

Yee Chuen Choi (*Appellant*)

A-851-90

v.

The Minister of Employment and Immigration and the Secretary of State for External Affairs
(*Respondents*)

INDEXED AS: CHOI v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (C.A.)

Court of Appeal, Mahoney, MacGuigan and Linden J.J.A.—Toronto, December 9; Ottawa, December 13, 1991.

Immigration — Pratique — Permanent resident applicant given pre-application questionnaire (PAQ), not told of right to make formal application immediately — Assessment points for occupational category reduced between completing PAQ and filing formal application — Whether duty of fairness requires informing prospective immigrants of alternatives — Time at which assessment points vest — Only date of application not arbitrary — Date of application only date within control of applicant — Immigration authorities having obligation to furnish basic information about methods of application and to provide requisite forms.

This was an appeal from a Trial Division decision dismissing an application for *certiorari* and *mandamus* against a visa officer's refusal of an application for permanent residency in Canada.

On October 13, 1987, the appellant inquired, at the Commission for Canada in Hong Kong, about the means of applying for permanent residence as an independent immigrant. He was given a pre-application questionnaire (PAQ) to fill out. He was not told that he could make a formal application immediately. He returned the completed questionnaire on October 16, 1987 and, on October 28, was notified that his prospects of success were excellent and was invited to submit a formal application, along with the processing fee of \$125. The appellant submitted the application and fee on November 6, 1987. In the interval, on November 2, 1987, the respondent had changed the units of assessment for occupational demand for persons in the appellant's line of work from 10 to 1, with the effect that, instead of earning acceptance with 74 points (the threshold being 70) he was rejected with 65. At that time, the practice was to apply the rules prevailing as of the moment the application was "paper screened" by an officer. It was departmental policy not to mention to potential applicants that the PAQ could be dispensed with if they preferred to make an immediate application.

Yee Chuen Choi (*appellant*)

A-851-90

c.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le Secrétaire d'État aux Affaires Extérieures
(*intimés*)

RÉPERTORIÉ: CHOI c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)

Cour d'appel, juges Mahoney, MacGuigan et Linden, J.C.A.—Toronto, 9 décembre; Ottawa, 13 décembre 1991.

Immigration — Pratique — Le demandeur de résidence permanente a reçu un questionnaire de pré-demande (QPD) sans être avisé de son droit de présenter sur le champ une demande officielle — Ses points d'appréciation correspondant à ses compétences ont été réduits entre le moment où il a rempli le QPD et celui où il a fait une demande officielle — L'obligation d'équité exige-t-elle que les immigrants éventuels soient informés des différentes possibilités? — Moment où les points d'appréciation sont gelés — Seule la date de la demande n'est pas arbitraire — Elle est la seule date qui dépend de la volonté du demandeur — Les autorités de l'immigration sont tenues de fournir les renseignements fondamentaux sur les façons de faire une demande, et de rendre disponibles les formules appropriées.

Il s'agit d'un appel d'une décision de la Section de première instance qui rejetait une demande de brevets de *certiorari* et de *mandamus* à l'égard du rejet par un agent des visas d'une demande de résidence permanente au Canada.

Le 13 octobre 1987, l'appelant s'est enquis au Commissariat du Canada à Hong Kong de la façon de demander la résidence permanente en qualité d'immigrant indépendant. On lui a donné à remplir un questionnaire de pré-demande (QPD), sans l'aviser qu'il pouvait présenter sur le champ une demande officielle. Le 16 octobre 1987, il a retourné le questionnaire qu'il avait rempli et, le 28 octobre, il a été avisé que ses chances de succès étaient excellentes et on l'a invité à présenter une demande officielle, accompagnée des droits de traitement requis de 125 \$. L'appelant a adressé sa demande et les droits requis le 6 novembre 1987. Dans l'intervalle, le 2 novembre 1987, l'intimé a réduit de 10 à une unité les points d'appréciation correspondant aux compétences des personnes exerçant la profession de l'appelant, de sorte qu'au lieu de se mériter l'admissibilité avec 74 points (il en fallait au moins 70), l'appelant n'en avait plus que 65 et a été refusé. A l'époque, la pratique était d'appliquer les règles en vigueur au moment de la date de la sélection sur dossier. La politique ministérielle était de ne pas aviser les demandeurs qu'ils pouvaient se dispenser de remplir le QPD s'ils préféraient faire sur le champ une demande.

Held, the appeal should be allowed.

In *Wong v. Minister of Employment and Immigration* this Court held that an application takes effect when made, not when it is paper screened. To use the date at which the file is handled by a particular official would subject the rights of the applicant to the vagaries of the administrative process. The date of application is the only date within the control of the applicant and, therefore, is the only date which can be established without arbitrariness. On June 3, 1988, the Department itself adopted a policy of locking in assessment points when the application is made; but, in law, the date for occupational assessment has always rightly been the date of application. Although prospective immigrants who use the PAQ get an evaluation of their prospects of acceptance without having to pay an application fee, it is for the applicant to make his own decision as to what best serves his interests. The immigration authorities have an obligation in fairness to provide basic information upon which to make that decision, and to make available the requisite forms.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2.
Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REVERSED:

Choi v. Canada (Minister of Employment & Immigration) (1990), 11 Imm. L.R. (2d) 303 (F.C.T.D.).

APPLIED:

Wong v. Minister of Employment and Immigration (1986), 64 N.R. 309 (F.C.A.).

CONSIDERED:

Minister of Manpower and Immigration v. Tsiafakis, [1977] 2 F.C. 216; (1977), 73 D.L.R. (3d) 139 (C.A.).

COUNSEL:

Cecil L. Rotenberg, Q.C. for appellant.
Urszula Kaczmarczyk for respondents.

SOLICITORS:

Rotenberg & Martinello, Toronto, for appellant.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

Arrêt: l'appel devrait être accueilli.

Dans l'arrêt *Wong c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, cette Cour a conclu qu'une demande prend effet au moment où elle est faite et non au moment de la sélection sur dossier. Se servir de cette dernière date, ce serait assujettir les droits du demandeur aux caprices du processus administratif. La date de la demande est la seule date qui dépend de la volonté du demandeur et, par conséquent, elle est la seule date qui peut être établie de façon non arbitraire. Le 3 juin 1988, le Ministère lui-même a décidé de prendre pour date de référence à l'égard des points d'appréciation la date de la demande; mais, en droit, la date de référence à l'égard des points d'appréciation a toujours été à bon droit la date de la demande. Bien que les immigrants éventuels qui recourent au QPD obtiennent une appréciation de leurs chances de succès sans qu'il leur en coûte rien, c'est au demandeur de décider de la méthode qui sert le mieux ses intérêts. Les autorités de l'immigration sont tenues en toute équité de fournir les renseignements fondamentaux nécessaires à cette décision, et de rendre disponibles les formules appropriées.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), chap. 1-2.
Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172.

JURISPRUDENCE

DÉCISION INFIRMÉE:

Choi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) (1990), 11 Imm. L.R. (2d) 303 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISION APPLIQUÉE:

Wong c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (1986), 64 N.R. 309 (C.A.F.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsiafakis, [1977] 2 C.F. 216; (1977), 73 D.L.R. (3d) 139 (C.A.).

AVOCATS:

Cecil L. Rotenberg, c.r., pour l'appellant.
Urszula Kaczmarczyk pour les intimés.

PROCUREURS:

Rotenberg & Martinello, Toronto, pour l'appellant.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

MACGUIGAN J.A.: This is an appeal from a decision [(1990), 11 Imm. L.R. (2d) 303] of the Trial Division on September 27, 1990, denying *certiorari* and *mandamus* with respect to the refusal, by a visa officer at the Canadian Commission in Hong Kong, of the appellant's application to be a permanent resident of Canada.

When the appellant inquired how to apply for permanent residence as an independent immigrant to Canada, at the Canadian Commission in Hong Kong on October 13, 1987, he was provided with a pre-application questionnaire (a "PAQ") to fill out, but was not told that he could make a formal application immediately, if he so wished (and he was not so well-informed as to request one).

Three days later, on October 16, 1987, he returned the completed PAQ. On October 28, 1987, he received the PAQ back, with the information that he had received a positive assessment, that his prospects for successful establishment were favourable, and that, to apply, he should now complete the enclosed formal application. He returned the completed application form (an "IMM8") with the required fee of \$125, on November 6, 1987.

At the time of the assessment of his PAQ, the occupational demand for his skills, as computed in Canada under the authority of the Minister of Employment and Immigration, was 10 units of assessment. Effective November 2, 1987, however, the demand was reduced to 1 unit. He ultimately obtained 65 units, including the 1 unit for occupational demand, against a requirement of a total of 70 for issuance of a visa. With the earlier occupational demand figure, which was in effect in October, 1987, he would have obtained 74, and have therefore qualified.

The appellant contended that where an applicant for immigration has certain duties imposed upon him by the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 ("the Act"), and the *Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, as amended ("the Regulations"), there is a corresponding duty of fairness in all procedures

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: Il s'agit d'un appel interjeté contre la décision en date du 27 septembre 1990 [(1990), 11 Imm. L.R. (2d) 303] par laquelle la Section de première instance refusait de décerner des brefs de *certiorari* et de *mandamus* à l'égard du rejet, par un agent des visas au Commissariat du Canada à Hong Kong, de la demande de résidence permanente au Canada de l'appelant.

Lorsque l'appelant s'est enquis au Commissariat du Canada à Hong Kong le 13 octobre 1987, de la façon de demander la résidence permanente au Canada en qualité d'immigrant indépendant, on lui a donné à remplir un questionnaire de prédemande appelé un QPD, sans toutefois l'aviser qu'il pouvait présenter sur le champ une demande officielle s'il le souhaitait (et il n'était pas suffisamment renseigné pour demander à la faire).

Trois jours plus tard, le 16 octobre 1987, il a retourné le QPD qu'il avait rempli. Le 28 octobre 1987, on lui adressait le QPD en question, en l'avisant qu'il avait reçu une appréciation favorable, que ses chances de s'établir avec succès au Canada étaient bonnes et que, pour faire une demande, il devait maintenant remplir le formulaire officiel qui était joint. Le 6 novembre 1987, il a donc adressé le formulaire rempli (le formulaire «IMM8») accompagné des droits requis de 125 \$.

Au moment de l'appréciation de son QPD la demande à l'égard de ses compétences, calculée au Canada sous l'autorité du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, correspondait à 10 points d'appréciation. Cependant, à partir du 2 novembre 1987, les points correspondant à la demande en question ont été réduits à une unité. Il a, en fin de compte, obtenu 65 points, y compris le point pour la demande dans sa profession, alors qu'il fallait 70 points pour obtenir un visa. Si on revient aux chiffres antérieurs attribués à ses compétences, qui étaient applicables en octobre 1987, l'appelant aurait obtenu 74 points, et il aurait par conséquent été admissible.

L'appelant a avancé que si la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2 («la Loi»), et le *Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172 et ses modifications («le Règlement») imposent bien certaines obligations à celui qui veut immigrer, il existe un devoir correspondant d'équité dans toutes les pro-

undertaken by the immigration authorities, particularly since the immigration system is a time-related one in which juridical rights flow from an application, especially where monies are collected as a processing fee.

The Motions Judge delivered careful and comprehensive reasons for refusing the motion before him, the most relevant portion being as follows (at pages 316-317):

In regard to the first two of the concerns about fairness raised by counsel for the applicant, it is my view that no duty of fairness to the applicant was breached by responding to the applicant's initial enquiry on October 13 in providing him with the PAQ form. It is suggested that "imposing on him a non regulatory system . . . had the effect of deflecting the applicant from filing his application in a timely way". That effect is based on two assumptions which are merely speculative in my view. The first is that the applicant, if he had been given an application form at his initial inquiry on October 13, would have returned it completed with the required fee before the change in units for demand for his occupation on November 2. While in an affidavit of March 1, 1990, Choi avers that he would have so done, that is said with the benefit of hindsight. The second assumption, in my view, is perhaps more telling, that is, that the applicant could have anticipated in the fall of 1987 when he applied, that in June 1988 the Minister would vary the practice of the "lock-in" date for assessing occupational demand, to the date of receipt of the application form (IMM8), completed and with payment of the fee. At the time of Choi's enquiry, of his application and of the paper screening of the application in April 1988, prevailing practice was that the effective date for assessing occupational demand was the date of paper screening. Even if the applicant could be presumed to be aware of the procedure to be followed in assessing his application, at the time he enquired or when he submitted his PAQ form or his formal application, he simply could not have anticipated that units of assessment for occupational demand would be assessed at any other date than when his application was assessed in a preliminary way by paper screening before a decision would be made whether or not he should be interviewed.

I have already indicated my view that staff of the Commission at the Hong Kong office owed no duty to the applicant, in response to his initial inquiry, to provide him with an application form (IMM8) or to inform him of an option to obtain one rather than a PAQ form. The evidence is clear that he did not ask for an application form, and that had he done so one would have been provided to him. It is unfortunate if, in responding to his inquiry "as to the procedure for applying for permanent residence in Canada", he was advised by the receptionist that "in order to be allowed to apply for permanent residence . . . I

cédures engagées par les autorités de l'immigration, d'autant plus que le système de l'immigration repose sur le facteur temps et que des droits découlent des demandes, particulièrement lorsque le traitement de ces dernières est tarifé.

Le juge des requêtes a rendu des motifs prudents et complets pour expliquer le rejet de la requête dont il était saisi; en voici les parties les plus pertinentes (aux pages 316 et 317):

En ce qui a trait aux deux premières questions que l'avocat du requérant a soulevées au sujet de l'équité, j'estime qu'on n'a violé aucun devoir d'équité envers le requérant lorsqu'on lui a remis le formulaire QPD au moment de sa première demande de renseignements le 13 octobre. On soutient que les intimés «lui ont imposé un système non prévu par le Règlement, lequel système a eu pour effet de l'empêcher de déposer sa demande en temps voulu». Cet argument est fondé sur deux hypothèses qui, à mon avis, ne sont que des suppositions. Selon la première, si le requérant avait reçu un formulaire de demande lorsqu'il a demandé des renseignements pour la première fois le 13 octobre, il l'aurait rempli et retourné avec les droits prescrits avant la modification apportée le 2 novembre au nombre de points pour la demande dans sa profession. Même si c'est ce qu'il prétend dans un affidavit en date du 1^{er} mars 1990, il le dit rétrospectivement. Selon la deuxième hypothèse qui, à mon avis, est peut-être plus valable, le requérant aurait pu prévoir à l'automne de 1987, au moment de sa demande, que le ministre modifierait en juin 1988 la date «de référence» utilisée pour évaluer le critère de la demande dans la profession et que cette date serait désormais la date de réception du formulaire de demande (IMM8) rempli et des droits prescrits. Lorsque Choi a demandé des renseignements pour la première fois, qu'il a présenté sa demande et que celle-ci a été évaluée en avril 1988 lors de la sélection sur dossier, la «date de référence» pour l'évaluation du critère de la demande dans la profession était la date de la sélection sur dossier. Même si l'on pouvait présumer que le requérant était au courant de la procédure qui serait suivie dans le traitement de sa demande, lorsqu'il a demandé des renseignements et qu'il a remis son QPD ou sa demande officielle, il ne pouvait tout simplement pas prévoir que les points d'appréciation se rapportant à la demande dans la profession seraient déterminés à une date autre que la date de l'évaluation préliminaire de sa demande lors de la sélection sur dossier aux fins d'une entrevue, le cas échéant.

J'ai déjà dit que, à mon avis, le personnel du Commissariat au bureau de Hong Kong n'était nullement tenu, en réponse à la demande de renseignements du requérant, de lui remettre un formulaire de demande (IMM8) ou de l'aviser de la possibilité d'obtenir ce formulaire plutôt qu'un QPD. La preuve indique clairement qu'il n'a pas demandé de formulaire de demande et que, s'il l'avait fait, il en aurait obtenu un. Il est malheureux que, lorsqu'il a demandé des renseignements [TRADUCTION] «sur la procédure à suivre pour demander le statut de résident permanent du Canada», la réceptionniste lui ait dit que [TRA-

would have to complete a questionnaire" [sic]... (the PAQ form). (Quotations from Choi affidavit of March 1, 1990.) That was not consistent with departmental policy. The evidence does not support a conclusion that Choi was denied an application form at the time of his initial inquiry.

Because it was only as of June 3, 1988, that occupational units of assessment were "locked in" as of the date of receipt of the application rather than as (until then) of the date of paper screening, at the time of the appellant's application it was not foreseeable that the new demand units scale implemented on November 2, 1987, would be the basis on which his application would be ultimately judged. Thus, as matters appeared to the learned Motions Judge, there was a lack of any foreseeable consequence as to timing that led him to reject the application of the duty of fairness since the appellant had suffered no foreseeable ill effect.

But a new argument, one not raised before the Motions Judge, emerged in the course of argument before this Court. In *Wong v. Minister of Employment and Immigration* (1986), 64 N.R. 309, at page 311, this Court held (*per* Mahoney J.A.) "that an application for an immigrant visa is made when it duly initiates the process leading to the issue or refusal of the visa and not only when that processing is committed to the particular official authorized to dispose of the application." Any other date except the date of application would be purely arbitrary as a "lock-in" date for the occupational demand factor, depending solely on the vagaries of the administrative process. The application date is the only date within the control of the applicant, and is consequently the only date that can be established without arbitrariness.

In fact, the major element in bringing about the change in the "lock-in" date of the occupational demand factor on June 3, 1988, seems to have been the Department's awareness of the legal vulnerability of the previous arrangement. This is revealed by the unclassified telex in which that instruction was sent

DUCTION] «pour pouvoir demander le statut de résident permanent, je devais remplir un questionnaire» [sic] (le formulaire QPD). (Extraits de l'affidavit de Choi en date du 1^{er} mars 1990.) Cette réponse n'était pas conforme à la politique ministérielle. La preuve ne permet pas de dire qu'on a refusé de remettre à Choi un formulaire de demande lorsqu'il s'est présenté pour la première fois au bureau.

Parce que ce n'est que le 3 juin 1988 que les points d'appréciation ont été «gelés» à compter de la date de réception de la demande plutôt qu'à compter (comme c'était le cas jusqu'alors) de la date de la sélection sur dossier, au moment où l'appelant a fait sa demande, on ne pouvait prévoir que la nouvelle échelle de points d'appréciation entrée en vigueur le 2 novembre 1987 serait le fondement sur lequel reposerait finalement la demande de l'appelant. Ainsi donc, il a semblé au juge des requêtes qu'il y avait absence de toute conséquence prévisible à l'égard du temps écoulé, ce qui l'a conduit à écarter l'obligation d'équité puisque l'appelant n'avait subi aucun préjudice prévisible.

Mais un nouvel argument, qui n'a pas été soulevé devant le juge des requêtes, a pris corps au cours de la plaidoirie devant cette Cour. Dans l'arrêt *Wong c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1986), 64 N.R. 309, à la page 311, cette Cour a conclu (voir les motifs du juge Mahoney, J.C.A.) «qu'une demande de visa d'immigrant est présentée à partir du moment où est engagé en bonne et due forme le processus aboutissant à la délivrance du visa ou au refus de le délivrer et non pas seulement lorsque le dossier est confié au fonctionnaire particulier qui est autorisé à se prononcer sur la demande». Toute autre date que celle de la demande serait purement arbitraire comme date «de référence» à l'égard de la demande afférente aux compétences en cause, dépendant uniquement des caprices du processus administratif. La date de la demande est la seule date qui dépend de la volonté du demandeur, et elle est par conséquent la seule date qui peut être établie de façon non arbitraire.

De fait, la modification de la date «de référence» de la demande afférente aux compétences le 3 juin 1988 semble tenir principalement à la conscience qu'avait le Ministère de la vulnérabilité juridique des anciennes dispositions. On s'en rend compte à la lecture du télex non confidentiel dans lequel cette direc-

out to parts around the world, which reads as follows (Appeal Book I, at page 111):

— OCCUPATIONAL FACTOR-DATE OF QUOTE LOCK-IN UNQUOTE

1. CURRENT INSTRUCTIONS REQUIRE POSTS ABROAD TO USE DATE OF PAPER SCREENING AS THE POINT AT WHICH OCCUPATIONAL FACTOR IS CONSIDERED QUOTE LOCKED-IN UNQUOTE THROUGH TO FINAL DISPOSITION. THIS PROCEDURE HAS BEEN CHALLENGED ON GROUNDS OF PROCEDURAL FAIRNESS AS IT DISADVANTAGES APPLICANTS CAUGHT IN PAPER SCREENING BACKLOG WHEN OCCUPATIONAL FACTOR IS DECREASED. COST RECOVERY ADDS FURTHER DIMENSION AS PROCESSING FEE IS PAID ON RECEIPT OF APPLICATION AND NO/NO REFUND IS PERMITTED EVEN WHEN REFUSAL RESULTS FROM SUBSEQUENT DECREASE IN OCCUPATIONAL FACTOR.

2. IN CONSULTATION WITH CEIC IT HAS BEEN AGREED THAT, EFFECTIVE IMMEDIATELY, OCCUPATIONAL UNITS OF ASSESSMENT ARE TO BE QUOTE LOCKED-IN UNQUOTE AS OF DATE OF RECEIPT OF APPLICATION. THIS INSTRUCTION APPLIES TO ALL APPLICATIONS RECEIVED HENCEFORTH AS WELL AS THOSE CURRENTLY IN BACKLOG AWAITING PAPER SCREENING.

In light of *Wong*, I must give effect to this new argument presented by the appellant that the “lock-in” date for occupational assessment has always rightly been the date of the receipt, by the Department, of the application. As a result, the difference in effective dates, as between October 16 and November 6, 1987, changes from being consequence-free to being consequence-laden, and I must therefore re-examine the events surrounding the initial visit of the appellant to the Hong Kong office and the departmental practices at that time.

It seems to be true, as the Motions Judge pointed out, that the receptionist’s advice to the appellant that “in order to be allowed to apply for permanent residence . . . [he] would have to complete a questionnaire” (Appeal Book I, at page 58) was “not consistent with departmental policy” (Appeal Book II, at page 285), but that does not advance the respondent’s case very much. It is an irresistible conclusion from the evidence¹ that departmental policy was to with-

tive a été expédiée à diverses destinations autour du monde, et qui est libellé comme suit (Dossier d’appel, à la page 111):

[TRANSCRIPTION] — FACTEUR DE LA DEMANDE-DATE OUVRIR LES GUILLEMETS DE RÉFÉRENCE FERMER LES GUILLEMETS

1. SELON LES DIRECTIVES ACTUELLES LES POSTES À L’ÉTRANGER DOIVENT UTILISER LA DATE DE LA SÉLECTION SUR DOSSIER COMME ÉTANT CELLE OÙ LA DEMANDE AFFÉRENTE AUX COMPÉTENCES EST CONSIDÉRÉE OUVRIR LES GUILLEMETS GELÉE FERMER LES GUILLEMETS JUSQU’À LA DÉCISION FINALE. CETTE MÉTHODE A ÉTÉ CONTESTÉE AU PLAN DE L’ÉQUITÉ DANS LA PROCÉDURE COMME ELLE DESERTÉ LES DEMANDEURS PRIS DANS L’ARRIÉRÉ DES SÉLECTIONS SUR DOSSIER LORSQU’IL Y A BAISSÉ DES POINTS D’APPRÉCIATION. LE RECOUVREMENT DES COÛTS AJOUTE UNE AUTRE FACETTE PUISQUE DES DROITS DE TRAITEMENT SONT VERSÉS SUR RÉCEPTION DE LA DEMANDE ET QU’AUCUN REMBOURSEMENT N’EST PERMIS MÊME EN CAS DE REJET CONSÉCUTIF À UNE BAISSÉ SUBSÉQUENTE DES POINTS D’APPRÉCIATION.

2. DE CONCERT AVEC LA CEIC ON A CONVENU QU’À PARTIR DE MAINTENANT, LES POINTS D’APPRÉCIATION SONT OUVRIR LES GUILLEMETS GELÉS FERMER LES GUILLEMETS À COMPTER DE LA DATE DE RÉCEPTION DE LA DEMANDE. CETTE DIRECTIVE S’APPLIQUE À TOUTES LES DEMANDES REÇUES À L’AVENIR AUSSI BIEN QU’À CELLES ACTUELLEMENT DANS L’ARRIÉRÉ DES SÉLECTIONS SUR DOSSIER.

Étant donné l’arrêt *Wong*, je dois donner effet au nouvel argument de l’appelant selon lequel la date «de référence» à l’égard de l’appréciation des compétences a toujours été à bon droit la date à laquelle le Ministère a reçu la demande. Conséquemment, la différence entre les dates d’entrée en vigueur, soit entre le 16 octobre et le 6 novembre 1987, cesse d’être sans conséquence pour devenir lourde de conséquences, et je dois donc examiner de nouveau les événements propres à la visite initiale de l’appelant au bureau de Hong Kong et les pratiques ministérielles à cette époque.

Il semble vrai, comme l’a souligné le juge des requêtes, que le conseil donné à l’appelant par la réceptionniste, selon lequel «pour pouvoir demander le statut de résident permanent, [il] devrait remplir un questionnaire» (Dossier d’appel I, à la page 58) n’était «pas conforme à la politique ministérielle» (Dossier d’appel II, à la page 285), mais cela ne sert pas beaucoup les intimés. Il ressort à l’évidence de la preuve¹ que la politique ministérielle était de ne pas

¹ *Immigration Manual*, s. 425(1)(a) and (c) at Appeal Book I, at p. 47 and II, at p. 251; Examination on affidavit of Bill Gordon, Appeal Book II, at p. 161.

¹ *Guide de l’immigration*, al. 425(1)(a) et (c) au Dossier d’appel I, à la p. 47 et II, à la p. 251; interrogatoire relatif à l’affidavit de Bill Gordon, Dossier d’appel II, à la p. 161.

hold from applicants the information that they could proceed either by way of a PAQ, or directly and immediately by a formal application. If the applicants knew enough to request an application form, they were given one. If they did not, they were dealt with cursorily by being given a PAQ, which had the purpose and effect of enormously reducing the administrative burden on the visa officers of full processing and live interviews²—doubtless a laudable objective, in itself, but not, it seems to me, when achieved at the cost of withholding relevant information from applicants.

It is true that there may be an advantage to applicants, too, in not proceeding with an application immediately. Through a PAQ, they can get a ruling on their case at no cost to themselves, since the requisite fee is submitted only with the application. But that is surely a choice that should be made by the applicants themselves, and not by the Government for them. The Government owes it to applicants, and to its own integrity, to present the full picture to applicants, so that, being in possession of the ground rules, they can make their own judgments as to how they want to proceed.

In *Minister of Manpower and Immigration v. Tsiafakis*, [1977] 2 F.C. 216, at page 224, Le Dain J. held for this Court as follows:

[A] person who seeks to sponsor someone for admission to Canada has a right to make an application for his admission in the prescribed form and to have his right to sponsor determined upon the basis of such an application. Since such a right cannot be exercised unless the prescribed form can be obtained from the immigration authorities there is a correlative duty to provide the form.

A similar correlative duty might, perhaps, be said to exist in the case at bar,³ but, at the very least, when the Canadian Government, through its agents, undertakes to supply information to immigration applicants as to how to become immigrants, it assumes a duty to provide this information accurately. This does not

² For example, in 1989 there were 321,724 PAQ's received, whereas the number of IMM8's received and screened was only 22,010 (Appeal Book, at pp. 73 and 116).

³ The Motions Judge was, I believe, correct in inferring from the Act itself a right in claimants to apply.

aviser les demandeurs qu'ils pouvaient procéder soit en remplissant un QPD, soit directement et sur le champ en faisant une demande officielle. Les demandeurs suffisamment renseignés pour demander une formule de demande en recevaient une. Ceux qui n'en demandaient pas étaient traités de façon expéditive par la remise d'un QPD, qui avait pour but et pour effet d'alléger énormément le fardeau administratif que représentaient pour les agents des visas le traitement complet de la demande et les entrevues en personne²—assurément un objectif louable en soi mais non pas, me semble-t-il, lorsqu'on l'atteint en omettant de communiquer des renseignements pertinents aux demandeurs.

Il est vrai qu'il peut aussi être à l'avantage des demandeurs de ne pas procéder immédiatement au moyen d'une demande. En recourant au QPD, ils peuvent en effet bénéficier d'une décision sans qu'il leur en coûte rien, puisque les droits exigés ne sont remis qu'avec la demande. Mais c'est sûrement là un choix que doivent faire les demandeurs eux-mêmes, et non pas le gouvernement pour eux. Celui-ci doit aux demandeurs et à sa propre intégrité de les renseigner de façon complète, de sorte que mis au fait des règles fondamentales, ils puissent décider eux-mêmes de la façon dont ils veulent agir.

Dans l'arrêt *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsiafakis*, [1977] 2 C.F. 216, à la page 224, le juge Le Dain a statué comme suit au nom de cette Cour:

[U]ne personne désireuse d'en parrainer une autre en vue de l'admission de cette dernière au Canada est en droit de remplir une demande à cet effet en la forme prescrite et de voir ladite demande servir de base à l'examen de son droit de parrainer. Puisqu'à défaut d'obtenir le formulaire des autorités de l'immigration, on ne peut exercer ce droit, le devoir corrélatif de fournir ledit formulaire existe.

On pourrait peut-être dire qu'un devoir corrélatif semblable existe en l'espèce³, mais lorsque le gouvernement canadien s'engage, par l'entremise de ses agents, à fournir à ceux qui veulent immigrer des renseignements sur la façon de s'y prendre, il s'engage pour le moins à les bien renseigner. Cela ne signifie

² Par exemple, en 1989, 321,724 QPD ont été reçus, alors que le nombre des formulaires IMM8 reçus et examinés ne s'élevait qu'à 22,010 (Dossier d'appel, aux p. 73 et 116).

³ J'estime que le juge des requêtes a déduit à bon droit de la Loi elle-même le droit des demandeurs de faire une demande.

imply that Canadian authorities must provide a detailed exegesis of Canadian immigration law and procedures, or legal advice to prospective immigrants as to the legal significance of the available options, but it does mean that the immigration authorities have an obligation in fairness to provide basic information on the methods of application, and to make available the appropriate forms.

Fairness may, perhaps, require no more than the accurate presentation of information. But it surely demands that much. For governments, as for ordinary people, honesty is the best policy.

Because of the exigencies of fairness, my conclusion is therefore that the time of the appellant's application should be deemed to have been October 16, 1987, the date on which he returned his completed PAQ to the Hong Kong office, with the consequence that the units of assessment for occupational demand should be deemed to be 10 in his case.

The appeal should be allowed with costs, the decision of the visa officer refusing the appellant's application set aside, and the matter returned to a visa officer for reconsideration on the basis that the occupational demand factor for the appellant should be deemed to be 10 units of assessment.

MAHONEY J.A.: I agree.

LINDEN J.A.: I agree.

pas que les autorités canadiennes doivent faire l'exégèse détaillée de la loi et des procédures en matière d'immigration, ni fournir aux immigrants éventuels des avis juridiques sur les conséquences juridiques des choix offerts, mais il n'en reste pas moins que les autorités de l'immigration sont tenues en toute équité de fournir les renseignements fondamentaux sur les façons de faire une demande, et de rendre disponibles les formules appropriées.

L'équité peut ne rien demander de plus que la présentation exacte des renseignements, mais assurément elle exige au moins cela. Pour les gouvernements tout comme pour les particuliers, l'honnêteté est la meilleure règle à suivre.

Vu les exigences de l'équité, je conclus que la date de la demande de l'appelant doit être présumée être le 16 octobre 1987, soit la date à laquelle il a renvoyé au bureau de Hong Kong le QPD qu'il a rempli, et que par conséquent ses compétences doivent être réputées lui valoir 10 points d'appréciation.

L'appel devrait être accueilli avec dépens, la décision de l'agent des visas de rejeter la demande de l'appelant devrait être annulée, et l'affaire devrait être renvoyée à un agent des visas pour qu'il l'examine de nouveau en tenant pour acquis que la demande relative aux compétences de l'appelant devrait être réputée valoir à ce dernier 10 points d'appréciation.

LE JUGE MAHONEY, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.