

IMM-6273-12  
2013 FC 964

IMM-6273-12  
2013 CF 964

**Ambreen Nauman** (*Applicant*)

**Ambreen Nauman** (*demanderesse*)

v.

c.

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

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

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

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

Federal Court, Annis J.—Toronto, July 15; Ottawa, September 19, 2013.

Cour fédérale, juge Annis—Toronto, 15 juillet; Ottawa, 19 septembre 2013.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent Residents — Federal skilled workers — Judicial review of visa officer's decision refusing application for permanent residence in Canada in federal skilled worker category — Applicant, applying as physiotherapist under National Occupation Code (NOC) 3142 — Providing supporting documentation regarding academic background, work experience — Visa officer deciding applicant not adequately demonstrating having minimum of one year's work experience in listed occupation — Noting in computer system that list of duties provided matching NOC description of physiotherapist's duties almost verbatim; having concerns about authenticity of documentation from applicant's previous employer — Officer not sending applicant fairness letter — Whether visa officer denying procedural fairness in failing to provide applicant with opportunity to address concerns; whether reaching unreasonable decision based on documentation produced — Visa officer's decision appearing to rely not only on insufficiency of materials provided but explicit reference to authenticity of documentation, credibility of applicant — Question of fairness thus in play — In context of present matter, duty arising on officer to explain why not exercising discretion to ensure applicant's documents accurately reflecting qualifications thereof — While visa officer having discretion to seek or not to seek more information from applicant, once officer finding lack of credibility or bad faith on part of applicant, duty of fairness arising to determine whether any explanation for provision by applicant of documents raising issues of authenticity — Officer failing to provide reasons for not seeking further information from applicant confirming no error in application made — Officer also not providing applicant opportunity to respond to conclusions applicant not credible — Breach of procedural fairness thus occurring — Application allowed.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) — La demanderesse a fait une demande à titre de physiothérapeute en vertu du code 3142 de la Classification nationale des professions (CNP) — Elle a fourni des documents à l'appui de sa formation universitaire et de son expérience professionnelle — L'agent des visas a décidé que la demanderesse n'avait pas démontré de façon satisfaisante qu'elle comptait au moins une année d'expérience de travail au poste mentionné — L'agent des visas a inscrit dans le système informatisé que la liste des tâches fournies correspondait presque textuellement à la description des fonctions des physiothérapeutes figurant dans la CNP; il avait des réserves au sujet de l'authenticité des documents provenant de l'employeur précédent de la demanderesse — L'agent n'a pas envoyé à la demanderesse de lettre relative à l'équité — Il s'agissait de savoir si l'agent des visas a manqué à l'équité procédurale en ne donnant pas à la demanderesse la possibilité de dissiper ses doutes; si l'agent des visas a rendu une décision déraisonnable compte tenu des documents qui lui avaient été présentés — La décision de l'agent des visas ne semble pas uniquement fondée sur le caractère insuffisant des documents, mais il y est fait explicitement référence à « l'authenticité » des documents et donc à la crédibilité de la demanderesse — La question de l'équité doit par conséquent se poser — Dans les circonstances de l'espèce, l'agent était tenu d'expliquer pourquoi il n'avait pas exercé son pouvoir discrétionnaire de vérifier que les documents de la demanderesse rendaient compte de ses qualifications avec exactitude — L'agent a omis de donner les motifs pour lesquels il n'avait pas cherché à obtenir des renseignements supplémentaires auprès de la demanderesse pour confirmer qu'il n'y avait pas eu d'erreur dans sa demande — L'agent n'a pas donné non plus à la demanderesse la possibilité de dissiper les doutes qu'il entretenait quant à sa crédibilité — Il y a donc eu manquement à l'équité procédurale — Demande accueillie.*

This was an application for judicial review of a decision refusing the applicant's application for permanent residence in Canada in the federal skilled worker category. The applicant, Pakistani, applied to immigrate under National Occupation Code (NOC) 3142 as a physiotherapist. She provided supporting documentation regarding her academic background and work experience. The visa officer assessing the applicant's experience against the NOC description decided that the applicant had not adequately demonstrated that she had the minimum of one year's work experience in this listed occupation. The visa officer noted in the Computer Assisted Immigration Processing System (CAIPS) that the list of duties provided matched the NOC description of a physiotherapist's duties almost verbatim and also noted that he had concerns about the authenticity of the documentation from her previous employer. However, he did not send a fairness letter informing the applicant of this concern and denied the application. In the refusal letter, he stated that the list of duties carried out did not demonstrate that the applicant had performed all of the essential duties and a substantial number of the main duties of the NOC.

The issues were whether the visa officer denied procedural fairness in failing to provide the applicant with an opportunity to address his concerns and whether he came to an unreasonable decision based on the documentation before him.

*Held*, the application should be allowed.

The visa officer's decision appeared to rely not only upon insufficiency of the materials provided, but explicit reference to the "authenticity" of the documentation and thereby the credibility of the applicant. The question of fairness was thus in play in that an adverse credibility finding should be considered in the context of the visa officer's discretion whether to question the applicant to verify that the NOC accurately describes the applicant's experience. In this case, the educational documentation included in the application demonstrated that the applicant had many years of education as a physiotherapist and was a member in good standing with the Association of Physiotherapists. There was no issue with the authenticity of the documents containing this information. Therefore, the application included sufficient and probative information to raise a serious question as to whether the applicant's application accurately described her experience despite failing to particularize the NOC requirements. The duty to give reasons is highly contextual. In this matter, the context was such that a duty arose on the officer to explain why he would not exercise his discretion to ensure the

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision qui a rejeté la demande de résidence permanente au Canada au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) présentée par la demanderesse. La demanderesse, pakistanaise, a présenté une demande d'immigration en tant que physiothérapeute, code 3142 de la Classification nationale des professions (CNP). Elle a fourni des documents à l'appui de sa formation universitaire et de son expérience professionnelle. L'agent des visas qui a évalué l'expérience de la demanderesse à la lumière de la description de la CNP a conclu que la demanderesse n'avait pas démontré de façon satisfaisante qu'elle comptait au moins une année d'expérience de travail au poste mentionné. L'agent des visas a inscrit dans les notes du Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (STIDI) que la liste des tâches fournies correspondait presque textuellement à la description des fonctions des physiothérapeutes figurant dans la CNP et a également précisé qu'il avait des réserves au sujet de l'authenticité des documents provenant de son employeur précédent. Il n'a cependant pas envoyé de lettre relative à l'équité pour informer la demanderesse de ces préoccupations et a refusé la demande. Dans la lettre de refus, il a expliqué que la liste des tâches effectuées par la demanderesse ne montrait pas que celle-ci avait exercé toutes les fonctions essentielles et une partie appréciable des fonctions principales décrites dans la CNP.

Les questions étaient celles de savoir si l'agent des visas a manqué à l'équité procédurale en ne donnant pas à la demanderesse la possibilité de dissiper ses doutes et s'il a rendu une décision déraisonnable compte tenu des documents qui lui avaient été présentés.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

La décision de l'agent des visas ne semble pas uniquement fondée sur le caractère insuffisant des documents : il y est fait explicitement référence à « l'authenticité » des documents et donc à la crédibilité de la demanderesse. La question de l'équité devait donc se poser, en ce sens que l'examen d'une conclusion défavorable quant à la crédibilité devrait tenir compte du fait que l'agent des visas avait le pouvoir discrétionnaire d'interroger ou non la demanderesse afin de vérifier si la description de la CNP décrivait son expérience de travail avec exactitude. En l'espèce, les documents relatifs aux études compris dans la demande montraient que la demanderesse avait fait de nombreuses années d'études pour devenir physiothérapeute et qu'elle était membre en règle de l'association des physiothérapeutes. L'authenticité des documents contenant ces renseignements ne soulevait pas de doute. La demande contenait suffisamment de renseignements probants pour soulever la question grave de savoir si la demande décrivait avec exactitude l'expérience de travail de la demanderesse, même si elle ne précisait pas en quoi elle répondait aux exigences de la CNP. L'obligation de motiver la

applicant's documents accurately reflected her qualifications. In light of the circumstances of this case and in light of the purpose of the legislation, a duty arose on the visa officer to give reasons why he would not make discretionary inquiries.

While a visa officer has discretion to seek or not to seek more information from the applicant, once the officer finds a lack of credibility or bad faith on the part of the applicant, the situation changes. In such circumstances, where the visa officer has specifically referred to authenticity issues as being a factor in his decision to deny an applicant eligibility to the federal skilled workers program and other evidence suggests that there may have been some misunderstanding of what was required, there is a duty of fairness to determine whether there was any explanation for the applicant providing documents that raised issues of authenticity. Were a reasonable explanation provided to the issue of the authenticity of the documents, the visa officer would not have any reason not to seek further information regarding the applicant's qualifications in further particulars. The further information supplied may have resulted in the visa officer accepting the applicant's application.

In conclusion, the officer failed to provide reasons for not seeking further information from the applicant confirming no error in her application had been made. He also did not provide the applicant an opportunity to respond to his conclusions that she was not credible because she had provided inauthentic documents. For these reasons, a breach of procedural fairness occurred in this case.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, s. 72(1).

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Hassani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1283, [2007] 3 F.C.R. 501.

décision dépend fortement du contexte. Dans les circonstances de l'espèce, l'agent était tenu d'expliquer pourquoi il n'avait pas exercé son pouvoir discrétionnaire de vérifier que les documents de la demanderesse rendaient compte de ses qualifications avec exactitude. Compte tenu des circonstances de l'espèce et à la lumière de l'objet de la loi, l'agent des visas était tenu de fournir les motifs expliquant pourquoi il n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire d'obtenir des éclaircissements.

Bien qu'un agent des visas ait le pouvoir discrétionnaire de demander, ou non, des renseignements supplémentaires au demandeur, la situation est tout autre lorsque l'agent décèle un manque de crédibilité ou de la mauvaise foi chez le demandeur. En pareilles circonstances, où l'agent des visas a précisé que les doutes quant à l'authenticité comptaient parmi les facteurs ayant influé sur sa décision de refuser l'admissibilité à un demandeur au Programme des travailleurs qualifiés (fédéral) et où d'autres éléments de preuve laissent penser qu'il aurait pu y avoir un malentendu quant aux exigences à respecter, l'obligation d'agir équitablement lui imposait de déterminer s'il y avait une explication au fait que la demanderesse avait fourni des documents dont l'authenticité soulevait des doutes. Si une explication raisonnable avait été obtenue à la question de l'authenticité des documents, l'agent des visas n'aurait eu aucune raison de ne pas chercher à obtenir des renseignements plus détaillés au sujet des qualifications de la demanderesse. Les renseignements supplémentaires obtenus auraient pu amener l'agent des visas à accepter la demande sollicitée par la demanderesse.

En conclusion, l'agent a omis de donner les motifs pour lesquels il n'avait pas cherché à obtenir des renseignements supplémentaires auprès de la demanderesse pour confirmer qu'il n'y avait pas eu d'erreur dans sa demande. Il n'a pas donné non plus à la demanderesse la possibilité de dissiper les doutes qu'il entretenait quant à sa crédibilité parce qu'elle avait présenté des documents non authentiques. Pour ces motifs, il y a eu manquement à l'équité procédurale.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 72(1).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION APPLIQUÉE :

*Hassani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1283, [2007] 3 R.C.F. 501.

## DISTINGUISHED:

*Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 571; *Kamchibekov v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1411; *Obeta v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1542, 424 F.T.R. 191.

## CONSIDERED:

*Patel v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCA 55, 23 Imm. L.R. (3d) 161.

## REFERRED TO:

*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Sanif v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2010 FC 115, 88 Imm. L.R. (3d) 116.

## AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. Operational Bulletin 120, “Federal Skilled Worker (FSW) Applications – Procedures for Visa Offices, June 15, 2009, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/bulletins/2009/ob120.asp>>.

APPLICATION for judicial review of a visa officer’s decision refusing the applicant’s application for permanent residence in Canada in the federal skilled worker category. Application allowed.

## APPEARANCES

*Max Chaudhary* for applicant.  
*Asha Gafar* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

*Chaudhary Law Office*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

[1] ANNIS J.: This is an application for judicial review, pursuant to subsection 72(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, of a decision refusing the applicant’s application for permanent residence in Canada in the federal skilled worker category.

## DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

*Patel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 571; *Kamchibekov c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1411; *Obeta c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1542.

## DÉCISION EXAMINÉE :

*Patel c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CAF 55.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Sanif c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CF 115.

## DOCTRINE CITÉE

Citoyenneté et Immigration Canada. Bulletin opérationnel 120, « Demandes de travailleurs qualifiés (fédéral) – Procédures aux bureaux des visas, 15 juin 2009, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/bulletins/2009/bo120.asp>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire d’une décision d’un agent des visas qui a rejeté la demande de résidence permanente au Canada au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) présentée par la demanderesse. Demande accueillie.

## ONT COMPARU

*Max Chaudhary* pour la demanderesse.  
*Asha Gafar* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Chaudhary Law Office*, Toronto, pour la demanderesse.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE ANNIS : La Cour est saisie d’une demande de contrôle judiciaire, conformément au paragraphe 72(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, de la décision par laquelle a été rejetée la demande de résidence permanente au

[2] The applicant is requesting an order of *certiorari* quashing the negative decision and an order of *mandamus* compelling the respondent to reconsider her application.

#### Background

[3] Ms. Nauman is a Pakistani national. She applied to immigrate as a federal skilled worker under National Occupation Code (NOC) 3142, Physiotherapist, on October 14, 2010. She provided her University of Karachi B.Sc. and M.Sc. transcripts, her membership certification in the Pakistan Physiotherapy Society, and documentation from the Ashfaq Memorial Hospital in Karachi indicating that she had worked there as a Senior Physiotherapist from July 2002 to July 2009 and listing her duties as a physiotherapist.

[4] Her application was provisionally approved by the Citizenship and Immigration Canada (CIC) office in Sydney, Nova Scotia, which forwarded it to the High Commissions in Islamabad, Pakistan and London, U.K.

[5] The visa officer in London assessed the applicant's experience against the NOC description, and decided that Ms. Nauman had not adequately demonstrated that she had the minimum of one year's work experience in this listed occupation. The visa officer recorded in the Computer Assisted Immigration Processing System (CAIPS) notes that the list of duties provided matched the NOC description of a physiotherapist's duties almost verbatim. He also noted that he had concerns about the authenticity of the documentation from Ashfaq Memorial Hospital, given that the salary certificate, contract, and reference letter were in the same format although dated eight years apart, and that the letterhead was pixelated. However, he did not send a fairness letter informing the applicant of this concern. He denied the application. In the refusal letter, he stated that this was because the list of duties carried out did not demonstrate

Canada au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) présentée par la demanderesse.

[2] La demanderesse demande une ordonnance de *certiorari* annulant la décision défavorable et une ordonnance de *mandamus* enjoignant au défendeur de réexaminer sa demande.

#### Contexte

[3] M<sup>me</sup> Nauman est une ressortissante pakistanaise. Le 14 octobre 2010, elle a présenté une demande d'immigration au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) en tant que physiothérapeute, code 3142 de la Classification nationale des professions (CNP). Elle a fourni ses relevés de notes du baccalauréat et de la maîtrise de l'université de Karachi, un certificat attestant son appartenance à la Société de physiothérapie du Pakistan, et des documents de l'Ashfaq Memorial Hospital à Karachi indiquant qu'elle a travaillé à l'hôpital en tant que physiothérapeute principale de juillet 2002 à juillet 2009 et faisant l'énumération de ses tâches de physiothérapeute.

[4] Le bureau de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) de Sydney (Nouvelle-Écosse) a provisoirement approuvé sa demande et l'a transmise aux hauts-commissariats à Islamabad, au Pakistan et à Londres (Royaume-Uni).

[5] L'agent des visas à Londres a évalué l'expérience de la demanderesse à la lumière de la description de la CNP, et il a conclu que M<sup>me</sup> Nauman n'avait pas démontré de façon satisfaisante qu'elle comptait au moins une année d'expérience de travail au poste mentionné. L'agent des visas a inscrit dans les notes du Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (STIDI) que la liste des tâches fournies correspondait presque textuellement à la description des fonctions des physiothérapeutes figurant dans la CNP. Il a également précisé qu'il avait des réserves au sujet de l'authenticité des documents provenant de l'Ashfaq Memorial Hospital, parce que le certificat de salaire et le contrat étaient du même format que la lettre de recommandation, même s'ils avaient été rédigés à huit années d'intervalle selon les dates y figurant, et parce que l'en-tête laissait apparaître des pixels visibles. Il n'a

that the applicant had performed all of the essential duties and a substantial number of the main duties of the NOC.

#### Issues

[6] The issues are:

- Did the visa officer deny procedural fairness in failing to provide the applicant with an opportunity to address his concerns?
- Did the visa officer come to an unreasonable decision based on the documentation before him?

#### Standard of review

[7] Where jurisprudence has already determined the standard of review applicable to a particular issue, the reviewing court may adopt that standard (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 90, at paragraph 57). As noted in *Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 571 (*Patel*), at paragraphs 18 and 19 and in *Kamchibekov v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1411 (*Kamchibekov*), at paragraphs 12 and 13, it has been established that while questions of procedural fairness are reviewable on a standard of correctness, a visa officer's determination on eligibility under the federal skilled worker class is a question of mixed fact and law and is reviewable on a standard of reasonableness.

#### Analysis

*Did the visa officer deny procedural fairness in failing to provide the applicant with an opportunity to address his concerns?*

- (i) What constitutes the decision?

[8] There are two preliminary issues to be considered before the analysis of the issue of procedural fairness

cependant pas envoyé de lettre relative à l'équité pour informer la demanderesse de ces préoccupations. Il a refusé la demande. Dans la lettre de refus, il a expliqué que la liste des tâches effectuées par la demanderesse ne montrait pas que celle-ci avait exercé toutes les fonctions essentielles et une partie appréciable des fonctions principales décrites dans la CNP.

#### Questions en litige

[6] Les questions en litige sont les suivantes :

- L'agent des visas a-t-il manqué à l'équité procédurale en ne donnant pas à la demanderesse la possibilité de dissiper ses doutes?
- L'agent des visas a-t-il rendu une décision déraisonnable compte tenu des documents qui lui avaient été présentés?

#### Norme de contrôle applicable

[7] Lorsque la norme de contrôle applicable à une question donnée a déjà été déterminée par les tribunaux, la cour de révision peut adopter cette norme (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 57). Comme il a été mentionné dans la décision *Patel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 571 (*Patel*), aux paragraphes 18 et 19, et dans la décision *Kamchibekov c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1411 (*Kamchibekov*), aux paragraphes 12 et 13, il est établi que si les questions d'équité procédurale sont évaluées au regard de la norme de la décision correcte, la norme de contrôle qui s'applique à la décision de l'agent des visas concernant l'admissibilité au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral), une question mixte de fait et de droit, est celle de la décision raisonnable.

#### Analyse

*L'agent des visas a-t-il manqué à l'équité procédurale en ne donnant pas à la demanderesse la possibilité de dissiper ses doutes?*

- i) En quoi consiste la décision?

[8] Il convient d'examiner deux questions préliminaires avant de procéder à l'analyse de la question de

can be conducted. The first is what document constitutes the impugned decision. The applicant argues that the decision provided to her by way of letter dated May 9, 2012 is significantly different from the reasons recorded in the CAIPS notes. The letter states only that the “main duties ... listed do not indicate that you performed the actions described in the lead statement of the NOC”.

[9] The notes repeat the point of the insufficiency of the description of duties, but thereafter spell out two reasons underlying the decision: firstly, that the information submitted was insufficient because the main duties listed on Schedule 3 and the work experience description from the employer had been copied almost verbatim from NOC 3142; and secondly, that the visa officer had concerns about the “authenticity” of the documents submitted given the pixelation of letterhead and format of documents signed by the same person eight years apart, which I would describe as credibility factors.

[10] I agree with the applicant that the CAIPS notes represent “the decision” for the purposes of consideration in this application, which includes reference to both sufficiency and credibility as factors related to its rejection. See *Sanif v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2010 FC 115, 88 Imm. L.R. (3d) 116.

(ii) What is the content of the duty to act fairly?

[11] A second and more complicated preliminary issue is the distinction argued by the parties between a “sufficient” description of the applicant’s work experience and the “authenticity”, or what I would call the credibility and reliability aspects, of the supporting documentation provided. The answer to this question appears to turn on the content of the duty to act fairly of the visa officer.

[12] The respondent submits that there is no distinction in result between “sufficiency” and “authenticity” and relies on the decision of *Obeta v. Canada (Citizenship*

*l'équité procédurale*. La première est de savoir quel document constitue la décision contestée. La demanderesse affirme que la décision qui lui a été transmise dans une lettre datée du 9 mai 2012 diffère beaucoup des motifs inscrits dans les notes du STIDI. Il est seulement écrit dans la lettre que [TRADUCTION] « l'énumération des principales fonctions ne montre pas que vous exercez l'ensemble des tâches figurant dans l'énoncé principal de la CNP ».

[9] Le motif de la description insuffisante des tâches est également mentionné dans les notes, suivi de deux raisons invoquées à l'appui de la décision : premièrement, les renseignements fournis étaient insuffisants, car les fonctions principales énumérées à l'annexe 3 et la description de l'expérience de travail fournie par l'employeur avaient été reprises presque textuellement de la CNP 3142; deuxièmement, l'agent des visas avait des doutes quant à « l'authenticité » des documents soumis compte tenu des pixels apparents dans l'en-tête et du format des documents signés par la même personne à huit années d'intervalle, que je décrirais comme des questions de crédibilité.

[10] Je conviens avec la demanderesse que les notes du STIDI constituent « la décision » visée par la présente demande, lesquelles font état du caractère suffisant et de la crédibilité comme facteurs liés au refus de la demande de résidence permanente. Voir *Sanif c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CF 115.

ii) Quel est le contenu de l'obligation d'agir équitablement?

[11] La deuxième question préliminaire, plus complexe, est celle de la distinction que font les parties entre une description « suffisante » de l'expérience de travail de la demanderesse et « l'authenticité », ou ce que j'appellerais les aspects liés à la crédibilité et à la fiabilité, des pièces justificatives soumises. La réponse à cette question semble axée sur l'obligation d'agir équitablement de l'agent des visas.

[12] Le défendeur affirme qu'il n'y a en fait aucune distinction entre le « caractère suffisant » et « l'authenticité », invoquant la décision *Obeta c. Canada*

and *Immigration*), 2012 FC 1542, 424 F.T.R. 191 (*Obeta*), in particular at paragraph 25 as follows:

As explained earlier, the burden of providing sufficient information rests on the applicant, and where the Officer's concerns arise directly from the requirements of the Act or its Regulations, there is no duty on the Officer to raise doubts or concerns with the applicant (*Kaur v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 442 at para 11, [2010] FCJ No 587 (QL) [*Kaur*]; *Hassani*, above, at para 24). Also, and contrary to the applicant's submission, there is no such absolute duty on the Officer where the application, on its face, is void of credibility. In terms of sufficient information, the onus will not shift on the Officer simply on the basis that the application is "complete". The applicant has the burden to put together an application that is not only "complete" but relevant, convincing and unambiguous (*Singh v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* 2012 FC 526, [2012] FCJ No 548; *Kamchibekov*, above, at para 26). Despite the distinction that the applicant attempts to make between sufficiency and authenticity, the fact of the matter is that a complete application is in fact insufficient if the information it includes is irrelevant, unconvincing or ambiguous. [Emphasis added.]

[13] The facts in *Obeta* were different from this matter inasmuch as the applicant's description of his work experience would have been sufficient but for findings mentioned at paragraph 7 of the decision that the supporting letters were determined by the visa officer to be "not credible and was likely fabricated for immigration purposes", i.e. similar to not being authentic.

[14] In contradistinction to *Obeta*, I would differentiate between the situation of rejecting information relating to its insufficiency or inadequacy, which would also include irrelevant, unconvincing, and even ambiguous information, versus information not considered to be credible or authentic. In the latter circumstances, the case is really being made against the complainant. In this the issue is infused with moral implications i.e. mendacity, fraudulent documents etc., and is not merely about the information submitted *per se*. I would think that in these latter circumstances it is incumbent on the visa

(*Citoyenneté et Immigration*), 2012 CF 1542 (*Obeta*), plus particulièrement le paragraphe 25, reproduit ci-après :

Comme il est expliqué précédemment, l'obligation de fournir des renseignements suffisants incombe au demandeur et, lorsque les préoccupations de l'agent découlent directement des exigences de la Loi ou de son règlement d'application, l'agent n'est nullement tenu de faire part de ses doutes ou de ses préoccupations au demandeur (*Kaur c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 442, au paragraphe 11, [2010] ACF n° 587 (QL) [*Kaur*]; décision *Hassani*, précitée, au paragraphe 24). En outre, contrairement à ce qu'avance le demandeur, l'agent n'a aucune obligation absolue de cette nature lorsque la demande est à première vue dénuée de crédibilité. En ce qui concerne le caractère suffisant des renseignements, ce n'est pas simplement parce que la demande est « complète » que l'obligation sera transférée à l'agent. Le demandeur a l'obligation de présenter une demande qui non seulement est « complète », mais aussi pertinente, convaincante et sans ambiguïté (*Singh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* 2012 CF 526, [2012] ACF n° 548; décision *Kamchibekov*, précitée, au paragraphe 26). Malgré la distinction que tente d'établir le demandeur entre le caractère suffisant et l'authenticité des renseignements, il n'en demeure pas moins qu'une demande complète est, en réalité, insuffisante si les renseignements qu'elle renferme sont dénués de pertinence, non probants ou ambigus. [Non souligné dans l'original.]

[13] Les faits de l'affaire *Obeta* différaient de ceux de la présente affaire en ce sens que la description de l'expérience de travail du demandeur aurait été suffisante n'eût été les constatations énoncées au paragraphe 7 de la décision, selon lesquelles l'agent avait conclu que les lettres de soutien n'étaient pas crédibles et qu'elles avaient été fabriquées à des fins d'immigration, ce qui revient presque à affirmer qu'elles n'étaient pas authentiques.

[14] À la différence de l'affaire *Obeta*, j'établirais une distinction entre le fait de rejeter des renseignements en raison de leur caractère insuffisant ou inadéquat, ce qui comprendrait tout renseignement non pertinent, non convaincant et même ambigu, et le fait de rejeter des renseignements jugés non crédibles ou non authentiques. Dans ce dernier cas, c'est le plaignant lui-même qui est visé. Ainsi, la question comporte une dimension morale (mensonge, documents frauduleux, etc.) et ne concerne pas uniquement les renseignements fournis en soi. Je serais porté à penser que, dans ce dernier cas, il incombe

officer to advise the applicant of the concerns raised and provide an opportunity to respond.

[15] I recognize that the content of the duty of fairness of a visa officer is at the lower end of the spectrum, per *Patel v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCA 55, 23 Imm. L.R. (3d) 161, at paragraph 10:

As part of the duty of procedural fairness, the content of the duty to give reasons depends on the particular decision-making context to which the duty is being applied. The content of the duty of fairness owed by a visa officer when determining a visa application by an applicant in the independent category is located towards the lower end of the range.... [Emphasis added.]

[16] However, I believe the content of the duty of fairness in circumstances of a visa officer drawing adverse inferences relating to the applicant would be greater than the minimal standard, i.e. not limited to ensuring that the decision was not based on an erroneous finding of fact, made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before the decision maker. In the circumstances of a preliminary attribution of negative inferences about the applicant, I would expand the duty to act fairly to include providing an opportunity to respond.

[17] I believe this to be the reasoning of my colleague, Mr. Justice Mosley, in *Hassani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1283, [2007] 3 F.C.R. 501 (*Hassani*), at paragraphs 24 to 27, as follows:

Having reviewed the factual context of the cases cited above, it is clear that where a concern arises directly from the requirements of the legislation or related regulations, a visa officer will not be under a duty to provide an opportunity for the applicant to address his or her concerns. Where however the issue is not one that arises in this context, such a duty may arise. This is often the case where the credibility, accuracy or genuine nature of information submitted by the applicant in support of their application is the basis of the visa officer's concern, as was the case in *Rukmangathan*, and in *John [John v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)]* (2003), 26 Imm. L.R. (3d) 221 (F.C.T.D.) and *Cornea [Cornea v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)]* (2003), 30 Imm. L.R. (3D) 38 (F.C.) cited by the Court in *Rukmangathan*, above.

à l'agent des visas de faire part au demandeur de ses réserves et de lui fournir la possibilité de répondre.

[15] Je reconnais que le contenu de l'obligation d'agir équitablement d'un agent des visas se situe à l'extrémité inférieure du spectre, selon l'arrêt *Patel c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CAF 55, au paragraphe 10 :

Dans le devoir d'équité procédurale, l'obligation de motiver la décision dépend du contexte décisionnel particulier auquel se rapporte l'obligation. Le devoir d'équité auquel est astreint un agent des visas lorsqu'il décide d'une demande de visa présentée par un requérant de la catégorie indépendante se situe vers l'extrémité inférieure du registre. [Non souligné dans l'original.]

[16] Cependant, je crois que le degré d'équité exigé dans le cas où l'agent des visas tire des conclusions défavorables au sujet du demandeur serait plus élevé que la norme minimale, de sorte que l'on ne doit pas simplement s'assurer que la décision ne reposait pas sur une conclusion de fait erronée ou n'avait pas été tirée de façon abusive ou arbitraire sans égard aux éléments portés à la connaissance du décideur. Dans un contexte où des conclusions négatives ont été préalablement tirées au sujet du demandeur, j'élargirais l'étendue du devoir d'équité procédurale pour y inclure l'obligation de donner la possibilité de répondre.

[17] Il semble que mon collègue, le juge Mosley, a adopté le même raisonnement dans la décision *Hassani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1283, [2007] 3 R.C.F. 501 (*Hassani*), aux paragraphes 24 à 27 :

Il ressort clairement de l'examen du contexte factuel des décisions mentionnées ci-dessus que, lorsque les réserves découlent directement des exigences de la loi ou d'un règlement connexe, l'agent des visas n'a pas l'obligation de donner au demandeur la possibilité d'y répondre. Lorsque, par contre, des réserves surgissent dans un autre contexte, une telle obligation peut exister. C'est souvent le cas lorsque l'agent des visas a des doutes sur la crédibilité, l'exactitude ou l'authenticité de renseignements fournis par le demandeur au soutien de sa demande, comme dans *Rukmangathan*, ainsi que dans *John [John c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)]*, 2003 CFPI 257] et *Cornea [Cornea c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)]*, 2003 CF 972], deux décisions citées par la Cour dans *Rukmangathan*, précitée.

In the present case, the applicant argues that the officer erred in failing to put her concerns to the applicant, particularly with respect to her concern that he had no experience in “operation/admin/accounting/mgmt”, and that he had no English language ability.

The finding of the officer that the applicant had failed to show that he had experience in “operation/admin/accounting/mgmt” and therefore did not meet the qualification of maintenance/operations and account manager, is a finding based directly on the requirements of the legislation and regulations. The duty was on the applicant to demonstrate that he met the criteria of the occupation under which he had requested his assessment. The applicant was not required to be apprised of the officer’s concerns in this regard with respect to the evidence submitted.

With respect to the question of English language ability, as discussed below, the officer was required under the *Immigration Regulations, 1978* to conduct a language assessment of the applicant. In the present case the officer concluded that the applicant had no English language ability without conducting an assessment, despite the fact that the applicant had assessed himself as being able to speak English with difficulty and being able to read and write well. Other than referencing the fact that the interview had to be conducted with an interpreter, the CAIPS notes of the officer do not reveal how or why her conclusion that the applicant had “no English language ability” was reached. Furthermore, the notes of the officer make it clear that she did not apprise the applicant of her concerns in this regard.

[18] Although Mosley J. distinguishes between concerns arising directly from the legislation and otherwise, I think it may also be correctly stated as applying to an adverse inference relating personally to the applicant, which also engages the duty to act fairly.

[19] Accordingly, I would disagree with the submission of the respondent that there remains no distinction between the insufficiency of information and its authenticity. I also reject the suggestion that the legislation has somehow changed these requirements since *Hassani*. I believe that the applicable content of the duty of fairness in these matters prevents the drawing of a relevant adverse inference relating to the attributes of an individual that disqualifies the person from receiving a

En l’espèce, le demandeur prétend que l’agente a commis une erreur en omettant de lui faire part de ses réserves, en particulier de celle concernant le fait qu’il n’avait aucune expérience dans le domaine [TRADUCTION] « exploitation/administration/compatibilité/gestion » et le fait qu’il ne possédait aucune connaissance de l’anglais.

La conclusion de l’agente selon laquelle le demandeur n’avait pas démontré qu’il avait de l’expérience dans le domaine [TRADUCTION] « exploitation/administration/compatibilité/gestion » et que, en conséquence, il n’avait pas les qualités d’un directeur des comptes et de l’exploitation et de l’entretien d’immeubles est fondée directement sur les exigences de la loi et des règlements. Il incombait au demandeur de démontrer qu’il satisfaisait aux critères de la profession pour laquelle il avait demandé à être évalué. Il n’était pas nécessaire que le demandeur soit informé des réserves de l’agente concernant la preuve produite à cet égard.

En ce qui concerne la question de la connaissance de l’anglais, l’agente avait l’obligation, conformément au Règlement de 1978, d’effectuer une évaluation linguistique du demandeur, comme je l’expliquerai ci-dessous. L’agente a conclu en l’espèce, sans procéder à une telle évaluation, que le demandeur ne connaissait pas l’anglais, malgré le fait que celui-ci avait dit être capable de parler anglais difficilement, mais de lire et d’écrire cette langue correctement. Les notes de l’agente inscrites dans le STIDI mentionnent qu’un interprète avait dû assister à l’entrevue, mais non de quelle façon ou pour quelles raisons l’agente a conclu que le demandeur n’avait [TRADUCTION] « aucune connaissance de l’anglais ». En outre, il ressort clairement de ces notes que l’agente n’a rien dit au demandeur de ses réserves à cet égard.

[18] Même si le juge Mosley fait une distinction entre les réserves qui découlent directement des exigences de la loi et celles qui surgissent dans un autre contexte, j’estime qu’il pourrait également être juste d’affirmer que le fait de tirer une conclusion défavorable concernant le demandeur personnellement impose aussi le devoir d’agir équitablement.

[19] Par conséquent, je ne souscrirais pas à l’observation du défendeur selon laquelle il ne subsiste aucune distinction entre le caractère insuffisant des renseignements et leur authenticité. Je rejette également la suggestion selon laquelle la loi a en quelque sorte modifié ces exigences depuis la décision *Hassani*. J’estime qu’en raison du degré d’équité exigé en ces matières, on ne peut tirer une conclusion défavorable pertinente liée aux attributs d’une personne qui empêcherait celle-ci de

benefit without giving the person an opportunity to respond.

- (iii) Characterizing copying an NOC description as fraudulent conduct

[20] To further complicate matters, it would appear that there is a divergence of views in this Court on the characterization of a visa officer's conclusion that an applicant has copied verbatim an NOC description in his or her application.

[21] In *Kamchibekov*, cited above, Pinard J. dismissed a judicial review application as not being unreasonable, noting at paragraphs 19 to 21 that since the applicant's application was a virtual copy of the NOC tasks, as was his reference letter, the visa officer could not properly evaluate whether the applicant had the requisite work experience. I believe that this reasoning would be in harmony with *Hassani* and those cases which have followed it.

[22] It is important to note that in *Kamchibekov*, the Court did not treat the verbatim repetition of the NOC tasks as an issue of credibility of the applicant vis-à-vis the authenticity of the documentation filed. In addition, the visa officer did not provide the applicant with an opportunity to provide further information because a verbatim repetition of the NOC duties would not adequately describe the applicant's work.

[23] The Court in *Kamchibekov* did not consider, or at least refer to, *Patel*, cited above, which had been decided a few months earlier. In what appear to be identical or very similar facts, the Court had found that merely copying the NOC description was considered by the visa officer to be fraudulent, stating at paragraph 26 as follows:

However, the officer states that her concern is that the duties in the employment letter have been copied directly from the NOC description and that the duties in the experience letter are

se prévaloir d'un avantage sans lui offrir la possibilité de répondre.

- iii) Qualifier de conduite frauduleuse le fait d'avoir reproduit une description de la CNP

[20] Pour compliquer davantage les choses, il semblerait y avoir une divergence de vues au sein de la Cour quant à la façon de qualifier la conclusion d'un agent des visas selon laquelle un demandeur a reproduit textuellement une description de la CNP dans sa demande.

[21] Dans la décision *Kamchibekov*, précitée, le juge Pinard a rejeté une demande de contrôle judiciaire au motif que la décision en cause n'était pas déraisonnable, ayant précisé aux paragraphes 19 à 21 que, puisque la demande du demandeur était une quasi-copie des fonctions énoncées dans la CNP, tout comme l'était sa lettre de référence, l'agent des visas n'avait pas pu évaluer convenablement si le demandeur possédait l'expérience professionnelle requise. J'estime que ce raisonnement irait dans le même sens que celui formulé dans la décision *Hassani* et dans les autres affaires qui l'ont suivie.

[22] Il est important de noter que, dans la décision *Kamchibekov*, la Cour n'a pas considéré la répétition textuelle des fonctions de la CNP comme une question touchant à la crédibilité du demandeur relativement à l'authenticité des documents soumis. De plus, l'agent des visas n'a pas donné la possibilité au demandeur de fournir des renseignements supplémentaires parce que la reproduction littérale des fonctions de la CNP ne constituait pas une description exacte de l'expérience de travail du demandeur.

[23] Dans la décision *Kamchibekov*, la Cour n'a pas tenu compte de la décision *Patel*, précitée, ni même mentionné cette décision qui avait été rendue quelques mois auparavant. Dans des circonstances qui semblent identiques ou très similaires, la Cour avait alors conclu que l'agente des visas avait considéré que le simple fait de copier la description de la CNP était une conduite frauduleuse, au paragraphe 26 :

Cependant, l'agente souligne que, selon elle, les fonctions énoncées dans la lettre d'emploi ont été copiées directement de la description de la CNP et que les fonctions mentionnées dans

identical to the letter of employment. I agree with the principal (sic) applicant that the officer's reasons are inadequate to explain why this was problematic. I find that the implication from these concerns is that the officer considered the experience letter to be fraudulent.

[24] The Court in *Patel* found that the visa officer concluded that copying the NOC description was considered to be fraudulent conduct and therefore had a duty of fairness to allow the applicant to respond. There is no reference in *Patel* to the jurisprudence cited in *Kamchibekov*, or for that matter Operational Bulletin 120, "Federal Skilled Worker (FSW) Applications – Procedures for Visa Offices" [by Citizenship and Immigration Canada] (OB 120, set out below) concerning the insufficiency of an application that merely copies the work description from the NOC description, nor the discretion of the visa officer to question an inadequate work description.

[25] Were the facts in this decision limited to merely copying the NOC description, without the findings regarding the authenticity of the accompanying documentation, and were I required to choose between *Patel* and *Kamchibekov* I would prefer the latter decision, that this only amounts to insufficiency without implying bad faith, which also appears to conform to the extensive line of jurisprudence cited therein.

[26] I conclude that it is not clear, without more information, how a finding of fraud could be made merely by her employer copying the NOC description, as opposed to the visa officer concluding that the applicant and her employer simply did not know or follow the instructions on completing the application. Imputing fraud requires a higher standard of proof based upon evidence that would allow an inference of intention or knowledge on the part of the applicant. Without more, I think the better conclusion would be to characterize the visa officer's decision as merely rejecting the material

la lettre concernant l'expérience professionnelle sont identiques à celles qui figurent dans la lettre d'emploi. Je conviens avec le demandeur principal que l'agente n'a pas donné suffisamment d'explications permettant de comprendre pourquoi cet aspect était problématique. À mon avis, ces préoccupations donnent à entendre que l'agente croyait que la lettre concernant l'expérience professionnelle était frauduleuse.

[24] Dans la décision *Patel*, la Cour a affirmé que l'agente des visas avait conclu que le fait de reproduire la description de la CNP était considéré comme une conduite frauduleuse, de sorte que l'obligation d'agir équitablement lui imposait de donner au demandeur la possibilité de répondre. Il n'y a dans la décision *Patel* aucune référence à la jurisprudence citée dans la décision *Kamchibekov*, ni d'ailleurs au Bulletin opérationnel 120, « Demandes de travailleurs qualifiés (fédéral) – Procédures aux bureaux des visas » [par Citoyenneté et Immigration Canada] (BO 120, cité ci-après) au sujet du caractère insuffisant d'une demande qui ne contient qu'une reproduction de la description des fonctions de la CNP, ni du pouvoir discrétionnaire d'un agent des visas de se questionner au sujet d'une description de travail inadéquate.

[25] Si les faits exposés dans la décision en cause se limitaient à la simple reproduction de la description de la CNP, sans que des conclusions sur l'authenticité des documents d'accompagnement aient été tirées, et si je devais choisir entre les décisions *Patel* et *Kamchibekov*, mon choix se porterait sur la seconde décision, car il n'y est question que du caractère insuffisant, sans présupposition de mauvaise foi, ce qui semble également aller dans le sens de l'abondante jurisprudence qui y est citée.

[26] Je conclus qu'il est difficile, sans disposer de renseignements supplémentaires, d'établir avec certitude comment l'agent des visas a pu conclure qu'il y avait eu fraude simplement parce que l'employeur de la demanderesse avait reproduit la description de la CNP, au lieu de conclure que la demanderesse et son employeur ne connaissaient tout simplement pas les instructions ou ne les avaient pas suivies au moment de remplir la demande. Imputer une fraude impose l'application d'une norme de preuve beaucoup plus rigoureuse fondée sur des éléments de preuve qui permettraient de

for being insufficient without the attribution of any negative mental state or motive to the applicant.

[27] Applying this reasoning to the facts in this matter therefore, means that no adverse inference necessarily flows out of merely copying the NOC description that would give rise to a duty to allow the applicant an opportunity to respond to the visa officer's concerns.

[28] However, this does not end the discussion on a duty to act fairly inasmuch as the visa officer's decision appears to rely not only upon insufficiency of the materials, but explicit reference to the "authenticity" of the documentation and thereby the credibility of the applicant. Thus, the facts match neither *Patel* nor *Kamchibekov*. Moreover, the respondent's submission that credibility issues are irrelevant remains extant because, whether the applicant was credible or not, there are no grounds to conclude that the information was sufficient.

- (iv) Does a duty to act fairly nevertheless arise out of the visa officer's discretion to seek an explanation from the applicant?

[29] I think that the question of fairness remains in play in that an adverse credibility finding should be considered in the context of the visa officer's discretion whether to question the applicant to verify that the NOC accurately describes the applicant's experience.

[30] In this regard, the respondent has referred to the OB 120 as being relevant, but not determinative, to this matter. The OB 120 states:

déduire qu'il y a eu intention ou connaissance du délit chez la demanderesse. En l'absence de renseignements supplémentaires, j'estime que la meilleure conclusion serait d'affirmer que, par sa décision, l'agent des visas a simplement rejeté des documents jugés insuffisants, et qu'il ne prête aucune disposition ou intention négative à la demanderesse.

[27] Appliquer ce raisonnement aux faits de l'espèce signifie donc que le simple fait d'avoir reproduit la description de la CNP ne permettait pas pour autant à l'agent de tirer une conclusion défavorable qui l'aurait obligé à donner à la demanderesse la possibilité de répondre aux préoccupations de l'agent des visas.

[28] L'analyse portant sur le devoir d'agir équitablement ne s'arrête cependant pas là, car la décision de l'agent des visas ne semble pas uniquement fondée sur le caractère insuffisant des documents : il y est fait explicitement référence à « l'authenticité » des documents et donc à la crédibilité de la demanderesse. Par conséquent, les faits ne correspondent ni à ceux de l'affaire *Patel*, ni à ceux de l'affaire *Kamchibekov*. De plus, l'observation du défendeur selon laquelle les questions liées à la crédibilité sont sans pertinence demeure valable, car rien ne permet de conclure que les renseignements étaient suffisants, et ce, que la demanderesse ait été crédible ou non.

- iv) Le fait que l'agent des visas a le pouvoir discrétionnaire de demander une explication à la demanderesse donne-t-il néanmoins naissance à une obligation d'agir équitablement?

[29] J'estime que la question de l'équité continue de se poser, en ce sens que l'examen d'une conclusion défavorable quant à la crédibilité devrait tenir compte du fait que l'agent des visas avait le pouvoir discrétionnaire d'interroger ou non la demanderesse afin de vérifier si la description de la CNP décrivait son expérience de travail avec exactitude.

[30] À cet égard, le défendeur a fait référence au BO 120 en reconnaissant qu'il était pertinent, mais qu'il n'était toutefois pas déterminant dans la présente affaire. Le BO 120 renferme ce qui suit :

**For SW1** (one of the 38 occupations listed in the MI), review the documents related to work experience. These documents should include those listed in the Appendix A document checklist of the visa office specific forms. They should include sufficient detail to support the claim of one year of continuous work experience or equivalent paid work experience in the occupation in the last 10 years. Documents lacking sufficient information about the employer or, containing only vague descriptions of duties and periods of employment, should be given less weight. Descriptions of duties taken verbatim from the NOC should be regarded as self-serving. Presented with such documents, visa officers may question whether they accurately describe an applicant's experience. A document that lacks sufficient detail to permit eventual verification and a credible description of the applicant's experience is unlikely to satisfy an officer of an applicant's eligibility. [Emphasis added.]

[31] The applicant submits that the bulletin implies that the visa officer should question applicants, but I do not share that view. I agree with the respondent that OB 120 suggests that the visa officer may question the applicant further, but that there is no requirement to do so. I find only that it describes a discretion that the visa officer may exercise to seek further information on a verbatim NOC description.

[32] However, given the discretion, two questions relating to a duty of fairness arise: firstly, whether there is a duty on the officer to give reasons why the applicant was not questioned further on the issue of her document accurately describing her experience; and secondly, even if not, does the adverse credibility finding require that she be provided with an opportunity to respond?

#### *A Requirement to Provide Reasons*

[33] The applicant pointed out that persons applying under the federal skilled worker class were not directed

En ce qui concerne la catégorie **SW1** (l'une des 38 professions mentionnées dans les IM), examiner les documents relatifs à l'expérience de travail. Ces documents sont notamment ceux qui sont énumérés dans la liste de contrôle des documents de l'appendice A des formulaires propres au bureau des visas. Ils devraient comporter suffisamment de détails pour prouver que le demandeur a une année d'expérience de travail continue ou d'expérience équivalente d'un travail rémunéré dans la profession au cours des dix dernières années. Il faut accorder moins de valeur probante aux documents qui ne fournissent pas suffisamment d'information au sujet de l'employeur ou qui contiennent seulement de vagues descriptions des tâches et des périodes d'emploi. Les descriptions de tâches reproduisant littéralement la formulation de la CNP doivent être considérées comme intéressées. Les agents des visas à qui l'on présente de tels documents peuvent se demander si ceux-ci décrivent avec exactitude l'expérience du demandeur. Un document ne comportant pas suffisamment de précisions pour permettre la vérification éventuelle ni une description crédible de l'expérience d'un demandeur risque de ne pas convaincre un agent de l'admissibilité d'une demande. [Non souligné dans l'original.]

[31] Selon la demanderesse, le bulletin laisse entendre que l'agent des visas devrait interroger les demandeurs, mais je ne suis pas de cet avis. Je conviens avec le défendeur que le BO 120 donne à entendre que l'agent des visas peut questionner davantage la demanderesse, mais qu'il n'est pas tenu de le faire. À mon sens, il fait seulement état du pouvoir discrétionnaire que l'agent des visas peut exercer pour obtenir des renseignements supplémentaires au sujet d'une description reproduisant littéralement la formulation de la CNP.

[32] Toutefois, compte tenu du pouvoir discrétionnaire, deux questions relatives à l'obligation d'agir équitablement se posent : la première est la question de savoir si l'agent est tenu de fournir les motifs expliquant pourquoi il n'a pas questionné davantage la demanderesse pour vérifier que son document renfermait une description exacte de son expérience de travail; la seconde est la question de savoir si, même en l'absence d'une telle exigence, l'obligation de donner à la demanderesse la possibilité de répondre découle d'une conclusion défavorable quant à la crédibilité.

#### *L'exigence de fournir les motifs*

[33] La demanderesse a fait remarquer que les personnes qui présentent une demande au titre de la

or advised of OB 120. In light of the number of cases where copying NOC descriptions arise, it would seem reasonable to amend the instructions to applicants to make it clear that merely reproducing the NOC description would normally be insufficient without further particularization of how the NOC requirements were met.

[34] I also think that it is reasonable that applicants would repeat the wording of the requirements of the position. Indeed, I would be surprised if they were not included in most responses. The real problem is the failure of an applicant to explain sufficiently what his or her job consisted of to demonstrate eligibility. I could imagine the applicant indicating to her employer that the supporting letter needed to indicate that her work consisted of the elements listed as the requirements of the NOC and that is what she got back.

[35] The fundamental determinant in considering whether to exercise the discretion to seek further information from the applicant would depend upon the contents of her documents. The officer should be looking to see whether there was other information that suggested the applicant would likely possess the requirements for the position and whether the failure to provide sufficient information may have been due to confusion on her or her employer's part as to the niceties of "form-filling".

[36] In this case, the educational documentation included in the application demonstrated that the applicant had many years of education as a physiotherapist, including obtaining her Masters, and was a member in good standing with the Association of Physiotherapists. There is no issue with the authenticity of the documents containing this information. Accordingly, I would think that the application included sufficient and probative information to raise a serious question as to whether the applicant's application accurately described her experience despite failing to particularize the NOC requirements.

catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) n'obtiennent pas d'information ni de conseils au sujet du BO 120. Étant donné le nombre de cas où il y a reproduction des descriptions de la CNP, il semblerait raisonnable de modifier les instructions à l'intention des demandeurs de façon à expliquer clairement qu'il n'est normalement pas suffisant de reproduire la description de la CNP sans apporter des précisions sur la façon dont les exigences de la CNP sont respectées.

[34] Par ailleurs, il m'apparaît raisonnable que les demandeurs reprennent la formulation des exigences du poste. En fait, je serais surpris si elles n'apparaissaient pas dans la plupart des cas. Le véritable problème survient lorsqu'un demandeur ne donne pas une explication suffisante de la nature de son travail qui lui permette de démontrer son admissibilité. J'imagine que la demanderesse a pu expliquer à son employeur que la lettre d'appui devait confirmer que les fonctions qu'elle exerçait dans le cadre de son travail étaient celles qui étaient énumérées dans la liste des exigences de la CNP, et que c'est ce qu'elle a obtenu.

[35] La décision d'exercer ou non le pouvoir discrétionnaire d'obtenir des renseignements supplémentaires auprès de la demanderesse dépendait essentiellement du contenu de ses documents. L'agent aurait dû chercher à savoir si d'autres renseignements laissaient penser que la demanderesse pouvait satisfaire aux exigences du poste et si le défaut de fournir les renseignements suffisants ne s'expliquait pas par la confusion suscitée chez elle ou chez son employeur par les subtilités du « remplissage de formulaires ».

[36] En l'espèce, les documents relatifs aux études compris dans la demande montraient que la demanderesse avait fait de nombreuses années d'études pour devenir physiothérapeute, qu'elle avait obtenu une maîtrise, et qu'elle était membre en règle de l'association des physiothérapeutes. L'authenticité des documents contenant ces renseignements ne soulève pas de doute. Par conséquent, je serais porté à penser que la demande contenait suffisamment de renseignements probants pour soulever la question grave de savoir si la demande décrivait avec exactitude l'expérience de travail de la demanderesse, même si elle ne précisait pas en quoi elle répondait aux exigences de la CNP.

[37] It should be recalled as well, that Canada needs appropriately trained skilled workers. It is in our country's interests to locate persons having these qualifications and to encourage them to move to Canada. This should be another factor to induce a visa officer to follow-up on apparent confusion in the applicant's documents.

[38] As pointed out in *Patel*, above, the duty to give reasons is highly contextual. The [Federal] Court of Appeal avoided rendering a decision on the duty by finding that the officer provided sufficient reasons to explain why the application was rejected. Reading between the lines from that case, I normally would be hesitant to impose on these officers an obligation to provide reasons why they did not exercise their discretion to seek further information from the applicant when an application was insufficient because it merely mouthed the requirements of the NOC. The case law cited above generally supports this reasoning, although no case was brought to my attention that precisely dealt with this issue.

[39] However, I conclude that the context in this matter is such that a duty arose on the officer to explain why he would not exercise his discretion to ensure the applicant's documents accurately reflected her qualifications.

[40] Were it not for the fact that there have been a number of decisions before this Court involving copying of NOC requirements, I would not impose a duty to provide reasons. However, I am concerned that a practice may be forming of not exercising a discretion to question whether the documents accurately reflect the applicant's qualifications, even where there is good reason, given the overall package of documents, to think that this may well be the case.

[41] As noted above, this issue has arisen in a number of cases, such that a caution not to merely copy should be provided in the instructions. I conclude that it should

[37] Il conviendrait également de rappeler que le Canada a besoin de travailleurs qualifiés ayant reçu une formation adéquate. Il est dans l'intérêt du pays de rechercher des personnes possédant ces qualifications et de les encourager à s'établir au Canada. Voilà un autre facteur qui aurait dû inciter l'agent des visas à faire des démarches supplémentaires pour dissiper la confusion qui entourait manifestement les documents de la demanderesse.

[38] Comme il a été souligné dans l'arrêt *Patel*, précité, l'obligation de motiver la décision dépend fortement du contexte. La Cour d'appel [fédérale] a évité de rendre une décision sur l'obligation en concluant que l'agente avait fourni suffisamment de motifs pour expliquer pourquoi la demande avait été rejetée. Si je lis entre les lignes de cet arrêt, je serais normalement hésitant à imposer à ces agents l'obligation de fournir les motifs pour lesquels ils n'ont pas exercé leur pouvoir discrétionnaire de demander des renseignements supplémentaires à l'auteur d'une demande jugée insuffisante parce qu'elle reprenait littéralement les exigences de la CNP. D'une manière générale, la jurisprudence précitée appuie ce raisonnement, bien qu'aucune affaire traitant de cette question précisément n'ait été portée à mon attention.

[39] Je conclus toutefois que, dans les circonstances de l'espèce, l'agent était tenu d'expliquer pourquoi il n'avait pas exercé son pouvoir discrétionnaire de vérifier que les documents de la demanderesse rendaient compte de ses qualifications avec exactitude.

[40] N'eût été le fait que la Cour a déjà dû trancher bon nombre d'affaires où les exigences de la CNP avaient été reprises textuellement, je n'imposerais pas une obligation de fournir les motifs. Or, je suis préoccupé par le fait que les agents semblent renoncer de plus en plus fréquemment à leur pouvoir discrétionnaire de se demander si les documents reflètent les qualifications du demandeur avec exactitude, même lorsque de bonnes raisons peuvent le laisser penser compte tenu de l'ensemble des documents fournis.

[41] Comme il a été mentionné, cette question a été soulevée dans nombre d'affaires, de sorte que les instructions devraient insister sur l'importance de ne pas

not be unexpected that misunderstanding and confusion may arise when an employer merely states, without providing reasons or details, that the employee meets the requirements of the NOC. In light of the circumstances of this case, which suggest that the applicant does have the necessary qualifications, and in light of the purpose of the legislation, which is to encourage qualified persons in the designated categories to emigrate to Canada, I conclude that a duty arose on the visa officer to give reasons why he would not make the discretionary inquiries described in OB 120.

[42] I emphasize however, that the duty expressed above should be very narrowly circumscribed to its facts.

*Even if no Duty to Provide Reasons Arises, did a Duty to Respond to Credibility Findings Nevertheless Arise?*

[43] The *Patel* decision also stands for the proposition that a failure in procedural fairness will not be acted upon where the Court is satisfied that the breach would not have affected the decision. Paragraph 5 of the reasons stated as follows:

A similar discretion has been exercised in judicial review proceedings when a person's right to procedural fairness has been breached, but the reviewing court is satisfied that the breach could not have affected the decision: see, for example, *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202, at page 228; *Yassine v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1994), 172 N.R. 308 (F.C.A.). [Emphasis added.]

[44] While the application on its face may not have been sufficient to demonstrate that the applicant had performed all of the necessary tasks required, I conclude that the visa officer's discretion to question whether the applicant's documents accurately describe an applicant's experience raises a duty of fairness upon his attribution of adverse inferences to the applicant regarding her credibility. The duty arises because the failure to

simplement reproduire la description. Je conclus qu'il ne faudrait pas s'étonner qu'il y ait de l'incompréhension et de la confusion lorsqu'un employeur affirme simplement, sans autre explication ou détail, qu'un employé satisfait aux exigences de la CNP. Compte tenu des circonstances de l'espèce, qui permettent de penser que la demanderesse possède effectivement les qualifications requises, et à la lumière de l'objet de la loi, qui est d'encourager les personnes qualifiées dans les catégories désignées à émigrer au Canada, je conclus que l'agent des visas était tenu de fournir les motifs expliquant pourquoi il n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire d'obtenir des éclaircissements comme il y était autorisé selon le BO 120.

[42] Je tiens cependant à insister sur le fait que l'obligation susmentionnée est rigoureusement circonscrite aux faits de l'espèce.

*Même s'il n'avait pas l'obligation de fournir des motifs, l'agent avait-il l'obligation d'offrir la possibilité de dissiper les doutes concernant la crédibilité?*

[43] L'arrêt *Patel* appuie également la proposition selon laquelle la Cour ne tiendra pas compte d'un manquement à l'équité procédurale si elle estime que le manquement n'aurait eu aucun effet sur la décision. Le paragraphe 5 des motifs s'énonce comme suit :

Un pouvoir discrétionnaire semblable a été exercé dans des procédures de contrôle judiciaire où le droit d'une personne à l'équité procédurale avait été nié, mais où la juridiction de contrôle était persuadée que la négation du droit n'avait pu avoir d'effet sur la décision : voir par exemple *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202, à la page 228; *Yassine c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1994), 172 N.R. 308 (C.A.F.). [Non souligné dans l'original.]

[44] Si la demande, à première vue, n'a pas suffi à démontrer que la demanderesse avait exercé toutes les fonctions requises, je conclus que le pouvoir discrétionnaire de l'agent des visas de se demander si les documents de la demanderesse décrivaient son expérience avec exactitude donne naissance à une obligation d'agir équitablement dès lors que l'agent tire des conclusions défavorables au sujet de la crédibilité de la

question the applicant on the authenticity of her documents could have affected the decision.

[45] In recognizing that a visa officer has a discretion to seek, or not to seek, more information from the applicant—which for the purposes of this argument, I conclude, does not necessitate the providing of reasons—I find that once the officer finds a lack of credibility or bad faith on the part of the applicant, the situation changes.

[46] Implicitly, the officer is stating that the reason he is not exercising his discretion in a situation where there exists other information on the file that suggests the applicant may well be qualified but may have misunderstood the requirements of the application, is because he did not believe her because her documents were not authentic; i.e. had fraudulently been copied to gain entry to the country.

[47] In such circumstances, where the visa officer has specifically referred to authenticity issues as being a factor in his decision to deny her eligibility to the federal skilled workers program and other evidence suggests that there may have been some misunderstanding of what was required, I conclude that there is a duty of fairness to determine whether there was any explanation for her providing documents that raised issues of authenticity. Were a reasonable explanation provided to the issue of the authenticity of the documents, the visa officer would not have any reason not to seek further information regarding her qualifications in further particulars. The further information supplied may have resulted in the visa officer accepting her application.

## Conclusion

[48] Having failed to provide reasons for not seeking further information from the applicant confirming no error in her application had been made, or alternatively by not providing an opportunity to respond to his conclusions that the applicant was not credible because she

demanderesse. L'obligation prend naissance parce que le défaut d'interroger la demanderesse sur l'authenticité de ses documents pourrait avoir un effet sur la décision.

[45] En reconnaissant qu'un agent des visas a le pouvoir discrétionnaire de demander, ou non, des renseignements supplémentaires au demandeur — ce qu'il n'a pas, pour les besoins du présent argument, à justifier —, je conclus que la situation est tout autre lorsque l'agent décèle un manque de crédibilité ou de la mauvaise foi chez le demandeur.

[46] De façon implicite, l'agent affirme que s'il n'exerce pas son pouvoir discrétionnaire alors que d'autres renseignements au dossier laissent penser que la demanderesse pourrait bien être qualifiée mais qu'elle aurait mal compris les exigences relatives à la présentation de la demande, c'est qu'il ne l'a pas crue parce que ses documents n'étaient pas authentiques, c'est-à-dire qu'ils avaient été copiés frauduleusement pour que la demanderesse puisse être admise au pays.

[47] En pareilles circonstances, où l'agent des visas a précisé que les doutes quant à l'authenticité comptaient parmi les facteurs ayant influé sur sa décision de refuser l'admissibilité à la demanderesse au Programme des travailleurs qualifiés (fédéral) et où d'autres éléments de preuve laissent penser qu'il aurait pu y avoir un malentendu quant aux exigences à respecter, je conclus que l'obligation d'agir équitablement lui imposait de déterminer s'il y avait une explication au fait que la demanderesse avait fourni des documents dont l'authenticité soulevait des doutes. Si une explication raisonnable avait été obtenue à la question de l'authenticité des documents, l'agent des visas n'aurait eu aucune raison de ne pas chercher à obtenir des renseignements plus détaillés au sujet des qualifications de la demanderesse. Les renseignements supplémentaires obtenus auraient pu amener l'agent des visas à accepter sa demande.

## Conclusion

[48] Il y a eu manquement à l'équité procédurale parce que l'agent a omis de donner les motifs pour lesquels il n'avait pas cherché à obtenir des renseignements supplémentaires auprès de la demanderesse pour confirmer qu'il n'y avait pas eu d'erreur dans sa demande, ou parce

had provided inauthentic documents, a breach of procedural fairness occurred.

[49] As a result, the application is allowed and the decision is set aside to be heard by a different visa officer, after providing the applicant with an opportunity to respond to concerns about the authenticity of her documentation and to provide more detailed information describing how her work met the requirements of the NOC.

[50] In light of the conclusions above, there is no necessity to address the issue of the reasonableness of the decision.

[51] The decision of the visa officer is quashed, and the matter will be sent back for redetermination by another visa officer.

#### JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that the application is granted.

qu'il n'a pas donné à la demanderesse la possibilité de dissiper les doutes qu'il entretenait quant à sa crédibilité parce qu'elle avait présenté des documents non authentiques.

[49] Par conséquent, la demande est accueillie, la décision est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre agent des visas pour qu'il procède à un nouvel examen, après que la demanderesse aura eu la possibilité de répondre aux préoccupations relatives à l'authenticité de ses documents et de fournir des renseignements plus détaillés sur la façon dont son travail satisfaisait aux exigences de la CNP.

[50] À la lumière des conclusions susmentionnées, il n'est pas nécessaire d'examiner la question du caractère raisonnable de la décision.

[51] La décision de l'agent des visas est annulée, et l'affaire sera renvoyée à un autre agent des visas pour nouvelle décision.

#### JUGEMENT

LA COUR STATUE que la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie.