

**Shui-Man Lam (Applicant)**

v.

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

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

Trial Division, Teitelbaum J.—Vancouver, November 26 and 29, 1991.

*Immigration — Practice — Application for immigrant visa rejected by visa officer without interview — Reasons for rejection set out in letter from Canadian Consulate General — Number of units of assessment required to qualify as self-employed immigrant under Immigration Regulations, 1978, s. 9(1)(b)(i) not met even if applicant awarded maximum 10 units for personal suitability after interview — Whether visa officer having discretion as to granting interview — Parliament's intention in enacting Immigration Act explained — Interview necessary to form valid opinion under Regulations, s. 11(3) and to determine whether to allow additional 30 units of assessment under s. 8(4) — Decision by visa officer not to grant interview erroneous as no discretion given to him by Regulations, Factor 9, Schedule I — Use of word "shall" in Factor 9 obligation to hold interview to assess applicant's qualities — Statutory duty not met.*

*Judicial review — Prerogative writs — Certiorari to quash visa officer's decision denying application for immigrant visa and mandamus compelling respondents to reconsider application according to statutory direction — Visa officer rejecting application for permanent residence without interview as number of units of assessment to qualify as self-employed immigrant not met — Arguing applicant unable to meet minimum requirement of 70 units of assessment even if awarded maximum 10 units for personal suitability after interview — No discretion given to visa officer by Immigration Regulations, Factor 9, Schedule I as to granting interview — Officer bound to follow procedure set out in statute — Statutory duty of holding interview to assess applicant's qualities not complied with — Limited circumstances set forth in Factor 9 applicable herein — Application allowed.*

T-2640-91

**Shui-Man Lam (requérant)**

c.

**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et secrétaire d'État aux Affaires extérieures (intimés)**

*RÉPERTOIRÉ: LAM c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (1<sup>re</sup> INST.)*

Section de première instance, juge Teitelbaum—  
Vancouver, 26 et 29 novembre 1991.

*Immigration — Pratique — Demande de visa d'immigrant rejetée par un agent des visas sans qu'il y ait eu entrevue — Les motifs du rejet sont donnés dans une lettre du Consulat général du Canada — Le requérant n'aurait pas obtenu le nombre de points d'appréciation requis pour être considéré comme un immigrant exerçant un travail autonome, ainsi que le prescrit l'art. 9(1)(b)(i) du Règlement sur l'immigration de 1978, et ce, même si on lui avait attribué le nombre maximal de 10 points pour le facteur «personnalité» après qu'il ait passé une entrevue — L'agent des visas est-il habilité à décider s'il accordera ou non une entrevue? — Explication de l'intention du législateur dans la promulgation de la Loi sur l'immigration — L'entrevue est nécessaire pour former une opinion valable en vertu de l'art. 11(3) du Règlement et pour déterminer s'il y a lieu d'accorder 30 points d'appréciation en application de l'art. 8(4) — L'agent des visas a eu tort de ne pas accorder une entrevue puisqu'il n'est pas habilité à décider s'il en accordera une en vertu du facteur 9, annexe I du Règlement — La présence du mot «shall» au facteur 9 (dans la version anglaise du Règlement) dénote qu'il est obligatoire de tenir une entrevue pour apprécier les qualités du requérant — On ne s'est pas acquitté de l'obligation prévue par la loi.*

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Demande d'un bref de certiorari pour faire annuler la décision par laquelle un agent des visas a rejeté la demande de visa d'immigrant, et d'un bref de mandamus enjoignant aux intimés de réexaminer la demande en accord avec la directive réglementaire — L'agent des visas a rejeté la demande de résidence permanente sans qu'il y ait eu entrevue puisque le requérant n'a pas obtenu le nombre de points d'appréciation requis pour être considéré comme un immigrant exerçant un travail autonome — Il est allégué que le requérant n'aurait pas pu obtenir le nombre minimal requis de 70 points d'appréciation même si on lui avait attribué le nombre maximal de 10 points pour le facteur «personnalité» après une entrevue — L'agent des visas n'est pas habilité en vertu du facteur 9, annexe I du Règlement à décider s'il accordera ou non une entrevue — L'agent doit se conformer à la marche à suivre indiquée dans la Loi — On ne s'est pas acquitté de l'obligation légale de faire passer une entrevue au requérant pour apprécier ses qualités — Les cir-*

T-2640-91

constances limitées qui sont énoncées au facteur 9 s'appliquent en l'espèce — Demande accueillie.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467.  
*Immigration Act*, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 1.  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 9(2).  
*Immigration Regulations*, 1978, SOR/78-172, ss. 8 (1)(a), (c) (as am. by SOR/85-1038, s. 3), (2), (4) (as am. *idem*), 9(1)(b)(i) (as am. *idem*, s. 4), 11(3) (as am. by SOR/81-461, s. 1), Schedule I.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Yang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1989), 36 Admin. L.R. 235; 27 F.T.R. 74; 8 Imm. L.R. (2d) 48 (F.C.T.D.); *Canadian Wildlife Federation Inc. v. Canada (Minister of the Environment)*, [1989] 3 F.C. 309; [1989] 4 W.W.R. 526; (1989), 37 Admin. L.R. 39; 3 C.E.L.R. (N.S.) 287; 26 F.T.R. 245 (T.D.); *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205; (1986), 18 Admin. L.R. 243; 66 N.R. 8 (C.A.).

##### REFERRED TO:

*Ho v. Minister of Employment & Immigration* (1989), 27 F.T.R. 241; 8 Imm. L.R. (2d) 38 (F.C.T.D.).

##### COUNSEL:

Gary A. Letcher and Robin P. McQuillan for applicant.  
 A. D. Louie for respondents.

##### SOLICITORS:

Edwards, Kenny & Bray, Vancouver, for applicant.  
 Deputy Attorney General of Canada for respondents.

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

TEITELBAUM J.: This is an application for the issuance of a writ of *certiorari* quashing the decision made on June 17, 1991 by the Immigration Section of the Canadian Consulate General in Seattle, U.S.A. which rejected the application of the applicant for an immigrant visa; and for a writ of *mandamus* compelling the Minister of Employment and Immigration

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467.  
*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 1.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2, art. 9(2).  
*Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 8(1)a), c) (mod. par DORS/85-1038, art. 3), (2), (4) (mod. *idem*), 9(1)b)(i) (mod. *idem*, art. 4), 11(3) (mod. par DORS/81-461, art. 1), annexe I.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Yang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1989), 36 Admin. L.R. 235; 27 F.T.R. 74; 8 Imm. L.R. (2d) 48 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Fédération canadienne de la faune Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1989] 3 C.F. 309; [1989] 4 W.W.R. 526; (1989), 37 Admin. L.R. 39; 3 C.E.L.R. (N.S.) 287; 26 F.T.R. 245 (1<sup>re</sup> inst.); *Muliadi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205; (1986), 18 Admin. L.R. 243; 66 N.R. 8 (C.A.).

##### DÉCISION CITÉE:

*Ho c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1989), 27 F.T.R. 241; 8 Imm. L.R. (2d) 38 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

#### AVOCATS:

Gary A. Letcher et Robin P. McQuillan pour le requérant.  
 A. D. Louie pour les intimés.

#### PROCUREURS:

Edwards, Kenny & Bray, Vancouver, pour le requérant.  
 Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE TEITELBAUM: Ceci est une requête en vue de la délivrance d'un bref de *certiorari* annulant la décision datée du 17 juin 1991 par laquelle la Section de l'immigration du Consulat général du Canada à Seattle (É.-U.) a rejeté la demande de visa d'immigrant du requérant, ainsi qu'en vue de la délivrance d'un bref de *mandamus* contraignant le ministre de

and the Secretary of State for External Affairs to reconsider the applicant's application for an immigrant visa in accordance with the statutory direction.

As stated by the applicant, the grounds of the application are:

... that the Visa Officer's decision denying the application of the Applicant for an immigrant visa was made in a patently unreasonable and arbitrary manner in excess of, and without, jurisdiction and is in breach of a duty of fairness and in disregard of the requirements imposed by statute.

There appears to be no dispute as to the facts. The facts are, as stated by the applicant in his affidavit, and outlined in his motion record:

1. The Applicant Shui-Man Lam, is a resident of Hong Kong. He is married to Fung-Ping Yuen. They have no children.

2. The Applicant is currently the general manager and a partner in a Hong Kong company called South Asia Trading Company which is in the business of importing and distributing fish purchased from China.

3. The Applicant's duties and responsibilities in respect of his position with South Asia Trading Company are to oversee the company's day-to-day operations, ensure the effective distribution and sales of the product and ensure that the daily financial obligations of the company are met.

4. Prior to his involvement with the South Asia Trading Company, the Applicant was a partner and general manager of Yau Fai Trading Co. from March 1988 until September 19, 1990. His duties and responsibilities in that position were similar to those of his position with South Asia Trading Company.

5. Prior to his involvement with Yau Fai Trading Co., the Applicant was employed for six years as a construction superintendent for Po Kee Works Co. Ltd. in Hong Kong. His duties in that position included general construction, the supervision of staff and tradesman [*sic*] and inventory control.

(see affidavit of Lam-Chow Chui under tab 4 of applicant's motion record)

6. The Applicant's net worth is currently approximately \$201,200.00 CDN.

7. The Applicant visited Canada in August of 1990 to attend a business seminar in Vancouver, British Columbia. He has a sister, Joan Lai, who is a permanent resident of Canada and resides in Coquitlam, British Columbia.

l'Emploi et de l'Immigration et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures à réexaminer la demande de visa d'immigrant du requérant en accord avec la directive réglementaire.

Les motifs de la requête sont, d'après le requérant, les suivants:

[TRADUCTION] ... que, en rejetant la demande de visa d'immigrant du requérant, l'agent des visas a pris une décision clairement abusive et arbitraire qui était en dehors de sa compétence, et qu'il s'agit d'un cas de manquement à une obligation imposée par l'équité et d'un cas où l'on n'a pas tenu compte des exigences de la loi.

Les faits, qui ne semblent pas contestés, sont les suivants, d'après ce que le requérant a indiqué dans son affidavit et d'après ce qui est exposé dans son dossier de requête:

1. Le requérant, Shui-Man Lam, est un résident de Hong Kong. Il est marié à Fung-Ping Yuen, et le couple n'a pas d'enfants.

2. Le requérant est actuellement directeur général et associé d'une société de Hong Kong, la South Asia Trading Company, une entreprise d'importation et de distribution de poisson acheté de la Chine.

3. Les fonctions et les responsabilités du requérant, relativement au poste qu'il occupe auprès de la South Asia Trading Company, consistent à superviser les activités ordinaires de la société, à veiller à la diffusion et à la vente efficaces des produits et à s'assurer que l'on s'acquitte des obligations financières quotidiennes de ladite société.

4. Avant d'entrer au service de la South Asia Trading Company, le requérant a été associé et directeur général de la Yau Fai Trading Co., du mois de mars 1988 au 19 septembre 1990. Ses fonctions et ses responsabilités étaient semblables à celles du poste qu'il occupe auprès de la South Asia Trading Company.

5. Avant d'entrer au service de la Yau Fai Trading Co., le requérant a travaillé pendant six ans comme chef de la construction pour la Po Kee Works Co. Ltd., à Hong Kong; ses fonctions consistaient à effectuer des travaux de construction générale, à surveiller du personnel et des hommes de métier, ainsi qu'à contrôler les stocks.

(voir l'affidavit de Lam-Chow Chui, onglet 4 du dossier de requête du requérant)

6. Le capital net du requérant est, à l'heure actuelle, de 201 200 \$ CAN environ.

7. En août 1990, le requérant est arrivé au Canada pour participer à un séminaire sur les affaires à Vancouver (Colombie-Britannique). Il a une sœur, Joan Lai, qui est résidente permanente du Canada et qui vit à Coquitlam (Colombie-Britannique).

8. In December 1990, the Applicant applied to the Canadian Consulate General in Seattle, Washington for permanent residence in Canada.

(Exhibit "A" to applicant's affidavit)

9. It was the Applicant's expressed intention in applying for permanent residence in Canada that he would start a construction business in the town of Squamish, British Columbia. Prior to making the application, the Applicant investigated the possibilities of establishing such a business in Squamish and resolved that such a business would likely be a success given his experience in the construction industry and the business possibilities in Squamish that the Applicant had investigated during his 1990 visit to Squamish.

10. In support of the Applicant's application, the Applicant had financial statements prepared for his proposed business which set out a two-year projection for the revenues and expenses of the company.

(part of exhibit "A")

11. By a letter dated June 17, 1991, the Canadian Consulate General rejected the Applicant's application for permanent residence without ever affording him an interview. The reasons for the Applicant's rejection as set out in the said letter were as follows:

- (a) Lack of English language skills;
- (b) No business experience as a self-employed individual;
- (c) No evidence of qualifications or experience in the construction industry in a "North American milieu";
- (d) Lack of evidence to support his statement that he was employed as construction superintendent for six years;
- (e) The construction industry in British Columbia is currently suffering an economic downturn and thus no economic benefit would accrue to Canada from the establishment of a construction [sic] in the area; and
- (f) His personal liquid financial assets are inadequate for the successful establishment of a business in Canada . . . .

(Exhibit "B" to applicant's affidavit)

I believe it necessary to reproduce the letter forwarded to the applicant on June 17, 1991 in relation to his application for an immigrant visa (Exhibit "B" applicant's affidavit):

17 June 1991

Mr. Shui-Man Lam  
Flat 1, 21/F, Block B  
New Town Mansion  
Tuen Mun, New Territories  
Hong Kong

Dear Mr. Lam,

8. En décembre 1990, le requérant a présenté une demande de résidence permanente au Canada au Consulat général du Canada à Seattle (Washington).

(Pièce «A» jointe à l'affidavit du requérant)

9. En présentant sa demande de résidence permanente au Canada, le requérant a fait part de son intention de lancer une entreprise de construction à Squamish (Colombie-Britannique). Avant de présenter sa demande, le requérant a étudié les possibilités d'établir une telle entreprise dans cette ville et a déterminé qu'il l'exploiterait vraisemblablement avec succès, compte tenu de son expérience dans le domaine de la construction et des possibilités qu'offrait la ville sur le plan des affaires, possibilités qu'il avait étudiées lors de son séjour à Squamish en 1990.

10. À l'appui de sa demande, le requérant a fait établir pour son projet d'entreprise des états financiers présentant une projection sur deux ans des revenus et des dépenses de la compagnie.

(partie de la pièce «A»)

11. Dans une lettre datée du 17 juin 1991, le Consulat général du Canada a rejeté la demande de résidence permanente du requérant sans même lui accorder une entrevue. Les motifs indiqués dans la lettre sont les suivants:

- a) manque de compétences en anglais;
- b) pas d'expérience des affaires en tant que travailleur autonome;
- c) aucune preuve de qualifications ou d'expérience en construction dans un «cadre nord-américain»;
- d) manque de preuves à l'appui de sa déclaration qu'il a travaillé comme chef de la construction pendant six ans;
- e) l'industrie de la construction en Colombie-Britannique connaît à l'heure actuelle un recul et, de ce fait, le Canada ne tirerait aucun avantage économique de l'établissement d'une entreprise de construction dans la région; et
- f) liquidités personnelles insuffisantes pour implanter avec succès une entreprise au Canada . . . .

(Pièce «B» jointe à l'affidavit du requérant)

J'estime qu'il est nécessaire de reproduire ici le texte de la lettre qui a été envoyée au requérant le 17 juin 1991 au sujet de sa demande de visa d'immigrant (pièce «B» jointe à l'affidavit du requérant):

[TRADUCTION] 17 juin 1991

M. Shui-Man Lam  
Flat 1, 21/F, Block B  
New Town Mansion  
Tuen Mun, New Territories  
Hong Kong

Monsieur,

I write in reference to your application for permanent residence status in Canada as a Self-employed applicant.

The Canada Immigration Act and Regulations define a Self-employed immigrant as an individual who intends and has the ability to establish or purchase a business in Canada that will create an employment opportunity for himself and will make a significant contribution to the economy or the cultural or artistic life of Canada. In evaluating a self-employed application, we carefully review the individuals previous history of self-employment and the prospects for their self-employment in Canada according to the above definition. In addition to these factors, the applicant must have the resources to successfully establish themselves and their family in Canada and must be of good health and good character.

After a full and careful consideration of all factors in your application, I must, with regret, conclude that you are unable to meet the requirements to qualify as a self-employed immigrant to Canada.

Specifically, your lack of English language skills makes it unlikely that you could successfully establish and operate a self-employed business venture in Canada. You have no business experience as a self-employed individual in the past. Although you intended to establish a business "engaged in construction and general contracting" there is no evidence as to your qualifications or experience in the construction industry in a North American milieu. We note that your formal training was as a jewelry apprentice and that you claimed six years of experience as a construction superintendent is unsupported. The construction industry in the area of British Columbia in which you proposed to establish is currently suffering an economic downturn, due to the prolonged recession in Canada. No significant economic benefit would accrue to Canada from the establishment of any new enterprise in this area. Finally, your personal liquid financial assets are inadequate for the establishment of any business enterprise in Canada and the successful establishment of you and your spouse.

I must, therefore, refuse your application at this time. Thank you for your interest in Canada. If, at some future date, you wish to again be considered for immigration to Canada it will be necessary for you to submit a complete new application and processing fee. We would strongly suggest that any such application be submitted to the Canadian mission responsible for your country of permanent residence.

Sincerely,  
Nigel H. Thomson  
Consul

The respondents filed the affidavit of Nigel H. Thomson, the visa officer who refused the applicant's application. I believe it is necessary to reproduce part

La présente fait suite à votre demande de statut de résident permanent au Canada à titre de travailleur autonome.

Selon la Loi sur l'immigration du Canada et le règlement y afférent, l'expression «travailleur autonome» s'entend de l'immigrant qui a l'intention et qui est en mesure d'établir ou d'acheter une entreprise au Canada de façon à créer un emploi pour lui-même et à contribuer de manière significative à la vie économique, culturelle ou artistique du Canada. Lorsque nous apprécions la demande d'une personne qui compte travailler à son propre compte, nous examinons soigneusement, en fonction de la définition qui précède, les antécédents de cette personne sur le plan du travail autonome ainsi que les perspectives de travail autonome au Canada. Outre ces facteurs, le requérant doit posséder les ressources nécessaires pour que sa famille et lui-même s'établissent avec succès au Canada, et le requérant doit jouir d'une bonne santé et d'une bonne réputation.

Après avoir examiné soigneusement et d'une manière approfondie tous les facteurs que comporte votre demande, je suis au regret de conclure que vous ne réunissez pas les conditions voulues pour être un immigrant exerçant un travail autonome au Canada.

Plus précisément, votre manque de compétences en anglais fait qu'il y a peu de chances que vous puissiez établir et exploiter avec succès à votre propre compte une entreprise au Canada. Vous n'avez aucune expérience des affaires en tant que travailleur autonome. Vous comptiez établir une entreprise de «construction générale», mais il n'existe aucune preuve de vos qualifications ou de votre expérience en construction dans un cadre nord-américain. Nous avons noté que vous avez suivi une formation officielle comme apprenti bijoutier et que vous déclarez avoir six ans d'expérience comme chef de la construction; ces prétentions ne sont étayées d'aucune preuve. L'industrie de la construction dans le secteur de la Colombie-Britannique où vous avez proposé de vous établir est à l'heure actuelle en recul en raison de la récession prolongée que connaît le Canada. Le Canada ne tirerait aucun avantage économique important de l'établissement d'une nouvelle entreprise dans ce secteur. Enfin, vos liquidités personnelles sont insuffisantes pour implanter une entreprise quelconque au Canada et vous établir, votre épouse et vous-même, avec succès.

Je me vois donc dans l'obligation de rejeter cette fois-ci votre demande. Je vous remercie de l'intérêt que vous manifestez à l'égard du Canada. S'il advenait que vous désiriez présenter de nouveau une demande d'immigration au Canada, il vous sera nécessaire de soumettre une demande tout à fait nouvelle et d'acquitter les frais de traitement nécessaires. Nous vous suggérons fortement, dans ce cas, de soumettre votre demande au bureau canadien qui est chargé de votre pays de résidence permanente.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Nigel H. Thomson  
Consul

Les intimés ont produit l'affidavit de Nigel H. Thomson, l'agent des visas qui avait rejeté la demande du requérant. Je crois qu'il est nécessaire de

of Mr. Thomson's affidavit as it outlines the procedure Mr. Thomson followed in deciding to refuse the applicant's application:

3. On 28 January, 1991 an application for permanent residence in Canada (IMM8) for the Applicant and his wife, along with supporting documentation, was received by the Immigration Section of the Canadian Consulate General . . . .
4. Mr. Lam requested that his application be assessed in the self-employed category for immigration, with the expressed intention to invest approximately 85,000 Canadian dollars in a new enterprise at Squamish, B.C. The business was to be engaged in construction and general contracting. The primary market Mr. Lam intended to pursue was in the Squamish and Whistler area.
5. Pursuant to Paragraph 2(1) of the Immigration Regulations, in order to meet the definition of self-employed person, the category in which he was applying, Mr. Lam was required to demonstrate that he had the ability to establish or purchase a business in Canada that would create an employment opportunity for himself and would make a significant contribution to the economy or the cultural or artistic life of Canada. In accordance with the Regulation 8(1)(b), I assessed Mr. Lam's application on the basis of each of the factors listed in column I of Schedule I, other than the factor set out in item 5 thereof which was not relevant to this application.
6. Because Mr. Lam proposed to establish a business engaged in construction and general contracting, I assessed the occupation of Foreman, Construction. He was assessed according to the requirements for this occupation as specified in the Canadian Classification and Dictionary of Occupations (CCDO). The CCDO, inter alia, provides an analysis of occupations and lists the Specific Vocational Preparation (SVP) (measured by the amount of time needed to acquire the information, techniques, and skills for average work performance in a specific occupation). The CCDO code for Foreman, Construction was 8780-114. (Exhibit C refers.) The occupational demand factor for this [*sic*] construction occupations, including Foreman, Construction, was zero. The appropriate pages of the Occupational Demand List are attached as Exhibit D (note that an absence of an entry on this list indicates that the CCDO occupation is to be accorded zero demand factor). The SVP assigned for the occupation was 8 which indicated that over 4 years up to [*sic*] including 10 years of training were required. (Exhibit E refers.) Pursuant to Schedule 1 to the Immigration Regulations, such training equated to 13 units of assessment. I assigned three units of assessment for English (one point each for speaking, writing and reading English "with difficulty"). Therefore, Mr. Lam received the following units of assessment:

reproduire en partie le texte de cet affidavit, car il décrit comment M. Thomson en est arrivé à sa décision:

[TRADUCTION]

3. Le 28 janvier 1991, la Section d'immigration du Consulat général du Canada a reçu une demande de résidence permanente au Canada (IMM8), accompagnée de documents à l'appui, concernant le requérant et son épouse . . .
4. M. Lam a demandé que l'on apprécie sa demande dans la catégorie «travailleur autonome» aux fins de l'immigration, son intention étant d'investir environ 85 000 \$ CAN dans une nouvelle entreprise, à Squamish (C.-B.). Il devait s'agir d'une entreprise de construction générale. Le principal marché que M. Lam comptait exploiter était la région de Squamish et de Whistler.
5. Selon le paragraphe 2(1) du Règlement sur l'immigration, pour satisfaire à la définition de «travailleur autonome», la catégorie dans laquelle il présentait sa demande, M. Lam était tenu de faire la preuve qu'il était en mesure d'établir ou d'acheter une entreprise au Canada qui créerait un emploi pour lui-même et contribuerait de façon significative à la vie économique, culturelle ou artistique du Canada. Conformément à l'alinéa 8(1)b) dudit Règlement, j'ai apprécié la demande de M. Lam en fonction de chacun des facteurs énumérés à la colonne I de l'annexe I, à part le facteur visé à l'article 5 de cette annexe, qui était sans rapport avec la demande.
6. Comme M. Lam se proposait d'établir une entreprise de construction générale, je lui ai attribué la profession de contremaître en construction. Son cas a été apprécié en fonction des exigences de la Classification canadienne descriptive des professions (CCDP) qui s'appliquaient à cette profession. Entre autres caractéristiques, la CCDP présente une analyse de diverses professions et énumère la «préparation professionnelle spécifique» (PPS) (laquelle est mesurée par le temps qu'il faut pour acquérir les informations, les techniques et les compétences nécessaires pour fournir un rendement au travail moyen dans une profession donnée). Le code de la CCDP pour la profession de contremaître en construction était 8780-114. (Voir la pièce C.) Le facteur de «demande dans la profession» concernant ces professions de la construction, y compris celle de contremaître en construction, était nul. Les pages applicables de la liste de demandes par profession sont jointes ci-après en tant que pièce D (il est à noter que l'absence d'une inscription sur cette liste signifie qu'il faut attribuer à la profession de la CCDP en question un facteur «demande» de zéro). La PPS attribuée à la profession était de 8, ce qui indiquait qu'il fallait avoir suivi entre 4 ans et 10 ans inclusivement de formation. (Voir la pièce E.) Selon l'annexe I du Règlement sur l'immigration, cette formation équivalait à 13 points d'appréciation. J'ai attribué trois points d'appréciation pour la connaissance de l'anglais (soit un point pour l'aptitude à parler, un point pour l'aptitude à écrire et un point pour l'aptitude à lire

Age	10	
Occupational Factor	0	
Specific Vocational Preparation		<i>a</i>
Experience	13	
Arranged Employment	4	
Demographic Factor	N/A	
Education	5	
English	9	
French	3	<i>b</i>
	0	

l'anglais, «avec difficulté» dans les trois cas). M. Lam a donc obtenu les points d'appréciation suivants:

Âge	10
Demande dans la profession	0
Préparation professionnelle spécifique	13
Expérience	4
Emploi réservé	S.O.
Facteur démographique	5
Études	9
Anglais	3
Français	0

7. Further, in accordance with Regulation 8(4), I reviewed Mr. Lam's application to determine if he would be able to become successfully established in his occupation or business in Canada as a self-employed person. In particular, I considered the following specific factors as presented in Mr. Lam's application:

- Mr. Lam indicated that he had limited ability in the English language.
- Mr. Lam did not provide verifiable evidence that he had experience as a self-employed individual in the construction or related fields.
- His application did not contain verifiable evidence to support his claim of six years of work experience as a Construction Superintendent in Hong Kong.
- Mr. Lam indicated on his application that he had apprenticed as a jeweller from 1978 to 1981 but did not indicate any formal apprenticeship, schooling, training or certification in Hong Kong in any construction trade or related occupation.
- I noted that the General and Designated Occupation List accorded all construction occupations zero units of occupational demand.

8. I also considered the money which was available to Mr. Lam. Mr. Lam indicated a total personal net worth of 162,172 Canadian dollars. I noted that much of this sum depended on the successful liquidation of his property in Hong Kong, his principle asset. Based upon my experience in evaluating applications for self-employed persons, I came to the conclusion that this amount of money would be inadequate to begin a business in Squamish, British Columbia and to establish a family of two persons.

9. Considering all of these factors, I determined that Mr. Lam could not become successfully established in his business or intended occupation in Canada. I determined that Mr. Lam did not meet the definition of self-employed person and I therefore did not accord Mr. Lam the 30 units of assessment for self-employment described in Regulation R8(4). Mr. Lam therefore received a total of 44 units of assessment.

7. De plus, en accord avec le paragraphe 8(4) du Règlement, j'ai examiné la demande de M. Lam pour déterminer s'il serait en mesure d'exercer sa profession ou d'exploiter son entreprise avec succès au Canada en tant que travailleur autonome. J'ai notamment pris en compte les facteurs suivants présentés dans sa demande:

- M. Lam a indiqué qu'il avait une connaissance limitée de la langue anglaise.
- M. Lam n'a pas établi d'une manière vérifiable qu'il avait de l'expérience comme travailleur autonome dans le domaine de la construction ou un domaine connexe.
- Sa demande ne contenait pas de preuves vérifiables qui confirmaient sa prétention qu'il avait travaillé pendant six ans comme chef de la construction à Hong Kong.
- Dans sa demande, M. Lam a indiqué qu'il avait travaillé comme apprenti bijoutier de 1978 à 1981; toutefois, il n'a pas indiqué avoir suivi une formation officielle ou obtenu une reconnaissance professionnelle à Hong Kong dans un métier quelconque de la construction ou une profession connexe.
- J'ai noté que la Liste des professions générales et désignées n'attribuait aucun point d'appréciation aux professions de la construction au chapitre du facteur «demande dans la profession».

8. J'ai également tenu compte de l'argent dont disposait M. Lam. Ce dernier a déclaré que sa valeur nette personnelle était de 162 172 \$ CAN en tout. J'ai noté que cette somme dépendait en grande partie de la vente fructueuse de sa demeure à Hong Kong, qui constitue son bien principal. En me fiant à mon expérience de l'appréciation des demandes de travailleur autonome, je suis arrivé à la conclusion que cette somme d'argent ne suffirait pas pour lancer une entreprise à Squamish (Colombie-Britannique) et pour établir une famille de deux personnes.

9. Compte tenu de l'ensemble de ces facteurs, j'ai jugé que M. Lam ne serait pas en mesure d'exploiter son entreprise ou d'exercer sa profession avec succès au Canada. J'ai également jugé que M. Lam ne satisfaisait pas à la définition d'un travailleur autonome et je ne lui ai donc pas attribué les 30 points d'appréciation mentionnés au paragraphe 8(4) du Règlement pour les travailleurs autonomes. M. Lam a donc obtenu 44 points d'appréciation en tout.

10. Given this result, Mr. Lam could not have met the minimum requirement of 70 units of assessment to qualify as a self-employed immigrant as required by Regulation 9(1)(b)(i) even if he had been accorded the maximum 10 units of assessment for Personal Suitability after an interview. I therefore concluded that no purpose would be served in calling Mr. Lam for a personal interview and that Mr. Lam's application was refused.
11. Having considered all aspects of the application, a letter informing Mr. Lam that the application had been refused was sent on 17 June, 1991 . . .

As can be seen in paragraph 10 of Mr. Thomson's affidavit, Mr. Thomson decided, due to the fact that the applicant could not have met the minimum requirement of 70 units of assessment to qualify as a self-employed immigrant as required by subparagraph 9(1)(b)(i) of the *Immigration Regulations, 1978* [SOR/78-172 (as am. by SOR/85-1038, s. 4)] even if he had been accorded the maximum 10 units of assessment for personal suitability after an interview, not to grant the applicant an interview as no purpose would be served and this, notwithstanding the wording of Schedule I, Factor 9:

<u>Factors</u>	<u>Criteria</u>	<u>Max. Units</u>
9. Personal Suitability	Units of assessment shall be awarded on the basis of an interview with the person 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. [Underlining mine.]	10

I take this to mean that after an interview with the prospective immigrant, the officer doing the assessment must award up to 10 units depending on his finding as to the personal suitability of the prospective immigrant to become successfully established based on the person's qualities. In the event that 10

10. Vu ce résultat, M. Lam n'aurait pu obtenir le nombre minimal requis de 70 points d'appréciation pour être considéré comme un immigrant exerçant un travail autonome, ainsi que le prescrit le sous-alinéa 9(1)(b)(i) du Règlement, et ce, même si on lui avait attribué le nombre maximal de 10 points d'appréciation pour sa «personnalité» après avoir passé une entrevue. J'ai donc conclu qu'il ne serait d'aucune utilité de convoquer M. Lam à une entrevue et que sa demande serait rejetée.
11. Tous les aspects de la demande ayant été pris en considération, une lettre informant M. Lam que sa demande avait été rejetée a été envoyée le 17 juin 1991 . . .

Comme on peut le constater au paragraphe 10 de l'affidavit de M. Thomson, ce dernier a décidé qu'étant donné que le requérant n'aurait pu atteindre le nombre minimal requis de 70 points d'appréciation pour être considéré comme un immigrant travaillant à son propre compte, ainsi que l'exige le sous-alinéa 9(1)(b)(i) du *Règlement sur l'immigration de 1978* [DORS/78-172 (mod. par DORS/85-1038, art. 4)], même si on lui avait attribué le nombre maximal de 10 points d'appréciation pour le facteur «personnalité» après une entrevue, il n'accorderait pas d'entrevue au requérant car cela ne serait d'aucune utilité, indépendamment de ce qui est indiqué au facteur 9 de l'annexe I:

<u>Facteurs</u>	<u>Critères</u>	<u>Nombre maximal de points</u>
9. Personnalité	Des points d'appréciation sont attribués au requérant au cours d'une entrevue qui permet de déterminer si lui-même et les personnes à sa charge sont en mesure de s'établir avec succès au Canada, suivant sa faculté d'adaptation, sa motivation, son esprit d'initiative, son ingéniosité et autres qualités semblables. (C'est moi qui souligne.)	10

Si j'ai bien compris, cela signifie qu'après une entrevue avec l'éventuel immigrant, l'agent chargé de l'appréciation de son cas doit attribuer jusqu'à 10 points, suivant son évaluation de la personnalité de l'immigrant en question, pour que ce dernier puisse s'établir avec succès. Si l'agent attribue le nombre

units, the maximum, are awarded, I take this to mean that in the opinion of the interviewing officer, he or she is satisfied that the prospective immigrant has the personal suitability to become successfully established in Canada based on the prospective immigrant's adaptability, motivation, initiative, resourcefulness and other similar characteristics.

It is to be noted that Mr. Thomson, in paragraph 10 of his affidavit states that even if he had awarded the applicant the maximum 10 units he could not have qualified as a self-employed immigrant.

### Issue

The issue in this case is to determine whether a person who makes application for a visa as a self-employed immigrant must be interviewed in order for the visa officer to properly assess the Factor 9 issue of "Personal Suitability" found in Schedule I to the Regulations. The question being, does the visa officer have the discretion to grant or not grant an interview?

### Applicant's submissions

The applicant submits that the regulatory scheme pursuant to which Parliament mandates the basis for immigration decisions is, for the present application, set out in subsection 9(2) of the *Immigration Act*, 1976 [S.C. 1976-77, c. 52, s. 1], in subsections 8(2), 8(4) and 11(3) of the Regulations and in Schedule I of the Regulations.

Counsel for the applicant submits that the applicant was not granted an interview. The visa officer now states that he had determined that Mr. Lam would not qualify in any event and on that basis, counsel submits, the visa officer took away the applicant's right to an interview. Counsel submits that the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] provides every person applying for a visa shall be assessed by a visa officer and the Regulations provide that a visa officer shall award units of assessment in accordance with Schedule I. Schedule I provides that, with respect to personal suitability, units of assessment shall be awarded on the basis of an interview and, in this case,

maximal de points, soit 10, cela signifie, selon moi, que l'agent préposé à l'entrevue est convaincu que l'éventuel immigrant possède la personnalité requise pour s'établir avec succès au Canada, selon sa faculté d'adaptation, sa motivation, son esprit d'initiative, son ingéniosité et d'autres caractéristiques analogues.

Il est à noter que M. Thomson déclare, au paragraphe 10 de son affidavit, que même s'il avait attribué au requérant le nombre maximal de 10 points d'appréciation, ce dernier n'aurait pu réunir les conditions voulues pour être un immigrant travaillant à son propre compte.

### Le point en litige

Le point litigieux dans cette affaire consiste à déterminer si une personne qui présente une demande de visa à titre d'immigrant travaillant à son propre compte doit passer une entrevue pour que l'agent des visas apprécie convenablement la question de la «personnalité», soit le facteur 9 de l'annexe I du Règlement. La question qui se pose est la suivante: l'agent des visas a-t-il le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou non une entrevue?

### Les arguments du requérant

Le requérant fait valoir que, pour les besoins de la présente espèce, le système de réglementation sur lequel le législateur fait reposer les décisions en matière d'immigration est exposé au paragraphe 9(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52, art. 1], aux paragraphes 8(2), 8(4) et 11(3) du Règlement ainsi qu'à l'annexe I du Règlement.

L'avocat du requérant fait valoir que l'on n'a pas accordé d'entrevue à son client. L'agent des visas déclare pour sa part qu'il avait jugé que M. Lam ne réunirait de toute façon pas les conditions voulues; selon l'avocat, l'agent des visas a de ce fait privé le requérant de son droit à une entrevue. L'avocat a ajouté que la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), chap. I-2] précise que le cas d'un demandeur de visa doit être apprécié par un agent des visas, et que, d'après le Règlement, cet agent doit attribuer des points d'appréciation suivant les facteurs énumérés à l'annexe I. Selon cette annexe, en ce qui concerne la question de la personnalité, les points d'appréciation

the visa officer chose not to grant an interview. Counsel now states the visa officer's decision must now be quashed for his failure to grant the applicant an interview and that he must be compelled to grant the applicant an interview. Counsel submits that a visa officer does not make the rules, he is obligated to apply the rules. He cannot, counsel submits, decide not to grant the interview which Schedule I to the Regulations concerning Factor 9 "Personal Suitability" states must be granted to an applicant.

In addition to the above submission, counsel states that the visa officer came to broad sweeping conclusions without disclosing the basis for his conclusions. Counsel submits the visa officer found that the fact of difficulty with the English language would be a serious impediment to the applicant in the construction industry.

Counsel submits that the *Immigration Act* is designed to promote immigration and it should be given an interpretation appropriate to that goal. Counsel further submits that a visa officer should conduct himself fairly. He cannot conduct himself capriciously. The basis of the visa officer's ability to decide on all of the matters in issue would have been assisted had Mr. Lam been granted an interview.

#### Respondents' submissions

Respondents submit that the visa officer did make a proper interpretation under the statute and Regulations as to whether the applicant was a self-employed person and that the visa officer directed his mind to the proper question and that his conclusion was not patently unreasonable.

Counsel further submits that the assessment process is a two-stage process and that it is only after an applicant has passed the first stage, an assessment of the application, that an interview should be granted. That is, if the visa officer decides after assessing the application that an interview is warranted, he or she would then grant an interview. Counsel submits that in the case before me there was no purpose to grant the applicant an interview as even if he were granted the 10 units for "Personal Suitability", the applicant could not have achieved the required 70 units.

sont attribués à la suite d'une entrevue et, dans ce cas-ci, l'agent des visas a décidé de ne pas en accorder. L'avocat déclare qu'il faut maintenant annuler la décision de l'agent parce que celui-ci n'a pas accordé d'entrevue au requérant alors qu'il était tenu de le faire. L'avocat fait valoir que ce n'est pas l'agent qui fixe les règles; il est tenu de les appliquer. Il ne peut pas décider de ne pas accorder une entrevue qui, selon l'annexe I du Règlement, en ce qui concerne le facteur 9 (la «personnalité»), doit être accordée au requérant.

Outre ce qui précède, l'avocat déclare que l'agent des visas est arrivé à des conclusions très étendues sans révéler sur quoi il s'est fondé. L'avocat allègue que l'agent des visas a déterminé que le fait que le requérant avait de la difficulté à s'exprimer en anglais serait pour lui un obstacle sérieux dans l'industrie de la construction.

L'avocat soutient que la *Loi sur l'immigration* est conçue pour favoriser l'immigration et qu'il faut l'interpréter d'une manière qui convienne à cet objectif. De plus, l'agent des visas doit agir de manière juste. Il ne peut se comporter capricieusement. Le fait d'avoir accordé une entrevue à M. Lam aurait permis à l'agent des visas de mieux se prononcer sur l'ensemble des points en cause.

#### Les arguments des intimés

Les intimés font valoir que l'agent des visas a correctement déterminé, en vertu de la Loi et du Règlement, si le requérant était un travailleur autonome, que l'agent des visas s'est attaché à la question pertinente et que la conclusion à laquelle il est arrivé n'était pas clairement abusive.

L'avocat fait valoir de plus que l'appréciation d'un cas est un processus qui comporte deux étapes et que ce n'est qu'après que le requérant a franchi la première, soit l'appréciation de sa demande, que l'on doit accorder une entrevue. C'est-à-dire que si l'agent des visas décide, après avoir apprécié la demande, qu'il est justifié de faire passer une entrevue au requérant, il la lui accordera. Selon l'avocat, dans la présente espèce, il n'était d'aucune utilité d'accorder une entrevue au requérant car, même si ce dernier avait obtenu les 10 points prévus pour le facteur «per-

Furthermore, counsel submits that the word “shall” found in Factor 9 of Schedule I is not before the word “interview” but is before the words “be awarded”. This, counsel submits, indicates that the visa officer “shall” award units not “shall” interview.

I will state immediately that I cannot, with all due respect to counsel, accept this line of reasoning. If units “shall be awarded” these units cannot be awarded unless it is “on the basis of an interview” with the person.

### Discussion

Viewing the facts of this case and in particular the manner in which the visa officer came to the conclusion that the applicant was unable to meet the requirements to qualify as a self-employed immigrant to Canada, I believe it necessary to repeat what the Associate Chief Justice of the Federal Court of Canada states as to Parliament’s intention in enacting the *Immigration Act*. In the case of *Yang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1989), 36 Admin. L.R. 235 (F.C.T.D.), page 237, Mr. Justice Jerome states:

It is important to bear in mind that Parliament’s intention in enacting the *Immigration Act* is to define Canada’s immigration policy both to Canadians and to those who wish to come here from abroad. Such a policy cannot exist without complex regulations, a good many of which appear to be restrictive in nature, but the policy should always be interpreted in positive terms. The purpose of the statute is to permit immigration, not prevent it, and it is the corresponding obligation of immigration officers to provide a thorough and fair assessment in compliance with the terms and the spirit of the legislation. [Underlining mine.]

This statement as to Parliament’s intention in enacting the *Immigration Act* was repeated by the Associate Chief Justice in the case of *Ho v. Minister of Employment & Immigration* (1989), 27 F.T.R. 241 (F.C.T.D.), at pages 241-242.

sonnalité», il n’aurait pas atteint le nombre requis de 70 points.

Par ailleurs, l’avocat soutient qu’au facteur 9 de l’annexe I—dans la version anglaise du Règlement—le mot «*shall*» n’est pas placé devant le mot «*interview*», mais devant les mots «*be awarded*». Il n’est donc pas dit—toujours dans la version anglaise du Règlement—que l’agent des visas «accorde» une entrevue mais qu’il «attribue» des points d’appréciation.

Je le dis tout de suite, malgré tout le respect que je dois à l’avocat des intimés, je ne puis souscrire à cet argument. Des points d’appréciation ne «sont attribués au requérant», le cas échéant, qu’«au cours d’une entrevue».

### d Analyse

Compte tenu des faits de la présente espèce et, notamment, de la manière dont l’agent des visas est arrivé à la conclusion que le requérant ne pouvait remplir les conditions voulues pour être accepté au Canada comme immigrant travaillant à son propre compte, je crois qu’il est nécessaire de répéter ici ce qu’a dit le juge en chef adjoint de la Cour fédérale du Canada au sujet du but que visait le législateur lorsqu’il a promulgué la *Loi sur l’immigration*. Dans l’affaire *Yang c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1989), 36 Admin. L.R. 235 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), à la page 237 du recueil, le juge Jerome a déclaré ceci:

Il est important de se rappeler que l’intention du Parlement, en édictant la *Loi sur l’immigration*, était d’exposer la politique du Canada en matière d’immigration aussi bien aux Canadiens qu’aux étrangers désireux de venir s’établir ici. Cette politique ne peut exister sans règlements complexes, dont bon nombre semblent être restrictifs, mais la politique en question devrait toujours être interprétée de façon positive. La loi vise à permettre l’immigration et non à y faire obstacle, et les agents d’immigration sont par conséquent tenus de faire une appréciation juste et consciencieuse, conforme au libellé et à l’esprit de la législation. [C’est moi qui souligne.]

Le juge en chef adjoint a repris ces observations dans l’affaire *Ho c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1989), 27 F.T.R. 241 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), aux pages 241 et 242 du recueil.

Both the *Yang* case (A-169-89) and the *Ho* case (A-187-89) were appealed to the Federal Court of Appeal. On May 22, 1990, Mr. Justice Mahoney denied the appeals for reasons not totally related to the facts in the case before me.

With the above principle as the base, it becomes incumbent to examine what occurred in this case.

The applicant filed an application for a visa as a self-employed immigrant. Subsection 9(2) of the *Immigration Act* states:

9. ...

(2) Every person who makes an application for a visa shall be assessed by a visa officer for the purpose of determining whether the person appears to be a person who may be granted landing or entry, as the case may be.

The visa officer assessed the applicant's application and concluded that he could award the applicant 44 units. Mr. Thomson also states he reviewed the application with a view to determine if the applicant would be able to become successfully established pursuant to subsection 8(4) of the Regulations and concluded he could not successfully establish himself for the reasons given in his affidavit. This conclusion was reached by the visa officer without an interview.

Section 8 of the Regulations states:

8. (1) For the purpose of determining whether an immigrant and his dependants, other than a member of the family class or a Convention refugee seeking resettlement, will be able to become successfully established in Canada, a visa officer shall assess that immigrant or, at the option of the immigrant, the spouse of that immigrant,

(a) in the case of an immigrant, other than an immigrant described in paragraph (b), (c) or (e), on the basis of each of the factors listed in column I of Schedule I;

(b) in the case of an immigrant who intends to be a self-employed person in Canada, on the basis of each of the factors listed in column I of Schedule I, other than the factor set out in item 5 thereof;

(c) in the case of an entrepreneur, an investor or a provincial nominee, on the basis of each of the factors listed in column I of Schedule I, other than the factors set out in items 4 and 5 thereof;

(d) Revoked SOR/85-1038, s. 3(2);

(e) in the case of a retired person, on the basis of

L'affaire *Yang* (A-169-89) et l'affaire *Ho* (A-187-89) ont toutes deux été soumises à la Cour d'appel fédérale. Le 22 mai 1990, le juge Mahoney les a rejetées pour des motifs qui n'ont pas tout à fait rapport avec les faits de la présente espèce.

Si l'on prend pour base le principe exposé ci-dessus, il est nécessaire d'examiner ce qui s'est passé dans cette affaire-ci.

Le requérant a présenté une demande de visa à titre d'immigrant travaillant à son propre compte. La *Loi sur l'immigration* dit ce qui suit, au paragraphe 9(2):

9. ...

(2) Le cas du demandeur de visa est apprécié par l'agent des visas qui détermine s'il semble répondre aux critères de l'établissement ou de l'autorisation de séjour.

L'agent des visas a apprécié la demande du requérant et a conclu qu'il attribuerait à ce dernier 44 points d'appréciation. M. Thomson déclare aussi qu'il a examiné la demande en se demandant si le requérant serait en mesure de s'établir avec succès au pays, en accord avec le paragraphe 8(4) du Règlement, avant de conclure que ce n'était pas le cas pour les raisons qu'il a données dans son affidavit. L'agent des visas a tiré cette conclusion sans faire passer d'entrevue au requérant.

Voici ce que dit l'article 8 du Règlement:

8. (1) Afin de déterminer si un immigrant et les personnes à sa charge, autres qu'une personne appartenant à la catégorie de la famille ou qu'un réfugié au sens de la Convention cherchant à se rétablir, seront en mesure de s'établir avec succès au Canada, un agent des visas doit apprécier cet immigrant ou, au choix de ce dernier, son conjoint.

a) dans le cas d'un immigrant qui n'est pas visé aux alinéas b), c) ou e), suivant chacun des facteurs énumérés dans la colonne I de l'annexe I;

b) dans le cas d'un immigrant qui compte devenir un travailleur autonome au Canada, suivant chacun des facteurs énumérés dans la colonne I de l'annexe I, autre que le facteur visé à l'article 5 de cette annexe;

c) dans le cas d'un entrepreneur, d'un investisseur ou d'un candidat d'une province, suivant chacun des facteurs énumérés dans la colonne I de l'annexe I, sauf ceux visés aux articles 4 et 5 de cette annexe;

d) abrogé: DORS/85-1038, par. 3(2);

e) dans le cas d'un retraité, suivant chacun des facteurs suivants:

(i) the location in which the immigrant intends to reside,

(ii) the presence of friends or relatives of the immigrant in the locality in which he intends to reside, and

(iii) the potential of the immigrant for adjusting to life in Canada, his motivation and whether he has sufficient financial resources to support himself and his accompanying dependants without receiving any financial social benefits that may be paid to him by any department or agency of a municipal, provincial or federal government in Canada.

(2) A visa officer shall award to an immigrant who is assessed on the basis of factors listed in column I of Schedule I the appropriate number of units of assessment for each factor in accordance with the criteria set out in column II thereof opposite that factor, but he shall not award for any factor more units of assessment than the maximum number set out in column III thereof opposite that factor.

(3) Revoked: SOR/85-1038, s. 3(3).

(4) Where a visa officer assesses an immigrant who intends to be a self-employed person in Canada, he shall, in addition to any other units of assessment awarded to that immigrant, award 30 units of assessment to the immigrant if, in the opinion of the visa officer, the immigrant will be able to become successfully established in his occupation or business in Canada.

As I have stated, the visa officer in his affidavit states that even if he had allowed 10 units for Factor 9 of Schedule I to the Regulations, Mr. Lam would not have attained the 70 units required. I have also stated that by allowing 10 units for Factor 9, it is implied that the applicant is an individual with all of the qualities listed in Factor 9, that is, he is a person who can adapt, is a person who is motivated, is a person who has initiative, is a person who is resourceful and is a person who has other similar qualities. Subsection 8(4) of the Regulations allows the visa officer to assess an immigrant who intends to be a self-employed person in Canada. In addition to the other units awarded, an additional 30 units of assessment may be awarded if, in the opinion of the visa officer, the immigrant will become successfully established in his occupation or business.

I am satisfied that by not having granted the applicant an interview, the visa officer was not in a position to determine whether or not he would have allowed the 30 units of assessment in subsection 8(4) of the Regulations in that, it is assumed that this

i) l'endroit où l'immigrant a l'intention d'établir son lieu de résidence,

ii) la présence d'amis ou de parents de l'immigrant dans la localité où ce dernier a l'intention d'établir son lieu de résidence, et

iii) l'aptitude de l'immigrant à s'adapter à la vie canadienne, sa motivation et l'état de ses ressources financières qui doivent être suffisantes pour subvenir à ses besoins et à ceux des personnes à sa charge qui l'accompagnent sans recourir aux prestations de bien-être social que peuvent lui verser les autorités municipales, provinciales ou fédérales.

(2) Un agent des visas doit donner à l'immigrant qui est apprécié suivant les facteurs énumérés dans la colonne I de l'annexe I le nombre voulu de points d'appréciation pour chaque facteur, en s'en tenant au maximum fixé à la colonne III, conformément aux critères visés dans la colonne II de cette annexe vis-à-vis de ce facteur.

(3) Abrogé: DORS/85-1038, par. 3(3).

(4) Lorsqu'un agent des visas apprécie un immigrant qui compte devenir un travailleur autonome au Canada, il doit, outre tout autre point d'appréciation accordé à l'immigrant, lui attribuer 30 points supplémentaires s'il est d'avis que l'immigrant sera en mesure d'exercer sa profession ou d'exploiter son entreprise avec succès au Canada.

Ainsi que je l'ai indiqué, l'agent des visas déclare dans son affidavit que même s'il avait attribué 10 points d'appréciation pour le facteur 9 de l'annexe I du Règlement, M. Lam n'aurait pas obtenu les 70 points requis. J'ai aussi dit qu'en allouant 10 points pour le facteur 9, il est sous-entendu que le requérant possède toutes les qualités qui sont énumérées à ce facteur, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une personne qui peut s'adapter, d'une personne qui est motivée, d'une personne qui a l'esprit d'initiative, d'une personne ingénieuse et d'une personne qui possède d'autres qualités semblables. Le paragraphe 8(4) du Règlement permet à l'agent des visas d'apprécier le cas d'un immigrant qui compte devenir un travailleur autonome au Canada, et d'attribuer, outre les points d'appréciation accordés à l'immigrant, 30 points de plus s'il est d'avis que l'immigrant en question exercera sa profession ou exploitera son entreprise avec succès.

Je suis persuadé qu'en n'accordant pas d'entrevue au requérant, l'agent des visas n'était pas en mesure de déterminer s'il aurait attribué ou non les 30 points d'appréciation dont il est question au paragraphe 8(4) du Règlement, en ce sens qu'il est supposé que le

applicant has all of the qualities mentioned in Factor 9 of Schedule I to the Regulations.

In addition, subsection 11(3) of the *Immigration Regulations, 1978* permits a visa officer to issue a visa even if the applicant is not awarded the necessary number of units under certain conditions:

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.

Taking the facts in this case as they are, that is, that the present applicant has all of the qualities mentioned in Factor 9 of Schedule I to the Regulations, how can the visa officer form a valid opinion under subsection 11(3) of the Regulations without an interview? I believe that he could not do so.

I am satisfied that the visa officer should have granted the applicant an interview but does this mean to say that an interview must be granted according to the Regulations and to the Act?

I am satisfied that the visa officer erred in deciding not to grant the applicant an interview pursuant to Factor 9 of Schedule I to the Regulations as I believe the visa officer has no discretion but to grant the interview mentioned in Factor 9. It is incumbent upon the visa officer to follow the procedure set out in the statute.

In the case of *Canadian Wildlife Federation Inc. v. Canada (Minister of the Environment)*, [1989] 3 F.C. 309 (T.D.), the Court held that by not applying the provisions of the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order* (EARP Guidelines

requérant possède toutes les qualités mentionnées au facteur 9 de l'annexe I du Règlement.

De plus, le paragraphe 11(3) du *Règlement sur l'immigration de 1978* permet à l'agent des visas de délivrer un visa au requérant même si ce dernier n'obtient pas le nombre de points d'appréciation requis, et ce, dans certaines conditions:

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.

Si l'on considère les faits de la présente espèce tels qu'ils sont, c'est-à-dire que le requérant possède toutes les qualités mentionnées au facteur 9 de l'annexe I du Règlement, comment l'agent des visas pouvait-il se former une opinion valable conforme au paragraphe 11(3) du Règlement, sans faire passer une entrevue au requérant? Je crois que cela était impossible.

Je suis persuadé que l'agent des visas aurait dû accorder une entrevue au requérant; cependant, cela veut-il dire qu'il faut en accorder une selon le Règlement et la Loi?

Je suis convaincu que l'agent des visas a commis une erreur en décidant de ne pas accorder une entrevue au requérant en vertu du facteur 9 de l'annexe I du Règlement, car je crois qu'il n'avait pas d'autre choix. Il lui incombait de se conformer à la procédure exposée dans la Loi.

Dans l'affaire *Fédération canadienne de la faune Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1989] 3 C.F. 309 (1<sup>re</sup> inst.), la Cour a statué qu'en n'appliquant pas les dispositions du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'exa-*

Order), the Minister failed to comply with his statutory duty. So here, the visa officer by not following the procedure in Factor 9, failed in his statutory duty. The use of the word “shall” as used in Factor 9 clearly indicates an obligation to hold an interview to assess the applicant’s “qualities” and thus enable the visa officer to come to a valid opinion pursuant to subsections 8(4) or 11(3) of the Regulations.

In the case of *Yang v. M.E.I. (supra)* at page 237, the Associate Chief Justice speaks of a two-stage assessment process:

Applications for permanent residence under the self-employed provisions of the *Immigration Act* and regulations involve a two-stage assessment process. The first phase of the assessment is a paper screening process in which immigration officials evaluate documents submitted by applicants and decide if the application process should be continued. If the applicant passes this phase, he is invited to an interview with a visa officer.

After reading the *Yang* decision I do not know on what specific basis the Associate Chief Justice concluded that an application for permanent residence under the self-employed provisions of the *Immigration Act* and Regulations is a “two-stage assessment process”. There is no doubt that there are two stages, the filing of the application and the assessment of same pursuant to subsection 9(2) of the *Immigration Act* and the second stage, if one may call it that, for the personal suitability assessment pursuant to Factor 9 of Schedule I to the Regulations but this, in my view, does not mean that the visa officer doing the assessment can validly complete the assessment without the interview required by Factor 9.

This is indicated by the statement of Mr. Justice Stone in the case of *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205 (C.A.). Mr. Justice Stone, in speaking for the Court of Appeal states [at pages 215-216]:

In deciding whether the appellant was accorded procedural fairness, it is necessary to examine the legislative framework in which the visa officer was required to decide the matter.

*men en matière d’environnement* (PEEE), le ministre ne s’était pas conformé au devoir que lui imposait la loi. Dans la présente espèce, en ne se conformant pas à la procédure exposée au facteur 9, l’agent des visas a de ce fait failli au devoir que lui imposait la loi. La présence du mot «shall» au facteur 9—dans la version anglaise du Règlement—dénote clairement qu’il est obligatoire de tenir une entrevue pour apprécier les «qualités» du requérant et permettre ainsi à l’agent des visas de se former une opinion valable aux termes des paragraphes 8(4) ou 11(3) du Règlement.

Dans l’affaire *Yang c. M.E.I.* (précitée), à la page 237 du recueil, le juge en chef adjoint parle d’un processus d’appréciation à deux étapes:

Les demandes de résidence permanente fondées sur les dispositions de la *Loi sur l’immigration* et du Règlement relatives au travail autonome sont soumises à un processus d’appréciation à deux étapes. La première phase de l’appréciation consiste en une sélection administrative dans le cadre de laquelle les agents d’immigration étudient les documents soumis par les immigrants et décident s’il y a lieu de poursuivre le processus de sélection. Si l’immigrant franchit cette étape, il est invité à se présenter à une entrevue avec l’agent des visas.

La lecture de la décision *Yang* ne me dit pas sur quoi le juge en chef adjoint s’est exactement fondé pour conclure qu’une demande de résidence permanente fondée sur les dispositions de la *Loi sur l’immigration* et du Règlement est un «processus d’appréciation à deux étapes». Qu’il existe deux étapes, cela ne fait aucun doute: la présentation de la demande et l’appréciation de cette dernière en vertu du paragraphe 9(2) de la *Loi sur l’immigration* et, comme seconde étape, si l’on peut l’appeler ainsi, l’appréciation de la personnalité du requérant, conformément au facteur 9 de l’annexe I du Règlement; cependant, à mon avis, cela ne veut pas dire que l’agent des visas qui est préposé à l’appréciation peut effectuer convenablement son travail sans faire passer l’entrevue que requiert le facteur 9.

C’est ce qui ressort des propos du juge Stone dans l’affaire *Muliadi c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205 (C.A.). Le juge Stone, s’exprimant au nom de la Cour d’appel, a dit ceci [aux pages 215 et 216]:

Pour décider si l’appelant a bénéficié d’un traitement équitable en matière de procédure, il est nécessaire d’examiner le cadre législatif à partir duquel l’agent des visas devait trancher la

Nowhere in that framework is it laid down that there be a full oral hearing before a decision is made. In fact, not even an interview is contemplated except in the limited circumstances set forth in factor 9 under Column I of Sched. I authorized under paragraph 8(1)(c) of the Regulations:

Units of assessment shall be awarded on the basis of an interview with the person 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. [Underlining mine.]

I take this statement by Mr. Justice Stone to clearly indicate that for the limited circumstances set forth in Factor 9 under Column I of Schedule I, there must be accorded an applicant, in the circumstances of this case, an interview.

In addition, in that it is assumed that the applicant has all of the "qualities" mentioned in Factor 9, I believe the applicant should have had an opportunity of meeting the negative assessment of the visa officer before any final decision was taken. This is required for there to be procedural fairness.

### Conclusion

I am satisfied that the visa officer does not have any discretion in deciding whether he or she will grant an interview pursuant to Factor 9 under Column I of Schedule I of the *Immigration Regulations, 1978*. The visa officer must follow the procedure as stated in the statute.

For these reasons, the decision of the visa officer Nigel H. Thomson dated June 17, 1991, is hereby quashed and I hereby order the Minister of Employment and Immigration to reconsider, by a visa officer other than Nigel H. Thomson, the applicant's application for an immigrant visa in accordance with the statutory direction. The visa officer is to consider, as part of the documentation filed with the applicant's application, the affidavit of Lam-Chow Chui sworn to on September 25, 1991, and filed as part of the documents to this proceeding.

question. Nulle part dans ces dispositions législatives ne trouve-t-on de règle prescrivait qu'une audition orale pleine et entière doit avoir lieu avant que ne soit rendue une décision. En fait, on ne prévoit même pas la tenue d'une entrevue sauf dans les circonstances limitées prévues au facteur neuf de la colonne I de l'annexe I, qui est édicté en vertu de l'alinéa 8(1)c) du Règlement:

Des points d'appréciation sont attribués au requérant au cours d'une entrevue 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. [C'est moi qui souligne.]

Selon moi, la citation qui précède indique clairement que, en raison des circonstances limitées qui sont énoncées au facteur 9, à la colonne I de l'annexe I, il faut accorder une entrevue au requérant dans les circonstances de l'espèce.

En outre, en supposant que le requérant possède toutes les «qualités» mentionnées au facteur 9, je crois qu'il aurait fallu donner au requérant l'occasion de réfuter l'appréciation négative de l'agent des visas avant qu'une décision définitive ait été prise. Il s'agit là d'une mesure d'équité en matière de procédure.

### Conclusion

Je suis convaincu que l'agent des visas n'est pas habilité à décider s'il accordera ou non une entrevue en vertu du facteur 9, à la colonne I de l'annexe I du *Règlement sur l'immigration de 1978*. L'agent des visas doit se conformer à la marche à suivre indiquée dans la Loi.

Pour ces motifs, j'annule la décision de l'agent des visas Nigel H. Thomson en date du 17 juin 1991 et j'ordonne au ministre de l'Emploi et de l'Immigration de faire réexaminer, par un agent des visas autre que Nigel H. Thomson, la demande de visa d'immigrant du requérant conformément à la directive réglementaire. Cet agent des visas devra prendre en considération, en tant que partie intégrante de la documentation accompagnant la demande du requérant, l'affidavit de Lam-Chow Chui; ce document a été dressé sous serment le 25 septembre 1991 et fait partie de ceux qui ont été déposés dans le cadre de la présente instance.