

T-398-90

T-398-90

**Chang-Jie Chen (Applicant)**

v.

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

INDEXED AS: CHEN v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (T.D.)

Trial Division, Strayer J.—Toronto, April 23; Ottawa, May 10, 1991.

*Immigration — Application for permanent residence as independent immigrant — Sufficient assessment units awarded — Completion of process delayed — Applicant sending immigration officer Christmas gift of money — Called in for interview with different official — Not told at outset bribery reason therefor — Admitting wrongdoing after initial denial — Application denied (1) for lying (2) as units awarded not reflecting establishment chances — Decision quashed by certiorari — Denial of fairness — Purpose of Act, s. 19(2)(d) explained — Regulations, s. 11(3) interpreted — Criteria related to immigrant's ability to be self-sufficient — Visa officer not to ignore units awarded, add to s. 19 crimes excluding applicants.*

*Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Denial of independent immigrant's permanent residence application — Awarded sufficient assessment units, provisionally accepted — Completion of process prolonged — Applicant sending immigration officer Christmas gift — Called in for interview with different official — Not told at outset of concern about bribery — Admitting wrongdoing after initial denial — Application denied for lying to officer — Decision quashed for denial of fairness — Not given adequate opportunity to explain conduct — Officer exceeding discretion under Regulations — Not to disregard units awarded, reject immigrant for possibly having committed offences not found in Act s. 19.*

This was an application for *certiorari* to quash the refusal by an immigration officer to issue a visa for permanent residence and for *mandamus* requiring the respondents to consider and process the application in accordance with law. The applicant, a microbiology technologist and citizen of the People's Republic of China, applied to the Canadian Consulate General in New York for permanent residence in Canada as an independent immigrant. He was interviewed in September 1987 by an Immigration Programme Officer and awarded 73 units of assessment — enough for a permanent residence visa under

**Chang-Jie Chen (requérant)**

c.

**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et Secrétaire d'État aux Affaires extérieures (intimés)**RÉPERTORIÉ: CHEN c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (1<sup>re</sup> INST.)

Section de première instance, juge Strayer—Toronto, 23 avril; Ottawa, 10 mai 1991.

*Immigration — Demande de résidence permanente à titre d'immigrant indépendant — Suffisamment de points d'appréciation obtenus — Processus en suspens — Le requérant expédie à l'agent d'immigration une somme d'argent en guise de cadeau de Noël — Il est convoqué à une entrevue devant un autre agent — On ne lui dit pas dès le départ que la raison en est le pot-de-vin — Après avoir commencé par nier, il a finalement admis son comportement fautif — Demande rejetée (1) parce que le requérant a menti (2) parce que le nombre de points d'appréciation obtenus ne reflète pas les chances du requérant de s'établir — Décision annulée par voie de certiorari — Déni d'équité — Explication de l'objet visé par l'art. 19(2)d) de la Loi — Interprétation de l'art. 11(3) du Règlement — Critères liés à la capacité d'un immigrant de subvenir à ses besoins — L'agent des visas ne peut refuser de tenir compte des points d'appréciation accordés, ni ajouter aux infractions prévues à l'art. 19 à l'égard des catégories non admissibles.*

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Rejet de la demande de résidence permanente à titre d'immigrant indépendant — Le requérant obtient suffisamment de points d'appréciation pour être accepté provisoirement — Prolongation du processus d'acceptation — Le requérant expédie un cadeau de Noël à l'agent d'immigration — Il est convoqué à une entrevue devant un autre agent — On ne lui dit pas dès le départ que la question porte sur le pot-de-vin — Après avoir commencé par nier, il a finalement admis son comportement fautif — Rejet de la demande parce que le requérant a menti à un agent — Décision annulée pour déni d'équité — Le requérant n'a pas eu l'occasion d'expliquer sa conduite — L'agent a agi au-delà du pouvoir discrétionnaire que lui confère le Règlement — Il ne peut refuser de tenir compte des points d'appréciation accordés, ni rejeter l'immigrant parce qu'il pourrait avoir commis des infractions qui ne sont pas visées à l'art. 19 de la Loi.*

Il s'agit d'une demande visant à obtenir un bref de *certiorari* annulant la décision par laquelle un agent de l'immigration a refusé la délivrance d'un visa de résidence permanente, de même qu'un bref de *mandamus* obligeant les intimés à examiner et à traiter la demande conformément à la loi. Le requérant, technologue en microbiologie et citoyen de la République populaire de Chine, a présenté au consulat général du Canada à New York une demande de résidence permanente au Canada à titre d'immigrant indépendant. Il a été interviewé en septembre 1987 par une agente du programme d'immigration

subparagraph 9(1)(b)(i) of the *Immigration Regulations*. He was later informed by a letter dated July 12, 1988 that he and his wife had been provisionally accepted as immigrants, but they would have to wait a few months for security clearance. In December, 1988, applicant sent the immigration officer a Christmas card in which \$500. was enclosed. When the latter notified her superior of this, applicant was called in for an interview with a different immigration official. The officer who conducted this interview did not immediately address the subject of the apparent bribe. When asked if he had given any gifts to the other officer, the applicant at first denied it but eventually admitted his wrongdoing. His application was refused on two grounds: (1) for having lied to an immigration officer, contrary to subsection 9(3) of the *Immigration Act*, thus rendering him inadmissible under paragraph 19(2)(d) of the Act, and (2) that the units awarded did not reflect applicant's chances of becoming established in Canada (subsection 11(3) of the *Regulations*).

The issues were whether the immigration officer had discharged the duty of fairness and whether his decision was based on reasons expressly or impliedly authorized by the Act and Regulations.

*Held*, the application should be allowed.

The immigration officer's decision had to be quashed for a denial of fairness. Applicant should have been told, at the outset, the reason for the second interview: the concern over the apparent attempt to bribe. It was not just an ordinary interview but the review of an earlier, favourable assessment resulting in applicant being "provisionally accepted". Fairness required that the officer give the applicant every opportunity to explain his conduct. This duty had not been fulfilled.

If the applicant lied concerning his gift to the immigration officer, that did not automatically render him inadmissible. Paragraph 19(2)(d) speaks in the present tense and refers to the moment when the final decision as to admissibility is made, not to prior events. The sole purpose of the paragraph is to render inadmissible those who do not meet the conditions of admissibility set out in the Act.

Answering the question as to whether the discretion given by subsection 11(3) of the Regulations had been properly exercised necessitated the interpretation of that provision. It was inconceivable that it gave a visa officer an unlimited mandate to decide who to let in. The factors identified in the Regulations were related to the immigrant's ability to be economically sustained other than by the state. Even the criteria of "personal suitability" were primarily related to the ability to be self-sustaining. Considering this emphasis on economic factors, it could not have been intended that, in exercising his discretion, a visa officer might ignore units of assessment and reject an immigrant for essentially non-economic reasons. The "good reasons" mentioned in the subsection had to be such as to permit him to conclude that the immigrant could not become established in the economic sense. If an immigrant was to be excluded as immoral, for misconduct or for having a potential for criminality or sedition, that was to be accomplished by the section 19

et il a obtenu 73 points d'appréciation — résultat suffisant pour obtenir un visa de résidence permanente en vertu du sous-alinéa 9(1)(b)(i) du *Règlement sur l'immigration*. Il a par la suite appris par lettre datée du 12 juillet 1988 que sa femme et lui avaient été acceptés provisoirement comme immigrants, mais qu'il leur fallait attendre quelques mois en raison des vérifications de sécurité. En décembre 1988, le requérant a expédié à l'agent d'immigration une carte de Noël contenant une somme de 500 \$. Après que l'agente eut signalé ce fait à son supérieur, le requérant a été convoqué à une entrevue devant un autre agent d'immigration. L'agent qui a procédé à cette entrevue n'a pas abordé immédiatement la question du présumé pot-de-vin. Lorsqu'on lui a demandé s'il avait fait des cadeaux à l'autre agent, le requérant a commencé par nier, mais il a finalement admis son comportement fautif. Sa demande a été rejetée pour deux motifs: (1) parce qu'il avait menti à un agent d'immigration, en contravention du paragraphe 9(3) de la *Loi sur l'immigration*, ce qui le rendait inadmissible en vertu de l'alinéa 19(2)(d) de la Loi, et (2) parce que le nombre de points d'appréciation obtenus ne reflétait pas les chances du requérant de s'établir avec succès au Canada (paragraphe 11(3) du *Règlement*).

Les points en litige portaient sur la question de savoir si l'agent d'immigration s'était acquitté de son devoir d'agir équitablement, et si sa décision était fondée sur des motifs autorisés expressément ou implicitement par la Loi et le Règlement.

*Jugement*: la demande devrait être accueillie.

La décision de l'agent d'immigration devait être annulée parce qu'il y a eu déni d'équité. On aurait dû dès le début aviser le requérant de l'objet de la deuxième entrevue: la question du présumé pot-de-vin. Il ne s'agissait pas d'une entrevue ordinaire, puisqu'elle devait servir à revoir une appréciation antérieure favorable à la suite de laquelle le requérant avait été «accepté provisoirement». En toute équité, l'agent aurait dû donner au requérant toutes les occasions d'expliquer sa conduite. L'agent ne s'est pas acquitté de ce devoir.

Le fait pour le requérant de mentir au sujet de son cadeau à l'agente d'immigration ne le rendait pas automatiquement inadmissible. L'alinéa 19(2)(d) est exprimé au présent et vise le moment même où une décision finale est prise au sujet de l'admissibilité, et non des événements antérieurs. Il a pour seul objet de rendre inadmissible tous ceux qui ne remplissent pas les conditions d'admissibilité prescrites par la Loi.

Pour répondre à la question de savoir si le pouvoir discrétionnaire conféré en vertu du paragraphe 11(3) du Règlement avait été exercé adéquatement, il était nécessaire d'interpréter cette disposition. Il est inconcevable que cette disposition ait pour but de donner à l'agent des visas un pouvoir illimité de décider qui doit être admis. Les facteurs prévus par le Règlement sont liés à la capacité d'un immigrant d'être soutenu financièrement par d'autres personnes que l'État. Même les critères de «personnalité» étaient principalement liés à la capacité de subvenir à ses propres besoins. Étant donné cet accent mis sur les facteurs économiques, il est inconcevable que dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, un agent des visas puisse ne pas tenir compte du nombre de points d'appréciation et rejeter une demande d'immigration essentiellement pour des raisons non économiques. Les «bonnes raisons» mentionnées au paragraphe doivent être de nature à le porter à croire que l'immigrant n'est pas en mesure de s'établir avec succès au sens économique du

process, not by the exercise of a visa officer's subsection 11(3) discretion. Section 19 excludes those who have committed, or are likely to commit, certain serious crimes. The official had rejected applicant in that he may have committed offences against the *Immigration Act* and the *Criminal Code*. Thus the visa officer erred, for it was open to him neither to add to the statutorily prohibited categories of malefactors nor to make determinations of guilt.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 121(1)(a)(i).  
*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, R. 324.  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 9(3), 19(1)(a), (2)(d), 114(1)(a).  
*Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, ss. 8(1)(a) (as am. by SOR/85-1038, s. 3), 9(1)(b)(i) (as am. by SOR/83-675, s. 3; SOR/85-1038, s. 4), 11(3) (as am. by SOR/81-461, s. 1); Sch. I (as am., *idem*, s. 8).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Kang v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 2 F.C. 807; (1981), 37 N.R. 551 (C.A.).

##### REFERRED TO:

*Zeng v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1991), 12 Imm. L.R. (2d) 167 (F.C.A.); *Uy v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 2 F.C. 201; (1991), 12 Imm. L.R. (2d) 172 (C.A.).

#### COUNSEL:

*Diane C. Smith* for applicant.  
*Lois Lehmann* for respondents.

#### SOLICITORS:

*Rotenberg & Martinello*, Don Mills, Ontario, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

terme. Si un immigrant doit être exclu parce qu'il est une personne immorale, ou en raison de ses antécédents ou des risques qu'il peut présenter en matière de criminalité ou de sédition, cela doit se faire en vertu du processus prévu à l'article 19 et non par le biais de l'exercice par l'agent des visas du pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 11(3). L'article 19 exclut les personnes qui ont commis dans le passé ou qui sont susceptibles de commettre à l'avenir certains types de crimes graves. L'agent avait rejeté la demande du requérant parce qu'il pouvait avoir commis une infraction en contravention de la *Loi sur l'immigration* et du *Code criminel*. L'agent des visas a ainsi commis une erreur puisqu'il ne pouvait pas ajouter à volonté aux catégories de contrevenants visés par les exceptions ni prononcer de tels jugements de culpabilité.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Code criminel*, L.R.C. (1985), chap. C-46, art. 121(1)(a)(i).  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2, art. 9(3), 19(1)(a), (2)(d), 114(1)(a).  
*Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 8(1)(a) (mod. par DORS/85-1038, art. 3), 9(1)(b)(i) (mod. par DORS/83-675), art. 3; DORS/85-1038, art. 4), 11(3) (mod. par DORS/81-461, art. 1); annexe I (mod., *idem*, art. 8).  
*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663, Règle 324.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Kang c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 2 C.F. 807; (1981), 37 N.R. 551 (C.A.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Zeng c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1991), 12 Imm. L.R. (2d) 167 (F.C.A.); *Uy c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 2 C.F. 201; (1991), 12 Imm. L.R. (2d) 172 (C.A.).

#### AVOCATS:

*Diane C. Smith* pour le requérant.  
*Lois Lehmann* pour les intimés.

#### PROCUREURS:

*Rotenberg & Martinello*, Don Mills, Ontario, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

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

STRAYER J.:

### Relief Requested

The applicant seeks *certiorari* to quash a decision made by an officer of the respondents and communicated to him in a letter of February 14, 1989 refusing his application for permanent residence in Canada. He also seeks *mandamus* requiring the respondents to consider and process his application for permanent residence in accordance with the law and to determine if it would be contrary to law to grant landing to him.

### Background Facts

The applicant is a citizen of the People's Republic of China. He worked in Canada from 1983 to 1985 as a microbiology technologist at McMaster University. He then moved to the United States working at the University of Illinois under some form of temporary visa. By letter from his Toronto lawyers dated July 27, 1987 he applied to the Canadian Consulate General in New York for permanent residence in Canada as an independent immigrant, stating his intended occupation to be Medical Laboratory Technologist. He was interviewed at the Consulate on September 29, 1987 by Sara Trillo, an immigration programme officer. During the course of the interview she assessed him, as required by paragraph 8(1)(a) of the *Immigration Regulations, 1978* [SOR/78-172 (as am. by SOR/85-1038, s. 3)], on the basis of the factors listed in Column I, Schedule I [as am. *idem*, s. 8] of the Regulations, awarding him 73 units. This was enough to satisfy the requirements under subparagraph 9(1)(b)(i) [as am. by SOR/83-675, s. 3; SOR/85-1038, s. 4] for the issue of a visa for permanent residence. She says that she indicated to him he had passed his interview and it would then be necessary for him, his wife, and his daughter (the latter being in China) to pass a medical test and a security check.

Thereafter some fifteen months elapsed in which very little progress was made. Medical clearances

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

LE JUGE STRAYER:

### <sup>a</sup> Réparation demandée

Le requérant vise à obtenir un bref de *certiorari* annulant une décision, rendue par un agent des intimés, qui lui a été communiquée dans une lettre <sup>b</sup> du 14 février 1989 portant refus de sa demande de résidence permanente au Canada. Il vise également à obtenir un bref de *mandamus* obligeant les intimés à examiner et à traiter sa demande de résidence permanente conformément à la loi et à <sup>c</sup> déterminer s'il serait contraire à la loi de lui accorder le droit d'établissement.

### Faits

Le requérant est un citoyen de la République <sup>d</sup> populaire de Chine. Il a travaillé au Canada de 1983 à 1985 comme technologue en microbiologie à l'université McMaster. Il est ensuite allé travailler aux États-Unis, à l'université de l'Illinois, en vertu d'un visa temporaire. Dans une lettre rédigée <sup>e</sup> par ses avocats de Toronto et datée du 27 juillet 1987, il a présenté au consulat général du Canada à New York une demande de résidence permanente au Canada à titre d'immigrant indépendant, et mentionné le travail de technologue de laboratoire <sup>f</sup> médical comme profession envisagée. Le 29 septembre 1987, il a été interviewé au consulat par Sara Trillo, agente du programme d'immigration. Au cours de l'entrevue, cette dernière a <sup>g</sup> apprécié sa demande, comme l'exige l'alinéa 8(1)a) du *Règlement sur l'immigration de 1978* [DORS/78-172 (mod. par DORS/85-1038, art. 3)], suivant les facteurs énumérés dans la colonne I de l'annexe I [mod., *idem*, art. 8] du <sup>h</sup> Règlement, et lui a accordé 73 points d'appréciation. Ce résultat était suffisant pour répondre aux exigences du sous-alinéa 9(1)b)(i) [mod. par DORS/83-675, art. 3; DORS/85-1038, art. 4] prévoyant la délivrance d'un visa de résidence permanente. L'agente affirme lui avoir indiqué qu'il <sup>i</sup> avait réussi l'entrevue et qu'il était alors nécessaire que le requérant, sa femme et sa fille (cette dernière se trouvant en Chine) passent un examen médical et une vérification de sécurité.

<sup>j</sup> Près de quinze mois se sont écoulés sans que le dossier avance beaucoup. Le requérant et son

were obtained for the applicant and his wife and ultimately for their daughter in China, the latter being achieved only after great difficulty and with some special efforts by Ms. Trillo. He was informed by a letter dated July 12, 1988 that he and his wife had been "provisionally accepted as immigrants". The letter went on to say:

If Canadian security and medical examination requirements are met, visas for permanent residence in Canada will be issued  
 ....

However when he and his solicitor both enquired of Ms. Trillo in October, 1988 as to what was happening she advised them that there still remained the "background" or security clearance and that this would take "a few months". The applicant was becoming more anxious as his visa permitting him to work in the United States expired in September, 1988. On two occasions in correspondence he offered to pay any "costs or fees" in order to expedite the matter. On or about December 2, 1988 he sent a Christmas card to Ms. Trillo with a note thanking her for her efforts. Enclosed in the Christmas card was the sum of (U.S.) \$500. Ms. Trillo immediately brought this to the attention of her superior, Mr. R. A. Nauman, Program Manager, Social Affairs, in charge of immigration at the Consulate. The matter was then put in the hands of Howard M. Spunt, Consul (Immigration) at whose direction the applicant was asked to come to the Consulate for an interview on December 29, 1988.

Without going into all the factual disputes over this interview, it appears to me that Mr. Spunt did not either in the notification to Mr. Chen nor in the opening segment of the interview indicate that his primary concern was the apparent bribe which the applicant had offered to Ms. Trillo nor did he even indicate that he knew of the receipt of the money by Ms. Trillo. He reviewed Mr. Chen's application and reassessed it with results similar to those achieved by Ms. Trillo. In particular he awarded the applicant 7 out of 10 points, just as Ms. Trillo had done, under the category of "Personal Suitability", being Item 9 in Column I of Schedule I of the Regulations. He gradually got into the subject of the apparent bribe, asking the

épouse ont obtenu des autorisations médicales; leur fille en Chine a finalement obtenu la sienne, bien que dans son cas cela aînt entraîné beaucoup de difficultés et exigé des efforts particuliers de la part de M<sup>me</sup> Trillo. Dans une lettre datée du 12 juillet 1988, le requérant a appris que sa femme et lui avaient été [TRADUCTION] «acceptés provisoirement comme immigrants». La lettre poursuivait:

[TRADUCTION] Si les exigences canadiennes en matière de vérification de sécurité et d'examens médicaux sont satisfaites, des visas de résidence permanente au Canada seront délivrés  
 ...

Toutefois, lorsque le requérant et son avocat se sont informés de l'état du dossier auprès de M<sup>me</sup> Trillo, en octobre 1988, celle-ci leur a répondu qu'il restait l'étape du «contexte» ou des vérifications de sécurité et que cela devrait prendre [TRADUCTION] «quelques mois». Le requérant était alors d'autant plus inquiet que son visa de travail aux États-Unis expirait en septembre 1988. Il a offert à deux occasions dans sa correspondance de payer tous les [TRADUCTION] «coûts ou frais» pour accélérer le processus. Vers le 2 décembre 1988, il a expédié à M<sup>me</sup> Trillo une carte de Noël dans laquelle il la remerciait de ses efforts. La carte de Noël contenait la somme de 500 \$ (américains). M<sup>me</sup> Trillo a immédiatement signalé ce fait à son supérieur, M. R. A. Nauman, gestionnaire du programme, affaires sociales, responsable de l'immigration au consulat. La question a alors été portée devant Howard M. Spunt, consul (Immigration), qui a demandé au requérant de se présenter au consulat pour une entrevue fixée au 29 décembre 1988.

Sans entrer dans le détail de toutes les divergences sur le déroulement de cette entrevue, il me semble que M. Spunt n'a jamais, que ce soit dans l'avis donné à M. Chen ou dans la première partie de l'entrevue, indiqué que sa préoccupation principale portait sur le pot-de-vin que le requérant avait apparemment offert à M<sup>me</sup> Trillo, ni même qu'il savait que M<sup>me</sup> Trillo avait reçu de l'argent. Il a examiné la demande de M. Chen, et la nouvelle appréciation a donné des résultats semblables à ceux qu'avait accordés M<sup>me</sup> Trillo. Il a notamment donné au requérant 7 des 10 points possibles, tout comme l'avait fait M<sup>me</sup> Trillo, sous la catégorie «Personnalité», soit l'article 9 de la colonne I de l'annexe I du Règlement. Il a ensuite abordé gra-

applicant if he had given any gifts to Ms. Trillo or if he had misplaced any funds recently. The applicant at first denied any such thing but eventually admitted that he had sent the money to Ms. Trillo. He explained that this was an oriental custom to give gifts during the holiday season to special friends. He said that he and his wife had much appreciated the efforts Ms. Trillo had made on their behalf. (Since that time he has also suggested that he had given the money so that if there were any special costs involved in expediting the matter, for example through the use of long distance telephone or telex, the money could be used for that purpose.) Later in the interview he apologized for what he then recognized as his wrongful behaviour. The money was returned to him and he signed a receipt for it. At the end of the interview he was told by Mr. Spunt that his application would be reviewed in the light of this interview.

On January 26, 1989 Mr. Spunt wrote a memorandum to Mr. Nauman purportedly to seek the approval of Mr. Nauman, as Senior Immigration Officer, for the exercise under subsection 11(3) [as am. by SOR/81-461, s. 1] of the *Immigration Regulations, 1978* of the special discretion of refusal to issue an immigrant visa to an applicant even though he has obtained the necessary units of assessment required by section 9 of the Regulations. Such approval must be sought in writing in accordance with subsection 11(3). Mr. Nauman endorsed this memo the same day with the words "I agree" and gave instructions for a suitable refusal letter to be drafted. Subsequently on February 14, 1989 the refusal letter was sent and it is the decision embodied in that letter which the applicant seeks to have quashed in the present proceedings. As I understand that letter, it involves a refusal of permanent residence for essentially two reasons: first, that the applicant had lied to an immigration officer contrary to subsection 9(3) of the Act [*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2] and that this meant that he had not complied with a requirement of the Act and was therefore inadmissible pursuant to paragraph 19(2)(d) of the Act; and second, that Mr. Spunt was exercising his discretion under subsection 11(3) of the Regulations to refuse Mr. Chen's application even though the latter had been awarded the required number

duellement le sujet du pot-de-vin apparent, en demandant au requérant s'il avait fait des dons à M<sup>me</sup> Trillo ou s'il avait égaré des fonds récemment. Le requérant a commencé par nier, mais il a finalement admis avoir expédié de l'argent à M<sup>me</sup> Trillo. Il a expliqué que selon la coutume orientale, on fait des dons à des amis spéciaux pendant la période des Fêtes. Il a affirmé que sa femme et lui avaient beaucoup apprécié les efforts déployés par M<sup>me</sup> Trillo à leur égard. (Il a par la suite prétendu avoir envoyé l'argent pour couvrir tous les coûts spéciaux qui pouvaient être nécessaires à l'avancement du dossier, comme par exemple le recours à des appels interurbains ou à des communications par télex.) Plus tard au cours de l'entrevue, il a offert des excuses pour ce qu'il a alors reconnu comme un comportement fautif de sa part. L'argent lui a été remis et il a signé un reçu à cet égard. À la fin de la rencontre, M. Spunt lui a déclaré que sa demande serait examinée en tenant compte de cette entrevue.

Le 26 janvier 1989, M. Spunt a écrit une note de service à M. Nauman censément pour demander son approbation, à titre d'agent d'immigration supérieur, aux fins d'exercer, en vertu du paragraphe 11(3) (mod. par. DORS/81-461, art. 1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*, son pouvoir discrétionnaire spécial de refuser un visa d'immigrant à un requérant même si celui-ci a obtenu le nombre de points d'appréciation requis par l'article 9 du Règlement. Cette approbation doit être obtenue par écrit conformément au paragraphe 11(3). M. Nauman a approuvé cette note de service le jour même en y apposant les mots [TRADUCTION] «Je suis d'accord» et il a donné des instructions pour qu'on rédige une lettre de refus appropriée. La lettre de refus a été expédiée le 14 février 1989 et c'est la décision exprimée par cette lettre que le requérant demande à la Cour d'annuler en l'espèce. Selon moi, cette lettre porte un refus d'accorder la résidence permanente essentiellement pour deux raisons: en premier lieu parce que le requérant a menti à un agent des visas, en contravention du paragraphe 9(3) de la Loi [*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2], et que cela signifie qu'il ne s'est pas conformé à une condition de la Loi et que, partant, il n'est pas admissible en vertu de l'alinéa 19(2)d) de la Loi; en deuxième lieu, parce que M. Spunt a exercé le pouvoir discrétionnaire, en vertu du para-

of units of assessment because, in the words of subsection 11(3):

11. ...

(3) ... there are good reasons why the number of units of assessment awarded do not reflect the chances of the [applicant] ... of becoming successfully established in Canada ...

It is worth noting in passing the potential for frustration and even desperation on the part of applicants for permanent residence arising out of a process such as this. Although the applicant was successfully interviewed and tentatively approved in accordance with the unit assessment on September 27, 1987, the necessary security clearance for him and his family was not ultimately received by the Consulate until May 9, 1989. In the meantime the applicant, his wife, and his daughter had all obtained medical clearances which, through the passage of time, had expired on October 2, 1988 (in the case of the applicant and his wife) and on March 4, 1989 (in the case of the daughter in China). In the meantime also the applicant was faced with potential difficulties in the United States, his visa having expired there in September, 1988, a year after he was first interviewed for permanent residence in Canada. This may help to explain Mr. Chen's conduct, even if it does not excuse it.

I will set out any other pertinent facts as they appear relevant to my conclusions. This application was argued in part together with that of Parmjit Singh Mangat, T-3161-90 [*Mangat v. Canada (Minister of Employment & Immigration)*, not yet reported] and some of the reasons herein will also apply in that case.

### Conclusions

I have concluded that the decision of Mr. Spunt set out in the letter of February 14, 1989, must be quashed for several reasons.

First, there was a denial of fairness. I accept, as argued by the respondents, that this was an administrative process only and that it was open to one visa officer, Mr. Spunt, to review an application originally processed by another visa officer, in order to reach a final conclusion. It is obvious that with an organization as large as the Employment

graphe 11(3) du Règlement, de refuser la demande de M. Chen même si ce dernier avait obtenu le nombre de points d'appréciation requis car, pour reprendre les termes du paragraphe 11(3):

a 11. ...

(3) ... il existe de bonnes raisons de croire que le nombre de points d'appréciation obtenu ne reflète pas les chances de [ce requérant] ... de s'établir avec succès au Canada ...

b Il y a lieu de noter en passant toute la frustration et même le désespoir que peut déclencher un tel processus chez les personnes qui sollicitent la résidence permanente. Même si le requérant a subi l'entrevue avec succès et qu'il a été approuvé provisoirement en vertu des points d'appréciation le 27 septembre 1987, le consulat n'a reçu les résultats de la vérification de sécurité nécessaire pour lui et sa famille que le 9 mai 1989. En attendant, le requérant, sa femme et sa fille avaient tous obtenu les autorisations médicales nécessaires mais celles-ci, avec le temps, avaient expiré le 2 octobre 1988 (dans le cas du requérant et sa femme) et le 4 mars 1989 (dans le cas de leur fille en Chine). Entre-temps, le requérant risquait d'avoir des difficultés aux États-Unis puisque son visa expirait en septembre 1988, soit un an après la tenue de la première entrevue relative à la demande de résidence permanente au Canada. Ces circonstances peuvent aider à expliquer le geste de M. Chen, même si elles ne peuvent l'en excuser.

J'énoncerai tout autre fait pertinent dans mes conclusions lorsque cela sera nécessaire. La présente requête a été entendue en partie en même temps que celle de Parmjit Singh Mangat, n° du greffe T-3161-90 [*Mangat c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, encore inédite], et certains des présents motifs s'appliqueront à cette affaire.

### h Conclusions

Je conclus que la décision de M. Spunt exprimée dans la lettre du 14 février 1989 doit être annulée pour plusieurs motifs.

i En premier lieu, il y a eu déni d'équité. J'accepte, comme l'ont fait valoir les intimés, qu'il ne s'agissait que d'un processus administratif et qu'il était loisible à un agent des visas, soit M. Spunt, j d'examiner à nouveau une demande déjà traitée par un autre agent des visas, afin de parvenir à une conclusion finale. Il est évident qu'au sein d'un

and Immigration Commission, with retirements and rotation of officers at particular posts, an application which is initially considered by one officer may be the subject of a later final decision by another officer, taking into account new information or changed circumstances. I also accept that it is not for the Court to sit on appeal from findings of fact made by a visa officer. But notwithstanding all that, I believe that fairness required in these circumstances that the visa officer, at the time of the interview on December 29, 1988, tell the visa applicant at the outset the real purpose of the interview and the major concern of the officer, namely the alleged bribe. If one were carrying out an interview to probe general issues such as the existence of humanitarian grounds it might be appropriate to proceed by indirection, but this was more than an ordinary interview: it was the review of an earlier favourable assessment where the applicant had been "provisionally accepted" (in the language of Ms. Trillo's letter of July 12, 1988). That acceptance was now put in jeopardy by one event — the alleged bribe. The results of the meeting were potentially very important for the applicant and he should have known what it was that concerned the visa officer and required explanation. He may well have wondered, for example, as the interview progressed, as to whether it was his conduct or that of Ms. Trillo which was being questioned. The visa officer, Mr. Spunt, may have as he says acted out of good motives to allow Mr. Chen to explain his conduct and not to "lose face". But when Mr. Spunt was possessed of a fact which, if unexplained, was in his mind sufficient to reject Mr. Chen's application, it was incumbent on him to state that fact and give Mr. Chen every opportunity to explain in that fashion. Fairness required no less.

The remaining alleged causes of invalidity, although argued under various rubrics by counsel, really come down to the question of whether Mr. Spunt's decision was based on reasons which are

organisme aussi vaste que la Commission de l'emploi et de l'immigration, compte tenu des mises à la retraite et du roulement des fonctionnaires à divers postes, une demande qui a été à l'origine examinée par un fonctionnaire peut faire l'objet d'une décision finale ultérieure qui soit rendue par un autre fonctionnaire en tenant compte de nouveaux renseignements ou de changements de circonstances. J'accepte aussi le principe qu'il n'appartient pas au tribunal saisi d'un appel de réviser les conclusions de fait tirées par un agent des visas. Nonobstant tout ce qui précède, je crois cependant qu'en toute équité dans les circonstances, l'agent des visas était tenu, au moment de l'entrevue du 29 décembre 1988, d'aviser dès le début le demandeur de visa de l'objet réel de l'entrevue et de la préoccupation principale de l'agent, soit le prétendu pot-de-vin. Dans le cas d'une entrevue visant à évaluer des questions générales telles que l'existence de considérations humanitaires, il pourrait être permis de procéder indirectement; il s'agissait toutefois en l'espèce d'une entrevue qui sortait de l'ordinaire: elle devait servir à revoir une appréciation antérieure favorable, à la suite de laquelle le requérant avait été [TRADUCTION] «accepté provisoirement» (pour reprendre l'expression figurant dans la lettre du 12 juillet 1988 de M<sup>me</sup> Trillo). Cette acceptation était maintenant mise en péril par un événement — le prétendu pot-de-vin. Les résultats de l'entrevue pouvaient avoir des conséquences très importantes pour le requérant et celui-ci aurait dû être avisé de ce qui préoccupait l'agent des visas et qui exigeait des explications. Il a fort bien pu se demander, par exemple, au fur et à mesure de l'entrevue, si c'était sa conduite ou celle de M<sup>me</sup> Trillo qui était en cause. L'agent des visas, M. Spunt, peut fort bien, comme il le prétend, avoir agi dans le but louable de permettre à M. Chen d'expliquer sa conduite sans «perdre la face». Toutefois, puisque M. Spunt avait connaissance d'un fait qui selon lui, à défaut d'explication, suffisait à motiver le rejet de la demande de M. Chen, il lui incombait de révéler ce fait et de donner à M. Chen toutes les occasions de s'en expliquer. L'équité est à ce prix.

Les autres causes d'invalidité invoquées, bien que présentées sous diverses rubriques par l'avocate, se résument à la question de savoir si la décision de M. Spunt était fondée sur des motifs



authorized by the Act and the Regulations either expressly or impliedly.

To answer this question I would begin by considering the first reason given by Mr. Spunt in the letter of February 14th refusing the application for permanent residence. As mentioned above, that reason is based on paragraph 19(2)(d) of the *Immigration Act* which provides that immigrants shall not be granted admission if they

19. ...

(d) ... cannot or do not fulfil or comply with any of the conditions or requirements of this Act or the regulations ...

The failure to comply relied upon by Mr. Spunt in the case of the applicant is found in subsection 9(3) of the Act which provides:

9. ...

(3) Every person shall answer truthfully all questions put to that person by a visa officer and shall produce such documentation as may be required by the visa officer for the purpose of establishing that his admission would not be contrary to this Act or the regulations.

Thus it was said that the applicant failed to comply with the Act because he did not answer truthfully when first asked about a gift sent to Ms. Trillo. It appears to me, however, that I am obliged to apply the rationale adopted by the Federal Court of Appeal in *Kang v. Minister of Employment and Immigration*<sup>1</sup> where that Court said that the requirements referred to in paragraph 19(2)(d) do not include the requirement to tell the truth as set out in subsection 9(3). The Court said that paragraph 19(2)(d) speaks in the present tense and refers to the moment when a final decision is made on admissibility and not to events prior to that. Further, and more importantly, the Court said that the sole purpose of paragraph 19(2)(d):

... is to render inadmissible all those who do not meet the conditions of admissibility prescribed by or under the Act.<sup>2</sup>

The Court of Appeal did not consider a false answer to a question to involve a condition of admissibility. It did recognize that there might be circumstances in which a false answer might justify refusal of admission, but such an answer did not

<sup>1</sup> [1981] 2 F.C. 807 (C.A.).

<sup>2</sup> *Ibid.*, at p. 810.

autorisés expressément ou implicitement par la Loi et le Règlement.

Pour répondre à cette question, j'aborderai la première raison invoquée par M. Spunt dans la lettre du 14 février pour refuser la demande de résidence permanente. Comme je l'ai mentionné plus haut, cette raison est fondée sur l'alinéa 19(2)d) de la *Loi sur l'immigration* qui prévoit que les immigrants ne peuvent être admis s'ils:

19. ...

d) ... ne se conforment pas aux conditions prévues à la présente loi et à ses règlements ...

La non-observation invoquée par M. Spunt dans le cas du requérant est visée au paragraphe 9(3) de la Loi, qui porte:

9. ...

(3) Toute personne doit répondre franchement aux questions de l'agent des visas et produire toutes les pièces qu'exige celui-ci pour établir que son admission ne contreviendrait pas à la présente loi ni à ses règlements.

On a donc prétendu que le requérant n'avait pas observé la Loi parce qu'il n'avait pas répondu franchement la première fois qu'on lui a demandé s'il avait fait un don à M<sup>me</sup> Trillo. Je me sens toutefois lié par le raisonnement adopté par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Kang c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*<sup>1</sup> où la Cour a affirmé que les conditions mentionnées à l'alinéa 19(2)d) ne comprennent pas l'obligation de répondre franchement, prévue au paragraphe 9(3). La Cour a conclu que l'alinéa 19(2)d) est exprimé au présent et qu'il vise le moment même où une décision finale est prise au sujet de l'admissibilité, et non des événements antérieurs à ce moment. Fait plus important encore, la Cour a aussi affirmé que l'alinéa 19(2)d) a pour seul objet de

... rendre inadmissibles tous ceux qui ne remplissent pas les conditions d'admissibilité prescrites par la Loi ou par un règlement d'application<sup>2</sup>.

La Cour d'appel n'a pas jugé qu'une fausse réponse apportée à une question a un effet sur une condition d'admissibilité. Elle a reconnu qu'il peut exister des circonstances dans lesquelles une fausse réponse peut justifier le refus d'admission, mais

<sup>1</sup> [1981] 2 C.F. 807 (C.A.).

<sup>2</sup> *Ibid.*, à la p. 810.

have the “automatic effect” of barring admission pursuant to paragraph 19(2)(d).

The other reason given by Mr. Spunt for his decision involved the exercise of his discretion under subsection 11(3) of the Regulations. This raises very difficult questions as to the proper interpretation of that subsection which provides as follows:

11. ...

(3) A visa officer may

(a) issue an immigrant visa to an immigrant who is not awarded the number of units of assessment required by section 9 or 10 or who does not meet the requirements of subsection (1) or (2), or

(b) refuse to issue an immigrant visa to an immigrant who is awarded the number of units of assessment required by section 9 or 10,

if, in his opinion, there are good reasons why the number of units of assessment awarded do not reflect the chances of the particular immigrant and his dependants of becoming successfully established in Canada and those reasons have, been submitted in writing to, and approved by, a senior immigration officer.

More specifically, the basic question is — on what grounds can the visa officer exercise his discretion in forming the opinion that there are “good reasons” why the number of units awarded do not reflect adequately the chances of an immigrant becoming “successfully established” in Canada? It is inconceivable that this was intended to give a visa officer an unlimited mandate to decide whether a particular immigrant is generally suitable or not as a future member of Canadian society, given the existence of other, extensive, provisions in the Act for identifying those who are suitable or unsuitable. It may first be observed that subsection 11(3) cannot be taken to overlap the grounds of mandatory exclusion set out in the description of the “inadmissible classes” found in section 19. Indeed that section has its own provision, subsection 19(3), for temporary exceptions to be made by a “senior immigration officer or an adjudicator” to those exclusionary rules. Instead the discretion provided to a visa officer in subsection 11(3) of the Regulations must be seen as integral to the exercise by the Governor in Council of his regulation-making authority under paragraph 114(1)(a) of the Act to establish selection standards (the source of the “point system” or “units of assessment”).

une telle réponse n’a pas eu pour «effet» d’interdire l’admission en vertu de l’alinéa 19(2)d).

L’autre raison avancée par M. Spunt pour justifier sa décision portait sur l’exercice de son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 11(3) du Règlement. Ce point soulève des questions très difficiles en ce qui a trait à l’interprétation juste de ce paragraphe, qui porte:

11. ...

(3) L’agent des visas peut

a) délivrer un visa d’immigrant à un immigrant qui n’obtient pas le nombre de points d’appréciation requis par les articles 9 ou 10 ou qui ne satisfait pas aux exigences des paragraphes (1) ou (2), ou

b) refuser un visa d’immigrant à un immigrant qui obtient le nombre de points d’appréciation requis par les articles 9 ou 10,

s’il est d’avis qu’il existe de bonnes raisons de croire que le nombre de points d’appréciation obtenu ne reflète pas les chances de cet immigrant particulier et des personnes à sa charge de s’établir avec succès au Canada et que ces raisons ont été soumises par écrit à un agent d’immigration supérieur et ont reçu l’approbation de ce dernier.

De façon plus précise, la question fondamentale est la suivante: sur quels motifs l’agent des visas peut-il fonder l’exercice de son pouvoir discrétionnaire de décider qu’il existe «de bonnes raisons» de croire que le nombre de points d’appréciation obtenu ne reflète pas adéquatement les chances d’un immigrant de «s’établir avec succès» au Canada? Il est inconcevable que cette disposition législative ait pour but de donner à l’agent des visas un pouvoir illimité de décider si un immigrant particulier est généralement apte ou non à devenir un futur membre de la société canadienne, étant donné l’existence d’autres dispositions importantes de la Loi précisant l’identification des personnes qui sont aptes ou inaptes. Il y a lieu de noter d’abord que le paragraphe 11(3) ne peut être interprété comme empiétant sur les motifs d’exclusion obligatoire établis dans la description des catégories «non admissibles» donnée à l’article 19. En effet, cet article comporte, au paragraphe 19(3), sa propre disposition prévoyant les exceptions temporaires qui peuvent être apportées par un «agent principal ou l’arbitre» à ces règles d’exclusion. Le pouvoir discrétionnaire accordé à un agent des visas par le paragraphe 11(3) du Règlement doit plutôt être interprété comme faisant partie intégrante de l’exercice, par le gouverneur en conseil, du pouvoir

That paragraph authorizes the Governor in Council to make regulations:

114. (1) ...

(a) providing for the establishment and application of selection standards based on such factors as family relationships, education, language, skill, occupational experience and other personal attributes and attainments, together with demographic considerations and labour market conditions in Canada, for the purpose of determining whether or not an immigrant will be able to become successfully established in Canada.

The selection standards so adopted and applicable to the applicant by paragraph 8(1)(a) and subparagraph 9(1)(b)(i) of the Regulations are found in Column I, Schedule I of those Regulations. The factors identified in Column I are: "Education", "Specific Vocational Preparation", "Experience", "Occupational Demand", "Arranged Employment or Designated Occupation", "Demographic Factor", "Age", "Knowledge of English and French Languages", "Personal Suitability", and "Relative". While it is nowhere clearly spelled out, the selection standards authorized for use by paragraph 114(1)(a) of the Act, and the actual factors identified in Schedule I of the Regulations, appear to be essentially related to the ability of an immigrant to make a living in Canada or to be economically sustained other than by the State. Of the factors in Column I there might be some ambiguity about "Knowledge of English and French Languages", although such knowledge apart from being socially important is obviously very important for the making of a living. The criteria for assessing points for "Age" obviously give a preference to those in their prime working years. The factor of "Personal Suitability", while seemingly ambiguous, according to the criteria set out in Column II authorizes the awarding of units:

9. Personal suitability ... to reflect the personal suitability of the person and his dependants to become successfully established in Canada based on the person's adaptability, motivation, initiative, resourcefulness and other similar qualities.

de réglementation que lui attribue l'alinéa 114(1)a) de la Loi et en vertu duquel il peut établir des normes de sélection (la source du «système de points» ou de «points d'appréciation»). Cet alinéa autorise le gouverneur en conseil, par règlement, à:

114. (1) ...

a) prévoir l'établissement et l'application de normes de sélection, fondées sur des critères tels que la parenté, l'instruction, la langue, la compétence, l'expérience professionnelle et autres qualités et connaissances personnelles en tenant compte des facteurs démographiques et de la situation du marché du travail au Canada, dans le but de déterminer si un immigrant pourra réussir son installation au Canada.

Les normes de sélection ainsi adoptées et applicables au requérant en vertu de l'alinéa 8(1)a) et du sous-alinéa 9(1)b)(i) du Règlement figurent dans la colonne I de l'annexe I du Règlement. Les facteurs énumérés dans la colonne I sont: «Études», «Préparation professionnelle spécifique», «Expérience», «Demande dans la profession», «Emploi réservé ou profession désignée», «Facteur démographique», «Âge», «Connaissance du français et de l'anglais», «Personnalité» et «Parent». Même si cela n'est nulle part dit expressément, les normes de sélection autorisées par l'alinéa 114(1)a) de la Loi et les facteurs réels énumérés dans l'annexe I du Règlement semblent être essentiellement liés à la capacité d'un immigrant de gagner sa vie au Canada ou d'y être soutenu financièrement par d'autres personnes que l'État. Parmi les facteurs énumérés dans la colonne I, il pourrait y avoir quelque ambiguïté en ce qui a trait à la «Connaissance du français et de l'anglais», bien que cette connaissance, en plus d'être importante sur le plan social, soit manifestement très importante lorsqu'il s'agit de gagner sa vie. Les critères permettant d'accorder des points à l'égard du facteur «Âge» donnent manifestement la préférence aux personnes dans la fleur de l'âge et en mesure de travailler. Même s'il semble ambigu, le facteur «Personnalité», précisé par les critères figurant dans la colonne II permet l'attribution de points d'appréciation au requérant au cours d'une entrevue

9. Personnalité ... qui permettra de déterminer si lui et les personnes à sa charge sont en mesure de s'établir avec succès au Canada, d'après la faculté d'adaptation du requérant, sa motivation, son esprit d'initiative, son ingéniosité et autres qualités semblables.

These enumerated criteria of personal suitability, while not wholly irrelevant to social success, seem primarily related to the ability to support oneself. The term "and other similar qualities" should, I think, be read *ejusdem generis* with the enumerated criteria which precede it.

Given this emphasis on economic factors as identified by both Parliament and the Governor in Council for determining whether an immigrant can become "successfully established" in Canada, it is difficult to read the discretionary power granted to a visa officer by subsection 11(3) of the Regulations as allowing him to ignore the number of units of assessment and to determine, for essentially non-economic reasons, that an immigrant does not have a chance of becoming successfully established in Canada. While the subsection only requires that the visa officer have "good reasons", those reasons must be such as lead him to believe that the immigrant cannot become successfully established in the economic sense. They do not include such reasons as that an immigrant will probably not be a good neighbour, a good resident, or ultimately a good citizen of Canada; or that the immigrant is a bad or immoral person if judged on his past conduct. Section 19 excludes persons in carefully specified situations on the basis of their past conduct or their potential for criminality or sedition. If they are to be excluded for such reasons, it must be done under the process contemplated by section 19 and not through a visa officer exercising his discretion under subsection 11(3) of the Regulations because he feels that a particular immigrant is undesirable. Presumably the security check which is regarded as a pre-condition for admission is intended to facilitate the application of the criteria in provisions such as paragraphs 19(1)(c)-(g) or 19(2)(a) and (b), just as the medical examinations assist in the application of paragraph 19(1)(a). The security check results in this case had not even been received by the Consulate when Mr. Spunt rendered his decision.

Bien qu'ils ne soient pas sans quelque lien avec la réussite sociale, ces critères de personnalité énumérés semblent principalement liés à la capacité de subvenir à ses propres besoins. L'expression «et autres qualités semblables» devrait selon moi être interprétée comme visant des critères qui appartiennent à la même catégorie que les précédents.

Étant donné cet accent sur les facteurs économiques mis à la fois par le législateur et par le gouverneur en conseil à l'égard de la question de déterminer si un immigrant est en mesure de «s'établir avec succès» au Canada, il est difficile de voir comment le pouvoir discrétionnaire accordé à un agent des visas par le paragraphe 11(3) du Règlement peut permettre à ce dernier de ne pas tenir compte du nombre de points d'appréciation et de déterminer, essentiellement pour des raisons non économiques, qu'un immigrant n'aura pas de chance de s'établir avec succès au Canada. Même si ce paragraphe exige uniquement que l'agent des visas soit «d'avis qu'il existe de bonnes raisons», ces raisons doivent être de nature à le porter à croire que l'immigrant n'est pas en mesure de s'établir avec succès au sens économique du terme. Elles ne peuvent embrasser des raisons comme les suivantes: qu'un immigrant ne sera probablement pas un bon voisin, un bon résident ou finalement un bon citoyen du Canada, ou encore qu'un immigrant particulier est une personne mauvaise ou immorale si on le juge à la lumière de son passé. L'article 19 exclut des personnes dans des situations précisées soigneusement en fonction de leurs antécédents ou des risques qu'ils peuvent présenter en matière de criminalité ou de sédition. Si ces personnes doivent être exclues pour de telles raisons, cela doit se faire en vertu du processus prévu à l'article 19 et non par le biais de l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un agent des visas sous le régime du paragraphe 11(3) du Règlement parce qu'il croit qu'un immigrant est indésirable. Apparemment, la vérification de sécurité qui sert de condition préalable à l'admission vise à faciliter l'application des critères prévus dans les dispositions telles que les alinéas 19(1)c) à g) ou 19(2)a) et b), au même titre que les examens médicaux permettent l'application de l'alinéa 19(1)a). En l'espèce, les résultats des vérifications de sécurité n'avaient pas encore été reçus par le consulat lorsque M. Spunt a rendu sa décision.

The decision in question as purportedly made under subsection 11(3) is flawed for other reasons. That subsection requires that prior to the exercise of such discretion a visa officer must submit his reasons in writing to a senior immigration officer who must approve them. This Mr. Spunt purported to do in his memorandum of January 26, 1989 to Mr. Nauman. But the reasons submitted by him in that memorandum for a negative exercise of discretion are invalid as unrelated to the purposes of subsection 11(3).

The first reason he gives is that Mr. Chen lied at the interview with him. Apart from the unfairness of that interview, which I have dealt with above, for the reasons which I have set out as to the nature of permissible criteria for judging successful establishment I do not consider that lying to a visa officer is *per se* proof of inability to become suitably established. There is little doubt that what Mr. Chen did was wrong but Mr. Spunt in no way demonstrated to a senior immigration officer how this shortcoming would prevent Mr. Chen from making a living in Canada or cause him to become a burden to the Canadian State.

A second reason given for the exercise of discretion was that, in the view of Mr. Spunt, the applicant "may have committed an offence" against the *Immigration Act* and an offence under subparagraph 121(1)(a)(i) of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] (dealing with attempted bribery of government officials). Again, this is not a proper reason for the negative exercise of discretion under subsection 11(3). As I have said before, section 19 of the *Immigration Act* specifically precludes certain people, carefully defined, who have in the past committed, or are likely in the future to commit, certain kinds of serious crimes. I do not accept that visa officers can under subsection 11(3), whether in the name of "personal suitability" or otherwise, add at will to the prohibited categories of past or future malefactors. Furthermore, it is not acceptable on grounds of fairness for a visa officer to make such determinations of guilt.

La décision en cause, qui aurait été rendue en vertu du paragraphe 11(3), est viciée pour d'autres raisons. Ce paragraphe prévoit que l'agent des visas doit, avant d'exercer son pouvoir discrétionnaire, soumettre par écrit ses raisons à un agent d'immigration supérieur qui doit les approuver. C'est ce que M. Spunt est censé avoir fait dans sa note de service du 26 janvier 1989 à l'intention de M. Nauman. Toutefois, les raisons qu'il a invoquées dans cette note de service pour exercer de façon négative son pouvoir discrétionnaire sont invalides parce qu'elles ne sont pas liées aux objets du paragraphe 11(3).

Il mentionne comme première raison le fait que M. Chen a menti lors de l'entrevue avec lui. Abstraction faite de l'injustice de cette entrevue, dont j'ai déjà parlé, je ne crois pas, pour les motifs que j'ai déjà mentionnés quant à la nature des critères admissibles pour juger de l'aptitude du requérant à s'établir avec succès, que le fait de mentir à un agent des visas constitue en soi une preuve d'incapacité à s'établir adéquatement. Il ne fait pas de doute que M. Chen a mal agi, mais M. Spunt n'a d'aucune façon démontré à un agent d'immigration supérieur comment cette faute pouvait empêcher M. Chen de gagner sa vie au Canada ou en faire un fardeau pour l'État canadien.

Comme deuxième raison invoquée pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire, M. Spunt était d'avis que le requérant [TRADUCTION] «pouvait avoir commis une infraction» à la *Loi sur l'immigration* et une infraction visée au sous-alinéa 121(1)a)(i) du *Code criminel* [L.R.C. (1985), chap. C-46] (portant sur la tentative de corruption de fonctionnaires de l'État). Encore une fois, il ne s'agit pas d'une raison justifiée pour exercer de façon négative le pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 11(3). Comme je l'ai déjà dit, l'article 19 de la *Loi sur l'immigration* exclut expressément certaines personnes, définies avec soin, qui ont commis dans le passé ou qui sont susceptibles de commettre à l'avenir certains types de crimes graves. Je n'accepte pas que des agents de visa puissent, en vertu du paragraphe 11(3), au nom de la «personnalité» ou autrement, ajouter à volonté aux catégories de contrevenants passés ou futurs visées par les exceptions. De plus, en toute justice il est inacceptable qu'un agent des visas prononce de tels jugements de culpabilité.

The third reason given by Mr. Spunt to Mr. Nauman for the exercise of discretion was that the applicant

... has displayed personal suitability which is incompatible with what is required for an immigrant in his category.

This raises difficult questions as to the relationship between an assessment made in accordance with sections 8 and 9 and Schedule I, and a finding under subsection 11(3) that such an assessment of units should not be determinative of whether a person can become successfully established. If the unit assessment is wrong, then the visa officer should change that assessment. In this case Mr. Spunt reviewed the assessment of "personal suitability" made by Ms. Trillo as 7 units out of 10 and he confirmed it. I fail to see how he can then offer as a reason for a negative exercise of discretion that the applicant does not have a sufficient degree of personal suitability. It is conceivable that the discretionary power under subsection 11(3) could properly be used where an immigrant was so lacking in one of the factors listed in Column I that a 0 rating would not adequately reflect the negative impact of that deficiency on his ability to become successfully established. But it appears to me that a pre-condition for exercising the discretion on that ground would be to rate that factor at 0 in the assessment.

The discretionary power in subsection 11(3) is an extraordinary one which, it has been held, must be exercised in strict conformity with the requirement of submitting written reasons to a senior immigration officer and getting his approval.<sup>3</sup> I have no doubt this means that the reasons given for such exercise of discretion must be the real reasons, and must be lawful reasons which these were not.

<sup>3</sup> *Zeng v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1991), 12 Imm. L.R. (2d) 167 (F.C.A.); *Uy v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 2 F.C. 201 (C.A.).

La troisième raison donnée à M. Nauman par M. Spunt pour l'exercice de son pouvoir discrétionnaire était que le requérant

<sup>a</sup> [TRADUCTION] ... avait fait preuve d'une personnalité qui est incompatible avec les qualités qu'on exige d'un immigrant de sa catégorie.

<sup>b</sup> Ce point soulève des questions difficiles en ce qui a trait au lien entre une appréciation effectuée conformément aux articles 8 et 9 et à l'annexe I, et une conclusion prise en vertu du paragraphe 11(3) portant qu'une telle appréciation ne devrait pas être concluante sur la question de savoir si une <sup>c</sup> personne est en mesure de s'établir avec succès. Si l'appréciation faite à l'aide de points est erronée, l'agent des visas devrait la modifier. En l'espèce, M. Spunt a examiné l'appréciation de la «personnalité» effectuée par M<sup>me</sup> Trillo, qui avait <sup>d</sup> accordé 7 points sur 10, et il l'a confirmée. Je ne vois pas comment il peut motiver l'exercice négatif de son pouvoir discrétionnaire par le fait que le requérant n'a pas un degré suffisant de personnalité. Il est concevable que le pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 11(3) puisse être utilisé <sup>e</sup> adéquatement lorsqu'un immigrant souffre d'une telle insuffisance à l'égard d'un des facteurs énumérés dans la colonne I qu'un zéro comme résultat ne refléterait pas adéquatement l'incidence <sup>f</sup> négative de cette insuffisance sur son aptitude à s'établir avec succès. Il me semble toutefois que préalablement à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire pour ce motif, l'agent devrait attribuer <sup>g</sup> un zéro dans l'appréciation de ce facteur.

<sup>h</sup> Le pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 11(3) est un pouvoir extraordinaire qui, selon la jurisprudence, doit être exercé dans le respect absolu de l'obligation de soumettre des raisons écrites à un agent d'immigration supérieur et d'obtenir son approbation<sup>3</sup>. Cela signifie de façon certaine pour moi que les raisons invoquées pour un tel exercice du pouvoir discrétionnaire <sup>i</sup> doivent être les vraies raisons, et que ces raisons doivent être conformes à la loi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

<sup>3</sup> *Zeng c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1991), 12 Imm. L.R. (2d) 167 (F.C.A.); *Uy c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 2 C.F. 201 (C.A.).

The applicant also put some reliance on the doctrine of "legitimate expectations", said to be based on statements allegedly made by Ms. Trillo at the end of the interview on September 27, 1987, and on her letter of July 12, 1988 advising the applicant that he and his wife had been "provisionally accepted". Given my other conclusions, I need not address this issue.

#### Disposition

I will therefore grant the order of *certiorari* quashing the decision recorded in the letter from Mr. Spunt to the applicant of February 14, 1989. I will also issue an order of *mandamus* requiring that the respondents consider and process the application of the applicant for permanent residence in Canada in accordance with law; and more specifically that he be given a new interview, and that his application be determined, by a different visa officer at a different visa office in the United States most convenient for the parties.

The respondents have requested that the issue of costs be addressed after a substantive disposition of this application. I will therefore leave it to the applicant to endeavour to get agreement on an order as to costs and if this can be done it can be submitted in writing under Rule 324 [*Federal Court Rules, C.R.C., c. 663*]. If not, the parties can arrange for the matter to be spoken to at an appropriate time.

Le requérant a aussi invoqué en partie la doctrine des «attentes légitimes», prétendant que ces attentes étaient fondées sur des déclarations qu'auraient faites M<sup>me</sup> Trillo à la fin de l'entrevue du 27 septembre 1987, et sur sa lettre du 12 juillet 1988 dans laquelle elle annonçait au requérant que sa femme et lui avaient été [TRADUCTION] «acceptés provisoirement». Étant donné mes autres conclusions, je n'ai pas à me prononcer sur cette question.

#### Décision

Je vais par conséquent accorder le bref de *certiorari* annulant la décision exprimée dans la lettre du 14 février 1989 de M. Spunt au requérant. Je vais également rendre un bref de *mandamus* obligeant les intimés à examiner et à traiter la demande de résidence permanente du requérant au Canada conformément à la loi et, notamment, à faire en sorte que l'appelant ait droit à une nouvelle entrevue et que sa demande soit déterminée par un autre agent des visas à un autre bureau des visas aux États-Unis qui convienne le mieux aux parties.

Les intimés ont demandé que la question des dépens soit réglée après la décision sur le fond de la présente requête. Il sera donc loisible au requérant de chercher à obtenir une entente quant à l'ordonnance à rendre en matière de dépens; le cas échéant, il pourra la produire par écrit en vertu de la Règle 324 [*Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663*]. Dans le cas contraire, les parties pourront s'entendre pour discuter des dépens à un moment approprié.