

A-372-05
2006 FCA 213

A-372-05
2006 CAF 213

Selladurai Premakumaran and Nesamalar Premakumaran (*Appellants*)

Selladurai Premakumaran et Nesamalar Premakumaran (*appelants*)

v.

c.

Her Majesty the Queen (*Respondent*)

Sa Majesté la Reine (*intimée*)

INDEXED AS: PREMAKUMARAN v. CANADA (F.C.A.)

RÉPERTORIÉ : PREMAKUMARAN c. CANADA (C.A.F.)

Federal Court of Appeal, Linden, Nadon and Evans
J.J.A.—Edmonton, May 29; Ottawa, June 9, 2006.

Cour d'appel fédérale, juges Linden, Nadon et Evans,
J.C.A.—Edmonton, 29 mai; Ottawa, 9 juin 2006.

Crown — Torts — Appeal from Federal Court decision dismissing action against Canadian government for fraud, negligent misrepresentation in skilled worker immigration context on ground no genuine issue for trial pursuant to Federal Courts Rules, r. 213 — Claiming Canadian immigration material, practices deceptive — In law of negligence, novel duty issue must be analyzed in two-step process — Court must determine preliminary question: whether case falling in category in which case law establishing duty of care owed — Two-stage process not necessary in present case because claim of liability for negligent misstatement falling in category in which duty of care owed — Five general requirements for imposing liability for negligent misrepresentations examined — Appellants not demonstrating genuine issue to be tried on four of five requirements — Appeal dismissed.

Couronne — Responsabilité délictuelle — Appel d'une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté une action intentée contre le gouvernement du Canada pour déclarations frauduleuses et inexactes faites par négligence dans le contexte de l'immigration de travailleurs qualifiés au motif qu'il n'existait pas de véritable question litigieuse en application de la règle 213 des Règles des Cours fédérales — Les appelants affirmaient que les documents qui leur avaient été remis par les responsables de l'immigration et les pratiques en matière d'immigration prêtaient à confusion — En droit de la négligence, l'obligation nouvelle doit faire l'objet d'une analyse à deux étapes — La Cour doit trancher la question préliminaire qui se pose, soit de savoir si l'affaire cadre dans une catégorie qui contient un précédent dans lequel une obligation a été reconnue — L'analyse à deux étapes n'était pas nécessaire en l'espèce puisque la demande reposait sur des déclarations inexactes faites avec négligence, l'une des catégories où une obligation de diligence est imposée — Examen des cinq conditions générales pour imposer une responsabilité quant à des déclarations faites par négligence — Les appelants n'ont pas démontré l'existence d'une véritable question à trancher suivant quatre des cinq indices — Appel rejeté.

Practice — Dismissal of Proceedings — Appeal from Federal Court decision dismissing action against Canadian government for fraud, negligent misrepresentation in skilled worker immigration context on ground no genuine issue for trial pursuant to Federal Courts Rules (Rules), r. 213 — Test Court to apply to determine whether to grant motion for summary judgment under Rules, r. 213 examined — Court correctly exercising discretion, dismissing action in entirety because case clearly without foundation.

Pratique — Rejet de l'instance — Appel d'une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté une action intentée contre le gouvernement du Canada pour déclarations frauduleuses et inexactes faites par négligence dans le contexte de l'immigration de travailleurs qualifiés au motif qu'il n'existait pas de véritable question litigieuse en application de la règle 213 des Règles des Cours fédérales (les Règles) — Examen du critère à appliquer pour déterminer s'il y avait lieu d'accueillir la requête pour obtenir un jugement sommaire en application de la règle 213 des Règles — La Cour a exercé son pouvoir discrétionnaire correctement lorsqu'elle a rejeté l'affaire dans son ensemble parce qu'elle était manifestement dénuée de tout fondement.

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an action against the Canadian government for fraud and negligent misrepresentation in the skilled worker immigration context on the ground that there was no genuine issue for trial pursuant to rule 213 of the *Federal Courts Rules*. The appellants immigrated to Canada from the United Kingdom believing that work opportunities for accountants were better in this country. They were accepted as immigrants in the skilled worker category but had difficulty finding suitable work once they moved to Canada. For nearly eight years, the appellants did menial work to survive causing them and their children severe economic, physical and psychological damage. The male appellant had been trained in the field of accounting but was unable to secure employment in his field until recently. They claimed that the Canadian immigration system is unfair since it too often abandons people who have been enticed to come here and does practically nothing to enable them to find work and to function at their full capacity in Canada. They alleged *inter alia* that the material supplied by the immigration officials was outdated and misleading, particularly regarding certain job categories that were supposed to be in high demand (eg. accountants), that the points system used to select skilled immigrants is deceptive and flawed, that the information regarding the processing fees charged to immigrant applicants was false and that they were not assisted in finding jobs in Canada. The appellants sought damages as well as a *mandamus* ordering the federal government to do certain things to fix the immigration system and to apologize publicly. The defendant brought a motion for summary judgment to dismiss the appellants' claims. The issue was whether the Federal Court was correct in dismissing the case.

Held, the appeal should be dismissed.

The Federal Court correctly granted the motion for summary judgment and dismissed the case in its entirety, including the claims of fraudulent and negligent misrepresentation. It applied the correct test i.e. whether the case was so doubtful that it "does not deserve consideration by the trier of fact at a future trial." It was correct in finding no evidence of fraud, that the complaint about the alleged misuse of the processing fees was unfounded and that the unusual remedies sought were not among those available to the Court to grant. Although it also correctly dismissed the claim of negligent misrepresentation, that issue was further examined in light of recent developments.

Il s'agissait d'un appel d'une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté une action intentée contre le gouvernement du Canada pour déclarations frauduleuses et inexactes faites par négligence dans le contexte de l'immigration de travailleurs qualifiés au motif qu'il n'existait pas de véritable question litigieuse en application de la règle 213 des *Règles des Cours fédérales*. Les appelants ont immigré au Canada du Royaume-Uni, croyant que le Canada offrait de meilleures possibilités d'emploi pour des comptables. Ils ont été reçus dans la catégorie des travailleurs qualifiés, mais ils ont éprouvé beaucoup de difficulté à trouver un emploi convenable à leur arrivée au Canada. Pendant près de huit années, les appelants ont accompli de menus travaux pour survivre, ce qui a causé aux appelants et à leurs enfants de graves séquelles économiques, physiques et psychologiques. L'appelant avait été formé en comptabilité, mais il n'avait pu, jusqu'il y a peu, se trouver d'emploi dans son domaine. Les appelants affirmaient que le système canadien d'immigration est injuste puisqu'il abandonne trop souvent les gens qu'il a incité à venir ici et ne fait peu ou rien pour les aider à se trouver du travail et à fonctionner pleinement au Canada. Ils affirmaient, entre autres, que les responsables de l'immigration leur avaient remis des documents périmés et trompeurs, notamment à l'égard de certaines catégories d'emploi qui étaient censément en forte demande (p. ex. des comptables), que le système de points employé pour choisir des immigrants qualifiés prêtait à confusion et comportait des lacunes, que les renseignements relatifs aux droits d'ouverture de dossier imputés aux candidats à l'immigration étaient faux et qu'ils n'avaient pas eu d'aide pour se trouver du travail au Canada. Les appelants ont réclamé des dommages-intérêts de même qu'un *mandamus* enjoignant le gouvernement fédéral de prendre certaines mesures pour corriger le système d'immigration et de présenter des excuses publiques. La défenderesse a présenté une requête pour obtenir un jugement sommaire rejetant la demande des appelants. Il s'agissait de déterminer si la Cour fédérale avait eu raison de rejeter l'affaire.

Arrêt : l'appel est rejeté.

La Cour fédérale avait raison d'accueillir la requête pour obtenir un jugement sommaire et de rejeter l'affaire dans son ensemble, y compris les allégations de déclarations frauduleuses et inexactes faites par négligence. Elle a appliqué le critère pertinent, soit celui de savoir si l'affaire est douteuse au point « de ne pas mériter d'être examinée par le juge des faits lors d'une instruction ultérieure ». Elle avait raison de statuer qu'aucun élément de preuve ne démontrerait l'existence d'une fraude, que la plainte relative au prétendu mésusage des droits d'ouverture de dossier était dénuée de tout fondement et que la Cour n'était pas habilitée à accorder les redressements inhabituels demandés. Même si elle avait aussi raison de rejeter les allégations de déclarations inexactes

Case law has established that, in the law of negligence, a novel duty issue must be analyzed in a two-step process. At stage one, foreseeability and factors going to the relationship between the parties must be considered with a view to determining whether a *prima facie* duty of care arises. At stage two, the issue is whether this duty is negated by other, broader policy considerations. As for the legal burden of proof at trial, the plaintiff must establish a *prima facie* duty of care and once this is done “the evidentiary burden of showing countervailing policy considerations shifts to the defendant, following the general rule that the party asserting a point should be required to establish it.” However, the preliminary point the Court must decide is whether the case law has already established a duty of care because, if the case is within either a category in which precedent has held that a duty is owed or an analogous category, it is unnecessary to go through the two-stage test, which is reserved only for novel duty situations. Moreover, because case law has not abolished the doctrine of precedent, only new duty situations, not established categories and those analogous thereto are to be analyzed with the newly framed test.

Thus the two-stage duty test need not have been undertaken in this case. The essence of the negligence claim herein was one of “liability for negligent misstatement”, an existing category of case listed in case law where proximity can be posited. An action in tort may lie, in appropriate circumstances, for damage caused by negligent misstatement or negligent misrepresentations. The five general requirements for imposing liability for negligent representations are set out by the S.C.C. in *Queen v. Cognos Inc.*, which affirmed that a duty of care exists with respect to representations when a “special relationship” between the representor and representee is present. A “special relationship” exists *prima facie* when reliance by the representee is both reasonably foreseeable and reasonable in the circumstances. The *prima facie* duty established by foreseeable reasonable reliance may be negated by policy considerations when, for example, concerns of indeterminate liability are present.

The appellants failed to demonstrate a genuine issue to be tried on four of the five established elements. First, although the relationship between the government and the governed in respect of policy matters is not one of individual proximity, it

faites par négligence, cette question a fait l’objet d’un examen approfondi à la lumière de l’évolution récente de la jurisprudence.

Il appert de la jurisprudence que, en droit de la négligence, une obligation nouvelle doit faire l’objet d’une analyse à deux étapes. À la première étape, la prévisibilité et les facteurs ayant trait au lien qui existe entre les parties doivent être examinés en vue de déterminer s’il existe une obligation de diligence *prima facie*. À la deuxième étape, il faut se demander si cette obligation est écartée par d’autres considérations de politique plus générales. Pour ce qui est du fardeau de la preuve au procès, une fois que le demandeur a établi l’existence d’une obligation de diligence *prima facie*, « le fardeau de prouver qu’il existe des considérations de politique générale dominantes incombe alors au défendeur, conformément à la règle générale voulant que la partie qui affirme un fait doit en établir l’existence ». Cependant, la question préliminaire que la Cour doit trancher est celle de savoir si la jurisprudence impose déjà une obligation de diligence parce que, si l’affaire cadre dans une catégorie qui contient un précédent dans lequel une obligation a été reconnue ou dans une catégorie analogue, une analyse à deux étapes ne serait plus nécessaire, cette analyse étant réservée aux situations où l’obligation invoquée est nouvelle. Qui plus est, parce que la jurisprudence n’a pas aboli la doctrine du précédent, seules les situations d’obligation nouvelle, qui ne cadrent pas avec les catégories établies et les catégories analogues, doivent faire l’objet d’une analyse en fonction du critère récemment élaboré.

Il n’était donc pas nécessaire en l’espèce de se livrer à l’analyse à deux étapes. La demande en l’espèce reposait essentiellement sur des « déclarations inexactes faites avec négligence », soit l’une des catégories énumérées dans la jurisprudence, où on peut affirmer l’existence de la proximité. Une action en responsabilité délictuelle peut être intentée, lorsque les circonstances le justifient, pour un préjudice découlant d’une déclaration inexacte faite par négligence. La Cour suprême du Canada a exposé les cinq conditions générales pour imposer une responsabilité quant à des déclarations faites par négligence dans *Queen c. Cognos Inc.*, où elle a confirmé l’obligation de diligence à l’égard d’une déclaration lorsqu’il existe un « lien spécial » entre son auteur et le destinataire. Un « lien spécial » existe à première vue lorsque le destinataire s’y est fié d’une manière raisonnable dans les circonstances. L’obligation *prima facie* qui résulte de la confiance raisonnable prévisible peut être annihilée par des considérations de principe lorsque, par exemple, des questions de responsabilité indéterminée se posent.

Les appelants n’ont pas démontré l’existence d’une véritable question à trancher suivant quatre des cinq indices établis. D’abord, bien que le lien entre le gouvernement et les gouvernés dans le cadre de considérations de politique ne soit

is possible in appropriate circumstances for a tort duty to be owed by government officials to furnish non-negligent information when a duty of care with respect to representations would ordinarily arise. In this case, no duty of care arose since there was no special relationship of proximity and reliance to support a duty. There were no personal, specific representations of fact made to the particular appellants upon which they could reasonably have relied. Second, the material given to the appellants did not raise a genuine issue that it is “untrue, inaccurate or misleading”, even though the appellants may, on the basis of it, have actually been led to believe that the conditions in Canada were better than they really were. Third, there was also no evidence of any negligence by any government official in the preparation of the documentation nor in the oral information provided to the appellants. Finally, even if a genuine issue was raised, there was doubt as to whether there was sufficient actual reliance on the information given by the government to the appellants for this information to be held to have been the cause of their coming to Canada. The appellants visited Canada, spoke to relatives and others about Canada, consulted an employment agency and had other family and security reasons to come to Canada, in addition to finding work in the accounting field.

pas caractérisé par une grande proximité sur le plan individuel, des représentants du gouvernement pourraient être astreints, lorsque les circonstances le justifient, à une obligation en responsabilité délictuelle de fournir des renseignements non négligents lorsqu’une obligation de diligence relative aux déclarations s’impose normalement. Aucune obligation de diligence ne s’imposait en l’espèce, aucun lien spécial de proximité et de confiance ne s’appliquant. Aucune assertion de fait personnelle ou particulière sur laquelle les appelants auraient pu raisonnablement se fier n’a été avancée. Deuxièmement, on n’a pas démontré que les documents remis aux appelants soulevaient une véritable question quant à savoir s’ils constituaient une déclaration « fausse, inexacte ou trompeuse », bien que les appelants aient pu se fonder sur ceux-ci pour croire que les conditions au Canada étaient plus attrayantes qu’elles ne l’étaient en réalité. Troisièmement, il n’existait aucune preuve que le représentant du gouvernement chargé de la préparation des documents ou de la communication orale des renseignements avait agi avec négligence. Enfin, même si on avait estimé précédemment qu’une véritable question avait été soulevée, on peut douter que les appelants se soient réellement fiés aux renseignements que le gouvernement leur a transmis, au point de pouvoir conclure qu’ils sont venus au Canada sur le fondement de ces renseignements. Les appelants ont visité le Canada, ils ont parlé à leurs parents et à d’autres citoyens du Canada, ils se sont adressés à un bureau de placement et, outre le fait de se trouver un emploi en comptabilité, ils avaient d’autres raisons familiales et de sécurité d’immigrer au Canada.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 15.
Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C., 1985, c. C-50, ss. 1 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21), 3 (as am. by S.C. 2001, c. 4, s. 36), 10 (as am. *idem*, s. 40).
Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 213.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Cooper v. Hobart, [2001] 3 S.C.R. 537; (2001), 206 D.L.R. (4th) 193; [2002] 1 W.W.R. 221; 96 B.C.L.R. (3d) 36; 160 B.C.A.C. 268; 8 C.C.L.T. (3d) 26; 277 N.R. 113; 2001 SCC 79; *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.); *Childs v. Desormeaux*, [2006] 1 S.C.R. 643; (2006), 266 D.L.R. (4th) 257; 39 C.C.L.T.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 15.
Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif, L.R.C. (1985), ch. C-50, art. 1 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21), 3 (mod. par L.C. 2001, ch. 4, art. 36), 10 (mod., *idem*, art. 40).
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 213.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Cooper c. Hobart, [2001] 3 R.C.S. 537; 2001 CSC 79; *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.); *Childs c. Desormeaux*, [2006] 1 R.C.S. 643; 2006 CSC 18; *Queen c. Cognos Inc.*, [1993] 1 R.C.S. 87; *Hercules Managements Ltd. c. Ernst & Young*, [1997] 2 R.C.S. 165; *Hedley Byrne & Co., Ltd. v. Heller &*

(3d) 163; 30 M.V.R. (5th) 1; 210 O.A.C. 315; [2006] R.R.A. 245; 2006 SCC 18; *Queen v. Cognos Inc.*, [1993] 1 S.C.R. 87; (1993), 99 D.L.R. (4th) 626; 45 C.C.E.L. 153; 14 C.C.L.T. (2d) 113; 93 CCLC 14,019; 147 N.R. 169 60 O.A.C. 1; *Hercules Managements Ltd. v. Ernst & Young*, [1997] 2 S.C.R. 165; (1997), 146 D.L.R. (4th) 577; 115 Man. R. (2d) 241; 35 C.C.L.T. (2d) 115; 211 N.R. 352; 139 W.A.C. 241; *Hedley Byrne & Co., Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*, [1963] 2 All E.R. 575 (H.L.).

CONSIDERED:

Odhavji Estate v. Woodhouse, [2003] 3 S.C.R. 263; (2003), 233 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (4th) 45; 19 C.C.L.T. (3d) 163; 312 N.R. 305; 180 O.A.C. 201; 2003 SCC 69; *Spinks v. Canada*, [1996] 2 F.C. 563; (1996), 134 D.L.R. (4th) 223; 19 C.C.E.L. (2d) 1; 12 C.C.P.B. 81 (C.A.).

REFERRED TO:

NFL Enterprises L.P. v. 1019491 Ontario Ltd. (1998), 85 C.P.R. (3d) 328; 152 F.T.R. 109; 229 N.R. 231 (F.C.A.); *Feoso Oil Ltd. v. Sarla (The)*, [1995] 3 F.C. 68; (1995), 184 N.R. 307 (C.A.); *ITV Technologies Inc. v. WIC Television Ltd.* (2001), 11 C.P.R. (4th) 174; 199 F.T.R. 319; 2001 FCA 11; *Donoghue v. Stevenson*, [1932] A.C. 562 (H.L.); *Just v. British Columbia*, [1989] 2 S.C.R. 1228; (1989), 64 D.L.R. (4th) 689; [1990] 1 W.W.R. 385; 41 B.C.L.R. (2d) 350; 41 Admin. L.R. 161; 1 C.C.L.T. (2d) 1; 18 M.V.R. (2d) 1; 103 N.R. 1; *Gauthier v. Canada (Attorney General)* (2000), 225 N.B.R. (2d) 211; 185 D.L.R. (4th) 660; 23 C.C.P.B. 275 (C.A.); *Luo v. Canada (Attorney General)* (1997), 33 O.R. (3d) 300; 145 D.L.R. (4th) 457; 28 C.C.E.L. (2d) 304; 9 C.P.C. (4th) 343 (Div. Ct.); *Gadutsis et al. v. Milne et al.*, [1973] 2 O.R. 503; (1972), 34 D.L.R. (3d) 455 (H.C.); *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River* (1969), 4 D.L.R. (3d) 155; 68 W.W.R. 173 (B.C.C.A.); *H.L. & M. Shoppers Ltd. et al. v. Town of Berwick et al.* (1977), 28 N.S.R. (2d) 229; 82 D.L.R. (3d) 23; 3 M.P.L.R. 241 (S.C.T.D.); *Jung et al. v. District of Burnaby et al.* (1978), 91 D.L.R. (3d) 592; [1978] 6 W.W.R. 670; 7 C.C.L.T. 113 (B.C.S.C.); *Bell et al. v. City of Sarnia* (1987), 59 O.R. (2d) 123; 37 D.L.R. (4th) 438 (H.C.J.); *Fletcher v. Manitoba Public Insurance Co.*, [1990] 3 S.C.R. 191; (1990), 71 Man. R. (2d) 81; 74 D.L.R. (4th) 636; 5 C.C.L.T. (2d) 1; [1990] I.L.R. 1-2672; 116 N.R. 1; 44 O.A.C. 81; *Hodgins v. Hydro-Electric Commission of the Township of Nepean*, [1972] 3 O.R. 332; (1972), 28 D.L.R. (2d) 174 (Co. Ct.); revd (1973), 10 O.R. (2d) 713 (C.A.); aff'd [1976] 2 S.C.R. 501; (1975), 60 D.L.R. (3d) 1; *Moin v. Blue Mountains (Town)* (2000), 13 M.P.L.R. (3d) 1; 135 O.A.C. 278 (Ont. C.A.); *Granitile Inc. v.*

Partners Ltd., [1963] 2 All E.R. 575 (H.L.).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Succession Odhavji c. Woodhouse, [2003] 3 R.C.S. 263; 2003 CSC 69; *Spinks c. Canada*, [1996] 2 C.F. 563 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES :

NFL Enterprises L.P. c. 1019491 Ontario Ltd., [1998] A.C.F. n° 1063 (C.A.) (QL); *Feoso Oil Ltd. c. Sarla (Le)*, [1995] 3 C.F. 68 (C.A.); *ITV Technologies Inc. c. WIC Television Ltd.*, 2001 CAF 11; *Donoghue v. Stevenson*, [1932] A.C. 562 (H.L.); *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228; *Gauthier c. Canada (Procureur général)* (2000), 225 R.N.-B. (2^e) 211 (C.A.); *Luo v. Canada (Attorney General)* (1997), 33 O.R. (3d) 300; 145 D.L.R. (4th) 457; 28 C.C.E.L. (2d) 304; 9 C.P.C. (4th) 343 (C. div.); *Gadutsis et al. v. Milne et al.*, [1973] 2 O.R. 503; (1972), 34 D.L.R. (3d) 455 (H.C.); *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River* (1969), 4 D.L.R. (3d) 155; 68 W.W.R. 173 (C.A.C.-B.); *H.L. & M. Shoppers Ltd. et al. v. Town of Berwick et al.* (1977), 28 N.S.R. (2d) 229; 82 D.L.R. (3d) 23; 3 M.P.L.R. 241 (C.S. 1^{re} inst.); *Jung et al. v. District of Burnaby et al.* (1978), 91 D.L.R. (3d) 592; [1978] 6 W.W.R. 670; 7 C.C.L.T. 113 (C.S.C.-B.); *Bell et al. v. City of Sarnia* (1987), 59 O.R. (2d) 123; 37 D.L.R. (4th) 438 (H.C.J.); *Fletcher c. Société d'assurance publique du Manitoba*, [1990] 3 R.C.S. 191; *Hodgins v. Hydro-Electric Commission of the Township of Nepean*, [1972] 3 O.R. 332; (1972), 28 D.L.R. (2d) 174 (C. c.); inf. par (1973), 10 O.R. (2d) 713 (C.A.); conf. par [1976] 2 R.C.S. 501; *Moin v. Blue Mountains (Town)* (2000), 13 M.P.L.R. (3d) 1; 135 O.A.C. 278 (C.A. Ont.); *Granitile Inc. v. Canada* (1998), 41 C.L.R. (2d) 115; 82 O.T.C. 84 (Div. gén. Ont.); *Sevidal et al. v. Chopra et al.* (1987), 64 O.R. (2d) 169; 41 C.C.L.T. 179; 2 C.E.L.R. (N.S.) 173; 45 R.P.R. 79 (H.C.J.); *Halifax (Regional Municipality) v. David* (2003), 216 N.S.R. (2d) 325; 2003 NSSC 171; conf. par (2004), 228 N.S.R. (2d) 91; 245 D.L.R. (4th) 700; 27 C.C.L.T. (3d) 213; 3 M.P.L.R. (4th) 61; 2004 NSCA 138; *Farzam c. Canada (Ministre de la*

Canada (1998), 41 C.L.R. (2d) 115; 82 O.T.C. 84 (Ont. Gen. Div.); *Sevidal et al. v. Chopra et al.* (1987), 64 O.R. (2d) 169; 41 C.C.L.T. 179; 2 C.E.L.R. (N.S.) 173; 45 R.P.R. 79 (H.C.J.); *Halifax (Regional Municipality) v. David* (2003), 216 N.S.R. (2d) 325; 2003 NSSC 171; *affd* (2004), 228 N.S.R. (2d) 91; 245 D.L.R. (4th) 700; 27 C.C.L.T. (3d) 213; 3 M.P.L.R. (4th) 61; 2004 NSCA 138; *Farzam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1659.

APPEAL from a Federal Court decision ((2005), 33 C.C.L.T. (3d) 307; 2005 FC 1131) dismissing an action against the Canadian government for fraud and negligent misrepresentation in the skilled worker immigration context on the ground that there was no genuine issue for trial. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

Selladurai Premakumaran and Nesamalar Premakumaran on their own behalf.
Brad Hardstaff for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] LINDEN J.A.: The appellants are immigrants to Canada from the United Kingdom. Mr. Premakumaran was born in Sri Lanka and Mrs. Premakumaran in Malaysia. They had earlier immigrated to the United Kingdom, became citizens and were living there quite comfortably when they began to investigate the idea of coming to Canada. They had relatives in Canada and they believed that there was work opportunity here for accountants, a field in which Mr. Premakumaran was involved.

[2] They were accepted as immigrants in the professional skilled immigrant category and came to Canada in 1998, but they had real difficulty finding suitable work. Mr. Premakumaran, though trained in accounting, was not fully qualified in Canada as a C.M.A., C.G.A. or C.A. by the relevant licensing bodies,

Citoyenneté et de l'Immigration), 2005 CF 1659.

APPEL d'une décision (2005 CF 1131) par laquelle la Cour fédérale a rejeté une action intentée contre le gouvernement du Canada pour déclarations frauduleuses et inexactes faites par négligence dans le contexte de l'immigration de travailleurs qualifiés au motif qu'il n'existait pas de véritable question litigieuse. Appel rejeté.

ONT COMPARU :

Selladurai Premakumaran et Nesamalar Premakumaran pour leur propre compte.
Brad Hardstaff pour l'intimée.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

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

[1] LE JUGE LINDEN, J.C.A. : Les appelants ont quitté le Royaume-Uni pour immigrer au Canada. M. Premakumaran est né au Sri Lanka, et M^{me} Premakumaran, en Malaisie. Ils ont d'abord immigré au Royaume-Uni; ils sont devenus citoyens de ce pays et y vivaient très bien lorsqu'ils ont commencé à examiner la possibilité de venir au Canada. Les appelants avaient des parents ici et croyaient que le Canada offrait des possibilités d'emploi pour des comptables, domaine dans lequel M. Premakumaran œuvrait.

[2] Les appelants ont été reçus dans la catégorie des immigrants qualifiés professionnels et sont arrivés au Canada en 1998, mais ils ont éprouvé beaucoup de difficulté à trouver un emploi convenable. Bien qu'il ait reçu une formation en comptabilité, M. Premakumaran ne possède pas toutes les compétences requises au

whose criteria differed from the British, where he was also not fully licensed.

[3] For nearly eight years, Mr. Premakumaran and Mrs. Premakumaran had to do menial work to keep them and their four children alive causing them severe economic, physical and psychological damage.

[4] The appellants blame this on the Canadian government. They contend that the material supplied to them by the immigration officials was outdated and misleading in that it stated, *inter alia*, that accountants were needed in Canada. They also argue that the points system used to select skilled immigrants is deceptive and flawed, as the process misrepresents that selected applicants have been screened for special occupational skills and experience that will be readily transferable to the Canadian labour market. In fact, the appellants argue, overseas qualifications, skills and experience are not recognized by the Canadian market. The appellants allege that the respondent was aware of these problems, and knowingly perpetuated the appellants' mistaken perceptions by not disclosing these facts to them during the application process or upon their acceptance as immigrants to Canada.

[5] Having filled out more than 4,000 application forms over eight years, however, Mr. Premakumaran was unable, until quite recently, to secure employment in his field. The appellants admit that they were given no guarantees of work. Mr. Premakumaran also admits that to be a fully licensed accountant in Canada he knew he had to become qualified according to official Canadian standards, which he has not done to this day.

[6] The appellants allege that they were misled by the information and documentation supplied to them, that they were treated unequally, contrary to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*,

Canada pour se faire reconnaître comme CMA, CGA ou CA par les organismes compétents de réglementation professionnelle, dont les critères diffèrent de ceux appliqués au Royaume-Uni, qui n'a pas reconnu ses compétences non plus.

[3] Pendant près de huit années, M. et M^{me} Premakumaran ont dû accomplir de menus travaux pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs quatre enfants, ce qui leur a causé de graves séquelles économiques, physiques et psychologiques.

[4] Les appellants rejettent le blâme sur le gouvernement canadien. Ils affirment que les responsables de l'immigration leur ont remis des documents périmés et trompeurs qui indiquaient notamment que le Canada avait besoin de comptables. En outre, ils allèguent que le système de points employé pour choisir des immigrants qualifiés prête à confusion et comporte des lacunes puisqu'il donne à penser que les candidats choisis ont été présélectionnés en raison de leurs compétences professionnelles spécialisées et leur expérience, qui seront d'emblée applicables au marché du travail canadien. Les appelants soutiennent en fait que le marché canadien ne reconnaît pas les qualités, les compétences et l'expérience acquises à l'étranger. Les appellants prétendent que l'intimée avait connaissance de ces difficultés et a sciemment perpétué les perceptions erronées des appelants en ne leur communiquant pas ces faits pendant le processus de demande ou lorsqu'ils ont été reçus comme immigrants au Canada.

[5] Bien qu'il ait rempli plus de 4 000 formules de demande d'emploi sur une période de huit ans, M. Premakumaran n'a pu, jusqu'il y a peu, se trouver d'emploi dans son domaine. Les appelants reconnaissent qu'ils n'avaient pas de garantie de travail. De plus, M. Premakumaran a admis savoir qu'il devait acquérir les compétences requises selon les normes canadiennes officielles pour se voir reconnaître la qualité de comptable agréé au Canada, ce qu'il n'a pas encore fait.

[6] Les appelants soutiennent que les renseignements et les documents qui leur ont été fournis les ont induits en erreur, qu'ils ont été traités injustement, en violation de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*,

1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], and that they were not provided with adequate assistance in finding jobs in Canada. They have bravely sought to focus public attention on the unfairness of the Canadian immigration system, which, they say, entices people to come here, but which too often abandons them and does little or nothing to enable them to find work and to function at their full capacity in Canada. Their efforts in this regard appear to have met with some success, in that policy initiatives have recently been announced by the federal government to improve the foreign credential recognition process in the future for people in their position.

[7] The appellants instituted this law suit, alleging fraudulent and negligent misrepresentation causing them financial, physical and psychological harm. It was also claimed that false information was disseminated about certain job categories that were supposed to be in high demand and about the use of the processing fees which were charged to applicants for immigration. As remedies, damages were sought for expenses and pain and suffering, as well as a *mandamus* ordering the federal government to do certain things to fix the immigration system and to apologize publicly.

[8] The defendant brought a motion for summary judgment, seeking to dismiss the appellants' claims under rule 213 of the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)], which permits the Court to do so where there is "no genuine issue for trial". The test to be applied by the motions Judge is whether the case is so doubtful that it "does not deserve consideration by the trier of fact at a future trial". One need not show that the plaintiff "cannot possibly succeed", only that the case is "clearly without foundation". (See *NFL Enterprises L.P. v. 1019491 Ontario Ltd.* (1998), 85 C.P.R. (3d) 328 (F.C.A.), at page 329; see also *Feoso Oil Ltd. v. Sarla (The)*, [1995] 3 F.C. 68 (C.A.), at page 82; *ITV Technologies Inc. v. WIC Television Ltd.* (2001), 11 C.P.R. (4th) 174 (F.C.A.), at paragraph 4).

annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], et qu'ils n'ont pas reçu d'aide suffisante pour trouver un emploi au Canada. Ils ont courageusement tenté d'attirer l'attention du public sur l'injustice du système canadien d'immigration, qui, selon eux, incite les gens à venir ici, mais les abandonne trop souvent et ne fait peu ou rien pour les aider à se trouver du travail et à fonctionner pleinement au Canada. Ils semblent avoir connu un certain succès à cet égard, le gouvernement fédéral ayant récemment annoncé des initiatives stratégiques pour améliorer le processus de reconnaissance des titres de compétences étrangers à l'avenir des gens dans leur situation.

[7] Les appelants ont intenté la présente action, alléguant que des déclarations frauduleuses et inexactes faites par négligence leur ont causé un préjudice financier, physique et psychologique. Ils prétendent aussi qu'on a diffusé de faux renseignements sur certaines catégories d'emploi qui étaient censément en forte demande et sur l'affectation des droits d'ouverture de dossier imputés aux candidats à l'immigration. En ce qui a trait au redressement, les appelants ont réclamé des dommages-intérêts pour les frais engagés et pour les douleurs et les souffrances subies de même qu'un *mandamus* enjoignant le gouvernement fédéral de prendre certaines mesures pour corriger le système d'immigration et de présenter des excuses publiques.

[8] La défenderesse a présenté une requête pour obtenir un jugement sommaire rejetant la demande des appelants en vertu de la règle 213 des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, r. 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)], qui permet à la Cour d'agir ainsi lorsqu'il « n'existe pas de véritable question litigieuse ». Le critère que le juge des requêtes doit appliquer consiste à savoir si l'affaire est douteuse au point « de ne pas mériter d'être examinée par le juge des faits lors d'une instruction ultérieure ». Il n'est pas nécessaire de démontrer que le demandeur « n'a aucune chance d'avoir gain de cause », seulement que l'affaire n'est « manifestement pas fondée » (se reporter à *NFL Enterprises L.P. c. 1019491 Ontario Ltd.* (1998), 85 C.P.R. (3d) 328 (C.A.F.), à la page 329; se reporter aussi à *Feoso Oil Ltd. c. Sarla (Le)*, [1995] 3 C.F. 68 (C.A.), à la page 82; *ITV Technologies Inc. c. WIC*

[9] Employing this test, the motions Judge (2005 FC 1131) dismissed the action [(2005), 33 C.C.L.T. (3d) 307 (F.C.)], including the claims of fraudulent and negligent misrepresentation, the allegations that the processing fees were not used as professed and the unusual relief requested in paragraphs 2(g) to 2(l) of the third amended statement of claim.

[10] I am of the view that the motions Judge correctly exercised his discretion in dismissing this case, in its entirety. He was correct to hold that there was no evidence of fraud, that the complaint about the alleged misuse of the processing fees was unfounded, and that the unusual remedies sought were not among those available to the Court to grant. Nor was there any foundation in fact for the section 15 Charter arguments advanced before us.

[11] As for the allegations of negligent misrepresentation, the motions Judge was also correct in dismissing that claim, but, since there have been some recent developments in the jurisprudence on this issue, this Court is of the view that a brief review of the current state of the law on this issue might be appropriate.

[12] The Supreme Court of Canada in *Cooper v. Hobart*, [2001] 3 S.C.R. 537 has recently clarified and restructured the Canadian approach to the duty issue in the law of negligence. Building on the neighbour principle of *Donoghue v. Stevenson*, [1932] A.C. 562 (H.L.) and the more nuanced test in *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.), and of course, the *Cooper* case, a novel duty issue must now be analyzed in a two-step process, another version of which was recently set out in *Childs v. Desormeaux*, [2006] 1 S.C.R. 643 as follows (at paragraph 11):

- (1) is there “a sufficiently close relationship between the parties” or “proximity” to justify imposition of a duty and, if so,
- (2) are there policy considerations which ought to negative or limit the scope of the duty, the class of persons to

Television Ltd. (2001), 11 C.P.R. (4th) 174 (C.A.F.), au paragraphe 4).

[9] Le juge des requêtes [2005 CF 1131] a appliqué ce critère pour rejeter l'action, y compris les allégations de déclarations frauduleuses et inexactes faites par négligence, les allégations de mésusage des droits d'ouverture de dossier et le redressement inhabituel demandé aux alinéas 2g) à 2l) de la troisième déclaration modifiée.

[10] J'estime que le juge des requêtes a exercé son pouvoir discrétionnaire correctement lorsqu'il a rejeté l'affaire dans son ensemble. Il avait raison de statuer qu'aucun élément de preuve ne démontrait l'existence d'une fraude, que la plainte relative au prétendu mésusage des droits d'ouverture de dossier était dénuée de tout fondement et que la Cour n'était pas habilitée à accorder les redressements inhabituels demandés. En outre, les arguments liés à l'article 15 de la Charte invoqués en l'espèce n'ont aucun fondement factuel.

[11] Le juge des requêtes avait aussi raison de rejeter les allégations de déclarations inexactes faites par négligence, mais comme la jurisprudence sur cette question a évolué récemment, la Cour estime indiqué de procéder à un examen sommaire de l'état actuel du droit à cet égard.

[12] Dans l'arrêt récent *Cooper c. Hobart*, [2001] 3 R.C.S. 537, la Cour suprême du Canada a élucidé et restructuré l'approche canadienne envers l'obligation en droit de la négligence. Tout en faisant fond sur le principe du prochain posé dans *Donoghue v. Stevenson*, [1932] A.C. 562 (H.L.) ainsi que sur le critère plus nuancé retenu dans *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.), et, bien entendu, sur l'affaire *Cooper*, une obligation nouvelle doit maintenant faire l'objet d'une analyse à deux étapes, dont une nouvelle version a récemment été exposée dans *Childs c. Desormeaux*, [2006] 1 R.C.S. 643 (au paragraphe 11) :

- (1) y-a-t-il « un lien suffisamment étroit entre les parties » ou un rapport de « proximité » justifiant l'imposition d'une obligation, et dans l'affirmative,
- (2) existe-t-il des considérations de politique générale exigeant de restreindre ou de rejeter la portée de

whom it is owed or the damages to which breach may give rise?

[13] It is also now clear, since *Childs*, that the further effort to clarify the *Anns/Cooper* test in *Odhavji Estate v. Woodhouse*, [2003] 3 S.C.R. 263, describing it as a three-step process, has not been adopted. The Supreme Court in *Childs* explained that “[t]here is no suggestion that *Odhavji* was intended to change the *Anns* test; rather it merely clarified that proximity will not always be satisfied by reasonable foreseeability” (paragraph 12).

[14] In summary, the Supreme Court in *Childs*, concluded (at paragraph 12):

What is clear is that at stage one, foreseeability and factors going to the relationship between the parties must be considered with a view to determining whether a *prima facie* duty of care arises. At stage two, the issue is whether this duty is negated by other, broader policy considerations.

[15] Also in *Childs*, the Supreme Court clarified the burden of proof issue, at least as far as the legal burden at trial: the plaintiff must establish a *prima facie* duty of care and once this is done “the evidentiary burden of showing countervailing policy considerations shifts to the defendant, following the general rule that the party asserting a point should be required to establish it” (paragraph 13). No comment was made about the onus on motions to strike out pleadings or for summary judgment.

[16] Before doing the *Anns/Cooper* analysis, however, the Supreme Court reaffirmed in *Childs* that a “preliminary point” arises: the court must decide whether the jurisprudence has already established a duty of care because, if the case is within either a category in which precedent has held that a duty is owed or an analogous category, it is “unnecessary to go through the *Anns* analysis”, which is reserved only for novel duty situations (paragraph 15). The doctrine of precedent has not been abolished by *Cooper*. As the Court explains in

l’obligation, la catégorie de personnes qui en bénéficient ou les dommages auxquels un manquement à l’obligation peut donner lieu?

[13] Depuis l’arrêt *Childs*, il ne fait aucun doute que les autres mesures prises dans *Succession Odhavji c. Woodhouse*, [2003] 3 R.C.S. 263, où le critère a été décrit comme étant un processus à trois étapes, pour éclaircir le critère formulé dans *Anns* et *Cooper* n’ont pas été adoptées. Dans *Childs*, la Cour suprême a précisé que « [r]ien n’indique que l’arrêt *Odhavji* était censé modifier le critère énoncé dans *Anns*; il a plutôt précisé simplement que la prévisibilité raisonnable ne suffit pas toujours à établir le rapport de proximité » (au paragraphe 12).

[14] En résumé, la Cour suprême est arrivée à la conclusion suivante dans *Childs* (au paragraphe 12) :

Il est clair qu’à la première étape, la prévisibilité et les facteurs ayant trait au lien qui existe entre les parties doivent être examinés en vue de déterminer s’il existe une obligation de diligence *prima facie*. À la deuxième étape, il faut se demander si cette obligation est écartée par d’autres considérations de politique plus générales.

[15] Dans *Childs*, la Cour suprême a aussi fait la lumière sur le fardeau de la preuve, du moins pour ce qui est de la charge au procès : une fois que le demandeur a établi l’existence d’une obligation de diligence *prima facie*, « le fardeau de prouver qu’il existe des considérations de politique générale dominantes incombe alors au défendeur, conformément à la règle générale voulant que la partie qui affirme un fait doit en établir l’existence » (au paragraphe 13). La Cour suprême ne s’est pas prononcée quant au fardeau qui s’applique dans le cadre de requêtes en radiation d’actes de procédure ou en jugement sommaire.

[16] La Cour suprême a toutefois réitéré dans *Childs*, avant de se livrer à l’analyse préconisée dans les arrêts *Anns* et *Cooper*, qu’une « question préliminaire » se pose. En effet, la cour doit décider si la jurisprudence impose déjà une obligation de diligence. Si l’affaire cadre dans une catégorie qui contient un précédent dans lequel une obligation a été reconnue ou dans une catégorie analogue, « une analyse préconisée dans l’arrêt *Anns* ne serait plus nécessaire », cette analyse étant réservée aux situations où l’obligation invoquée est

Childs, “[t]he reference to categories simply captures the basic notion of precedent” (paragraph 15). It is, therefore, only new duty situations, not established categories and those analogous thereto, that are to be analyzed with the newly framed test (*Childs*, paragraph 15).

[17] This review of the current state of the law demonstrates that the full *Anns/Cooper* analysis need not have been undertaken in this case. The essence of the negligence claim in this case is one of “liability for negligent misstatement”, an existing category of case listed in *Cooper v. Hobart*, where proximity can be posited (paragraph 36). The Canadian law in this area was well-articulated prior to *Cooper v. Hobart* in two Supreme Court of Canada decisions, the *Queen v. Cognos Inc.*, [1993] 1 S.C.R. 87 and *Hercules Managements Ltd. v. Ernst & Young*, [1997] 2 S.C.R. 165.

[18] Since the now-famous decision in *Hedley Byrne & Co., Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*, [1963] 2 All E.R. 575 (H.L.), courts have recognized that an action in tort may lie, in appropriate circumstances, for damage caused by negligent misstatement or negligent misrepresentations. In *Queen v. Cognos Inc.*, the Supreme Court of Canada summarized the jurisprudence in this area and outlined five general requirements for imposing liability for negligent representations [at page 110]:

. . . (1) there must a duty of care based on a “special relationship” between the representor and the representee; (2) the representation in question must be untrue, inaccurate, or misleading; (3) the representor must have acted negligently in making said misrepresentation; (4) the representee must have relied, in a reasonable manner, on said negligent misrepresentation; and (5) the reliance must have been detrimental to the representee in the sense that damages resulted.

[19] *Cognos* affirmed that a duty of care exists with respect to representations when a “special relationship” between the representor and representee is present. As

nouvelle (au paragraphe 15). L’arrêt *Cooper* n’a pas aboli la doctrine du précédent. Comme la Cour suprême l’a indiqué dans *Childs*, « [l]a mention des catégories reprend simplement la notion fondamentale de précédent » (au paragraphe 15). Ainsi, c’est seulement lorsqu’on a affaire à une situation d’obligation nouvelle, qui ne cadre pas avec les catégories établies et les catégories analogues, qu’on doit procéder à une analyse en fonction du critère récemment élaboré (*Childs*, au paragraphe 15).

[17] Il appert de cet examen de l’état actuel du droit qu’il n’était pas nécessaire en l’espèce de se livrer à l’analyse complète préconisée dans les arrêts *Anns* et *Cooper*. La demande en l’espèce reposait essentiellement sur des « déclarations inexactes faites avec négligence », soit l’une des catégories énumérées dans *Cooper c. Hobart*, où on peut affirmer l’existence de la proximité (au paragraphe 36). Deux décisions de la Cour suprême du Canada, soit *Queen c. Cognos Inc.*, [1993] 1 R.C.S. 87, et *Hercules Managements Ltd. c. Ernst & Young*, [1997] 2 R.C.S. 165, ont bien exposé le droit canadien en la matière avant l’arrêt *Cooper c. Hobart*.

[18] Depuis la célèbre affaire *Hedley Byrne & Co., Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*, [1963] 2 All E.R. 575 (H.L.), les tribunaux reconnaissent qu’une action en responsabilité délictuelle peut être intentée, lorsque les circonstances le justifient, pour un préjudice découlant d’une déclaration inexacte faite par négligence. Dans *Queen c. Cognos Inc.*, la Cour suprême du Canada a fait la synthèse de la jurisprudence en la matière et a exposé cinq conditions générales pour imposer une responsabilité quant à des déclarations faites par négligence [à la page 110] :

[. . .] (1) il doit y avoir une obligation de diligence fondée sur un « lien spécial » entre l’auteur et le destinataire de la déclaration; (2) la déclaration en question doit être fautive, inexacte ou trompeuse; (3) l’auteur doit avoir agi d’une manière négligente; (4) le destinataire doit s’être fié d’une manière raisonnable à la déclaration inexacte faite par négligence, et (5) le fait que le destinataire s’est fié à la déclaration doit lui être préjudiciable en ce sens qu’il doit avoir subi un préjudice.

[19] Dans *Cognos*, la Cour suprême a confirmé l’obligation de diligence à l’égard d’une déclaration lorsqu’il existe un « lien spécial » entre son auteur et le

explained in *Hercules*, utilizing the *Anns v. Merton* test, such a “special relationship” exists *prima facie* when reliance by the representee is both reasonably foreseeable and reasonable in the circumstances. The *Hercules* decision identified five general indicia of reasonable reliance (at paragraph 43):

- (1) The defendant had a direct or indirect financial interest in the transaction in respect of which the representation was made.
- (2) The defendant was a professional or someone who possessed special skill, judgment, or knowledge.
- (3) The advice or information was provided in the course of the defendant’s business.
- (4) The information or advice was given deliberately, and not on a social occasion.
- (5) The information or advice was given in response to a specific enquiry or request.

[20] *Hercules* further explained that the *prima facie* duty established by foreseeable reasonable reliance may be negated by policy considerations when, for example, concerns of indeterminate liability are present on the facts of the particular case. So too, in the case of governmental liability, if the conduct is a policy decision, it may not give rise to liability. Tort liability is imposed only if the conduct occurs in the course of operational implementation of policy (*Just v. British Columbia*, [1989] 2 S.C.R. 1228).

[21] The appellants in this case failed to demonstrate a genuine issue to be tried on four of the five elements set out in *Cognos*.

[22] On the first element of duty, the *Hercules* indicia of reasonable reliance must be borne in mind. In general, the relationship between the government and the governed in respect of policy matters is not one of individual proximity. However, consistent with sections 3 [as am. by S.C. 2001, c. 4, s. 36] and 10 [as am. *idem*, s. 40] of the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 [s. 1 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21)] which make the Crown liable for the damages for

destinataire. Comme il ressort de l’arrêt *Hercules*, où la Cour suprême a appliqué le critère formulé dans *Anns c. Merton*, ce « lien spécial » existe à première vue lorsque le destinataire s’y est fié d’une manière raisonnable dans les circonstances. Cinq indices généraux de confiance raisonnable sont exposés dans l’arrêt *Hercules* (au paragraphe 43) :

- (1) Le défendeur avait directement ou indirectement un intérêt financier dans l’opération visée par la déclaration.
- (2) Le défendeur était un professionnel ou une personne possédant des aptitudes, une capacité de discernement ou des connaissances particulières.
- (3) Le conseil ou le renseignement a été donné dans le cours des affaires du défendeur.
- (4) Le renseignement ou le conseil a été donné délibérément, et non dans le cadre d’un événement social.
- (5) Le renseignement ou le conseil a été donné en réponse à une question précise.

[20] En outre, il ressort de l’affaire *Hercules* que l’obligation *prima facie* qui résulte de la confiance raisonnable prévisible peut être annihilée par des considérations de principe lorsque, par exemple, des questions de responsabilité indéterminée se posent à l’égard des faits de l’espèce. Ainsi, si le comportement constitue une décision de politique lorsqu’il est question de responsabilité du gouvernement, il peut ne pas entraîner de responsabilité. La responsabilité délictuelle n’est imposée que si le comportement survient pendant la mise en œuvre opérationnelle de la politique (*Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228).

[21] Les appelants en l’espèce n’ont pas démontré l’existence d’une véritable question à trancher suivant quatre des cinq indices énoncés dans *Cognos*.

[22] Il faut garder à l’esprit la confiance raisonnable, indice exposé dans *Hercules*, relativement au premier élément de l’obligation. Règle générale, le lien entre le gouvernement et les gouvernés dans le cadre de considérations de politique n’est pas caractérisé par une grande proximité sur le plan individuel. Cependant, suivant les articles 3 [mod. par L.C. 2001, ch. 4, art. 36] et 10 [mod., *idem*, art. 40] de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, L.R.C.

which it would be liable “if it were a person”, it is possible in appropriate circumstances for a tort duty to be owed by government officials to furnish non-negligent information, when a duty of care with respect to representations would ordinarily arise.

[23] For example, in *Spinks v. Canada*, [1996] 2 F.C. 563 (C.A.), a public service employer was found liable in tort based on its negligent provision of information to an employee concerning his pension options (see also *Gauthier v. Canada (Attorney General)* (2000), 225 N.B.R. (2d) 211 (C.A.); *Luo v. Canada (Attorney General)* (1997), 33 O.R. (3d) 300 (Div. Ct.)). In other cases, municipalities have been found liable for the negligent advice provided by their employees to persons inquiring about zoning restrictions or other regulations (see *Gadutsis et al. v. Milne et al.*, [1973] 2 O.R. 503 (H.C.); *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River* (1969), 4 D.L.R. (3d) 155 (B.C.C.A.); *H.L. & M. Shoppers Ltd. et al. v. Town of Berwick et al.* (1977), 28 N.S.R. (2d) 229 (S.C.T.D.); *Jung et al. v. District of Burnaby et al.* (1978), 91 D.L.R. (3d) 592 (B.C.S.C.); *Bell et al. v. City of Sarnia* (1987), 59 O.R. (2d) 123 (H.C.J.)). Tort duties have also been recognized in diverse other contexts in which employees of government agencies or authorities negligently provided incorrect advice or misleading representations: see *Fletcher v. Manitoba Public Insurance Co.*, [1990] 3 S.C.R. 191; *Hodgins v. Hydro-Electric Commission of the Township of Nepean*, [1972] 3 O.R. 332 (Co. Ct.), revd re no negligence (1976), 10 O.R. (2d) 713 (C.A.), affd [1976] 2 S.C.R. 501; *Moin v. Blue Mountains (Town)* (2000), 13 M.P.L.R. (3d) 1 (Ont. C.A.); *Granitile Inc. v. Canada* (1998), 41 C.L.R. (2d) 115 (Ont. Gen. Div.); *Sevidal et al. v. Chopra et al.* (1987), 64 O.R. (2d) 169 (H.C.J.); *Halifax (Regional Municipality) v. David* (2003), 216 N.S.R. (2d) 325 (S.C.), affd re: negligent misrepresentation (2004), 228 N.S.R. (2d) 91 (C.A.).

[24] In this case, however, no duty of care arises. As the motions Judge correctly found, no special

(1985), ch. C-50 [art. 1 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21)], qui disposent qu'en matière de responsabilité, l'État est « assimilé à une personne », des représentants du gouvernement pourraient être astreints, lorsque les circonstances le justifient, à l'obligation en responsabilité délictuelle de fournir des renseignements non négligents lorsqu'une obligation de diligence relative aux déclarations s'impose normalement.

[23] Par exemple, dans *Spinks c. Canada*, [1996] 2 C.F. 563 (C.A.), un employeur de la fonction publique a encouru une responsabilité délictuelle parce qu'il a fourni de façon négligente à un employé des renseignements sur ses options de pension (se reporter aussi à *Gauthier c. Canada (Procureur général)* (2000), 225 R.N.-B. (2^e) 211 (C.A.), et à *Luo v. Canada (Attorney General)* (1997), 33 O.R. (3d) 300 (C. div.)). Dans d'autres affaires, des municipalités ont été tenues responsables des conseils négligents que leurs employés ont prodigué à des personnes se renseignant au sujet des restrictions en matière de zonage ou d'autres règlements (se reporter à *Gadutsis et al. v. Milne et al.*, [1973] 2 O.R. 503 (H.C.); *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River* (1969), 4 D.L.R. (3d) 155 (C.A.C.-B.); *H.L. & M. Shoppers Ltd. et al. v. Town of Berwick et al.* (1977), 28 N.S.R. (2d) 229 (C.S. 1^{re} inst.); *Jung et al. v. District of Burnaby et al.* (1978), 91 D.L.R. (3d) 592 (C.S.C.-B.); *Bell et al. v. City of Sarnia* (1987), 59 O.R. (2d) 123 (H.C.J.)). Une responsabilité délictuelle a aussi été imposée dans divers autres contextes où des employés d'organismes ou d'autorités gouvernementaux ont prodigué de façon négligente des conseils erronés ou fait des déclarations trompeuses : *Fletcher c. Société d'assurance publique du Manitoba*, [1990] 3 R.C.S. 191; *Hodgins v. Hydro-Electric Commission of the Township of Nepean*, [1972] 3 O.R. 332 (C. c.), inf. décision d'absence de négligence (1976), 10 O.R. (2d) 713 (C.A.), confirmé [1976] 2 R.C.S. 501; *Moin v. Blue Mountains (Town)* (2000), 13 M.P.L.R. (3d) 1 (C.A. Ont.); *Granitile Inc. v. Canada* (1998), 41 C.L.R. (2d) 115 (Div. gén. Ont.); *Sevidal et al. v. Chopra et al.* (1987), 64 O.R. (2d) 169 (H.C.J.); *Halifax (Regional Municipality) v. David* (2003), 216 N.S.R. (2d) 325 (C.S.), confirmé quant à une déclaration inexacte faite par négligence (2004), 228 N.S.R. (2d) 91 (C.A.).

[24] Aucune obligation de diligence ne s'impose toutefois en l'espèce. Comme le juge des requêtes l'a

relationship of proximity and reliance is present on the facts of this case. There were no personal, specific representations of fact made to these particular appellants upon which they could reasonably have relied. The printed documentation and information given to them was merely general material for them to use in making an application for immigrant status. As the motions Judge observed, it is not correct to say that someone [at paragraph 25] “who picks up a brochure or reads a poster at the High Commission is a ‘neighbour’” and is owed a duty as a result. More is required. The information given to the appellants contained no guarantees of work, nor of guaranteed success in the licensing procedure, nor that any particular assistance would be forthcoming. The statement that Mr. Premakumaran would “have no trouble finding a job” was made by his brother, not a counter clerk at the High Commission, as found by the motions Judge. There is no evidence of any special relationship that could be relied on to support a duty in this case.

[25] As for element (2) from *Cognos*, the material given to the appellants has not been shown to raise a genuine issue that it is “untrue, inaccurate or misleading”, even though the appellants may, on the basis of it, have actually been led to believe that the conditions in Canada were rosier than they really were.

[26] With respect to element (3), there is no evidence of any negligence by any government official in the preparation of the documentation nor in the oral information provided to the appellants. While the list of needed jobs that included the accountant category may not have been completely up to date, as alleged by the plaintiffs, it has not been shown that there is a genuine issue as to whether it was negligent to use that list.

[27] As to element (4), even if there was a genuine issue raised above, there is doubt whether there was

conclu à juste titre, aucun lien spécial de proximité et de confiance ne s’applique dans les faits de l’espèce. Aucune assertion de fait personnelle ou particulière sur laquelle les appelants auraient pu raisonnablement se fier n’a été avancée. La documentation et les renseignements écrits qui leur ont été fournis ne constituaient que des documents généraux leur permettant de demander le statut d’immigrant. Comme le juge des requêtes l’a fait remarquer, nul ne peut affirmer que quiconque [au paragraphe 25] « prend une brochure ou lit une affiche au haut-commissariat est un “voisin” » et a donc droit de bénéficier d’une obligation. Cela ne suffit pas. Les renseignements qui ont été communiqués aux appelants ne contenaient aucune garantie de travail. En outre, rien n’indiquait qu’ils réussiraient le processus d’octroi d’agrément ou qu’ils bénéficieraient d’une aide particulière. Comme le juge des requêtes l’a constaté, le frère de M. Premakumaran a déclaré que ce dernier n’aurait [TRADUCTION] « pas de difficulté à se trouver un emploi », pas un commis au comptoir du haut-commissariat. Aucun élément de preuve ne démontre en l’espèce l’existence d’un lien spécial qui pourrait être invoqué à l’appui d’une obligation.

[25] Pour ce qui est de la deuxième condition énoncée dans *Cognos*, on n’a pas démontré que les documents remis aux appelants soulèvent une véritable question quant à savoir s’ils constituent une déclaration « fausse, inexacte ou trompeuse », bien que les appelants aient pu se fonder sur ceux-ci pour croire que les conditions aux Canada étaient plus attrayantes qu’elles ne l’étaient en réalité.

[26] En ce qui a trait à la troisième condition, il n’existe aucune preuve que le représentant du gouvernement chargé de la préparation des documents ou de la communication orale des renseignements a agi avec négligence. Bien que la liste d’emplois à combler, qui comprenait des postes en comptabilité, puisse ne pas avoir été à jour, comme les demandeurs le prétendent, ils n’ont pas établi qu’il y a une véritable question quant à savoir si l’utilisation de cette liste constitue de la négligence.

[27] Pour ce qui est de la quatrième condition, même si on avait estimé précédemment qu’une véritable

sufficient actual reliance on the information given by the government to the appellants, for this information to be held to have been the cause of their coming to Canada. While the information certainly may have influenced the appellants' decision, they visited Canada, they spoke to relatives and other people about Canada, they consulted an employment agency, and they had other family and security reasons to come to Canada, in addition to finding work in the accounting field. The causal role of the representations in question has not been established sufficiently to raise a genuine issue. (See *Farzam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1659, at paragraph 88.)

[28] The appeal will be dismissed.

NADON J.A.: I agree.

EVANS J.A.: I agree.

question avait été soulevée, on peut douter que les appelants se soient réellement fiés aux renseignements que le gouvernement leur a transmis, au point de pouvoir conclure qu'ils sont venus au Canada sur le fondement de ces renseignements. Bien que les renseignements aient certainement pu influencer sur leur décision, les appelants ont visité le Canada, ils ont parlé à leurs parents et à d'autres citoyens du Canada, ils se sont adressés à un bureau de placement et, outre le fait de se trouver un emploi en comptabilité, ils avaient d'autres raisons familiales et de sécurité d'immigrer au Canada. Le rôle causal des déclarations en cause n'a pas été établi de façon assez convaincante pour que se soulève une véritable question (se reporter à *Farzam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1659, au paragraphe 88).

[28] L'appel sera rejeté.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE EVANS, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.