirements for *mandamus* were met. The *prima facie* content of the respondent's duty owed to the applicants who filed their applications before January 1, 2002 was to assess them according to the selection system under the former Act. Until March 31, 2003, the same duty continues in force, with regard to all the applicants who filed before January 1, 2002. Third, there must be a clear right to the performance of the duty owed. The applicants satisfied the conditions precedent giving rise to the duty. They submitted their completed applications accompanied by all the required supporting documents, and paid the required processing fees. They also demanded, in most cases repeatedly, that the duty be performed. The crucial issue was whether the respondent has refused to perform his statutory duty. Neglect to perform the duty or unreasonable delay in performing it may be deemed an implied refusal to perform. The fourth and fifth criteria were also met in so far as no other adequate remedy was available to the applicants and the order sought will be of some practical value or effect. The harm that the applicants may suffer if *mandamus* is not granted may be irreparable, i.e. their likelihood of obtaining a Canadian immigrant visa is substantially diminished. Their legal right to be assessed under the old selection system will be defeated if they are not processed by the cut-off date. An order of *mandamus* is the only practical way to protect their right to be assessed under the former Regulations. The sixth condition was also met since there is no equitable bar to the exercise of discretion in favour of the applicants. They were not responsible for the delay and did not compromise their cause in any other way. They came to the Court "with clean hands" and there was no equitable bar to an order of *mandamus*. Finally, the balance of convenience lay with the applicants since their rights to a visa may be severely prejudiced by the delay.

Cette interprétation des dispositions transitoires est appuyée par la jurisprudence. Par conséquent, l'article 361 du RIPR est une disposition rétrospective valablement autorisée et devrait s'appliquer selon son libellé. Les demandes déposées après le 1<sup>er</sup> janvier 2002 doivent être évaluées en vertu du nouveau Règlement et les demandes déposées avant 1<sup>er</sup> janvier 2002 doivent être évaluées en vertu de l'ancien Règlement jusqu'au 31 mars 2003.

2) Le recours en *mandamus* permet d'exiger l'exécution d'une obligation légale à caractère public lorsqu'une autorité publique refuse ou néglige de remplir cette obligation même si elle a été dûment sommée de le faire. Dans *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, la Cour d'appel fédérale a énuméré sept conditions qui doivent être respectées pour que la Cour délivre un bref de *mandamus*. D'abord, il doit exister une obligation légale d'agir à caractère public et en deuxième lieu, l'obligation doit exister envers le requérant. Le défendeur a reconnu que ses fonctionnaires sont légalement tenus de traiter les demandes de visas des demandeurs. En conséquence, les deux premières exigences à remplir pour l'obtention d'un bref de *mandamus* ont été respectées. À première vue, l'obligation du défendeur envers les personnes qui ont déposé leurs demandes avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 consistait à évaluer ces demandes conformément au système de sélection applicable en vertu de l'ancienne Loi. Jusqu'au 31 mars 2003, la même obligation demeure en vigueur dans le cas de tous les demandeurs qui ont déposé leurs demandes avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002. En troisième lieu, il doit exister un droit clair d'obtenir l'exécution de cette obligation. Les demandeurs ont respecté les exigences préalables à la naissance de l'obligation. Ils ont rempli leurs demandes auxquelles ils ont joint toutes les pièces justificatives exigées ainsi que le paiement des frais de traitement. Ils ont également demandé, dans la plupart des cas à maintes reprises, l'exécution de l'obligation. La question cruciale à trancher était de savoir si le défendeur a refusé de se conformer à son obligation légale. La négligence liée à l'exécution de l'obligation ou un retard déraisonnable à cet égard peuvent être considérés comme un refus implicite. Les quatrième et cinquième critères ont également été respectés dans la mesure où les demandeurs n'avaient aucun autre recours adéquat et où l'ordonnance sollicitée aura une incidence sur le plan pratique. Le préjudice que les demandeurs risquent de subir si leur demande de *mandamus* est refusée pourrait être irréparable, c'est-à-dire que les chances qu'ils ont d'obtenir un visa d'immigrant canadien seront sensiblement amoindries. Le droit qu'ils ont, en vertu de la loi, d'être évalués selon l'ancien régime de sélection sera nié si leur demande n'est pas traitée d'ici la date limite. L'ordonnance de *mandamus* constitue la seule façon pratique de protéger leur droit d'être évalués sous le régime de l'ancien Règlement. La sixième condition a également été respectée, étant donné que, en vertu de l'équité, rien n'empêche la Cour d'exercer son pouvoir discrétionnaire en faveur des demandeurs. Ils n'étaient pas responsables du retard et n'ont

There are multiple precedents where *mandamus* has been granted against the Minister by this Court as a result of unreasonable processing delays in immigration or citizenship matters. In the case at bar, the applicants were not responsible for the delay: they satisfied the procedural requirements of the Act and Regulations to the extent possible, in terms of providing the necessary supporting documentation and paying the required processing fees. Therefore the inquiry has to focus on the length of the delay and the nature of the justifications. Cases have held that delays of three to four years were unreasonable on the facts but cautioned against any fixed length of time being considered unreasonable. The particular effects of the delay may be relevant. There was also ample precedent to grant *mandamus* for the assessment of visa applications where the excuse for the delay is the enormous workload faced by the Immigration Department, and where the delay may result in a substantive detriment to the applicant. With respect to applications filed before January 1, 2002, the respondent had an implied duty to use his reasonable best efforts to assess such applications before March 31, 2003. He failed to do so for a number of reasons. Among these reasons, the respondent ignored the legislative purpose and intent of extending the time frame for assessing such applications and failed to adopt the reasonable advice and recommendations from the appropriate parliamentary Committee. He did not make a corporate commitment to process the inventory on a priority basis to clear the backlog before March 31, 2003. He did not send special teams to visa posts with large inventories to process backlogs before that date, nor did he increase resources dedicated to processing these applications. Moreover, the representative of the respondent misinformed the parliamentary Committee about the number of visa applications filed before January 1, 2002 which were expected not to be processed by the deadline, and the respondent did not inform Parliament of this error when it became evident.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof*, S.C. 1992, c. 49, s. 109.

pas compromis leur cause d'une autre façon. Aucun reproche ne pouvait leur être adressé et rien n'empêchait la Cour, en vertu de l'équité, de rendre une ordonnance de *mandamus*. Enfin, la balance des inconvénients joue en faveur des demandeurs, étant donné que le retard peut sérieusement porter atteinte à leur droit d'obtenir un visa.

La Cour fédérale a rendu à maintes reprises une ordonnance de *mandamus* contre le ministre par suite de retards de traitement déraisonnables dans des dossiers d'immigration ou de citoyenneté. Dans la présente affaire, les demandeurs n'étaient pas responsables du retard: ils ont respecté les formalités prévues dans la Loi et le Règlement dans la mesure du possible, en fournissant les documents à l'appui nécessaires et en payant les frais de traitement prescrits. En conséquence, l'enquête devrait porter sur la durée du retard et sur la nature des justifications invoquées. Dans certains cas, des délais de trois à quatre ans ont été jugés déraisonnables à la lumière des faits, mais les décisions n'ont pas eu pour effet de fixer un délai qui servirait de limite à ce qui est raisonnable. Les conséquences du délai peuvent être pertinentes. Il existe aussi nombreux précédents jurisprudentiels justifiant la délivrance d'une ordonnance de *mandamus* afin d'exiger l'évaluation des demandes de visas lorsque l'excuse invoquée au soutien du retard réside dans l'énorme charge de travail des autorités de l'Immigration et que le délai peut causer un préjudice majeur au demandeur. En ce qui concerne les demandes déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le défendeur avait l'obligation tacite de déployer tous les efforts voulus pour évaluer ces demandes avant le 31 mars 2003, mais il a négligé de se conformer à son devoir pour plusieurs raisons. Ainsi, le défendeur a ignoré l'objet législatif inhérent à la prorogation du délai relatif à l'évaluation de ces demandes et il a également omis d'adopter l'avis et les recommandations raisonnables du Comité parlementaire concerné. Il n'a formulé aucun engagement ministériel visant à traiter les cas en priorité afin d'éliminer cet arriéré avant le 31 mars 2003. Il n'a pas envoyé d'équipes spéciales aux bureaux des visas ayant à traiter un grand nombre de demandes afin de permettre le traitement des arriérés avant cette date, ni n'a augmenté les ressources affectées au traitement de ces demandes. De plus, le représentant du défendeur a mal informé le Comité parlementaire au sujet du nombre de demandes de visas qui ont été déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et qui ne seraient vraisemblablement pas traitées avant la date limite et le défendeur n'a pas informé le Parlement de cette erreur lorsque celle-ci est devenue évidente.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 43.  
*Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en*

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 2(1) "visa officer", 5(2), 9(2) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 4).  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 2(2), 3(1), 5, 11(1), 190, 201, 247(a).  
*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, s. 361.  
*Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172.  
*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 43.

*conséquence*, L.C. 1992, ch. 49, art. 109.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) «agent des visas», 5(2), 9(2) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 4).  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 2(2), 3(1), 5, 11(1), 190, 201, 247a).  
*Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172.  
*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 361.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Upper Canada College v. Smith* (1920), 61 S.C.R. 413; 57 D.L.R. 648; [1921] 1 W.W.R. 1154; *Chen v. Canada (Secretary of State)* (1995), 91 F.T.R. 76; 29 Imm. L.R. (2d) 94 (F.C.T.D.); *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122; 51 C.P.R. (3d) 339; 162 N.R. 177 (C.A.); aff'd [1994] 3 S.C.R. 1100; (1994), 176 N.R. 1; *Bhatnager v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 2 F.C. 315 (T.D.); *Dee v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)* (1998), 46 Imm. L.R. (2d) 278 (F.C.T.D.); *Conille v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 F.C. 33; (1998), 15 Admin. L.R. (3d) 157; 159 F.T.R. 215 (T.D.); *Platonov v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 192 F.T.R. 260 (F.C.T.D.); *Bouhaik v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] F.C.J. No. 155 (T.D.) (QL); *Kanes v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 72 F.T.R. 226; 22 Imm. L.R. (2d) 223 (F.C.T.D.).

## CONSIDERED:

*Meikle v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1997), 137 F.T.R. 304; 41 Imm. L.R. (2d) 293 (F.C.T.D.).

## REFERRED TO:

*Brousseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; (1989), 96 A.R. 241; 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 65 Alta. L.R. (2d) 97; 35 Admin. L.R. 1; 93 N.R. 1; *R. v. Heywood*, [1994] 3 S.C.R. 761; (1994), 120 D.L.R. (4th) 348; 94 C.C.C. (3d) 481; 34 C.R. (4th) 133; 174 N.R. 81; *Minister of Manpower and Immigration v. Tsiafakis*, [1977] 2 F.C. 216; (1997), 73 D.L.R. (3d) 139; 15 N.R. 39 (C.A.).

## AUTHORS CITED

Canada. House of Commons. Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration. *Building a Nation: The Regulations under the Immigration*

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Upper Canada College v. Smith* (1920), 61 R.C.S. 413; 57 D.L.R. 648; [1921] 1 W.W.R. 1154; *Chen c. Canada (Secrétaire d'État)* (1995), 91 F.T.R. 76; 29 Imm. L.R. (2d) 94 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122; 51 C.P.R. (3d) 339; 162 N.R. 177 (C.A.); conf. par [1994] 3 R.C.S. 1100; (1994), 176 N.R. 1; *Bhatnager c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 2 C.F. 315 (1<sup>re</sup> inst.); *Dee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 46 Imm. L.R. (2d) 278 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Conille c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 C.F. 33; (1998), 15 Admin. L.R. (3d) 157; 159 F.T.R. 215 (1<sup>re</sup> inst.); *Platonov c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2000), 192 F.T.R. 260 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Bouhaik c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] A.C.F. n° 155 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Kanes c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1993), 72 F.T.R. 226; 22 Imm. L.R. (2d) 223 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISION EXAMINÉE:

*Meikle c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1997), 137 F.T.R. 304; 41 Imm. L.R. (2d) 293 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Brousseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; (1989), 96 A.R. 241; 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 65 Alta. L.R. (2d) 97; 35 Admin. L.R. 1; 93 N.R. 1; *R. c. Heywood*, [1994] 3 R.C.S. 761; (1994), 120 D.L.R. (4th) 348; 94 C.C.C. (3d) 481; 34 C.R. (4th) 133; 174 N.R. 81; *Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsiafakis*, [1977] 2 C.F. 216; (1997), 73 D.L.R. (3d) 139; 15 N.R. 39 (C.A.).

## DOCTRINE

Canada. Chambre des communes. Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et l'immigration. *Bâtir un pays: le Règlement découlant de la Loi sur*

*and Refugee Protection Act*. March 2002, online: Parliament of Canada Committee Business <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/CIMM/Studies/Reports/cimmp04/03-cov-e.htm>.

APPLICATION for a writ of *mandamus* requiring the respondent to assess the applicants for an immigrant visa in accordance with the selection criteria contained in the former *Immigration Act* and the *Immigration Regulations, 1978* or before March 31, 2003. Application allowed with respect to the applicants who applied for permanent residence prior to January 1, 2002; application dismissed with respect to those who applied for permanent residence after January 1, 2002 but prior to June 28, 2002.

APPEARANCES:

*Timothy E. Leahy, David L. Rosenblatt, Marvin Moses, Lawrence Wong and Mitchell S. Brownstein* for applicant.

*A. Leena Jaakkimainen, Daniel Latulippe, R. Keith Reimer and Bradley G. Gotkin* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

*Immigration North America, Toronto, Rosenblatt Associates, Toronto, Moses and Associates, Toronto, Chang & Boos, Toronto, Brownstein, Brownstein & Associates, Montréal, Bohbot and Associates, Montréal, Lawrence Wong and Associates, Vancouver, for applicant.*

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

[1] KELEN J.: This consolidated application involves 124 applicants who applied for permanent residence in Canada before June 28, 2002, the day that the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the IRPA) came into force. When the applicants applied for permanent residence, the recently repealed *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (the former Act) and the corresponding regulations, the *Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172 (the 1978 Regulations), were still in force.

*l'immigration et la protection des réfugiés*. mars 2002, en ligne: Parlement du Canada. Travaux des Chambres <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/CIMM/Studies/Reports/cimmp04/03-cov-f.htm>.

DEMANDE de bref de *mandamus* enjoignant au défendeur d'évaluer les demandes de visas d'immigrants des demandeurs conformément aux critères de sélection énoncés dans l'ancienne *Loi sur l'immigration* et dans le *Règlement sur l'immigration de 1978* ou avant le 31 mars 2003. Demande accueillie en ce qui concerne les demandeurs qui ont déposé leur demande de résidence permanente avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002; demande rejetée quant à ceux qui ont déposé leur demande de résidence permanente après le 1<sup>er</sup> janvier 2002, mais avant le 28 juin 2002.

ONT COMPARU:

*Timothy E. Leahy, David L. Rosenblatt, Marvin Moses, Lawrence Wong et Mitchell S. Brownstein* pour le demandeur.

*A. Leena Jaakkimainen, Daniel Latulippe, R. Keith Reimer et Bradley G. Gotkin* pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Immigration North America, Toronto, Rosenblatt Associates, Toronto, Moses and Associates, Toronto, Chang & Boos, Toronto, Brownstein, Brownstein et associés, Montréal, Bohbot et associés, Montréal, Lawrence Wong and Associates, Vancouver, pour le demandeur.*

*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE KELEN: La présente demande concerne 124 demandeurs qui ont demandé le statut de résidents permanents du Canada avant le 28 juin 2002, la date d'entrée en vigueur de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR). Lorsque les demandeurs ont déposé leur demande, la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, qui a récemment été abrogée (l'ancienne Loi), et le règlement correspondant, le *Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172 (le Règlement de 1978), étaient encore en vigueur.

[2] The applicants seek a writ of *mandamus* requiring the respondent to assess them for an immigrant visa in accordance with the selection criteria contained in the former Act and the 1978 Regulations.

#### THE APPLICANTS

[3] The respondent was served with notices of application in 122 of these files between June 25 and June 27, 2002. As all of the applications involve the same issues and seek the same relief, they were consolidated by an order dated October 29, 2002. Three more applications were later added on consent and one was removed when the applicant was issued a visa in November 2002.

[4] The applicants can be divided into two categories based on their date of application. The first category consists of 102 applicants who applied for permanent residence in Canada before January 1, 2002, and they are identified in Schedule A attached hereto. They applied with the expectation that they would be assessed according to the selection criteria contained in the 1978 Regulations. Subsection 361(3) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (the IRPR) directs that their applications be awarded units of assessment in accordance with the 1978 Regulations until March 31, 2003. After that date, any pending applications will be awarded units of assessment in accordance with the IRPR. To ease the transition process, subsection 361(5) of the IRPR provides that applicants in the federal skilled worker class are only required to meet a pass mark of 70 points, as opposed to the 75-point pass mark imposed upon new applicants. The applicants fear that they may be refused under the new selection criteria contained in the IRPR and are seeking writs of *mandamus* compelling the Minister to either award them units of assessment under the former selection grid or assess their applications prior to March 31, 2003.

[5] The second category consists of 22 applicants who applied for permanent residence after January 1, 2002

[2] Les demandeurs sollicitent un bref de *mandamus* enjoignant au défendeur d'évaluer leurs demandes de visas d'immigrants conformément aux critères de sélection énoncés dans l'ancienne Loi et dans le Règlement de 1978.

#### LES DEMANDEURS

[3] Le défendeur a reçu signification des avis de demande envoyés dans 122 des dossiers visés par les présentes entre le 25 et le 27 juin 2002. Étant donné que toutes les demandes portent sur les mêmes questions en litige et visent à obtenir le même redressement, elles ont été réunies par ordonnance datée du 29 octobre 2002. Trois autres demandes ont été ajoutées plus tard par consentement et l'une d'elles a été retirée lorsque le demandeur a obtenu un visa en novembre 2002.

[4] Les demandeurs peuvent être classés en deux catégories selon la date de leur demande. La première catégorie se compose des 102 demandeurs qui ont demandé la résidence permanente au Canada avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et dont le nom figure sur la liste jointe aux présentes en annexe «A». Lorsqu'elles ont fait leur demande, ces personnes s'attendaient à être évaluées conformément aux critères de sélection énoncés dans le Règlement de 1978. Selon le paragraphe 361(3) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le RIPR), ces demandeurs doivent être évalués conformément au Règlement de 1978 jusqu'au 31 mars 2003 en ce qui concerne les points d'appréciation. Après cette date, toute demande en cours de traitement sera évaluée conformément au RIPR. Afin de faciliter la transition, le paragraphe 361(5) du RIPR prévoit que les demandeurs appartenant à la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) sont tenus d'obtenir une note de passage de 70 points seulement plutôt que la note de 75 points imposée aux nouveaux demandeurs. Les demandeurs craignent que leurs demandes ne soient refusées en vertu des nouveaux critères de sélection énoncés dans le RIPR et sollicitent un bref de *mandamus* enjoignant au ministre de leur attribuer des points d'appréciation conformément à l'ancienne grille de sélection ou d'évaluer leurs demandes avant le 31 mars 2003.

[5] La deuxième catégorie se compose des 22 demandeurs qui ont présenté une demande de résidence

but before June 28, 2002, and they are identified in Schedule B attached hereto. While these applicants also applied under the former Act, they have been treated differently than the first category of applicants as a result of the transitional provisions of the IRPR. As of June 28, 2002, all of the applicants in this category are to be assessed under the selection criteria in the IRPR and those in the federal skilled worker class must meet a pass mark of 75 points. The rationale behind this policy, as identified by the respondent, is that the applicants in this category applied after the IRPR were first pre-published on December 17, 2001, and therefore had notice of the new selection criteria at the time of their applications. The applicants in this category are seeking writs of *mandamus* requiring the Minister to assess their applications in accordance with the selection criteria contained in the 1978 Regulations.

## ISSUES

[6] This case raises two issues:

1. does IRPA and the new Regulations retrospectively remove the applicants' vested right to have their applications for permanent residence in Canada assessed under the former Act and 1978 Regulations?; and,
2. are the applicants entitled to a writ of *mandamus* directing the respondent to assess and award units of assessment in accordance with the selection criteria in the former Act and the 1978 Regulations?

## LEGISLATIVE FRAMEWORK

[7] The provisions that govern the treatment of these applications are set out in this section.

### IRPA (the new Act)

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

permanente après le 1<sup>er</sup> janvier 2002, mais avant le 28 juin 2002, et dont le nom figure sur la liste jointe aux présentes en annexe «B». Bien que ces demandeurs aient également présenté leurs demandes sous le régime de l'ancienne Loi, ils ont été traités différemment des demandeurs appartenant à la première catégorie en raison des dispositions transitoires du RIPR. À compter du 28 juin 2002, tous les demandeurs appartenant à cette catégorie doivent être évalués selon les critères de sélection énoncés dans le RIPR et les personnes appartenant à la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) doivent obtenir une note de passage de 75 points. Comme le défendeur l'a expliqué, cette politique s'explique par le fait que les demandeurs appartenant à cette catégorie ont présenté leurs demandes après la première prépublication du RIPR le 17 décembre 2001 et étaient donc informés des nouveaux critères de sélection au moment de leurs demandes. Les demandeurs faisant partie de cette catégorie sollicitent des brefs de *mandamus* enjoignant au ministre d'évaluer leurs demandes conformément aux critères de sélection énoncés dans le Règlement de 1978.

## QUESTIONS EN LITIGE

[6] La présente affaire soulève deux questions à trancher:

1. la LIPR et le nouveau Règlement ont-ils pour effet de supprimer rétroactivement le droit acquis des demandeurs de faire évaluer leurs demandes de résidence permanente au Canada en vertu de l'ancienne Loi et du Règlement de 1978?
2. les demandeurs ont-ils droit à un bref de *mandamus* enjoignant au défendeur d'évaluer leurs demandes et de leur attribuer des points d'appréciation conformément aux critères de sélection énoncés dans l'ancienne Loi et dans le Règlement de 1978?

## CADRE LÉGISLATIF

[7] Les dispositions régissant le traitement des demandes dont il s'agit en l'espèce sont reproduites ci-dessous.

### LIPR (la nouvelle Loi)

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

...

(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;

...

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.

(2) The Minister shall cause a copy of each proposed regulation made pursuant to sections 17, 32, 53, 61, 102, 116 and 150 to be laid before each House of Parliament, and each House shall refer the proposed regulation to the appropriate Committee of that House.

(3) A proposed regulation that has been laid before each House of Parliament under subsection (2) does not need to be so laid again, whether or not it has been altered.

(4) The Governor in Council may make the regulation at any time after the proposed regulation has been laid before each House of Parliament under subsection (2).

[8] Section 190 of the IRPA provides for the application of the IRPA to applications pending on June 28, 2002:

**190. Every application, proceeding or matter under the former Act that is pending or in progress immediately before the coming into force of this section shall be governed by this Act on that coming into force.**

[9] Section 201 of the IRPA grants the Governor in Council the authority to make regulations dealing with the transition from the former Act to the IRPA:

**201. The regulations may provide for measures regarding the transition between the former Act and this Act, including measures regarding classes of persons who will be subject in whole or in part to this Act or the former Act and measures regarding financial and enforcement matters.**

The new Regulations

[10] The relevant transitional regulation made by the Governor in Council is section 361 of the new

[...]

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;

[...]

5. (1) Le gouverneur en conseil peut, sous réserve 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.

(2) Le ministre fait déposer tout projet de règlement pris en vertu des articles 17, 32, 53, 61, 102, 116 et 150 devant chaque chambre du Parlement et la chambre renvoie ce projet de règlement à son comité compétent.

(3) Il n'est pas nécessaire de déposer de nouveau le projet de règlement devant le Parlement même s'il a subi des modifications.

(4) Le gouverneur en conseil peut prendre le règlement après le dépôt du projet de règlement devant chaque chambre du Parlement.

[8] L'article 190 de la LIPR prévoit que cette Loi s'applique aux demandes pendantes le 28 juin 2002.

**190. La présente loi s'applique, dès l'entrée en vigueur du présent article, aux demandes et procédures présentées ou instruites, ainsi qu'aux autres questions soulevées, dans le cadre de l'ancienne loi avant son entrée en vigueur et pour lesquelles aucune décision n'a été prise.**

[9] L'article 201 de la LIPR autorise le gouverneur en conseil à prendre un règlement visant la transition entre l'ancienne Loi et la LIPR:

**201. Les règlements régissent les mesures visant la transition entre l'ancienne loi et la présente loi et portent notamment sur les catégories de personnes qui seront assujetties à tout ou partie de la présente loi ou de l'ancienne loi, ainsi que sur les mesures financières ou d'exécution.**

Le nouveau Règlement

[10] La disposition réglementaire que le gouverneur en conseil a prise au sujet de la transition est l'article 361

Regulations. The relevant portions of that section are reproduced here:

**361. (1) If, before the day on which this section comes into force, a foreign national referred to in subsection (2) has been assessed by a visa officer and awarded the number of units of assessment required by the former Regulations, that assessment is, for the purpose of these Regulations, an award of points equal or superior to the minimum number of points required of**

- (a)* a skilled worker, in the case of a foreign national described in paragraph (2)(a);
- (b)* an investor, in the case of a foreign national described in paragraph (2)(b);
- (c)* an entrepreneur, in the case of a foreign national described in paragraph (2)(c); or
- (d)* a self-employed person, in the case of a foreign national described in paragraph (2)(a).

**(2) Subsection (1) applies in respect of a foreign national who submitted an application under the former Regulations, as one of the following, for an immigrant visa that is pending immediately before the day on which this section comes into force:**

- (a)* a person described in subparagraph 9(1)(b)(i) or paragraph 10(1)(b) of the former Regulations;
- (b)* an investor; or
- (c)* an entrepreneur.

**(3) During the period beginning on the day on which this section comes into force and ending on March 31, 2003, units of assessment shall be awarded to a foreign national, in accordance with the former Regulations, if the foreign national is an immigrant who,**

- (a)* is referred to in subsection 8(1) of those Regulations, other than a provincial nominee; and
- (b)* before January 1, 2002, made an application for an immigrant visa under those Regulations that is still pending on the day on which this section comes into force and has not, before that day, been awarded units of assessment under those Regulations.

**(4) If, before the day on which this section comes into force, a foreign national referred to in subsection (3) has**

du nouveau Règlement, dont voici les extraits pertinents:

**361. (1) Si, avant l'entrée en vigueur du présent article, un étranger visé au paragraphe (2) a été évalué par un agent des visas et a obtenu le nombre de points d'appréciation exigés par l'ancien règlement, cette évaluation confère, pour l'application du présent règlement, un nombre de points égal ou supérieur au nombre minimum de points requis pour se voir attribuer:**

- a)* la qualité de travailleur qualifié, dans le cas de l'étranger visé à l'alinéa (2)a);
- b)* la qualité d'investisseur, dans le cas de l'étranger visé à l'alinéa (2)b);
- c)* la qualité d'entrepreneur, dans le cas de l'étranger visé à l'alinéa (2)c);
- d)* la qualité de travailleur autonome, dans le cas de l'étranger visé à l'alinéa (2)a).

**(2) Le paragraphe (1) s'applique à l'étranger qui a présenté une demande de visa d'immigrant conformément à l'ancien règlement—pendante à l'entrée en vigueur du présent article—à titre, selon le cas:**

- a)* de personne visée au sous-alinéa 9(1)b)(i) ou à l'alinéa 10(1)b) de l'ancien règlement;
- b)* d'investisseur;
- c)* d'entrepreneur.

**(3) Pendant la période commençant à la date d'entrée en vigueur du présent article et se terminant le 31 mars 2003, les points d'appréciation sont attribués conformément à l'ancien règlement à l'étranger qui est un immigrant qui:**

- a)* d'une part, est visé au paragraphe 8(1) de ce règlement, autre qu'un candidat d'une province;
- b)* d'autre part, a fait, conformément à ce même règlement, une demande de visa d'immigrant avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, pendante à l'entrée en vigueur du présent article, et n'a pas obtenu de points d'appréciation en vertu de ce règlement.

**(4) Si, avant l'entrée en vigueur du présent article, l'étranger visé au paragraphe (3) a été apprécié par un**

been assessed by a visa officer and awarded the number of units of assessment required by the former Regulations, that assessment is, for the purposes of these Regulations, an award of points equal or superior to the minimum number of points required of a federal skilled worker, an investor, an entrepreneur or a self-employed person, as the case may be.

(5) If a foreign national referred to in paragraph (2)(a) made an application before January 1, 2002 for an immigrant visa and has not, before April 1, 2003, been awarded the number of units of assessment required by the former Regulations, they must obtain a minimum of 70 points based on the factors set out in paragraph 76(1)(a) to become a permanent resident as a member of the federal skilled worker class.

## FACTS

### Legislative history

#### (a) Committee Hearings

[11] On December 15, 2001, the respondent tabled the proposed new Regulations which created a new selection system for immigrants and transitional provisions. Under subsection 5(2) of IRPA, the respondent must table proposed Regulations with respect to certain subject-matters before Parliament, and Parliament shall refer the proposed Regulations to the appropriate parliamentary Committee.

[12] In January, February and March 2002, the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration (the Committee) held hearings to consider the proposed new Regulations. It is clear that there was wide-spread condemnation by the Committee that the Regulations will apply to, and prejudice, the thousands of applicants for an immigrant visa who applied under the former Regulations before the government announced the new Regulations. The proposed Regulations were to take effect at the same time as the new Act, *viz.*, June 28, 2002.

[13] On February 26, 2002 the respondent "accepted the fairness and equity concerns" raised before the Committee that applicants for immigrant visas filed before the new Regulations were announced ought to be assessed under the selection criteria in effect at the time

agent des visas et a obtenu le nombre de points d'appréciation exigés par l'ancien règlement, cette appréciation confère, pour l'application du présent règlement, un nombre de points égal ou supérieur au nombre minimum de points requis d'un travailleur qualifié (fédéral), d'un investisseur, d'un entrepreneur ou d'un travailleur autonome, selon le cas.

(5) Si les points d'appréciation exigés par l'ancien règlement n'ont pas été attribués avant le 1<sup>er</sup> avril 2003 à l'étranger visé à l'alinéa (2)a) qui a demandé un visa d'immigrant avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, ce dernier doit obtenir un minimum de soixante-dix points au regard des facteurs visés à l'alinéa 76(1)a) du présent règlement pour devenir résident permanent au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral).

## LES FAITS

### Évolution législative

#### a) Audiences devant le Comité

[11] Le 15 décembre 2001, le défendeur a déposé le projet relatif au nouveau Règlement, qui prévoyait la création d'un nouveau système de sélection à l'égard des immigrants et comportait des dispositions transitoires. En vertu du paragraphe 5(2) de la LIPR, le défendeur doit déposer un projet de règlement au sujet de certaines questions devant le Parlement, qui doit renvoyer le projet de règlement en question au comité parlementaire compétent.

[12] En janvier, février et mars 2002, le Comité permanent de la Chambre des communes sur la citoyenneté et l'immigration (le Comité) a tenu des audiences afin d'examiner le nouveau projet de Règlement. Il est évident que le Comité réprouvait vivement l'application du Règlement au détriment des milliers de personnes qui ont présenté une demande de visa d'immigrant sous le régime de l'ancien Règlement, avant l'annonce du nouveau Règlement par le gouvernement. Le nouveau Règlement devait entrer en vigueur en même temps que la nouvelle Loi, soit le 28 juin 2002.

[13] Le 26 février 2002, le défendeur «a accepté les préoccupations liées à l'équité» qui ont été soulevées devant le Comité et selon lesquelles les personnes ayant déposé une demande de visa avant l'annonce du nouveau Règlement devraient être évaluées selon les critères de

they applied. The Minister announced that such applicants would continue to be selected under the current selection criteria until January 1, 2003, and that skilled workers and business immigrants who have not received a selection decision prior to January 1, 2003, would be subject to the new selection criteria under the new Regulations but with a reduced pass mark of 70 points instead of 75. The respondent also announced that visa applicants whose applications have not received a preliminary evaluation called a paper screening, can request a recall of their application and request a refund of the processing fee since they originally applied with the expectation that they would be assessed under the old selection criteria.

[14] This announcement did not allay the fairness and equity concerns of the parliamentarians on the Committee. On March 12, 2002 Ms. Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development, Department of Citizenship and Immigration appeared before the Committee. She testified about the six-month extension announced by the Minister and said at page 14 of the transcript:

We feel that the six months gives us adequate time to address a good proportion of that backlog . . . again, the objective is to try to mitigate the impact of retroactivity and mitigate the impact of this transition period . . .

[15] The parliamentarians on the Committee were not satisfied. They questioned Ms. Atkinson about the number of applications in the system before the proposed Regulations were announced that would not be processed by January 1, 2003. At page 25 of the transcript, Ms. Atkinson said:

. . . our international region believed that by January 1, 2003, they will hopefully have dealt with about 90,000 applications of those 120,000 people awaiting a selection decision. So that's a little better picture than the one I just gave you . . .

sélection en vigueur à la date de leurs demandes. Le ministre a annoncé que ces demandeurs continueraient à être choisis conformément aux critères de sélection actuellement en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2003 et que les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires immigrants n'ayant pas reçu de décision relative à la sélection avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003 seraient assujettis aux nouveaux critères de sélection énoncés dans le nouveau Règlement, mais seraient tenus d'obtenir une note de passage de 70 points plutôt que 75. Le défendeur a également annoncé que les personnes qui ont présenté une demande de visa n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation préliminaire appelée sélection administrative peuvent solliciter un rappel de leurs demandes et un remboursement de leurs frais de traitement, étant donné qu'elles s'attendaient, lorsqu'elles ont initialement présenté leurs demandes, à être évaluées en vertu des anciens critères de sélection.

[14] Cette annonce n'a pas calmé les appréhensions des parlementaires membres du Comité. Le 12 mars 2002, M<sup>me</sup> Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des politiques et des programmes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, a comparu devant le Comité et a formulé les remarques suivantes au sujet de la prorogation de six mois annoncée par le ministre (à la page 14 de la transcription):

Nous estimons que la période de six mois nous donne suffisamment de temps pour nous attaquer à une bonne partie de cet arriéré [. . .] Ici encore l'objectif est de tâcher d'atténuer l'impact de la rétroactivité et de cette période de transition [. . .]

[15] Les parlementaires qui étaient membres du Comité n'étaient pas satisfaits. Ils ont interrogé M<sup>me</sup> Atkinson au sujet du nombre de demandes qui se trouvaient dans le système avant l'annonce du projet de Règlement et qui ne seraient pas traitées d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2003. À la page 25 de la transcription, M<sup>me</sup> Atkinson s'est exprimée comme suit:

[. . .] notre région internationale estime que d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2003, elle espère avoir traité environ 90 000 demandes sur les 120 000 demandes en attente d'une décision. Donc c'est une légère amélioration par rapport à la situation que je viens de vous décrire [. . .]

From this point forward, the Committee understood that there would be 30,000 applications filed under the old system which would not be processed by January 1, 2003. Members of the Committee decided that the Regulations ought to be amended to extend the time for processing these old applications until March 31, 2003 so that they can be processed under the old selection criteria. The witness for the respondent was asked if these applications can be given a priority so that they can be dealt with under the old system by this time. Ms. Atkinson implied at page 28 of the transcript that this could be done:

We can look at how we can put resources toward trying to deal with those individuals who are in that inventory and to process as many as we can under the old system before the new system has to apply. That's an option that could be pursued. Without additional resources, we have to decide where we would take resources from to put into places such as Beijing and other places where we have large inventories. That can be done.

(b) Committee Report

[16] In March 2002 the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration issued a Report [*Building a Nation: the Regulations under the Immigration and Refugee Protection Act*] regarding "the proposed regulations under the *Immigration and Refugee Protection Act*". In the first section of the Report under the heading entitled "Retroactivity", the Committee stated:

Unfortunately, by January 1, 2003 there will still be approximately 30,000 files remaining.

Although the Committee appreciates the government's responsiveness on this issue, we have concluded that the revised proposal does not go far enough. Those who will not have received a selection decision before the end of 2002 have the same hopes and dreams of immigrating to Canada as those who will receive a decision before that time. We believe that more of an effort can and must be made to process as many of these applications as possible by extending the deadline by three months.

...

À la lumière de ces remarques, le Comité a compris qu'environ 30 000 demandes déposées sous le régime de l'ancien système ne seraient pas traitées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Les membres du Comité ont décidé qu'il y avait lieu de modifier le Règlement afin de proroger jusqu'au 31 mars 2003 le délai de traitement de ces anciennes demandes, de façon que les personnes concernées puissent être évaluées en vertu des anciens critères de sélection. Le témoin du défendeur s'est fait demander si on pouvait accorder la priorité à ces demandes afin que celles-ci puissent être traitées en vertu de l'ancien système à l'intérieur de ce délai. M<sup>me</sup> Atkinson a laissé entendre que c'était possible (à la page 28 de la transcription):

Nous pouvons voir comment déployer nos ressources afin de traiter le maximum de demandes reçues selon l'ancien système avant que nous ne commençons à appliquer le nouveau système. C'est une possibilité. Sans ressources supplémentaires, nous devons décider comment redéployer nos ressources dans des endroits comme Beijing et d'autres villes où nous avons un grand nombre de demandes à traiter. La chose est possible.

b) Rapport du Comité

[16] En mars 2002, le Comité permanent de la Chambre des communes sur la citoyenneté et l'immigration a fait paraître un rapport [*Bâtir un pays: le Règlement découlant de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*] concernant «les règlements projetés en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*». Dans la première partie du rapport, sous la rubrique intitulée «Rétroactivité», le Comité s'est exprimé comme suit:

Malheureusement, le 1<sup>er</sup> janvier 2003, quelque 30 000 demandes déjà reçues n'auront pas encore été traitées.

Le Comité sait gré au gouvernement de sa souplesse à cet égard, mais il a conclu que la proposition révisée ne va pas assez loin. Ceux qui ne sauront toujours pas, à la fin de 2002, s'ils ont été sélectionnés entretiennent les mêmes espoirs et ont les mêmes rêves que ceux qui seront avisés de la décision avant cette date. Nous croyons que le Ministère pourrait et devrait faire plus pour traiter autant de demandes que possible en repoussant la date limite de trois mois.

[...]

We therefore recommend that processing of applications received before December 31, 2001 should continue until the end of March, 2003.

[17] The Committee recommended the extension together with four other recommendations so that applications filed before December 31, 2001 would be processed by March 31, 2003. These four other recommendations were as follows:

1. the respondent make a corporate commitment to process the inventory on a priority basis;
2. the visa posts with a significant inventory should reassess their general policies regarding personal interviews so as to process more applications before the deadline;
3. special teams should be sent to visa posts with large inventories to process backlogs so that applicants are not disadvantaged by their place of application; and,
4. for fairness and equity the government should increase resources dedicated to processing the applications.

Respondent disregarded Committee's recommendations

[18] When the Governor in Council passed the proposed Regulations, it accepted the recommendation from the parliamentary Committee and extended the time frame from December 31, 2001 to March 31, 2003. However, the evidence before this Court makes clear that while the new Regulations extended the deadline until March 31, 2003:

1. no corporate commitment was made to process the inventory on a priority basis to clear this backlog;
2. the visa posts with a significant inventory did not reassess their general policies regarding personal interviews so as to process more applications before the deadline;

Aussi recommandons-nous de poursuivre le traitement des demandes reçues avant le 31 décembre 2001 jusqu'à la fin de mars 2003.

[17] Le Comité a recommandé la prorogation et a formulé quatre autres recommandations afin que les demandes déposées avant le 31 décembre 2001 soient traitées au plus tard le 31 mars 2003. Ces quatre autres recommandations étaient les suivantes:

1. Citoyenneté et Immigration Canada devrait s'engager à examiner en priorité les demandes à traiter.
2. Les bureaux des visas ayant à traiter un grand nombre de demandes devraient réévaluer leurs politiques générales en matière d'entrevue avec les demandeurs afin de traiter un plus grand nombre de demandes avant la date limite.
3. Il y aurait lieu d'envoyer des équipes spéciales dans les bureaux des visas où l'arriéré est lourd afin que les demandeurs ne soient pas désavantagés par le lieu où ils ont présenté leur demande.
4. Par souci de justice et d'équité, le gouvernement devrait augmenter les ressources affectées au traitement des demandes.

Le défendeur n'a pas tenu compte des recommandations du Comité

[18] Lorsque le gouverneur en conseil a pris le nouveau Règlement, il a accepté la recommandation du Comité parlementaire et prorogé le délai du 31 décembre 2001 au 31 mars 2003. Cependant, il appert clairement de la preuve présentée à la Cour que, même si le nouveau Règlement prévoyait une prorogation du délai jusqu'au 31 mars 2003:

1. le Ministère n'a pris aucun engagement en vue d'examiner les demandes à traiter en priorité de façon à éliminer cet arriéré;
2. les bureaux des visas saisis d'un grand nombre de demandes n'ont pas réévalué leurs politiques générales concernant les entrevues avec les demandeurs afin de traiter un plus grand nombre de demandes avant la date limite;

3. the respondent did not send special teams to visa posts with large inventories to process backlogs; and,

4. the respondent did not increase resources dedicated to processing these applications.

In this way, the respondent ignored the parliamentary Committee's recommended course of action so as to be able to process the applications filed before January 1, 2002 by the extended deadline of March 31, 2003.

#### Purpose and intent of the extension to March 31, 2003

[19] The purpose and intent of extending the time frame for assessing applications filed before January 1, 2002 was to provide time to assess those applications. The Minister first extended the deadline from June 28, 2002 until December 31, 2002 to "address concerns about fairness and equity". Since it was clear to the Committee that there would still be 30,000 applications in this category pending on December 31, 2002, the parliamentary Committee recommended the time frame be further extended to March 31, 2003.

#### The numbers

[20] When this matter was heard the respondent did not have a reasonable grasp on the number of applications for immigrant visas which were filed before January 1, 2002, and which will not be processed by March 31, 2003. In evidence before the Committee on March 12, 2002, the officials for the respondent advised the Committee that there would be 30,000 such applications not processed by December 31, 2002. Based on the evidence before this Court, which was subject to cross-examination, it is clear that the respondent provided the Committee with significantly incorrect numbers. Rather than the 30,000 such applications expected to be outstanding as of December 31, 2002, the evidence established that there will be 80,000 to 120,000 such applications expected to be outstanding as of March 31, 2003. Of course, this hearing is only with respect to 124 applications.

3. le défendeur n'a pas envoyé d'équipes spéciales aux bureaux des visas où l'arriéré des demandes est lourd afin que ces demandes soient traitées;

4. le défendeur n'a pas augmenté les ressources affectées au traitement de ces demandes.

La preuve indique donc que le défendeur n'a pas suivi la démarche recommandée par le Comité parlementaire afin de pouvoir traiter les demandes déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 au plus tard à la date limite reportée au 31 mars 2003.

#### Objet de la prorogation jusqu'au 31 mars 2003

[19] La prorogation du délai relatif à l'évaluation des demandes déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 visait à donner le temps nécessaire au traitement de ces demandes. Le ministre a prorogé le délai une première fois du 28 juin 2002 au 31 décembre 2002 afin [TRADUCTION] «d'atténuer les préoccupations liées à la justice et à l'équité». Étant donné qu'il était évident, aux yeux du Comité, que 30 000 demandes appartenant à cette catégorie n'auraient pas encore été examinées le 31 décembre 2002, il a recommandé que ce délai soit prorogé à nouveau jusqu'au 31 mars 2003.

#### Les chiffres

[20] Lorsque la présente affaire a été entendue, le défendeur n'avait pas une idée raisonnable du nombre de demandes de visas d'immigrants qui ont été déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et qui ne seront pas traitées avant le 31 mars 2003. Lorsqu'ils ont témoigné devant le Comité le 12 mars 2002, les représentants du défendeur ont souligné que 30 000 demandes de cette nature ne seraient pas traitées avant le 31 décembre 2002. Compte tenu de ce témoignage, qui a fait l'objet d'un contre-interrogatoire, il est évident que le défendeur a fourni au Comité des données numériques sensiblement erronées. Plutôt que les 30 000 demandes de cette nature qui seraient probablement pendantes le 31 décembre 2002, il appert de la preuve que de 80 000 à 120 000 demandes semblables n'auront vraisemblablement pas encore été examinées le 31 mars 2003. Bien entendu, la présente affaire concerne uniquement 124 demandes.

The adverse effect of the new Regulations on the applicants

[21] It is not necessary to detail the differences between the former Regulations and the new Regulations on the applicants. It is clear that the applicants are concerned that they will be denied a visa under the new Regulations, while they would be granted a visa if they are assessed under the 1978 Regulations. For this reason, the applicants believe that they will lose important rights to a Canadian visa if they are to be assessed under the selection criteria in the new Regulations. The Court is satisfied that the applicants have legitimate concerns in this regard.

Delays and the visa application process

[22] The 124 applications, which are the subject of this consolidated application, were filed at 21 different overseas visa offices. The evidence is clear that these offices have experienced exponential increases in immigrant visa applications and that the visa offices only process a limited number of applicants per year in accordance with a quota assigned by the respondent. As a result, there is a backlog at many visa posts where applicants must wait years for an interview. The visa application process is explained at the respondent's Web site dated June 5, 2002 entitled "Canadian Immigration Missions Overseas-A Quick Guide to Visa Offices; Where They Are, What They Do and Who Works There". The visa application process is explained as follows:

The application is assessed at a visa office. This involves confirming the identity of the applicant, determining the eligibility for immigration, and determining if the applicant meets security, medical and criminal requirements. Sometimes, this can be done through the mail. Complicated cases may require interview. The visa officer must make the decision whether to issue or refuse the visa.

The evidence established that the visa application is initially "paper screened" by a case analyst who makes a preliminary "immigrant assessment record summary". At this stage, the visa applicant is assigned a number of

Les conséquences défavorables du nouveau Règlement pour les demandeurs

[21] Il n'est pas nécessaire d'exposer en détail les différences entre l'ancien Règlement et le nouveau en ce qui concerne les demandeurs. Il est évident que ceux-ci craignent que leurs demandes de visas ne soient refusées en vertu du nouveau Règlement alors qu'elles seraient acceptées s'ils étaient évalués sous le régime du Règlement de 1978. C'est pourquoi ils estiment qu'ils perdront des droits importants liés à l'obtention d'un visa canadien s'ils sont évalués en vertu des critères de sélection énoncés dans le nouveau Règlement. La Cour estime que les demandeurs ont des préoccupations légitimes à cet égard.

Les délais et le processus de traitement des demandes de visas

[22] Les 124 demandes qui sont examinées en l'espèce ont été déposées à 21 différents bureaux des visas situés à l'étranger. La preuve indique sans conteste un accroissement exponentiel du nombre de demandes de visas dont ils sont saisis et qu'ils ne traitent qu'un nombre restreint de demandes par année conformément au contingent que le défendeur leur attribue. Par conséquent, il existe un arriéré à de nombreux bureaux des visas, où les demandeurs doivent attendre des années avant d'être appelés en entrevue. Le processus de traitement des demandes de visas est expliqué dans le site Web du défendeur daté du 5 juin 2002 et intitulé «Missions canadiennes à l'étranger offrant des services d'immigration-Guide de référence rapide sur les bureaux des visas: où ils sont situés, ce qu'ils font et qui y travaille». Le processus de traitement des demandes de visas est expliqué comme suit:

La demande est examinée à un bureau des visas. Cela suppose confirmer l'identité du demandeur, déterminer la recevabilité de la demande et vérifier que le demandeur satisfait aux exigences sur les plans de la sécurité, de la santé et de la justice. Il est possible quelquefois de procéder à ce genre de vérifications par courrier. Dans les cas complexes, une entrevue peut être nécessaire. C'est l'agent des visas qui décide de délivrer ou non un visa.

Il appert de la preuve que la demande de visa fait d'abord l'objet d'une «sélection administrative» par un analyste, qui établit un document préliminaire intitulé «résumé du dossier d'évaluation de l'immigrant». À ce

units of assessment, and a visa officer decides whether the application is denied on the basis of the preliminary assessment, whether the application is granted without requiring an interview, or whether the applicant should be scheduled for an interview. The evidence established that this paper screening step only takes between 10 and 15 minutes. In 2001, for all immigrant categories worldwide, 48% of the applications were granted at this stage without requiring an interview.

[23] If an interview is required following the paper screening, the applicants are placed in a notional queue, which visa offices frequently reported takes 15 months. The average length of the interview, when it does take place, is about one hour. At that point, the visa officer assesses a final award of units of assessment unless certain matters arise at the interview which require verification.

#### Example of the delay

[24] To give one actual example, the Court will refer to the application filed by Mr. Majumdar Anup Kumar (hereinafter referred to as Mr. Majumdar), Court Docket No. IMM-3077-02.

(a) Mr. Majumdar filed an application for permanent residence in Canada at the Canadian visa office in Hong Kong on June 1, 1999. Mr. Majumdar is a mechanical engineer with a Bachelor of Mechanical Engineering and with 12 years' work experience. All the necessary documents and the required visa processing fee in the amount of \$1,100 were sent with the application.

(b) On August 5, 1999 the Hong Kong visa office acknowledged receipt of the visa application with the correct fee payment, assigned the application a file number, and advised that an initial assessment of the application would be conducted within the next "6 months".

(c) On October 21, 1999 the Hong Kong visa office advised that the initial assessment of the application had been completed and that the applicant would be notified

stade, un certain nombre de points d'appréciation sont attribués au demandeur et l'agent des visas décide s'il y a lieu de refuser la demande sur la foi de l'évaluation préliminaire, de faire droit à la demande sans exiger d'entrevue ou de faire passer une entrevue au demandeur. La preuve indique que cette sélection administrative ne nécessite que 10 à 15 minutes. Au cours de l'année 2001, 48 p. 100 des demandes visant toutes les catégories d'immigrants à l'échelle planétaire ont été accueillies à ce stade sans qu'une entrevue soit exigée.

[23] Lorsqu'une entrevue est exigée par suite de la sélection administrative, les demandeurs sont inscrits sur une liste d'attente fictive; selon le bureau des visas concerné, le délai d'attente atteint souvent 15 mois. La durée moyenne de l'entrevue, lorsqu'elle a lieu, est d'environ une heure. Au cours de cette entrevue, l'agent des visas détermine de façon définitive le nombre de points d'appréciation à attribuer au demandeur, à moins que certaines questions soulevées au cours de l'entrevue ne nécessitent une vérification.

#### Exemple du retard

[24] Afin de donner un exemple concret, la Cour citera le cas de la demande qu'a déposée M. Majumdar Anup Kumar (ci-après appelé M. Majumdar) dans le dossier numéro IMM-3077-02.

a) M. Majumdar a déposé une demande de résidence permanente au Canada au bureau canadien des visas situé à Hong Kong le 1<sup>er</sup> juin 1999. M. Majumdar est un ingénieur en mécanique qui est titulaire d'un baccalauréat en génie mécanique et compte 12 ans d'expérience. Tous les documents nécessaires ainsi que les frais de traitement prescrits, soit une somme de 1 100 \$, ont été joints à la demande.

b) Le 5 août 1999, le bureau des visas de Hong Kong a accusé réception de la demande de visa et du paiement des frais prescrits, attribué un numéro de dossier à la demande et informé le demandeur qu'une évaluation initiale de sa demande aurait lieu dans les «six prochains mois».

c) Le 21 octobre 1999, le bureau des visas de Hong Kong a informé le demandeur que l'évaluation initiale de la demande avait été faite, qu'il serait avisé dans les «15

within “15 months” regarding an interview date and that interviews generally take place 2-3 months following the notification letter (15 months from October 21, 1999 is January 21, 2001).

(d) Since the 15-month period expired without any contact from the visa office, on June 12, 2001 (20 months later), counsel for the applicant sent a letter to the program manager for the respondent at the Hong Kong visa office requesting an interview date and status report.

(e) There was no response to this letter so counsel sent a “reminder fax” to the program manager on August 22, 2001. The fax noted that counsel had left “several telephone messages on the program manager’s voice mail”.

(f) As of the date of the hearing, Mr. Majumdar has not been contacted by the visa office in Hong Kong and has not been scheduled for an interview, notwithstanding that his application was filed 44 months ago.

[25] Mr. Majumdar deposed that he would not qualify under the new immigration selection criteria for skilled workers, that he would have qualified for a visa under the former Regulations, and that he had invested more than \$6,000 and over three years of his life toward his application for a Canadian visa.

*Immigration revenue from cost recovery fees charged visa applicants*

[26] Immigration revenue from cost recovery fees that were charged to visa applicants and collected by all visa missions for the fiscal year end of March 31, 2002 totalled \$310 million. The budget expenditures for overseas visa offices in 2002 was \$185.8 million. Accordingly, the government collected \$125 million more in visa application cost recovery revenue than it spent in 2002 for overseas visa offices. The evidence established that this revenue is deposited in the

prochains mois» de la date de l’entrevue et que les entrevues ont généralement lieu de deux à trois mois après la lettre d’avis (un délai de 15 mois suivant le 21 octobre 1999 nous mène au 21 janvier 2001).

d) Le 12 juin 2001 (20 mois plus tard), étant donné que le délai de 15 mois avait expiré sans que le demandeur reçoive de nouvelles du bureau des visas, l’avocat de celui-ci a fait parvenir une lettre au directeur du programme du défendeur au bureau des visas de Hong Kong afin de lui demander une date d’entrevue et un rapport concernant l’évolution du dossier de son client.

e) N’ayant reçu aucune réponse à cette lettre, l’avocat a fait parvenir par télécopieur un avis de rappel au directeur du programme le 22 août 2001. Dans cet avis, l’avocat a souligné qu’il avait laissé [TRADUCTION] «plusieurs messages téléphoniques sur la boîte vocale du directeur du programme».

f) À la date de l’audience, M. Majumdar n’avait pas encore été joint par le bureau des visas de Hong Kong et aucune entrevue n’avait été fixée pour lui, malgré le fait que sa demande avait été déposée 44 mois plus tôt.

[25] M. Majumdar a déclaré au cours de son témoignage qu’il ne serait pas admissible selon les nouveaux critères de sélection applicables aux travailleurs qualifiés, qu’il aurait été admissible à un visa en vertu de l’ancien Règlement et qu’il avait investi plus de 6 000 \$ et plus de trois ans de sa vie dans la préparation et la présentation d’une demande de visa canadien.

*Recettes d’immigration découlant des droits exigés des demandeurs de visas*

[26] Pour l’exercice financier terminé le 31 mars 2002, les recettes d’immigration découlant des droits qui ont été exigés des demandeurs de visas et perçus par tous les bureaux des visas ont atteint une somme de 310 000 000 \$, alors que les dépenses budgétaires de ces bureaux se sont élevées à 185 800 000 \$ au cours de la même période. En conséquence, le gouvernement a perçu 125 000 000 \$ de plus au titre des droits exigés à l’égard des demandes de visas que le montant qu’il a

Consolidated Revenue Fund. The evidence also established that the respondent did not make any request in 2002 for additional resources or budget allocations to process the backlog of visa applications by March 31, 2003.

#### SWAT teams

[27] The evidence established that the respondent sent special teams, called SWAT teams, to overseas visa offices in 2001 to clear backlogs at missions with large inventories. The respondent requested and obtained extra resources from the government in 2001 for this purpose. The Committee recommended that such SWAT teams be used in 2002 to clear backlogs. However, the respondent made no request for extra resources for such SWAT teams to clear backlogs prior to March 31, 2003. The evidence of Mr. Daniel Jean, Director General of International Region, Citizenship and Immigration Canada established that such SWAT teams can be put together from experienced officials based in Ottawa and that the necessary training for the SWAT teams takes two weeks.

#### Number of officials processing visa applications overseas

[28] The actual number of immigration officials in overseas offices processing applications for visas declined in 2002 compared with 2001. Immigration staff at overseas visa offices in 2002 totalled 1,366, compared with 1,403 in 2001.

#### No effort to process backlog before March 31, 2003

[29] In the cross-examination of Mr. Daniel Jean, the principal witness for the respondent, Mr. Jean said there is no temporary objective, program or personnel in place to clear the backlog of applications because the respondent is meeting its immigration target levels. Mr. Jean confirmed that there were no new resources deployed to clear the backlog.

dépensé en 2002 pour les bureaux des visas à l'étranger. Il appert de la preuve que ces recettes sont versées au Trésor et que le défendeur n'a pas demandé de ressources supplémentaires ou d'autres crédits budgétaires en 2002 afin de traiter l'arriéré des demandes de visas d'ici le 31 mars 2003.

#### Équipes de formation et d'intervention spéciale

[27] Il a été mis en preuve qu'en 2001, le défendeur a envoyé des équipes de formation et d'intervention spéciale aux bureaux des visas à l'étranger afin d'éliminer les arriérés aux missions comptant un nombre élevé de cas à traiter. Le défendeur a demandé et obtenu des ressources supplémentaires du gouvernement en 2001 à cette fin. Le Comité a recommandé que ces équipes soient utilisées en 2002 afin d'éliminer les arriérés. Toutefois, le défendeur n'a fait aucune demande de ressources supplémentaires permettant d'affecter ces équipes à cette tâche et d'éliminer l'arriéré d'ici le 31 mars 2003. D'après le témoignage de M. Daniel Jean, directeur général de la Région internationale à Citoyenneté et Immigration Canada, ces équipes peuvent être composées de représentants expérimentés qui sont basés à Ottawa et qui doivent recevoir une formation de deux semaines.

#### Nombre d'agents qui traitent les demandes de visas à l'étranger

[28] Le nombre réel d'agents d'immigration qui traitent les demandes de visas dans les bureaux situés à l'étranger a baissé en 2002 comparativement à 2001, passant en effet de 1 403 à 1 366.

#### Absence de mesures visant à traiter l'arriéré avant le 31 mars 2003

[29] Au cours de son contre-interrogatoire, M. Daniel Jean, le principal témoin du défendeur, a mentionné qu'il n'y a pas d'objectif, de programme ou de personnel temporaire en place pour éliminer l'arriéré des demandes, parce que le défendeur atteint actuellement ses niveaux cibles en matière d'immigration. M. Jean a confirmé qu'aucune nouvelle ressource n'était déployée en vue d'éliminer l'arriéré.

### Hong Kong Visa Office closed for three months

[30] About 11,000 applications received before January 1, 2002 in Hong Kong will likely not be processed as of March 31, 2003. The Hong Kong visa office closed for three months in the summer of 2002 and thereby stopped assessing applicants. The purpose of the closure was to train the Hong Kong staff on the new Act.

### Applicants are not queue jumpers

[31] It is important to note that the applicants in this case have followed the Canadian rules and Canadian law to seek admission to Canada. They are not “queue jumpers”. Moreover, these applicants are generally skilled workers who believe that they would qualify for landing in Canada under the former Regulations.

## ANALYSIS

### Retrospectivity

[32] The applicants argue that, despite the repeal of the former *Immigration Act* by paragraph 274(a) of the IRPA, the rights acquired under the former *Immigration Act* survive by virtue of section 43 of the *Interpretation Act* [R.S.C., 1985, c. I-21], which preserves in force the rights and duties accrued under repealed legislation. The applicants further contend that such survival of their rights under the former *Immigration Act* is not precluded by section 190 of the IRPA, and that the retrospective operation of section 361 of the IRPR is not authorized in the framework legislation.

[33] In order to assess the merits of this argument, the Court has to look at the specific statutory language used in the transitional provisions of the IRPA and the Regulations made under those provisions. The Court will presume that legislation is not intended to have a retrospective effect when the provision substantially affects the vested rights of a party, see *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301. As this is only a presumption, it can be rebutted. As Mr. Justice Duff stated in *Upper Canada College v. Smith* (1920), 61 S.C.R. 413, at page 419:

### Fermeture du bureau des visas de Hong Kong pour une période de trois mois

[30] Environ 11 000 demandes reçues avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 à Hong Kong ne seront vraisemblablement pas traitées le 31 mars 2003. Le bureau des visas de Hong Kong a été fermé pendant trois mois au cours de l'été 2002 et le personnel a donc cessé d'évaluer les demandeurs. La fermeture avait pour but de former le personnel de Hong Kong au sujet de la nouvelle Loi.

### Les demandeurs ne sont pas des resquilleurs

[31] Il importe de souligner que les demandeurs en l'espèce ont respecté les règles et exigences canadiennes afin d'obtenir leur admission au Canada. Ils ne sont pas des «resquilleurs». De plus, ces demandeurs sont généralement des travailleurs qualifiés qui croient qu'ils seraient admissibles à obtenir le droit de s'établir au Canada sous le régime de l'ancien Règlement.

## ANALYSE

### Rétroactivité

[32] Les demandeurs soutiennent que, malgré l'abrogation de l'ancienne *Loi sur l'immigration* par l'alinéa 274a) de la LIPR, les droits acquis en vertu de cette ancienne Loi survivent en raison de l'article 43 de la *Loi d'interprétation* [L.R.C. (1985), ch. I-21] qui a pour effet de préserver les droits acquis et les responsabilités contractées sous le régime du texte législatif abrogé. Les demandeurs ajoutent que l'article 190 de la LIPR n'a pas pour effet d'empêcher cette survie des droits que leur accorde l'ancienne *Loi sur l'immigration* et que l'application rétrospective de l'article 361 du RIPR n'est pas autorisée dans la législation cadre.

[33] Afin d'évaluer le bien-fondé de cet argument, la Cour doit examiner le libellé des dispositions transitoires de la LIPR et du Règlement pris en vertu de ces dispositions. La Cour présumera que la législation ne doit pas avoir un effet rétrospectif lorsque la disposition touche sensiblement les droits acquis d'une partie: voir *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301. Comme il ne s'agit que d'une présomption, il est possible de la réfuter. Comme le juge Duff l'a dit dans l'arrêt *Upper Canada College v. Smith* (1920), 61 R.C.S. 413, à la page 419:

. . . that intention may be manifested by express language or may be ascertained from the necessary implications of the provisions of the statute, or the subject matter of the legislation or the circumstances in which it was passed may be of such a character as in themselves to rebut the presumption that it is intended only to be prospective in its operation.

[34] It is also now well established that the Court can examine the legislative history of a provision when interpreting its meaning, see *R. v. Heywood*, [1994] 3 S.C.R. 761, at pages 787-789.

[35] Upon considering the express words used by Parliament in sections 190 and 201 of the IRPA, the Court is satisfied that Parliament intended the new Act apply to applications for permanent residence filed under the former Act, and that it delegated to Governor in Council the authority to make regulations that would set out the transitional legal regime for such applications. In other words, the statutory language clearly conveys the legislative intent to apply the new Act retrospectively and to authorize regulations with retrospective effect. It is trite law that Parliament can expressly enact retroactive or retrospective legislation, and this clear expression overrides the presumption against retroactivity or retrospectivity, which is identified in section 43 of the *Interpretation Act*.

[36] The Regulations, in full compliance with the authorizing section of the Act (section 201), make certain transitional exceptions from the general retrospective regime. These exceptions only apply to applications filed before January 1, 2002. In particular, subsection 361(3) provides that, until March 31, 2003, units of assessment shall be awarded to economic class applicants who applied before January 1, 2002 in accordance with the former Regulations. Subsection 361(5) provides that, beginning from April 1, 2003, such applicants will be assessed under the new Regulations but will have to obtain a minimum of 70 points (as opposed to the general pass mark of 75) to qualify in the federal skilled worker class. In my opinion, these provisions clearly express the intent of the Governor in Council to apply the new selection system to all

[TRADUCTION] [. . .] cette intention peut être manifeste ou peut ressortir des déductions nécessaires que comportent les dispositions de la loi ou de l'objet de la loi, ou les circonstances dans lesquelles elle a été adoptée peuvent être telles qu'en elles-mêmes elles réfutent la présomption selon laquelle la loi était destinée seulement à avoir une application pour l'avenir.

[34] Par ailleurs, il est bien reconnu désormais que la Cour peut examiner l'évolution législative d'une disposition lorsqu'elle en interprète le sens; voir *R. c. Heywood*, [1994] 3 R.C.S. 761, aux pages 787 à 789.

[35] Après avoir examiné le libellé explicite des articles 190 et 201 de la LIPR, la Cour est convaincue que le Parlement voulait que la nouvelle Loi s'applique aux demandes de résidence permanente déposées sous le régime de l'ancienne Loi et qu'il a délégué au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements afin d'établir le régime juridique transitoire applicable à ces demandes. En d'autres termes, le texte législatif indique clairement que le législateur avait l'intention d'appliquer la nouvelle Loi de manière rétrospective et d'autoriser la prise d'un règlement ayant un effet rétroactif. Il est bien reconnu en droit que le Parlement peut adopter expressément un texte législatif ayant un effet rétroactif ou rétrospectif et que cette expression claire réfute la présomption allant à l'encontre de l'application rétroactive ou rétrospective qui est énoncée à l'article 43 de la *Loi d'interprétation*.

[36] Le Règlement, qui est tout à fait conforme à la disposition habilitante de la Loi (article 201), prévoit certaines exceptions transitoires à l'égard du régime rétrospectif général. Ces exceptions ne s'appliquent qu'aux demandes déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Plus précisément, le paragraphe 361(3) dispose que, jusqu'au 31 mars 2003, des points d'appréciation doivent être attribués aux demandeurs qui appartiennent à la catégorie immigration économique et qui ont présenté leurs demandes avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 conformément à l'ancien Règlement. Le paragraphe 361(5) énonce que, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2003, ces demandeurs seront évalués en vertu du nouveau Règlement, mais devront obtenir un minimum de 70 points (plutôt que la note de passage générale de 75 points) pour être admissibles dans la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral). À

applicants before January 1, 2002 who have not been assessed prior to April 1, 2003, with the concession that applicants who applied before January 1, 2002 will be given a five-point bonus under the new system.

[37] This interpretation of the transitional provisions is supported by jurisprudential precedent. In *Chen v. Canada (Secretary of State)* (1995), 91 F.T.R. 76, the Federal Court Trial Division was concerned with interpretation of section 109 of *An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof*, S.C. 1992, c. 49 (commonly known as Bill C-86)—a provision quite similar in language to section 190 of the IRPA. Rothstein J. held that such language was sufficiently clear to convey the legislative intent that the law should apply retrospectively (at paragraph 12):

. . . Parliament, by section 109, has clearly stated how amendments to the *Immigration Act* under Bill C-86 are to apply. Such express statutory provision overrides any common law rule or general provision in the *Interpretation Act* applicable in the absence of such legislation.

I therefore conclude that section 361 of the IRPR is validly authorized retrospective legislation and should operate according to its terms. This means that the applications filed after January 1, 2002 are to be assessed under the new Regulations, and applications filed before January 1, 2002 shall be assessed under the old Regulations up until March 31, 2003.

#### *Mandamus*

[38] *Mandamus* lies to compel the performance of a public legal duty which a public authority refuses or neglects to perform although duly called upon to do so, *Minister of Manpower and Immigration v. Tsiafakis*, [1997] 2 F.C. 216 (C.A.).

#### Criteria for *mandamus*

[39] In *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742 (C.A.), aff'd [1994] 3 S.C.R. 1100, the

mon avis, ces dispositions indiquent clairement l'intention du gouverneur en conseil d'appliquer le nouveau régime de sélection à tous les demandeurs qui ont présenté une demande avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et qui n'auront pas été évalués avant le 1<sup>er</sup> avril 2003, en leur accordant une prime de 5 points.

[37] Cette interprétation des dispositions transitoires est appuyée par la jurisprudence. Dans *Chen c. Canada (Secrétaire d'État)* (1995), 91 F.T.R. 76, la Cour fédérale Division de première instance devait interpréter l'article 109 de la *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1992, ch. 49 (communément appelée le projet de loi C-86), dont le texte est assez semblable à l'article 190 de la LIPR. Le juge Rothstein a statué que ce texte était suffisamment clair pour indiquer que, selon l'intention du législateur, la Loi devait s'appliquer de manière rétrospective (au paragraphe 12):

[...] le Parlement a clairement indiqué à l'article 109 la façon d'appliquer les modifications apportées par le projet de loi C-86 à la *Loi sur l'immigration*. Une telle disposition exprime de la part du législateur une préséance sur toute règle de common law ou disposition générale indiquant que la *Loi d'interprétation* s'applique en l'absence d'une telle législation.

J'estime donc que l'article 361 du RIPR est une disposition rétrospective valablement autorisée et qu'il devrait s'appliquer selon son libellé. Cela signifie que les demandes déposées après le 1<sup>er</sup> janvier 2002 doivent être évaluées conformément au nouveau Règlement et que les demandes déposées avant 1<sup>er</sup> janvier 2002 doivent être évaluées en conformité avec l'ancien Règlement jusqu'au 31 mars 2003.

#### *Mandamus*

[38] Le recours en *mandamus* permet d'exiger l'exécution d'une obligation légale à caractère public lorsqu'une autorité publique refuse ou néglige de remplir cette obligation même si elle a été dûment sommée de le faire: *Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsiafakis*, [1977] 2 C.F. 216 (C.A.).

#### Critères relatifs au *mandamus*

[39] Dans *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742 (C.A.), conf. par [1994] 3 R.C.S.

Federal Court of Appeal conducted an extensive review of the jurisprudence relating to *mandamus* and outlined the following conditions that need to be satisfied for the Court to issue a writ of *mandamus*:

- (1) There must be a public legal duty to act.
- (2) The duty must be owed to the applicant.
- (3) There is a clear right to the performance of that duty, in particular:
  - (a) the applicant has satisfied all conditions precedent giving rise to the duty;
  - (b) there was (i) a prior demand for performance of the duty; (ii) a reasonable time to comply with the demand unless refused outright; and (iii) a subsequent refusal which can be either expressed or implied, e.g. unreasonable delay.
- (4) No other adequate remedy is available to the applicant.
- (5) The order sought will be of some practical value or effect.
- (6) The Court in the exercise of discretion finds no equitable bar to the relief sought.
- (7) On a "balance of convenience" an order in the nature of *mandamus* should issue.

Criteria 1-2: Duty to act-statutory source

[40] The respondent acknowledges in paragraph 58 of his memorandum of fact and law that his officials have a statutory duty to process the applicants' visa applications. Therefore the first two requirements for *mandamus* are met. There is a public duty to act and the duty is owed to the applicants. In order to ascertain the content of that duty, it is useful to refer to its statutory sources.

1100, la Cour d'appel fédérale a examiné en profondeur la jurisprudence concernant le *mandamus* et énoncé les conditions suivantes qui doivent être respectées pour que la Cour délivre un bref de *mandamus*:

- 1) Il doit exister une obligation légale d'agir à caractère public.
- 2) L'obligation doit exister envers le requérant.
- 3) Il existe un droit clair d'obtenir l'exécution de cette obligation, notamment:
  - a) le requérant a rempli toutes les conditions préalables donnant naissance à cette obligation;
  - b) il y a eu (i) une demande d'exécution de l'obligation, (ii) un délai raisonnable a été accordé pour permettre de donner suite à la demande à moins que celle-ci n'ait été rejetée sur-le-champ et (iii) il y a eu refus ultérieur, express ou implicite, par exemple un délai déraisonnable.
- 4) Le requérant n'a aucun autre recours adéquat.
- 5) L'ordonnance sollicitée aura une incidence sur le plan pratique.
- 6) Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le tribunal estime que, sur le plan de l'équité, rien n'empêche d'obtenir le redressement demandé.
- 7) Compte tenu de la «balance des inconvénients», une ordonnance de *mandamus* devrait être rendue.

Critères 1 et 2: Obligation d'agir-origine législative

[40] Le défendeur reconnaît au paragraphe 58 de son exposé des faits et du droit que ses fonctionnaires sont légalement tenus de traiter les demandes de visas des demandeurs. En conséquence, les deux premières exigences à remplir pour l'obtention d'un bref de *mandamus* sont respectées. Il existe une obligation d'agir à caractère public et cette obligation existe envers les demandeurs. Afin de déterminer le contenu de cette obligation, il convient d'en examiner les sources législatives.

[41] When the applicants submitted their applications for permanent residence, the former Act was still in force. Subsection 5(2) of the former Act imposes on the respondent a clear obligation to grant landing to an applicant for permanent residence who meets the relevant statutory requirements:

5. . . .

(2) An immigrant shall be granted landing if he is not a member of an inadmissible class and otherwise meets the requirements of this Act and the regulations.

Further, subsection 9(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 4] of the former Act imposes a positive duty on the visa officer to assess every application for permanent residence in accordance with the Act and its attendant Regulations:

9. . . .

(2) An application for an immigrant's visa shall be assessed by a visa officer for the purpose of determining whether the person making the application and every dependant of that person appear to be persons who may be granted landing.

That duty of the visa officer is continued by the IRPA, which came into force on June 28, 2002. Pursuant to section 190 of the IRPA, all applications "pending or in progress" became governed by the IRPA upon its coming into force. Under subsection 2(2) of the IRPA, references to "this Act" (i.e. IRPA) include Regulations made under it (IRPR). Therefore, since June 28, 2002, the applicants' applications are governed by the IRPA and the IRPR. Under subsection 361(3) of the IRPR, the economic class applications filed prior to January 1, 2002 must continue to be assessed according to the selection system in force at the time of their submission until March 31, 2003.

[42] It is clear, therefore, that the *prima facie* content of the respondent's duty owed to the applicants who filed their applications before January 1, 2002 is to assess them according to the selection system under the former Act. That duty appears on the face of the statutory framework. It arose, with regard to each of the applicants, when they filed their application for permanent residence. Until March 31, 2003, the same

[41] Lorsque les demandeurs ont déposé leurs demandes de résidence permanente, l'ancienne Loi était encore en vigueur. Le paragraphe 5(2) de l'ancienne Loi impose clairement au défendeur l'obligation d'accorder le droit d'établissement à une personne qui demande la résidence permanente et qui respecte les exigences législatives pertinentes:

5. [. . .]

(2) Ont droit de s'établir les immigrants qui n'appartiennent pas à une catégorie non admissible et qui remplissent les conditions prévues à la présente loi et à ses règlements.

De plus, le paragraphe 9(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 4] de l'ancienne Loi impose à l'agent des visas un devoir positif d'évaluer chaque demande de résidence permanente conformément à la Loi et à son Règlement d'application:

9. [. . .]

(2) Le cas du demandeur de visa d'immigrant est apprécié par l'agent des visas qui détermine si le demandeur et chacune des personnes à sa charge semblent répondre aux critères de l'établissement.

Cette obligation de l'agent des visas est maintenue dans la LIPR, qui est entrée en vigueur le 28 juin 2002. Conformément à l'article 190 de la LIPR, toutes les demandes «présentées ou instruites» sont devenues assujetties à celle-ci dès son entrée en vigueur. Selon le paragraphe 2(2) de la LIPR, toute mention de «la présente Loi» (c.-à-d. la LIPR) vaut également mention du Règlement pris sous le régime de celle-ci (RIPR). En conséquence, depuis le 28 juin 2002, les demandes des demandeurs sont régies par la LIPR et le RIPR. En vertu du paragraphe 361(3) du RIPR, les demandes de la catégorie «immigration économique» déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 doivent continuer à être évaluées conformément au système de sélection en vigueur à la date de leur dépôt jusqu'au 31 mars 2003.

[42] Il est donc évident qu'à première vue, l'obligation du défendeur envers les personnes qui ont déposé leurs demandes avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 consiste à évaluer ces demandes conformément au système de sélection applicable en vertu de l'ancienne Loi. Cette obligation ressort clairement du cadre législatif. Elle est née dans le cas de chacun des demandeurs au moment où ceux-ci ont déposé leurs demandes de résidence permanente.

duty continues in force, with regard to all the applicants who filed before January 1, 2002.

[43] The IRPA itself is also a source of obligations similar to those found in the former Act. Subsection 11(1) of the IRPA is analogous to subsection 9(2) of the former Act, providing for a visa officer's duty to assess:

11. (1) A foreign national must, before entering Canada, apply to an officer for a visa or for any other document required by the regulations. The visa or document shall be issued if, following an examination, the officer is satisfied that the foreign national is not inadmissible and meets the requirements of this Act.

The content of the officer's duty of assessment under IRPA should certainly be interpreted in light of its other provisions, including the reference to "consistent standards and prompt processing" in paragraph 3(1)(f).

[44] The Minister is responsible for his visa officers, and it is impracticable to name each and every visa officer overseas. A "visa officer" is defined in subsection 2(1) of the former *Immigration Act* as "an immigration officer stationed outside Canada and authorized by order of the Minister to issue visas". The respondent does not take issue with being named the respondent, instead of individual visa officers.

### Criterion 3: Right to performance

[45] The applicants in this case have satisfied the conditions precedent giving rise to the duty. They submitted their completed applications accompanied by all the required supporting documents, and paid the required processing fees. They also demanded, in most cases repeatedly, that the duty be performed. The crucial issue is whether the respondent has refused to perform his statutory duty. The refusal, as we know from jurisprudence, may be either express or implied. Neglect to perform the duty or unreasonable delay in performing it may be deemed an implied refusal to perform.

Jusqu'au 31 mars 2003, la même obligation demeure en vigueur dans le cas de tous les demandeurs qui ont déposé leurs demandes avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

[43] La LIPR elle-même énonce également des obligations semblables à celles qui découlent de l'ancienne Loi. Ainsi, le paragraphe 11(1) de la LIPR est analogue au paragraphe 9(2) de l'ancienne Loi en ce qui concerne l'obligation de l'agent des visas en matière d'évaluation:

11. (1) L'étranger doit, préalablement à son entrée au Canada, demander à l'agent les visa et autres documents requis par règlement, lesquels sont délivrés sur preuve, à la suite d'un contrôle, qu'il n'est pas interdit de territoire et se conforme à la présente loi.

Le contenu de l'obligation de l'agent prévue par la LIPR devrait certainement être interprété à la lumière des autres dispositions de cette Loi, notamment l'alinéa 3(1)f, qui renvoie à «la prise de normes uniformes et l'application d'un traitement efficace».

[44] Le ministre est responsable de ses agents des visas et il est à peu près impossible de nommer chacun des agents des visas travaillant à l'étranger. Un «agent des visas» est défini au paragraphe 2(1) de l'ancienne *Loi sur l'immigration* comme un «agent d'immigration en poste à l'étranger et autorisé par arrêté du ministre à délivrer des visas». Le défendeur ne s'oppose pas au fait qu'il soit désigné partie défenderesse en l'espèce plutôt que chacun des agents des visas.

### Critère 3: Droit d'exiger l'exécution de l'obligation

[45] Les demandeurs en l'espèce ont respecté les exigences préalables à la naissance de l'obligation. Ils ont rempli leurs demandes auxquelles ils ont joint toutes les pièces justificatives exigées ainsi que le paiement des frais de traitement. Ils ont également demandé, dans la plupart des cas à maintes reprises, l'exécution de l'obligation. La question cruciale à trancher est de savoir si le défendeur a refusé de se conformer à son obligation d'origine législative. Comme la jurisprudence l'indique, ce refus peut être explicite ou tacite. La négligence liée à l'exécution de l'obligation ou un retard déraisonnable à cet égard peuvent être considérés comme un refus implicite.

Criteria 4-5: No other adequate remedy, and  
The order sought will be of some  
practical value or effect

[46] The harm that the applicants may suffer if *mandamus* is not granted may be irreparable, i.e. their likelihood of obtaining a Canadian immigrant visa is substantially diminished. Their legal right to be assessed under the old selection system will be defeated if they are not processed by the cut-off date. That the applicants may be assessed under the new system instead does not serve as an adequate remedy if there is a likelihood that they will not qualify for a visa. An order of *mandamus* is the only practical way to protect their right to be assessed under the former Regulations.

Criterion 6: The Court in the exercise of  
discretion finds no equitable bar to  
the relief sought

[47] There is no equitable bar to the exercise of discretion in favour of the applicants. The applicants have not been responsible for the delay and have not compromised their cause in any other way. They come to the Court “with clean hands”, and there is no equitable bar to an order of *mandamus*.

Criterion 7: On a “balance of convenience” an  
order in the nature of *mandamus*  
should issue

[48] I am satisfied that the balance of convenience lies with the applicants since their rights to a visa may be severely prejudiced by the delay.

Five cases where *mandamus* granted against the  
respondent

[49] Neglect to perform the duty or unreasonable delay in performing it may be deemed an implied refusal to perform. There are multiple precedents where *mandamus* has been granted against the Minister by this Court as a result of unreasonable processing delays in

Critères 4 et 5: Les demandeurs n’ont aucun autre  
recours adéquat et l’ordonnance  
solicitée aura une incidence sur le  
plan pratique

[46] Le préjudice que les demandeurs risquent de subir si leur demande de *mandamus* est refusée pourrait être irréparable, c’est-à-dire que les chances qu’ils ont d’obtenir un visa d’immigrant canadien seront sensiblement amoindries. Le droit qu’ils ont, en vertu de la loi, d’être évalués selon l’ancien régime de sélection sera nié si leur demande n’est pas traitée d’ici la date limite. La possibilité que les demandeurs soient évalués en vertu du nouveau système ne constitue pas un redressement satisfaisant dans la mesure où il est probable qu’ils ne seront pas admissibles à obtenir un visa. L’ordonnance de *mandamus* constitue la seule façon pratique de protéger leur droit d’être évalués sous le régime de l’ancien Règlement.

Critère 6: Dans l’exercice de son pouvoir  
discrétionnaire, la Cour estime que,  
en vertu de l’équité, rien n’empêche  
d’obtenir le redressement demandé

[47] En vertu de l’équité, rien n’empêche la Cour d’exercer son pouvoir discrétionnaire en faveur des demandeurs. Ils ne sont pas responsables du retard et n’ont pas compromis leur cause d’une autre façon. Aucun reproche ne peut leur être adressé et rien n’empêche la Cour, en vertu de l’équité, de rendre une ordonnance de *mandamus*.

Critère 7: Compte tenu de la «balance des  
inconvenients», une ordonnance de  
*mandamus* devrait être rendue

[48] J’estime que la balance des inconvenients joue en faveur des demandeurs, étant donné que le retard peut sérieusement porter atteinte à leur droit d’obtenir un visa.

Cinq cas dans lesquels une ordonnance de *mandamus* a  
été rendue contre le défendeur

[49] La négligence liée à l’exécution de l’obligation ou un retard déraisonnable à cet égard peuvent être assimilés à un refus tacite. La Cour fédérale a rendu à maintes reprises une ordonnance de *mandamus* contre le ministre par suite de retards de traitement déraisonnables

immigration or citizenship matters. For instance, in *Bhatnager v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 2 F.C. 315 (T.D.), the applicant was a sponsored member of the family class, and the processing delay was attributed by the respondent to an investigation as to the *bona fides* of the marriage combined with background eligibility checks. No decision was made within four and a half years from the date the application had been filed. Strayer J. (as he then was) held that the delay was unreasonable, amounted to a failure to make a decision, and warranted an order of *mandamus* against the Minister.

[50] In *Dee v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)* (1998), 46 Imm. L.R. (2d) 278 (F.C.T.D.), no decision in an application for landing was made within four years, despite repeated promises that a decision would be made in the near future. The respondent attributed the delay to an investigation into the applicant's alleged criminal activities abroad, but could provide no convincing proof of such. Muldoon J. did not accept the respondent's assurances that "the respondent is actively processing the applicant's application and a decision is expected within the next four months" (at paragraph 4). He granted an order of *mandamus* with costs on a solicitor-client basis.

[51] In *Conille v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 F.C. 33 (T.D.), no decision was made in a citizenship application, due to CSIS investigation which was still incomplete after three years. Tremblay-Lamer J. remarked that, although no time limits were placed by statute on the powers of CSIS investigators, there was an implied obligation to complete the inquiries within a reasonable time. She granted an order of *mandamus* compelling the officer of the respondent to close the inquiry unless a clear justification to continue it could be stated within a fixed time limit.

[52] The case of *Platonov v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 192 F.T.R. 260

dans des dossiers d'immigration ou de citoyenneté. Ainsi, dans *Bhatnager c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 2 C.F. 315 (1<sup>re</sup> inst.), le demandeur était un membre parrainé de la catégorie de la famille et le défendeur a attribué le délai de traitement à une enquête concernant l'authenticité du mariage ainsi qu'à des vérifications des antécédents. Aucune décision n'a été prise dans les quatre ans et demi suivant la date du dépôt de la demande. Le juge Strayer (alors juge de la Section de première instance de la Cour fédérale) a statué que le délai était déraisonnable et équivalait à un refus de prendre une décision, ce qui justifiait une ordonnance de *mandamus* à l'encontre du ministre.

[50] Dans *Dee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 46 Imm. L.R. (2d) 278 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), aucune décision n'avait été prise en quatre ans relativement à une demande du droit d'établissement, malgré des promesses répétées selon lesquelles une décision serait prise sous peu. Le défendeur a attribué le délai à une enquête concernant les activités criminelles auxquelles le demandeur se serait livré à l'étranger, mais n'a pu fournir aucune preuve convaincante à ce sujet. Le juge Muldoon n'a pas accepté les garanties du défendeur selon lesquelles «[il] traite activement la demande de résidence permanente du demandeur et qu'une décision est attendue dans les quatre prochains mois» (au paragraphe 4). Il a prononcé une ordonnance de *mandamus* et accordé au demandeur des frais sur la base avocat-client.

[51] Dans *Conille c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 C.F. 33 (1<sup>re</sup> inst.), aucune décision n'avait été prise dans une demande de citoyenneté en raison d'une enquête du SCRS qui n'était toujours pas terminée après trois ans. M<sup>me</sup> la juge Tremblay-Lamer a souligné que, même si la loi n'imposait aucun délai quant à l'exercice des pouvoirs accordés aux enquêteurs du SCRS, ceux-ci étaient implicitement tenus de terminer leurs enquêtes dans un délai raisonnable. Elle a donc rendu une ordonnance de *mandamus* sommant l'enquêteur du défendeur de mettre fin à l'enquête, à moins que des motifs sérieux justifiant la poursuite de celle-ci ne puissent être établis dans un délai précis.

[52] L'affaire *Platonov c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2000), 192 F.T.R. 260

(F.C.T.D.), concerned an application for permanent residence in the investor category. The applicant was interviewed by a visa officer and provisionally approved. The medical examinations were completed and the required sum of money was deposited in the investor fund. The applicant even attended a second interview. However, within a three-year period the respondent still did not complete the background checks regarding the applicant's business contacts. MacKay J. granted an order of *mandamus*, referring in his decision to *Bhatnager, Dee and Conille, supra*.

[53] In *Bouhaik v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] F.C.J. No. 155 (T.D.) (QL), the applicant filed an application for landed immigrant status after having been recognized as a Convention refugee. There was, however, a four-year delay in CSIS inquiries into security ramifications of accepting the applicant. Lemieux J., while acknowledging the importance of security matters, ruled that the circumstances of the delay were as unreasonable as those in *Bhatnager, supra*, and granted a *mandamus*, requiring the respondent to finalize the application within six months from the date of the order.

#### Reasonableness of delay

[54] These cases provide some guidance with respect to assessing the reasonableness of a specific delay. In particular, in *Bhatnager, supra*, Strayer J. stated at page 317:

... *mandamus* can issue to require that some decision be made. Normally this would arise where there has been a specific refusal to make the decision, but it may also happen where there has been a long delay in the making of a decision without adequate explanation.

Justice Strayer articulated two *indicia* of unreasonable delay: its long duration, coupled with an absence of a reasonable explanation. The same parameters were

(C.F. 1<sup>re</sup> inst.), concernait une demande de résidence permanente dans la catégorie des investisseurs. Le demandeur a été interrogé par un agent des visas et sa demande a été approuvée provisoirement. Les examens médicaux ont été complétés et le montant exigé a été déposé dans le fonds des investisseurs. Le demandeur s'est même soumis à une deuxième entrevue. Cependant, après un délai de trois ans, le défendeur n'avait toujours pas terminé l'examen des antécédents des personnes et entreprises avec lesquelles le demandeur avait entretenu des liens d'affaires. Le juge MacKay a rendu une ordonnance de *mandamus*, citant les décisions *Bhatnager, Dee et Conille*, précitées.

[53] Dans *Bouhaik c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] A.C.F. n° 155 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), le demandeur a déposé une demande du droit d'établissement après avoir été reconnu comme réfugié au sens de la Convention. Cependant, un délai de quatre ans imputable aux enquêtes du SCRS au sujet des questions de sécurité s'est écoulé avant que le demandeur soit accepté. Tout en reconnaissant l'importance des questions de sécurité, le juge Lemieux a statué que les circonstances du délai étaient aussi déraisonnables que celles de l'affaire *Bhatnager* et a rendu une ordonnance de *mandamus* sommant le défendeur de prendre une décision finale au sujet de la demande dans les six mois suivant la date de l'ordonnance.

#### Caractère raisonnable du délai

[54] Les décisions précitées renferment des commentaires utiles au sujet de l'évaluation du caractère raisonnable d'un délai donné. Ainsi, dans l'arrêt *Bhatnager*, précité, le juge Strayer s'est exprimé comme suit à la page 317:

[...] un bref de *mandamus* peut être délivré pour exiger qu'une décision soit rendue. Normalement, il en est ainsi lorsqu'il y a eu refus exprès de rendre une décision, mais ce peut être également le cas lorsqu'on tarde beaucoup à rendre une décision sans donner d'explication suffisante.

Le juge Strayer a énoncé deux éléments indiquant qu'un retard est déraisonnable: sa longue durée et l'absence d'explication suffisante à son sujet. Ces paramètres ont

refined in *Conille, supra*, where Tremblay-Lamer J. noted at paragraph 23 that a delay will be considered unreasonable if:

- (1) the delay in question has been longer than the nature of the process required, *prima facie*;
- (2) the applicant and his counsel are not responsible for the delay;
- (3) the authority responsible for the delay has not provided satisfactory justification.

In the case at bar, the applicants have not been responsible for the delay: the applicants have satisfied the procedural requirements of the Act and Regulations to the extent possible, in terms of providing the necessary supporting documentation and paying the required processing fees. The inquiry, therefore, has to focus on the length of the delay and the nature of the justifications offered by the respondent.

[55] A few of the applicants have been waiting for over two to three years. What period of time would be considered too long to process an immigration file? In *Bhatnager, supra*, the delay was four and a half years; in *Dee, supra*, and in *Bouhaik, supra*, about four years; in *Conille, supra*, and in *Platonov, supra*, about three years. All those delays were considered unreasonable on the facts. The holdings did not, in the words of Strayer J. in *Bhatnager, supra*, at page 317, “fix any uniform length of time as being the limit of what is reasonable.” Justice MacKay in *Platonov, supra*, also expressly cautioned against such an approach at paragraph 10:

Each case turns upon its own facts, and I am not persuaded that the jurisprudence in relation to this matter is particularly helpful, except to outline some parameters within which the Court has issued an order in the nature of *mandamus* where it has found there has been unusual delay which is not reasonably explained.

[56] The particular effects of the delay and the particular prejudice it may cause have to be considered.

[57] In *Kanes v. Minister of Citizenship and Immigration* (1993), 72 F.T.R. 226 (F.C.T.D.), Cullen J.

été précisés dans la décision *Conille*, précitée, où M<sup>me</sup> la juge Tremblay-Lamer a souligné, au paragraphe 23, qu’un retard sera jugé déraisonnable si:

- 1) le délai en question a été plus long que ce que la nature du processus exige de façon *prima facie*;
- 2) le demandeur et son conseiller juridique n’en sont pas responsables; et
- 3) l’autorité responsable du délai ne l’a pas justifié de façon satisfaisante.

Dans la présente affaire, les demandeurs ne sont pas responsables du retard: ils ont respecté les formalités prévues dans la Loi et le Règlement dans la mesure du possible, en fournissant les documents à l’appui nécessaires et en payant les frais de traitement prescrits. En conséquence, l’enquête doit porter sur la durée du retard et sur la nature de la justification que le défendeur a invoquée.

[55] Quelques-uns des demandeurs attendent depuis deux et même trois ans. Quelle période qui serait considérée comme un délai d’attente trop long en ce qui concerne le traitement d’un dossier d’immigration? Dans la décision *Bhatnager*, précitée, le retard a duré quatre ans et demi; dans les décisions *Dee* et *Bouhaik*, il s’agissait d’un retard d’environ quatre ans et, dans les décisions *Conille* et *Platonov*, d’environ trois ans. Tous ces délais ont été jugés déraisonnables à la lumière des faits mis en preuve. D’après ce qu’a dit le juge Strayer dans la décision *Bhatnager*, à la page 317, les décisions n’ont pas eu pour effet «de fixer un délai qui servirait de limite à ce qui est raisonnable». Dans la décision *Platonov*, le juge MacKay a également formulé une mise en garde au sujet de cette approche au paragraphe 10:

Chaque cas est un cas d’espèce, et je ne crois pas que la jurisprudence relative à la présente affaire soit particulièrement utile, sauf pour indiquer certains paramètres à l’intérieur desquels la Cour a rendu une ordonnance de *mandamus* lorsqu’elle a conclu à un retard inhabituel qui n’est pas raisonnablement expliqué.

[56] Il est nécessaire d’examiner dans chaque cas les conséquences du délai et le préjudice qui peut en découler.

[57] Dans *Kanes c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1993), 72 F.T.R. 226 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le

held that the delay in processing the applicant's claim was unreasonable not because of its specific duration, but because it resulted in a severe substantive detriment to the applicant following a legislative amendment. He stated at paragraph 26 that, in such circumstances, "the change in the legislation cannot be used to operate to the detriment of the applicant." Likewise, in *Meikle v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1997), 137 F.T.R. 304 (F.C.T.D.), Heald D.J. ruled [at paragraph 17] that a delay of 20 months was unreasonable where it "had the effect of depriving the applicant of rights already vested in him".

[58] The respondent contends that the delay is caused by his limited resources in the face of the ever increasing volume of incoming immigrant applications. In *Conille, supra*, and *Platonov, supra*, the delay was attributed to a backlog of security inquiries, and that was not accepted by the Court as a reasonable explanation. In *Kanes, supra*, Cullen J. noted at paragraph 26:

The respondent has demonstrated the enormous workload faced by the Department, however, that cannot be used in this case as an excuse for their delay in processing a valid claim, which claim would have been accepted but for the delay and the change in legislation.

Accordingly, there is ample precedent to grant *mandamus* for the assessment of visa applications where the excuse for the delay is the enormous workload faced the by Immigration Department, and where the delay may result in a substantive detriment to the applicant.

#### The duty and its breach

[59] The respondent admits that he has a statutory duty to process the applications for immigrant visas in this case. In February 2002 the respondent announced "for reasons of fairness and equity" a six-month extension for assessing applications under the former Regulations from June 28 to December 31, 2002. Since this proposed six-month extension did not satisfy the

juge Cullen a statué que le délai relatif au traitement de la demande du demandeur était déraisonnable non pas en raison de sa durée, mais plutôt en raison du préjudice qu'il a occasionné à celui-ci par suite d'une modification législative. Au paragraphe 26 de cette décision, il a précisé que, dans ces circonstances, «on ne pouvait pas recourir à la modification législative au détriment du requérant». Dans la même veine, dans *Meikle c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1997), 137 F.T.R. 304 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le juge suppléant Heald [au paragraphe 17] a conclu qu'un délai de 20 mois était déraisonnable dans des circonstances où il «a eu pour effet de priver le requérant de droits qu'il pouvait exercer».

[58] Le défendeur soutient que le retard est imputable aux ressources restreintes dont il dispose alors que le volume de demandes d'immigration ne cesse d'augmenter. Dans les décisions *Conille* et *Platonov*, le retard a été attribué à un arriéré des enquêtes en matière de sécurité et la Cour n'a pas considéré cette explication comme une justification raisonnable. Dans la décision *Kanes*, le juge Cullen a fait remarquer ce qui suit au paragraphe 26:

L'intimé a décrit l'énorme charge de travail que doit supporter le Ministère, mais cela ne peut pas justifier en l'espèce son retard dans l'étude d'une demande valable, laquelle aurait été acceptée n'eût été le retard et la modification législative.

En conséquence, il existe amplement de précédents jurisprudentiels justifiant la délivrance d'une ordonnance de *mandamus* afin d'exiger l'évaluation des demandes de visas lorsque l'excuse invoquée au soutien du retard réside dans l'énorme charge de travail des autorités de l'Immigration et que le délai peut causer un préjudice majeur au demandeur.

#### L'obligation et le manquement à celle-ci

[59] Le défendeur admet qu'il est légalement tenu de traiter les demandes de visas d'immigrants en l'espèce. En février 2002, le défendeur a annoncé, [TRADUCTION] «par souci de justice et d'équité», une prorogation de six mois à l'égard de l'évaluation des demandes sous le régime de l'ancien Règlement, de façon que la date limite passe du 28 juin au 31 décembre 2002. Étant

parliamentary Committee responsible for analysing the proposed Regulations, and since the parliamentary Committee recommended a further three-month extension so that the backlog of applications could be assessed under the former Regulations, the Governor in Council enacted an extension to March 31, 2003, which extension was implicitly to assess the backlog.

[60] With respect to applications filed before January 1, 2002, the Court is satisfied that the respondent has an implied duty to use his reasonable best efforts to assess such applications before March 31, 2003. The evidence before this Court is that the respondent made no such effort and treated the outstanding applications as if there was no looming deadline.

[61] The Court concludes that the respondent neglected his implied duty to use reasonable best efforts to assess the applications before March 31, 2003 for the following nine reasons:

(1) the respondent ignored the legislative purpose and intent of extending the time frame for assessing such applications, failed to adopt the reasonable advice and recommendations from the parliamentary Committee or any other procedures on how to make reasonable best efforts to assess these applications within the extended time frame, and ignored the objective of IRPA in paragraph 3(1)(f) which requires the "prompt processing" of visa applications;

(2) the principal witness testified that the respondent has made no special effort to process the backlog before March 31, 2003 in that the respondent had no objective, program, personnel or request for extra resources for this purpose;

(3) the respondent did not make a corporate commitment to process the inventory on a priority basis to clear this backlog;

(4) the visa posts with a significant inventory did not reassess their general policies regarding personal

donné que cette prorogation proposée de six mois n'était pas satisfaisante aux yeux du Comité parlementaire chargé de l'analyse du projet de Règlement et que le Comité a recommandé une autre prorogation de trois mois de façon à permettre l'évaluation de l'arriéré des demandes sous le régime de l'ancien Règlement, le gouverneur en conseil a accordé une prorogation jusqu'au 31 mars 2003, laquelle prorogation visait implicitement à permettre l'évaluation de l'arriéré des demandes.

[60] En ce qui concerne les demandes déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, la Cour estime que le défendeur a l'obligation tacite de déployer tous les efforts voulus pour évaluer ces demandes avant le 31 mars 2003. Il appert de la preuve présentée à la Cour que le défendeur n'a déployé aucun effort en ce sens et qu'il a traité les demandes pendantes comme s'il n'y avait aucune date limite à leur égard.

[61] La Cour en arrive à la conclusion que le défendeur a négligé de se conformer à son devoir implicite de déployer tous les efforts voulus pour évaluer les demandes avant le 31 mars 2003 pour les neuf raisons qui suivent:

1) le défendeur a ignoré l'objet législatif inhérent à la prorogation du délai relatif à l'évaluation de ces demandes; il a également omis d'adopter l'avis et les recommandations raisonnables du Comité parlementaire ou de suivre d'autres procédures concernant la façon d'évaluer ces demandes à l'intérieur du délai prorogé et il a ignoré l'objectif de la LIPR qui est énoncé à l'alinéa 3(1)f), soit le «traitement rapide» des demandes de visas;

2) le principal témoin a dit au cours de son témoignage que le défendeur n'avait déployé aucun effort spécial en vue de traiter l'arriéré avant le 31 mars 2003, étant donné que le défendeur n'avait pas d'objectif, de programme ou de personnel à cette fin ni n'avait demandé de ressources supplémentaires à cet égard;

3) le défendeur n'a formulé aucun engagement ministériel visant à traiter les cas en priorité afin d'éliminer cet arriéré;

4) les bureaux des visas ayant à traiter un grand nombre de demandes n'ont pas réévalué leurs politiques

interviews so as to process more applications before March 31, 2003;

(5) the respondent did not send special teams, sometimes called SWAT teams, to visa posts with large inventories to process backlogs before March 31, 2003, notwithstanding the respondent's past practice in this regard;

(6) the respondent did not increase resources dedicated to processing these applications, notwithstanding a 125 million dollar surplus in revenue generated from cost recovery fees charged visa applicants compared with overseas visa office expenditures for the year ended March 31, 2002;

(7) the representative of the respondent misinformed the parliamentary Committee about the number of visa applications filed before January 1, 2002 which were expected not to be processed by the deadline, and the respondent did not inform Parliament of this error when it became evident. (It was on the basis of this misinformation that the Committee recommended the deadline for processing applications be extended to March 31, 2003, so that the erroneously estimated backlog could be processed by that time);

(8) some of the applicants have been waiting in excess of three years for an interview. Many of these applicants were advised by the visa office that they would be contacted within 15 months to schedule an interview. Instead, they were not contacted, and are now advised that new legislation will adversely impact their likelihood of receiving a Canadian immigrant visa; and,

(9) the respondent closed the Hong Kong visa office for three months in 2002 to train staff rather than require the staff use their best efforts to assess the backlog before March 31, 2003.

Time required to assess the 102 applications filed before January 1, 2002

[62] Since the 102 applications filed before January 1, 2002 have been paper screened, they only require an

générales en matière d'entrevues avec les demandeurs afin de traiter un plus grand nombre de demandes avant le 31 mars 2003;

5) le défendeur n'a pas envoyé d'équipes de formation et d'intervention spéciale aux bureaux des visas ayant à traiter un grand nombre de demandes afin de permettre le traitement des arriérés avant le 31 mars 2003, malgré la pratique antérieure qu'il avait suivie à cet égard;

6) le défendeur n'a pas augmenté les ressources affectées au traitement de ces demandes, malgré un surplus de recettes de 125 000 000 \$ provenant des frais exigés des demandeurs comparativement aux dépenses engagées par les bureaux des visas situés à l'étranger pour l'exercice terminé le 31 mars 2002;

7) le représentant du défendeur a mal informé le Comité parlementaire au sujet du nombre de demandes de visas qui ont été déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et qui ne seraient vraisemblablement pas traitées avant la date limite et le défendeur n'a pas informé le Parlement de cette erreur lorsque celle-ci est devenue évidente. (C'est sur la foi de ce renseignement erroné que le Comité a recommandé que la date limite relative au traitement des demandes soit reportée au 31 mars 2003, afin qu'il soit possible de traiter l'arriéré mal évalué d'ici cette date);

8) quelques-uns des demandeurs attendent une entrevue depuis plus de trois ans. Bon nombre d'entre eux ont été avisés que le bureau des visas communiquerait avec eux dans un délai de 15 mois pour fixer une date d'entrevue. Or, ils n'ont pas été joints à cette fin et apprennent maintenant que, par suite de modifications législatives, leurs chances d'obtenir un visa d'immigrant canadien seront réduites;

9) le défendeur a fermé le bureau des visas de Hong Kong pendant trois mois en 2002 afin de former le personnel plutôt que de demander à celui-ci de faire de son mieux pour évaluer l'arriéré des demandes avant le 31 mars 2003.

Délai nécessaire à l'évaluation des 102 demandes déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002

[62] Étant donné que les 102 demandes déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 ont fait l'objet d'une sélection

interview before they can be assessed under the former Regulations. Since the average interview takes one hour, the respondent can assess these applications in 102 man-hours. Considering that these applications are at several different visa offices, and that the respondent has hundreds of visa officers overseas, the respondent can immediately contact, interview and assess the applicants within the next three weeks, well before March 31, 2003. It is not necessary for the purposes of subsection 361(3) of the Regulations that the medical and security checks be finalized by that date, or that a visa be granted or denied. It is only necessary that units of assessment be awarded to a foreign national in accordance with the former Regulations by that date. If it becomes apparent that the respondent cannot assess any of these applications by March 24, 2003, this Court retains jurisdiction to consider a motion from any of the parties for an alternative remedy.

#### Paper screening stage

[63] The parties raised a number of other issues which the Court does not need to decide in view of its findings. For example, the question whether the “immigrant assessment record summary” prepared at the time of the paper screening stage is an award of units of assessment for the purposes of subsection 361(3). This is a preliminary assessment subject to change at the interview stage. This is not a final award. Subsection 361(5) provides that if a foreign national has not been awarded the number of units of assessment required by the former Regulations before April 1, 2003, he must obtain a minimum of 70 points based on the factors set out in the new Regulations.

#### CONCLUSION

[64] For these reasons, the Court will grant a writ of *mandamus* in the 102 Court files set out in Schedule “A” hereto requiring the respondent and his officers, on or

administrative, il suffit que les demandeurs en question se soumettent à une entrevue avant de pouvoir être évalués sous le régime de l’ancien Règlement. La durée moyenne d’une entrevue étant d’une heure, le défendeur a besoin de 102 heures-personnes pour évaluer ces demandes. Compte tenu du fait que ces demandes sont présentées à plusieurs bureaux des visas différents et que le défendeur compte des centaines d’agents des visas à l’étranger, il est en mesure de joindre, d’interroger et d’évaluer immédiatement les demandeurs dans les trois prochaines semaines, bien avant le 31 mars 2003. Il n’est pas nécessaire, pour l’application du paragraphe 361(3) du Règlement, que les vérifications médicales et les contrôles de sécurité soient terminés avant cette date ou qu’un visa soit accordé ou refusé. Il suffit simplement que des points d’appréciation soient attribués à un ressortissant étranger conformément à l’ancien Règlement d’ici cette date. Dans l’éventualité où le défendeur ne peut manifestement pas évaluer l’une ou l’autre de ces demandes d’ici le 24 mars 2003, la Cour conserve la compétence voulue pour examiner une demande de redressement subsidiaire que l’une ou l’autre des parties présenterait.

#### Étape de la sélection administrative

[63] Les parties ont soulevé plusieurs autres questions qu’il n’est pas nécessaire de trancher en l’espèce, compte tenu des conclusions de la Cour. Ainsi, il n’est pas nécessaire de décider si le «résumé du dossier d’évaluation de l’immigrant» préparé lors de la sélection administrative constitue une attribution de points d’appréciation aux fins du paragraphe 361(3). Il s’agit d’une évaluation préliminaire qui pourrait être modifiée à l’étape de l’entrevue. Ce n’est pas une décision finale. Le paragraphe 361(5) énonce que, lorsqu’un ressortissant étranger n’a pas obtenu le nombre de points d’appréciation exigé par l’ancien Règlement avant le 1<sup>er</sup> avril 2003, il devra obtenir un minimum de 70 points d’après les facteurs mentionnés dans le nouveau Règlement.

#### CONCLUSION

[64] Pour les motifs exposés ci-dessus, la Cour délivrera un bref de *mandamus* dans les 102 dossiers énumérés à l’annexe «A» ci-jointe afin d’enjoindre au

before March 31, 2003, to assess the 102 applicants and award units of assessment in accordance with the former Regulations. The applications for judicial review set out in Schedule B hereto with respect to applicants who filed after January 1, 2002 will be dismissed.

[65] This Court proceeding only applies to the applications which are the subject of this consolidated application. The parties have worked hard over the past five months to have these cases heard before March 31, 2003. At this point, it is too late for the Court to consider before March 31, 2003 any new applications for a writ of *mandamus* with respect to the remaining 80,000 to 120,000 visa applications filed before January 1, 2002.

[66] As indicated at the conclusion of the oral hearing, the parties may file submissions in writing regarding any question of serious general importance which ought to be certified for appeal, and regarding the award of legal costs. The Court requests such submissions within four days, and reply within two days thereafter.

défendeur et à ses agents d'évaluer les 102 demandeurs en question au plus tard le 31 mars 2003 et de leur attribuer des points d'appréciation conformément à l'ancien Règlement. Les demandes de contrôle judiciaire énoncées à l'annexe «B» ci-jointe à l'égard des demandeurs qui ont déposé leurs demandes après le 1<sup>er</sup> janvier 2002 seront rejetées.

[65] La présente instance s'applique uniquement aux demandes qui ont été réunies en l'espèce. Les parties ont travaillé fort au cours des cinq derniers mois afin que ces demandes soient entendues avant le 31 mars 2003 et il est trop tard maintenant pour que la Cour examine avant cette date de nouvelles demandes de bref de *mandamus* à l'égard des quelque 80 000 à 120 000 demandes de visas qui ont été déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

[66] Comme la Cour l'a mentionné à la fin de l'audience, les parties pourront déposer des observations écrites au sujet de toute question grave de portée générale qui devrait être certifiée aux fins de l'appel ainsi qu'au sujet des dépens à adjuger. La Cour demande ces observations dans un délai de quatre jours et la réponse connexe dans les deux jours qui suivent.

## SCHEDULE A

## ANNEXE A

## Applications submitted prior to January 1, 2002

Demandes déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002

1. ABEDIN, Ziaul	IMM-3193-02	10. BUTYRINA, Veronika	IMM-3027-02
2. AKHVLEDIANI, David	IMM-3151-02	11. CHEN, Baoguan	IMM-2989-02
3. ALIX, Jacinto	IMM-2959-02	12. CHEN, Emila Klaudia	IMM-3033-02
4. AL-RAWAHI, Wahida	IMM-2960-02	13. CHEN, Hua	IMM-3075-02
5. ARORA, Sunil Kumar	IMM-3037-02	14. CHEN, Kerong	IMM-2955-02
6. ASAI, Hiroshi	IMM-3140-02	15. CHEN, Qindi	IMM-2978-02
7. AZARBAEIJANI, Youksel Abak	IMM-3152-02	16. CHEN, You	IMM-3106-02
8. BEHBEHANI, Ali	IMM-3139-02	17. CHENG, Jun	IMM-3049-02
9. BHARGAV, Dave	IMM-3057-02	18. HEYDADABHAI, Mohamed	IMM-3045-02

---

19	DENG, Xiao Ling	IMM-2947-02	42.	LEE, Shih Wei	IMM-2943-02
20	DESAI, Malay P.	IMM-3029-02	43.	LIM, Choo Meng	IMM-3095-02
21.	FENG, Ping	IMM-2941-02	44.	LIN, Changyan	IMM-3011-02
22.	FIROUZ, Farshad Jarrahi	IMM-3171-02	45.	LIU, A Lin	IMM-2946-02
23.	GALVEZ, Gael	IMM-3034-02	46.	MA, Xiang Jun	IMM-3042-02
24.	GIZATTULIN, Rustam	IMM-3117-02	47.	MAJUMDAR, Anup	IMM-3077-02
25.	GUNAWAN, Arief B.	IMM-3039-02	48.	MANTOFANI, Maria	IMM-3064-02
26.	GUPTA, Vanita	IMM-3027-02	49.	MOMENGHALIBAF, Kia	IMM-3170-02
27.	HE, Yi Bing	IMM-3054-02	50.	MORI, Kazuhide	IMM-3191-02
28.	HENDRAWAN, W.	IMM-3035-02	51.	NARENDRA, Khamesera	IMM-3062-02
29.	HEYDARIKHABAZ, Alireza	IMM-3179-02	52.	NIKOEI, Mehdi	IMM-3121-02
30.	IIZAWA, Kaori	IMM-3177-02	53.	NOROOZI, Farhad	IMM-2968-02
31.	JAYA, Dwi	IMM-3015-02	54.	NUH, Jacob	IMM-3061-02
32.	KAMYABEE, Leah	IMM-3090-02	55.	OMIDI, Golnoush Jamal	IMM-3163-02
33.	KAYADARMA, Mardi Emmanuel	IMM-3044-02	56.	PARMAR, Shreyashk	IMM-3050-02
34.	KEIVAN, Katayoun	IMM-3167-02	57.	PATEL, Devesh Chimanlal	IMM-3073-02
35.	KHOE, Houw Kok	IMM-3076-02	58.	PATEL, Hemantkumar	IMM-3059-02
36.	KIM, Hak Soo	IMM-3190-02	59.	PATEL, Hitesh Arvin	IMM-2984-02
37.	KIM, Hwi Joo	IMM-3181-02	60.	PATEL, Hiteshkumar	IMM-3063-02
38.	KIM, Jung Hwan	IMM-3154-02	61.	PATEL, Kanubhai	IMM-2983-02
39.	KO, Hui Lin	IMM-2944-02	62.	PATEL, Kinjalkumar	IMM-2985-02
40.	KUBOTA, Yuko	IMM-3188-02	63.	PATEL, Manish P.	IMM-3030-02
41.	KURATA, Maki	IMM-3189-02	64.	PATEL, Rajendrakumrar K.	IMM-3074-02

65. PATEL, Shital	IMM-3069-02	84. SURJANTO, Lemuel	IMM-3072-02
66. PATEL, Vikas	IMM-2986-02	85. TAHMASBI, Reza	IMM-3087-02
67. PEGETA, Yaroslava	IMM-3120-02	86. TANDEL, P.	IMM-3067-02
68. PRANJOTO, Sharon	IMM-3016-02	87. TANG, Chun-Tat	IMM-2963-02
69. PROTSYK, Ivan	IMM-2979-02	88. TASAKI, Jitsuya	IMM-3184-02
70. PYRCZ, Roman	IMM-3183-02	89. VAHABI, Ali Pour	IMM-3169-02
71. SADOUGHI, Maryam	IMM-3174-02	90. WAN, Lihua	IMM-3022-02
72. SHAFIEIAZAD, Foroughazam	IMM-3158-02	91. WANG, Jianping	IMM-3021-02
73. SHAH, Tejas	IMM-3066-02	92. WANG, Jinbo	IMM-3083-02
74. SHAMASEBLOO, Shaghayegh	IMM-3161-02	93. WANG, Tao	IMM-2940-02
75. SHEGNAGAEV, Valeri	IMM-3111-02	94. WANG, Wenquan	IMM-3080-02
76. SHIROMA, Ryo	IMM-3180-02	95. WANG, Yi	IMM-3053-02
77. SIMANJENKOV, Vassili	IMM-3079-02	96. WEI, Yun Yi	IMM-3068-02
78. SINOJIA, Nitinkumar	IMM-3040-02	97. YANG, Lu Ning	IMM-3185-02
79. SITCHOUK, Petro	IMM-3098-02	98. ZARE, Hamid Reza	IMM-3157-02
80. SONG, Dequang	IMM-3014-02	99. ZARYAN, Flora	IMM-3159-02
81. SONG, Yun	IMM-3056-02	100. ZHANG, Dan Mu	IMM-3186-02
82. SOUCHKOVA, Larissa	IMM-2974-02	101. ZHANG, Jianbo	IMM-3046-02
83. SURI, Manav	IMM-3060-02	102. ZHAO, Jianzhong	IMM-3018-02

## SCHEDULE B

Applications submitted after January 1, 2002, but  
prior to June 28, 2002

1. CHARMCHI, Fahimeh	IMM-3173-02
2. CHEN, Xueya	IMM-3078-02

## ANNEXE B

Demandes déposées après le 1<sup>er</sup> janvier 2002, mais  
avant le 28 juin 2002

3. DE SILVA, Henda Hewa Prema Ravindra	IMM-3089-02
4. DRAGAN, Laurentiu	IMM-3020-02

---

5. EYIBAS, Ersin	IMM-3155-02	14. NAHIN, Siarhei	IMM-3164-02
6. IMANI, Mohammad	IMM-3160-02	15. PANG, Bo	IMM-2966-02
7. JASPER, Steve	IMM-3108-02	16. PETRASHKO, Ihor	IMM-3116-02
8. KAMEL, Fahmy Elia	IMM-3118-02	17. SEYF, Amirmohammad	IMM-3172-02
9. KARPOV, Alexandr	IMM-3110-02	18. SEYF, Maryam	IMM-3165-02
10. LIMA, Isabela	IMM-3156-02	19. SHAHRASBI, Mersedeh	IMM-3103-02
11. LIN, Meiyu	IMM-3097-02	20. SURUDZHIYSKA, Krasimira Stefanova	IMM-3104-02
12. LIRAVI, Fazlollah Amir	IMM-3168-02	21. TAVAHODI, Mana	IMM-3084-02
13. MOVAGHAR, Saeid Khosravi	IMM-3166-02	22. ZAND, Ghasem	IMM-3162-02