

IMM-3003-20
2021 FC 376IMM-3003-20
2021 CF 376**Alma Vasquez Angara** (*Applicant*)**Alma Vasquez Angara** (*demanderesse*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration**
(*défendeur*)**INDEXED AS: ANGARA v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)****RÉPERTORIÉ : ANGARA c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)**

Federal Court, Gascon J.—Held by videoconference between Montréal and Ottawa, April 7; Ottawa, April 30, 2021.

Cour fédérale, juge Gascon—Par vidéoconférence entre Montréal et Ottawa, 7 avril; Ottawa, 30 avril 2021.

Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (IAD) decision confirming prior decision of immigration officer who refused applicant's application to sponsor her adult son for permanent residence on basis son not member of family class as described in Immigration and Refugee Protection Regulations, s. 117(1)(h) — Applicant asserting that, in issuing decision, IAD contravened fundamental principles of natural justice, violated her right to procedural fairness since she did not receive appeal record mandated by Immigration Appeal Division Rules (IAD Rules), r. 4, thus preventing her from knowing case she had to meet — Applicant seeking to have decision set aside, appeal reconsidered by another decision maker — In response, respondent arguing that decision reasonable in all respects; that no breach of procedural fairness occurring — Applicant, Filipino, permanent resident of Canada — Her 90-year-old mother still alive, residing in Philippines — Applicant undertaking to sponsor application of her adult son, Filipino, for permanent residence under Regulations, s. 117(1)(h) — Procedural fairness letter sent to applicant's son informing him that his sponsor, applicant, still having parent who could be sponsored to Canada (i.e., applicant's mother); as such, son not qualifying as member of family class under Regulations, s. 117(1)(h) — Officer informing applicant that her son's permanent resident application had been refused because not meeting requirements of Regulations — Applicant filing notice of appeal of Officer's refusal of her sponsored application to IAD — IAD requesting that applicant provide written information or arguments in support of her position that her son was person described in Regulations, s. 117(1)(h) — Neither applicant nor her counsel responding to IAD — No appeal record provided to IAD as part of its appeal process — Issues herein whether IAD breached its duty of procedural fairness by rendering decision, dismissing applicant's appeal in context

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Contrôle judiciaire d'une décision rendue par la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, confirmant une décision antérieure dans laquelle un agent de l'immigration avait refusé la demande présentée par la demanderesse en vue de parrainer la demande de résidence permanente de son fils adulte, au motif que ce dernier n'appartenait pas à la catégorie du regroupement familial définie à l'art. 117(1)(h) du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés — La demanderesse a affirmé qu'en rendant sa décision, la SAI a contrevenu aux principes fondamentaux de justice naturelle et a violé son droit à l'équité procédurale, car on ne lui a pas transmis le dossier d'appel qui devait lui être fourni aux termes de la règle 4 des Règles de la section d'appel de l'immigration (Règles de la SAI), l'empêchant ainsi de connaître la preuve qu'elle devait réfuter — La demanderesse a demandé que la décision soit annulée et que son appel soit réexaminé par un tribunal différemment constitué — En réponse, le défendeur a soutenu que la décision était raisonnable à tous égards et qu'aucun manquement à l'équité procédurale n'avait été commis — La demanderesse, née aux Philippines, est une résidente permanente du Canada — Sa mère âgée de 90 ans vit toujours et habite aux Philippines — La demanderesse a entrepris, en vertu de l'art. 117(1)(h) du Règlement, les démarches pour parrainer la demande de résidence permanente de son fils adulte, un ressortissant des Philippines — Une lettre relative à l'équité procédurale a été envoyée au fils de la demanderesse pour l'informer que sa répondante, la demanderesse, avait encore un membre de sa famille qu'elle pouvait parrainer au Canada — en l'occurrence, sa mère — et que, par conséquent, son fils ne répondait pas à la définition de membre de la catégorie du regroupement familial au sens de l'art. 117(1)(h) du Règlement — L'agent a informé la demanderesse que la demande de

where applicant not provided with appeal record pursuant to IAD Rules, r. 4, where IAD not having appeal record before it — In circumstances of this case, process followed by IAD was unfair; prevented applicant from having full, fair opportunity to know case she had to meet, to respond to it — Applicant's case resting solely on right to be heard, opportunity to respond to evidence that must be rebutted, which represents one component of duty to act fairly — In circumstances of present case, level of procedural fairness owed to applicant by IAD falling at higher end of spectrum — Also, conjunction of three elements (IAD Rules, r. 4, decision itself, Officer's notes and IAD letter) led to conclusion that, in issuing decision, IAD breaching its duty of procedural fairness towards applicant — IAD Rules, r. 4 important procedural protection of right to be heard; in circumstances of this case, failure to ensure that appeal record provided to applicant; that IAD had such record before dismissing appeal was breach of procedural fairness — Applicant also never receiving Officer's decision in entirety — Did not know sufficiently case she had to meet, not receiving all relevant documents; not given fair opportunity to respond to decision maker's concerns — Applicant's failure to notify IAD she needed appeal record before responding to IAD's request for information, arguments not removing her legal right to appeal record, entrenched in IAD Rules; not considered waiver of her right to fair process — Application allowed.

This was an application for judicial review of a decision by the Immigration Appeal Division (IAD) of the Immigration and Refugee Board of Canada confirming a prior decision of an immigration officer (Officer) who had refused the applicant's application to sponsor her adult son for permanent residence on the basis that he was not a member of the family

résidence permanente de son fils avait été refusée parce qu'il ne satisfaisait pas aux exigences du Règlement — La demanderesse a produit un avis d'appel à la SAI à l'encontre du refus de sa demande de parrainage prononcé par l'agent — La SAI a écrit à la demanderesse pour lui demander de fournir par écrit des renseignements ou des arguments à l'appui de sa position voulant que son fils soit une personne visée à l'art. 117(1)h du Règlement — Ni la demanderesse ni son avocat n'ont répondu à la lettre de la SAI — Aucun dossier d'appel n'a été transmis à la SAI dans le cadre de son processus d'appel — Il s'agissait de savoir si la SAI a manqué à son obligation d'équité procédurale lorsqu'elle a rendu la décision et rejeté l'appel de la demanderesse, compte tenu du fait que le dossier d'appel n'a pas été transmis à la demanderesse conformément à la règle 4 des Règles de la SAI et que la SAI ne disposait pas de ce dossier d'appel — Eu égard aux circonstances de l'espèce, la procédure suivie par la SAI n'était pas équitable et elle n'a pas permis à la demanderesse d'avoir pleinement l'occasion de prendre connaissance de la preuve qu'elle devait réfuter et d'y répondre — La preuve de la demanderesse reposait exclusivement sur le droit d'être entendu et la possibilité de répondre aux éléments de preuve à réfuter, ce qui représente un volet de l'obligation d'agir équitablement — Eu égard aux circonstances de l'espèce, le degré d'équité procédurale auquel avait droit la demanderesse de la part de la SAI se situait à l'extrémité supérieure de l'échelle — En outre, la combinaison de trois éléments (la règle 4 des Règles de la SAI, la décision et les notes de l'agent, et la lettre de la SAI) a mené à la conclusion que la SAI a manqué à son devoir d'équité procédurale envers la demanderesse en rendant sa décision — La règle 4 des Règles de la SAI est une importante protection procédurale relative au droit de se faire entendre et, eu égard aux circonstances de l'espèce, le défaut de s'assurer de fournir le dossier d'appel à la demanderesse et de le transmettre à la SAI avant qu'elle ne rejette l'appel constituait un manquement à l'équité procédurale — La demanderesse n'a jamais reçu non plus l'intégralité de la décision de l'agent — Elle n'a pas suffisamment été mise au courant de la preuve qu'elle devait réfuter, elle n'a pas reçu tous les documents pertinents et elle n'a pas bénéficié d'une possibilité raisonnable de répondre aux préoccupations du décideur administratif — Le défaut de la demanderesse de dire à la SAI qu'elle avait besoin du dossier d'appel avant de répondre à la demande qu'elle lui a faite de fournir des renseignements et des arguments n'emportait pas déchéance du droit prévu par la loi de prendre connaissance du dossier d'appel — un droit consacré par les Règles de la SAI — et ne pouvait être interprété comme une renonciation de sa part à son droit à l'équité procédurale — Demande accueillie.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, confirmant une décision antérieure dans laquelle un agent de l'immigration (l'agent) avait refusé la demande présentée par la demanderesse en vue de parrainer la demande

class as described in paragraph 117(1)(h) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*. The applicant asserted that, in issuing the decision, the IAD contravened the fundamental principles of natural justice and violated her right to procedural fairness since she did not receive the appeal record mandated by rule 4 of the *Immigration Appeal Division Rules* (IAD Rules), thus preventing her from knowing the case she had to meet. She sought to have the decision set aside and her appeal reconsidered by another decision maker. In response, the respondent argued that the decision was reasonable in all respects and that no breach of procedural fairness occurred.

The applicant was born in the Philippines and became a permanent resident of Canada in 2017. Her 90-year-old mother is still alive and resides in the Philippines. The applicant undertook to sponsor the application of her adult son, a national of the Philippines, for permanent residence under paragraph 117(1)(h) of the Regulations. A procedural fairness letter was sent to the applicant's son informing him that it appeared from the information on file that his sponsor, the applicant, still had a parent who may be sponsored to Canada (i.e., the applicant's mother) and that, as such, he did not qualify as a member of the family class under paragraph 117(1)(h) of the Regulations. The applicant responded to the procedural fairness letter and stated that, while her mother was still alive and could theoretically be sponsored to Canada, she would be refused on medical grounds. The applicant provided a medical certificate indicating that her mother was unfit to travel and required a constant caregiver. She further explained that she was also basing her request to sponsor her adult son on humanitarian and compassionate considerations, as she is alone in Canada, with no family in the country. The Officer informed the applicant that her son's permanent resident application had been refused because he did not meet the requirements of the Regulations. In his correspondence, the Officer attached the refusal letter sent to her son, which explained the reasons for refusal. No other documents were sent to the applicant or her son with the refusal letter. Afterwards, the applicant filed a notice of appeal of the Officer's refusal of her sponsored application to the IAD. The IAD sent a letter to the applicant requesting her to provide written information or arguments in support of her position that her son was a person described in paragraph 117(1)(h) of the Regulations. Neither the applicant nor her counsel responded to the IAD letter. As well, no appeal record was provided to the IAD as part of its appeal process. The IAD then issued its decision dismissing the applicant's sponsorship appeal. In the decision, the IAD stated that after review, it found that the applicant had failed to meet her onus of establishing that her son qualified as a member of the family class under paragraph 117(1)(h) of the Regulations.

de résidence permanente de son fils adulte, au motif que ce dernier n'appartenait pas à la catégorie du regroupement familial définie à l'alinéa 117(1)(h) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*. La demanderesse a affirmé qu'en rendant sa décision, la SAI a contrevenu aux principes fondamentaux de justice naturelle et a violé son droit à l'équité procédurale, car on ne lui a pas transmis le dossier d'appel qui devait lui être fourni aux termes de la règle 4 des *Règles de la section d'appel de l'immigration* (Règles de la SAI), l'empêchant ainsi de connaître la preuve qu'elle devait réfuter. Elle a demandé que la décision soit annulée et que son appel soit réexaminé par un tribunal différemment constitué. En réponse, le défendeur a soutenu que la décision était raisonnable à tous égards et qu'aucun manquement à l'équité procédurale n'avait été commis.

La demanderesse est née aux Philippines et a obtenu son statut de résidente permanente du Canada en 2017. Sa mère âgée de 90 ans vit toujours et habite aux Philippines. La demanderesse a entrepris, en vertu de l'alinéa 117(1)(h) du Règlement, les démarches pour parrainer la demande de résidence permanente de son fils adulte, un ressortissant des Philippines. Une lettre relative à l'équité procédurale a été envoyée au fils de la demanderesse pour l'informer qu'il semblait, selon les renseignements contenus au dossier, que sa répondante, la demanderesse, ait encore un membre de sa famille qu'elle pouvait parrainer au Canada — en l'occurrence, sa mère — et que, par conséquent, son fils ne répondait pas à la définition de membre de la catégorie du regroupement familial au sens de l'alinéa 117(1)(h) du Règlement. La demanderesse a répondu à la lettre relative à l'équité procédurale en affirmant que, même si sa mère était toujours vivante et pouvait théoriquement être parrainée pour venir au Canada, elle serait refusée pour des motifs d'ordre médical. La demanderesse a produit un certificat médical indiquant que sa mère était inapte à voyager et qu'elle nécessitait la présence constante de quelqu'un pour lui prodiguer des soins. Elle a expliqué également qu'elle fondait aussi sa demande de parrainage de son fils adulte sur des motifs d'ordre humanitaire, étant donné qu'elle est seule au Canada et n'a pas de famille ici. L'agent a informé la demanderesse que la demande de résidence permanente de son fils avait été refusée parce qu'il ne satisfaisait pas aux exigences du Règlement. Il a joint à cette lettre la lettre de refus qu'il avait envoyée à son fils et dans laquelle il expliquait les motifs de son refus. Aucun autre document n'a été envoyé à la demanderesse ou à son fils avec la lettre de refus. Par la suite, la demanderesse a produit un avis d'appel à la SAI à l'encontre du refus de sa demande de parrainage prononcé par l'agent. La SAI a écrit à la demanderesse pour lui demander de fournir par écrit des renseignements ou des arguments à l'appui de sa position voulant que son fils soit une personne visée à l'alinéa 117(1)(h) du Règlement. Ni la demanderesse ni son avocat n'ont répondu à la lettre de la SAI. En outre, aucun dossier d'appel n'a été transmis à la SAI dans le cadre de son processus d'appel. La

The issues were whether the IAD breached its duty of procedural fairness by rendering the decision and dismissing the applicant's appeal in a context where the applicant had not been provided with the appeal record pursuant to rule 4 of the IAD Rules, and the IAD did not have the appeal record before it.

Held, the application should be allowed.

In the circumstances of this case, the process followed by the IAD was unfair and prevented the applicant from having a full and fair opportunity to know the case she had to meet and to respond to it.

The duty to act fairly has two components: (1) the right to be heard and the opportunity to respond to the evidence that must be rebutted; and (2) the right to a fair and impartial hearing before an independent tribunal. The applicant's case solely related to the first component. In *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the Supreme Court of Canada set out five non-exhaustive factors to be considered in determining the duty of procedural fairness owed in a particular situation (first factor refers to the nature of the decision; second factor relates to the role of the decision within the statutory scheme, the statutory language itself and the institutional and social context; third factor is the importance of the decision to the individuals affected; fourth factor is the legitimate expectations of the person challenging the administrative decision; fifth factor refers to the decision maker's process and the choice of procedures made in a given case). Applying the *Baker* factors to the decision, in the circumstances of this case, the level of procedural fairness owed to the applicant by the IAD fell at the higher end of the spectrum. In this case, the conjunction of three elements led to the conclusion that, in issuing the decision, the IAD breached its duty of procedural fairness towards the applicant. The three elements were rule 4 of the IAD Rules, the decision itself and the officer's notes and the IAD letter. Rule 4 of the IAD Rules dictates in clear terms that the respondent must prepare an appeal record and provide it to both the appellant and the IAD. This was not done in this case. In a context where the IAD owed a high level of procedural fairness to the applicant, the IAD breached its duty to act fairly in proceeding as it did and in dismissing the applicant's appeal before she had received the appeal record. Pursuant to subrule 4(1) of the IAD Rules, the appeal record to be prepared by the respondent must contain "any document

SAI a rendu la décision par laquelle elle a rejeté l'appel interjeté par la demanderesse de sa demande de parrainage. Dans la décision, la SAI a indiqué qu'après avoir effectué un examen, elle avait conclu que la demanderesse ne s'était pas acquittée du fardeau qui lui incombait d'établir que son fils appartenait à la catégorie du regroupement familial conformément à l'alinéa 117(1)h) du Règlement.

Il s'agissait de savoir si la SAI a manqué à son obligation d'équité procédurale lorsqu'elle a rendu la décision et rejeté l'appel de la demanderesse, compte tenu du fait que le dossier d'appel n'a pas été transmis à la demanderesse conformément à la règle 4 des Règles de la SAI et que la SAI ne disposait pas de ce dossier d'appel.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Eu égard aux circonstances de l'espèce, la procédure suivie par la SAI n'était pas équitable et elle n'a pas permis à la demanderesse d'avoir pleinement l'occasion de prendre connaissance de la preuve qu'elle devait réfuter et d'y répondre.

L'obligation d'agir équitablement comporte deux volets : 1) le droit d'être entendu et la possibilité de répondre aux éléments de preuve à réfuter; et 2) le droit à une audience impartiale devant un tribunal indépendant. Le cas de la demanderesse ne concernait que le premier volet. Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, la Cour suprême du Canada a énoncé cinq facteurs contextuels non exhaustifs qu'il faut examiner pour déterminer l'obligation d'agir équitablement dans une situation en particulier (le premier facteur se rapporte à la nature de la décision; le deuxième facteur se rapporte au rôle de la décision dans le cadre statutaire qui la régit, au libellé de la loi elle-même et au contexte institutionnel et social; le troisième facteur concerne l'importance de la décision pour les personnes visées; le quatrième facteur est celui des attentes légitimes de la personne qui conteste la décision administrative; le cinquième facteur concerne le processus suivi par le décideur et le choix de procédure dans une affaire donnée). Application faite des facteurs de l'arrêt *Baker* à la décision et eu égard aux circonstances de l'espèce, le degré d'équité procédurale auquel avait droit la demanderesse de la part de la SAI se situait à l'extrémité supérieure de l'échelle. Dans la présente affaire, la combinaison de trois éléments a mené à la conclusion que la SAI a manqué à son devoir d'équité procédurale envers la demanderesse en rendant sa décision. Les trois éléments étaient la règle 4 des Règles de la SAI, la décision et les notes de l'agent, et la lettre de la SAI. La règle 4 des Règles de la SAI dispose en termes clairs que le défendeur doit préparer un dossier d'appel et le fournir tant à l'appelant qu'à la SAI, ce qu'il n'a pas fait en l'espèce. Dans un contexte dans lequel elle était tenue de faire preuve d'un degré élevé d'équité procédurale envers la demanderesse, la SAI a manqué à son obligation d'agir équitablement

that the Minister has that is relevant to the applications, to the reasons for the refusal or to any issue in the appeal” as well as “the written reasons for the refusal.” The principles of natural justice dictate that an appellant must have knowledge of the case to be met before a decision is rendered by the decision maker. Here, without the appeal record, the applicant could not have had a full and fair opportunity to know the case against her since she was not informed of all the written reasons for the Officer’s refusal of her sponsorship application. Rule 4 of the IAD Rules is an important procedural protection of the right to be heard and, in the circumstances of this case, the failure to ensure that the appeal record was provided to the applicant and that the IAD had it before dismissing the appeal was a breach of procedural fairness.

In the circumstances of this case, the failure to act fairly was compounded by the fact that the applicant had never received the entirety of the Officer’s decision, which she appealed to the IAD. The Officer had sent the refusal letter to the applicant and to her son. However, nothing else was provided to the applicant at the time. In particular, the Global Case Management System (GCMS) notes supporting the Officer’s conclusion were not provided to the applicant. In the case of the applicant, the Officer’s GCMS notes provided more detailed information on the reasoning behind the Officer’s refusal of the sponsorship application and on his treatment of the applicant’s claims regarding her mother’s medical condition and inability to travel. Here, when the applicant filed her appeal before the IAD, she was unaware of all the reasons why her response to the Officer’s procedural fairness letter was insufficient and inadequate to alleviate the Officer’s concerns. These notes would have been included in the appeal record required to be prepared by the respondent under the IAD Rules. Since these notes were not provided to the applicant with the refusal letter, the only way for the applicant to be made aware of them and to know fully the case she had to meet would have been through the appeal record. In light of the higher level of procedural fairness due to the applicant, in the present circumstances, the applicant did not sufficiently know the case she had to meet, had not received all relevant documents and was not given a fair opportunity to respond to the decision maker’s concerns. The applicant had a right to have the opportunity to make arguments on the reasons invoked by the Officer and to address, in her appeal, the reasons explaining why her mother could not travel and be sponsored. The failure to provide the appeal record (or to have included the GCMS notes with the Officer’s refusal letter) meant that the applicant was deprived of her right to a fair process.

en agissant comme elle l’a fait et en rejetant l’appel de la demanderesse avant que cette dernière n’ait reçu le dossier d’appel. Aux termes du paragraphe 4(1) des Règles de la SAI, le dossier d’appel que prépare le défendeur doit comporter « tout document en la possession du ministre qui a trait aux demandes, aux motifs du refus ou à toute question en litige », ainsi que « les motifs écrits du refus ». Les principes de justice naturelle exigent qu’un appellant soit mis au courant des preuves qu’il doit fournir avant que le décideur administratif ne rende sa décision. En l’espèce, sans le dossier d’appel, la demanderesse ne pouvait pas avoir pleinement l’occasion d’être au courant de la preuve à réfuter, étant donné qu’elle n’a pas été informée de tous les motifs écrits justifiant le refus de sa demande de parrainage par l’agent. La règle 4 des Règles de la SAI est une importante protection procédurale relative au droit de se faire entendre et, eu égard aux circonstances de l’espèce, le défaut de s’assurer de fournir le dossier d’appel à la demanderesse et de le transmettre à la SAI avant qu’elle ne rejette l’appel constituait un manquement à l’équité procédurale.

Eu égard aux circonstances de l’espèce, le défaut d’agir équitablement a été aggravé par le fait que la demanderesse n’a jamais reçu l’intégralité de la décision de l’agent qu’elle a portée en appel devant la SAI. L’agent a envoyé la lettre de refus à la demanderesse et à son fils. Aucun autre élément n’a toutefois été communiqué à la demanderesse à ce moment-là. En particulier, les notes versées au Système mondial de gestion des cas (SMGC) à l’appui de la décision de l’agent n’ont pas été communiquées à la demanderesse. S’agissant de la demanderesse, les notes inscrites au SMGC par l’agent renfermaient des renseignements plus détaillés qui permettaient de comprendre le raisonnement que l’agent a suivi pour refuser la demande de parrainage, ainsi que les conclusions qu’il a tirées en réponse aux allégations formulées par la demanderesse au sujet de l’état de santé de sa mère et de son incapacité à voyager. En l’espèce, lorsqu’elle a interjeté appel à la SAI, la demanderesse n’était pas au courant de toutes les raisons pour lesquelles sa réponse à la lettre relative à l’équité procédurale de l’agent avait été jugée insuffisante pour répondre aux préoccupations de l’agent. Ces notes auraient été versées au dossier d’appel que les Règles de la SAI obligeaient le défendeur à préparer. Comme ces notes n’accompagnaient pas la lettre de refus que l’agent a adressée à la demanderesse, seul le dossier d’appel aurait permis à la demanderesse d’être informée de toutes les raisons du refus, en plus de lui donner accès aux notes de l’agent. Compte tenu du degré plus élevé d’équité procédurale auquel la demanderesse avait droit, eu égard aux faits de l’espèce, la demanderesse n’a pas suffisamment été mise au courant de la preuve qu’elle devait réfuter, elle n’a pas reçu tous les documents pertinents et elle n’a pas bénéficié d’une possibilité raisonnable de répondre aux préoccupations du décideur administratif. Elle avait le droit d’obtenir la possibilité de formuler des arguments au sujet des motifs fournis par l’agent et d’expliquer, dans son appel, les raisons pour lesquelles elle estimait que sa mère ne pouvait

The applicant was right in stating that she was not required to demonstrate that her failure to answer the IAD letter was reasonable in the circumstances. While it might have been preferable for the applicant to be more proactive and to tell the IAD that she needed or wanted to have the appeal record before responding to the IAD letter, the applicant's failure to do so did not remove her legal right to the appeal record, entrenched in the IAD Rules, or could not be construed as a waiver of her right to a fair process. Having access to the appeal record and to the full reasons for the Officer's refusal decision is a process different from the IAD's request for information and arguments made through the IAD letter. The two processes must not be conflated. Nothing in the IAD Rules empowers the IAD to proceed and dismiss a sponsorship appeal on the merits without the appeal record, and the absence of a response to the IAD letter does not change that. Finally, this was not a situation where the IAD determined that, pursuant to subsection 168(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, the proceeding before it had been "abandoned" further to a failure to provide information required by the decision maker. If the IAD intended to sanction the applicant for her failure to respond to the IAD letter and provide the information and arguments, the proper decision would have been to consider the appeal abandoned under subsection 168(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. However, this is not what the IAD did and decided.

In conclusion, there was a breach of the principles of procedural fairness in the decision-making process followed by the IAD. The matter was thus returned to the IAD to have the applicant's sponsorship appeal redetermined by a differently constituted panel in accordance with these reasons.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Federal Courts Citizenship, Immigration and Refugee Protection Rules, SOR/93-22, r. 22.
Federal Courts Rules, SOR/98-106, r. 420(1).
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 162(2), 168(1), 174, 175.
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, ss. 116, 117.
Immigration Appeal Division Rules, SOR/2002-230, rr. 3, 4.

pas voyager et être parrainée. Le défaut de fournir le dossier d'appel — ou d'inclure les notes versées au SMGC dans la lettre de refus de l'agent — a fait en sorte que la demanderesse s'est vu nier son droit à l'équité procédurale.

La demanderesse a affirmé à bon droit qu'elle n'était pas tenue de démontrer que son défaut de répondre à la lettre de la SAI était raisonnable dans les circonstances. Il aurait peut-être été préférable que la demanderesse fasse preuve de plus d'initiative et qu'elle dise à la SAI qu'elle avait besoin du dossier d'appel ou souhaitait en prendre connaissance avant de répondre à la lettre de la SAI, mais le défaut de la demanderesse de prendre ces mesures n'emportait pas déchéance du droit prévu par la loi de prendre connaissance du dossier d'appel — un droit consacré par les Règles de la SAI — ou ne pouvait être interprétée comme une renonciation de sa part à son droit à l'équité procédurale. L'accès au dossier d'appel et à l'intégralité des motifs du refus de l'agent est une mesure différente de la demande de renseignements et d'arguments formulée par la SAI dans sa lettre. Il ne faut pas confondre les deux mesures. Rien dans les Règles de la SAI n'habilite la SAI à juger sur le fond un appel en matière de parrainage et de le rejeter sans dossier d'appel, et l'absence d'une réponse à la lettre de la SAI n'y change rien. Enfin, il ne s'agissait pas d'une situation dans laquelle la SAI a, en vertu du paragraphe 168(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, prononcé le « désistement » dans l'affaire dont elle était saisie par suite du défaut de l'intéressé de fournir les renseignements demandés. Si la SAI avait l'intention de sanctionner la demanderesse en raison de son défaut de répondre à la lettre de la SAI et de fournir les renseignements et arguments demandés, la SAI aurait plutôt dû prononcer le désistement de l'appel en vertu du paragraphe 168(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Toutefois, ce n'est pas ce que la SAI a fait et décidé.

En conclusion, il y a eu manquement aux principes d'équité procédurale dans le processus décisionnel suivi par la SAI. L'affaire a donc été renvoyée à la SAI pour qu'un tribunal différemment constitué rende une nouvelle décision sur l'appel de la demanderesse en matière de parrainage, conformément aux présents motifs.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 162(2), 168(1), 174, 175.
Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 116, 117.
Règles de la section d'appel de l'immigration, DORS/2002-230, règles 3, 4.
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règle 420(1).
Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d'immigration et de protection des réfugiés, DORS/93-22, règle 22.

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, 441 D.L.R. (4th) 1; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193.

CONSIDERED:

Green v. Law Society of Manitoba, 2017 SCC 20, [2017] 1 S.C.R. 360.

REFERRED TO:

Sendwa v. Canada (Citizenship and Immigration), 2019 FCA 314, 69 Imm. L.R. (4th) 335; *Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Heiltsuk Horizon Maritime Services Ltd. v. Atlantic Towing Limited*, 2021 FCA 26; *Canadian Association of Refugee Lawyers v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship)*, 2020 FCA 196; *Lipskaia v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 267; *Canadian Airport Workers Union v. International Association of Machinists and Aerospace Workers*, 2019 FCA 263, 52 C.L.R.B.R. (3d) 1; *Perez v. Hull*, 2019 FCA 238; *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine v. Lafontaine (Village)*, 2004 SCC 48, [2004] 2 S.C.R. 650; *Huang v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 940; *Therrien (Re)*, 2001 SCC 35, [2001] 2 S.C.R. 3; *Sketchley v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 404, [2006] 3 F.C.R. 392; *Foster Farms LLC v. Canada (International Trade Diversification)*, 2020 FC 656; *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504; *Henri v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 38, 395 D.L.R. (4th) 176; *Song v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 72; *Taghiyeva v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 1262; *Singh Dhaliwal v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 201, 384 F.T.R. 261.

AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. *Operational Bulletin: Enforcement (ENF)*, Chapter ENF 19 “Appeals before the Immigration Appeal Division (IAD) of the Immigration and Refugee Board (IRB)” 20 January 2020.

APPLICATION for judicial review of an Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Green c. Société du Barreau du Manitoba, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360.

DÉCISIONS CITÉES :

Sendwa c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2019 CAF 314; *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Heiltsuk Horizon Maritime Services Ltd. c. Atlantic Towing Limited*, 2021 CAF 26; *Association canadienne des avocats en droit des réfugiés c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2020 CAF 196; *Lipskaia c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 267; *Canadian Airport Workers Union c. Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l’aérospatiale*, 2019 CAF 263; *Perez c. Hull*, 2019 CAF 238; *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, 2004 CSC 48, [2004] 2 R.C.S. 650; *Huang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 940; *Therrien (Re)*, 2001 SCC 35, [2001] 2 S.C.R. 3; *Sletchley c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 404, [2006] 3 R.C.F. 392; *Foster Farms LLC c. Canada (Diversification du commerce International)*, 2020 FC 656; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504; *Henri c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 38; *Song c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 72; *Taghiyeva c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1262; *Singh Dhaliwal c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 201.

DOCTRINE CITÉE

Citoyenneté et Immigration Canada. *Bulletin opérationnel : Exécution de la loi (ENF)*, chapitre ENF 19 « Appels à la Section d’appel de l’immigration (SAI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (CISR) » 20 janvier 2020.

DEMANDE de contrôle judiciaire d’une décision rendue par la Section d’appel de l’immigration de la

decision (2020 CanLII 119831) confirming an Immigration Officer's prior decision refusing the applicant's application to sponsor her adult son for permanent residence on the basis that the adult son was not a member of the family class as described in paragraph 117(1)(h) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*. Application allowed.

APPEARANCES

Mark Gruszczynski for applicant.
Suzanne Trudel for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Canada Immigration Team, Westmount, Quebec,
for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for
respondent.

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

GASCON J.:

I. Overview

[1] The applicant, Ms. Alma Vasquez Angara, is a citizen of the Philippines and became a permanent resident of Canada in December 2017. She is seeking judicial review of a decision issued in July 2020 by the Immigration Appeal Division (IAD) of the Immigration and Refugee Board of Canada [2020 CanLII 119831] (Decision). The IAD then confirmed a prior decision of an immigration officer (Officer) who had refused Ms. Angara's application to sponsor her adult son for permanent residence, on the basis that he was not a member of the family class as described in paragraph 117(1)(h) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (IRPR).

Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (2020 CanLII 119831), qui a confirmé une décision antérieure dans laquelle un agent de l'immigration avait refusé la demande présentée par la demanderesse en vue de parrainer la demande de résidence permanente de son fils adulte, au motif que ce dernier n'appartenait pas à la catégorie du regroupement familial définie à l'alinéa 117(1)(h) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Mark Gruszczynski pour la demanderesse.
Suzanne Trudel pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Canada Immigration Team, Westmount, Québec,
pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le
défendeur.

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

LE JUGE GASCON :

I. Aperçu

[1] La demanderesse, M^{me} Alma Vasquez Angara, est une citoyenne des Philippines qui est devenue résidente permanente du Canada en décembre 2017. Elle sollicite le contrôle judiciaire d'une décision rendue en juillet 2020 [2020 CanLII 119831] (la décision) par la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. La SAI confirmait alors une décision antérieure dans laquelle un agent de l'immigration (l'agent) avait refusé la demande présentée par M^{me} Angara en vue de parrainer la demande de résidence permanente de son fils adulte, au motif que ce dernier n'appartenait pas à la catégorie du regroupement familial définie à l'alinéa 117(1)(h) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le RIPR ou le Règlement).

[2] Ms. Angara asserts that, in issuing the Decision, the IAD contravened the fundamental principles of natural justice and violated her right to procedural fairness as she did not receive the appeal record mandated by rule 4 of the *Immigration Appeal Division Rules*, SOR/2002-230 (IAD Rules), thus preventing her from knowing the case she had to meet. She is asking the Court to set aside the Decision and order that another decision maker reconsider her appeal. In response, the Minister of Citizenship and Immigration (Minister) argues that the Decision is reasonable in all respects and that no breach of procedural fairness occurred.

[3] The only issue to be determined is whether the IAD breached its duty of procedural fairness by rendering the Decision and dismissing Ms. Angara's appeal in a context where Ms. Angara had not been provided with the appeal record pursuant to rule 4 of the IAD Rules, and the IAD did not have the appeal record before it. For the following reasons, I will grant Ms. Angara's application for judicial review.

II. Background

A. *The factual context*

[4] Ms. Angara was born in the Philippines and became a permanent resident of Canada on December 22, 2017.

[5] Ms. Angara's 90-year-old mother is still alive and resides in the Philippines.

[6] In February 2019, Ms. Angara undertook to sponsor the application of her adult son, Mr. Aldwyn Vasquez Angara, a national of the Philippines, for permanent residence under paragraph 117(1)(h) of the IRPR.

[7] On October 3, 2019, a procedural fairness letter (Procedural Fairness Letter) was sent to Mr. Angara, informing him that it appeared from the information on file that his sponsor, Ms. Angara, still had a parent who may

[2] M^{me} Angara affirme qu'en rendant sa décision, la SAI a contrevenu aux principes fondamentaux de justice naturelle et a violé son droit à l'équité procédurale, car on ne lui a pas transmis le dossier d'appel qui devait lui être fourni aux termes de la règle 4 des *Règles de la section d'appel de l'immigration*, DORS/2002-230 (Règles de la SAI), l'empêchant ainsi de connaître la preuve qu'elle devait réfuter. Elle demande à la Cour d'annuler la décision et d'ordonner à la SAI de faire réexaminer son appel par un tribunal différemment constitué. En réponse, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) soutient que la décision est raisonnable à tous égards et qu'aucun manquement à l'équité procédurale n'a été commis.

[3] La seule question en litige est celle de savoir si la SAI a manqué à son obligation d'équité procédurale lorsqu'elle a rendu la décision et rejeté l'appel de M^{me} Angara, compte tenu du fait que le dossier d'appel n'a pas été transmis à M^{me} Angara conformément à la règle 4 des Règles de la SAI et que la SAI ne disposait pas de ce dossier d'appel. Pour les motifs qui suivent, je vais accueillir la demande de contrôle judiciaire de M^{me} Angara.

II. Le contexte

A. *Les faits*

[4] Née aux Philippines, M^{me} Angara obtient son statut de résidente permanente du Canada le 22 décembre 2017.

[5] La mère de M^{me} Angara, âgée de 90 ans, vit toujours et habite aux Philippines.

[6] En février 2019, M^{me} Angara entreprend, en vertu de l'alinéa 117(1)h) du RIPR, les démarches pour parrainer la demande de résidence permanente de son fils adulte, Aldwyn Vasquez Angara, un ressortissant des Philippines.

[7] Le 3 octobre 2019, une lettre relative à l'équité procédurale est envoyée à M. Angara pour l'informer qu'il semble, selon les renseignements contenus au dossier, que sa répondante, M^{me} Angara, ait encore un membre

be sponsored to Canada (i.e., her mother) and that, as such, he did not appear to qualify as a member of the family class under paragraph 117(1)(h) of the IRPR. The case law has interpreted paragraph 117(1)(h) as a provision of last resort that could only be relied upon where an applicant has no living enumerated relatives to sponsor (*Sendwa v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FCA 314, 69 Imm. L.R. (4th) 335, at paragraphs 19–23).

[8] Ms. Angara responded to the Procedural Fairness Letter and stated that, while her mother is still alive and could theoretically be sponsored to Canada, she would be refused on medical grounds. Ms. Angara provided a medical certificate indicating that her mother is unfit to travel and requires a constant caregiver. Ms. Angara further explained that she was also basing her request to sponsor her adult son on humanitarian and compassionate considerations, as she is alone in Canada, with no family in the country.

[9] By letter dated January 8, 2020, the Officer informed Ms. Angara that her son's permanent resident application had been refused because he did not meet the requirements of the IRPR. In his correspondence, the Officer attached the refusal letter sent to her son, also dated January 8, 2020, which further explained the reasons for refusal as follows (Refusal Letter):

On the basis of the information before me, I find that your sponsor's mother is still alive and residing in the Philippines and can therefore be sponsored to come to Canada as a permanent resident. As such, I am not satisfied that you qualify as a member of the family class per section R117(1)(h) of the Regulations.

I have considered the request for humanitarian and compassionate consideration brought forward by your sponsor however I find that there are insufficient humanitarian and compassionate grounds to warrant relief from your ineligibility to meet the definition of a family member in the any of the abovementioned classes.

de sa famille qu'elle peut parrainer au Canada — en l'occurrence, sa mère — et que, par conséquent, son fils ne semble pas répondre à la définition de membre de la catégorie du regroupement familial au sens de l'alinéa 117(1)(h) du RPR. La jurisprudence interprète l'alinéa 117(1)(h) comme une disposition de dernier recours qui ne peut être invoquée que lorsque le demandeur n'a plus aucun membre vivant de sa famille visé à l'alinéa 117(1)(h) à parrainer (*Sendwa c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CAF 314, aux paragraphes 19–23).

[8] M^{me} Angara répond à la lettre relative à l'équité procédurale en affirmant que, même si sa mère est toujours vivante et peut théoriquement être parrainée pour venir au Canada, elle serait refusée pour des motifs d'ordre médical. M^{me} Angara produit un certificat médical indiquant que sa mère est inapte à voyager et qu'elle nécessite la présence constante de quelqu'un pour lui prodiguer des soins. M^{me} Angara explique également qu'elle fonde sa demande de parrainage de son fils adulte sur des motifs d'ordre humanitaire, étant donné qu'elle est seule au Canada et n'a pas de famille ici.

[9] Par lettre datée du 8 janvier 2020, l'agent informe M^{me} Angara que la demande de résidence permanente de son fils est refusée parce qu'il ne satisfait pas aux exigences du RPR. L'agent joint à cette lettre la lettre de refus, également datée du 8 janvier 2020, qu'il a envoyée à son fils et dans laquelle il explique comme suit les motifs de son refus (la lettre de refus) :

[TRADUCTION] À la lumière des renseignements dont je dispose, je constate que la mère de votre répondante est toujours vivante, qu'elle vit aux Philippines et qu'elle peut donc être parrainée pour venir au Canada en tant que résidente permanente. Par conséquent, j'estime que vous ne répondez pas à la définition de membre de la catégorie du regroupement familial au sens de l'alinéa 117(1)(h) du Règlement.

J'ai tenu compte de la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire présentée par votre répondante. J'estime toutefois qu'il n'y a pas suffisamment de motifs d'ordre humanitaire pour justifier la prise d'une mesure spéciale qui permettrait de faire abstraction du fait que vous ne répondez pas à la définition de membre de la catégorie du regroupement familial dans l'une ou l'autre des catégories susmentionnées.

[10] No other documents were sent to Ms. Angara or her son with the Refusal Letter.

B. *Decision*

[11] On February 4, 2020, Ms. Angara filed a notice of appeal of the Officer's refusal of her sponsored application to the IAD.

[12] On February 18, 2020, the IAD sent a letter to Ms. Angara (IAD Letter), requesting her to provide written information or arguments, by March 10, 2020, in support of her position that her son was a person described in paragraph 117(1)(h) of the IRPR. The letter contained the following information:

Why was the visa refused?

The person you want to sponsor does not appear to be a member of the Family Class because you are a major child. Canada's Immigration and Refugee Protection Regulations (the "Regulations") outline who is part of the Family Class. It most commonly includes:

- the sponsor's partner,
- a dependent child of the sponsor,
- the mother or father of the sponsor, and
- the grandparents of the sponsor.

...

Can you show that the person you applied to sponsor is a member of the Family Class?

If you have documents or if you want to make written arguments that show that the person you applied to sponsor is a member of the family class listed in subsection 117(1) of the Regulations, please send them to us as this will assist in our assessment of your file.

...

[10] Aucun autre document n'est envoyé à M^{me} Angara ou à son fils avec la lettre de refus.

B. *La décision*

[11] Le 4 février 2020, M^{me} Angara produit un avis d'appel à la SAI à l'encontre du refus de sa demande de parrainage prononcé par l'agent.

[12] Le 18 février 2020, la SAI écrit à M^{me} Angara (la lettre de la SAI) pour lui demander de fournir par écrit, au plus tard le 10 mars 2020, des renseignements ou des arguments à l'appui de sa position voulant que son fils soit une personne visée à l'alinéa 117(1)(h) du RIPR. La lettre de la SAI contient les informations suivantes :

[TRADUCTION]

Pourquoi le visa a-t-il été refusé?

L'enfant que vous voulez parrainer ne semble pas appartenir à la catégorie du regroupement familial parce qu'il s'agit d'une personne majeure. Le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada (le Règlement) définit les personnes qui appartiennent à la catégorie du regroupement familial. Il s'agit le plus souvent des personnes suivantes :

- le conjoint du répondant,
- les enfants à charge du répondant,
- la mère ou le père du répondant,
- les grands-parents du répondant.

[...]

Pouvez-vous démontrer que la personne que vous souhaitez parrainer appartient à la catégorie du regroupement familial?

Si vous avez des documents à produire ou si vous voulez soumettre des arguments par écrit pour démontrer que la personne que vous voulez parrainer appartient à la catégorie du regroupement familial en tant que personne visée au paragraphe 117(1) du Règlement, veuillez nous les faire parvenir. Ces renseignements nous seront utiles pour évaluer votre dossier.

[...]

What happens if you do not respond to this letter?

If we do not hear from you by the deadline, the IAD can dismiss your appeal or declare it “abandoned”. This would mean that your appeal is over and the original decision about your case stands. If this happens, you will receive a Notice of Decision from the IAD.

What happens after we receive your documents?

...

The IAD will use all of this information to decide whether or not to hold a hearing on your appeal. It will schedule a hearing if it needs more information. If this happens, you will receive a letter from the IAD called a Notice to Appear. This will tell you when and where the hearing will take place. However, in many cases there is enough information for the IAD to decide the appeal based on the information on file.

What happens next?

If the IAD decides that the person you applied to sponsor is a member of the Family Class, it can allow your appeal.

If the IAD decides that the person you applied to sponsor is not a member of the family class, your appeal can be dismissed. What this means is that the IAD can find that the refusal of the sponsorship was valid if you cannot show that the person you sponsored is a member of the Family Class. If the IAD makes this decision, it cannot allow your appeal on humanitarian and compassionate grounds and cannot allow your appeal to proceed.

[13] Neither Ms. Angara nor her counsel responded to the IAD Letter.

[14] It also appears from the certified tribunal record that no appeal record was provided to the IAD as part of its appeal process.

[15] On July 2, 2020, the IAD issued its Decision dismissing Ms. Angara’s sponsorship appeal. In the Decision, the IAD stated that “[a]fter review”, it found that Ms. Angara had failed to meet her “onus of establishing that [her son] qualifies as a member of the family class under section 117(1)h) of the [IRPR].”

Qu’arrive-t-il si vous ne répondez pas à la présente lettre?

À défaut de recevoir une réponse de votre part au plus tard à la date limite, la SAI peut rejeter votre appel ou prononcer le « désistement ». Cela signifie que la SAI a mis fin à votre appel et que la décision initiale est maintenue. Dans un tel cas, vous recevrez un avis de décision de la SAI.

Qu’arrive-t-il si nous recevons vos documents?

[...]

La SAI utilisera tous ces renseignements pour décider de tenir ou non une audience sur votre appel. Elle fixera une date d’audience si elle a besoin de plus de renseignements. En pareil cas, la SAI vous enverra une lettre intitulée « Avis de convocation ». Ce document vous indiquera le lieu et la date de l’audience. Toutefois, dans de nombreux cas, les renseignements au dossier suffisent pour permettre à la SAI de juger l’appel sur dossier.

Et ensuite?

Si la SAI conclut que la personne que vous souhaitez parrainer appartient à la catégorie du regroupement familial, elle peut faire droit à votre appel.

Si la SAI décide que la personne que vous souhaitez parrainer n’appartient pas à la catégorie du regroupement familial, elle peut rejeter votre appel. Autrement dit, la SAI peut conclure que le refus de votre demande de parrainage était valide si vous n’arrivez pas à démontrer que la personne que vous parrainez appartient à la catégorie du regroupement familial. Si la SAI rend cette décision, elle ne peut pas faire droit à votre appel sur la base de motifs d’ordre humanitaire que vous avez invoqués, ce qui mettra fin au processus d’appel.

[13] Ni M^{me} Angara ni son avocat ne répondent à la lettre de la SAI.

[14] Il ressort également du dossier certifié du tribunal qu’aucun dossier d’appel n’a été transmis à la SAI dans le cadre de son processus d’appel.

[15] Le 2 juillet 2020, la SAI rend la décision par laquelle elle rejette l’appel interjeté par M^{me} Angara de sa demande de parrainage. Dans la décision, la SAI indique qu’« [a]près avoir effectué un examen », elle conclut que M^{me} Angara ne s’est pas acquittée « du fardeau qui lui incombait d’établir que [son fils] appartient à la

C. *The relevant provisions*

[16] The relevant provisions are contained in the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA), the IRPR and the IAD Rules.

[17] Subsection 162(2) of the IRPA provides that each division of the Immigration and Refugee Board, including the IAD, “shall deal with all proceedings before it as informally and quickly as the circumstances and the considerations of fairness and natural justice permit.” Pursuant to subsection 168(1) of the IRPA, each division “may determine that a proceeding before it has been abandoned if the Division is of the opinion that the applicant is in default in the proceedings, including by failing to appear for a hearing, to provide information required by the Division or to communicate with the Division on being requested to do so.” Finally, sections 174 and 175 of the IRPA apply specifically to the IAD and notably establish that the IAD is a “court of record.”

[18] Turning to the IRPR, sections 116 and 117 contain the detailed requirements for the family class of persons who may become permanent residents of Canada.

[19] As to the IAD Rules, they describe the procedural rules governing proceedings before the IAD. Rules 3 and 4 apply to appeals by a sponsor. The requirements regarding the production of an appeal record before the IAD, which are at the heart of Ms. Angara’s application for judicial review, are detailed in rule 4 of the IAD Rules. It reads as follows:

Appeal record

4 (1) The Minister must prepare an appeal record that contains

- (a) a table of contents;
- (b) the application for a permanent resident visa that was refused;

catégorie du regroupement familial conformément à l’alinéa 117(1)h) du *Règlement* ».

C. *Les dispositions applicables*

[16] Les dispositions applicables se trouvent dans la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), le RIPR et les Règles de la SAI.

[17] Le paragraphe 162(2) de la LIPR énonce que chacune des sections de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, y compris la SAI, « fonctionne, dans la mesure où les circonstances et les considérations d’équité et de justice naturelle le permettent, sans formalisme et avec célérité ». En vertu du paragraphe 168(1) de la LIPR, chacune des sections « peut prononcer le désistement dans l’affaire dont elle est saisie si elle estime que l’intéressé omet de poursuivre l’affaire, notamment par défaut de comparution, de fournir les renseignements qu’elle peut requérir ou de donner suite à ses demandes de communication ». Enfin, les articles 174 et 175 de la LIPR s’appliquent expressément à la SAI et indiquent notamment que la SAI est une « cour d’archives ».

[18] Pour ce qui est du RIPR, ses articles 116 et 117 énoncent les exigences détaillées auxquelles doivent satisfaire les personnes appartenant à la catégorie du regroupement familial pour pouvoir devenir résidents permanents du Canada.

[19] Quant aux Règles de la SAI, elles prévoient les règles de procédure qui s’appliquent aux audiences de la SAI. Les règles 3 et 4 s’appliquent aux appels interjetés par un répondant. Les exigences concernant la production d’un dossier d’appel devant la SAI, qui sont au cœur de la demande de contrôle judiciaire de M^{me} Angara, sont énoncées en détail à la règle 4 des Règles de la SAI, qui se lit comme suit :

Dossier d’appel

4 (1) Le ministre prépare un dossier d’appel comportant :

- a) une table des matières;
- b) la demande de visa qui a été refusée;

(c) the application for sponsorship and the sponsor's undertaking;

(d) any document that the Minister has that is relevant to the applications, to the reasons for the refusal or to any issue in the appeal; and

(e) the written reasons for the refusal.

Providing the appeal record

(2) The Minister must provide the appeal record to the appellant and the Division.

Proof that record was provided

(3) The Minister must provide to the Division, together with the appeal record, a written statement of how and when the appeal record was provided to the appellant.

Time limit

(4) Documents provided under this rule must be received by their recipients no later than 120 days after the Minister received the notice of appeal.

Late appeal record

(5) If the Division does not receive the appeal record within the time limit set out in subrule (4), the Division may

(a) ask the Minister to explain, orally or in writing, why the appeal record was not provided on time and to give reasons why the appeal record should be accepted late; or

(b) schedule and start the hearing without the appeal record or with only part of the appeal record.

[20] Rule 4 of the IAD Rules thus expressly provides, in clear and strict terms, that the Minister must prepare an appeal record and provide it to the appellant and the IAD within 120 days of receiving the notice of appeal. As the Minister pointed out in his submissions, pursuant to paragraph 4(5)(b) of the IAD Rules, the IAD may schedule and start the hearing of an appeal without the appeal record or with only part of the appeal record, if the IAD does not receive the appeal record from the Minister within the prescribed time limit. I observe, however, that the IAD Rules only allow the IAD to “start

c) la demande de parrainage et l'engagement du répondant;

d) tout document en la possession du ministre qui a trait aux demandes, aux motifs du refus ou à toute question en litige;

e) les motifs écrits du refus.

Transmission du dossier d'appel

(2) Le ministre transmet le dossier d'appel à l'appelant et à la Section.

Preuve de transmission

(3) En même temps qu'il transmet le dossier d'appel à la Section, le ministre lui transmet une déclaration écrite indiquant à quel moment et de quelle façon il a transmis le dossier d'appel à l'appelant.

Délai

(4) Les documents transmis selon la présente règle doivent être reçus par leurs destinataires au plus tard cent vingt jours suivant la date à laquelle le ministre reçoit l'avis d'appel.

Retard de transmission

(5) Si la Section ne reçoit pas le dossier d'appel dans le délai prévu au paragraphe (4), elle peut :

a) soit demander au ministre d'expliquer, oralement ou par écrit, son retard et de justifier pourquoi le dossier en retard devrait être accepté;

b) soit fixer une date d'audience et commencer sans le dossier ou avec seulement une partie de celui-ci.

[20] La règle 4 des Règles de la SAI prévoit donc expressément, en termes clairs et stricts, que le ministre prépare un dossier d'appel et le transmet à l'appelant et à la SAI dans les 120 jours suivant la date à laquelle il a reçu l'avis d'appel. Comme le ministre l'a souligné dans ses observations, il est loisible à la SAI, en vertu de l'alinéa 4(5)b) des Règles de la SAI, de fixer une date d'audience et de commencer sans le dossier d'appel ou avec seulement une partie de celui-ci, si elle n'a pas reçu le dossier d'appel du ministre dans le délai prescrit. Je signale toutefois que, selon les Règles de la SAI, la SAI

the hearing” without the appeal record. Nowhere do the IAD Rules state that the IAD is allowed or authorized to finish the appeal process, to make a determination and to issue a decision without the appeal record.

D. *The standard of review*

[21] In *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, 441 D.L.R. (4th) 1 (*Vavilov*), the Supreme Court of Canada (S.C.C.) set out a revised framework for determining the standard of review with respect to the merits of administrative decisions (*Vavilov*, at paragraph 10). In that decision, the S.C.C. articulated a new approach to determining the applicable standard of review, holding that administrative decisions should presumptively be reviewed on a standard of reasonableness, unless either the legislative intent or the rule of law requires that the standard of correctness be applied (*Vavilov*, at paragraphs 10, 17).

[22] The *Vavilov* decision did not deal directly with issues of procedural fairness, and the approach to be taken on this front has therefore not been modified (*Vavilov*, at paragraph 23). It has typically been held that correctness is the applicable standard of review for determining whether a decision maker complies with the duty of procedural fairness and the principles of fundamental justice (*Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502, at paragraph 79; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 43; *Heiltsuk Horizon Maritime Services Ltd. v. Atlantic Towing Limited*, 2021 FCA 26, at paragraph 107).

[23] However, the Federal Court of Appeal has affirmed that questions of procedural fairness are not truly decided according to any particular standard of review. Rather, it is a legal question for the reviewing courts, and the courts must be satisfied that procedural fairness has been met. When the duty of an administrative decision maker to act fairly is questioned or a breach of fundamental justice is invoked, it requires the reviewing courts to verify whether the procedure was fair having regard to all of the

ne peut que « commencer » sans le dossier d’appel. Les Règles de la SAI n’indiquent nulle part que la SAI est autorisée à mener à terme le processus d’appel, à tirer une conclusion ou à rendre une décision sans le dossier d’appel.

D. *La norme de contrôle*

[21] Dans l’arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*), la Cour suprême du Canada (C.S.C.) a proposé un cadre d’analyse révisé pour déterminer la norme de contrôle applicable lorsqu’une cour de justice se penche sur le fond d’une décision administrative (*Vavilov*, au paragraphe 10). Dans cet arrêt, la C.S.C. a défini une nouvelle approche pour déterminer la norme de contrôle applicable, selon laquelle l’analyse des décisions administratives a comme point de départ une présomption voulant que la norme de la décision raisonnable soit la norme applicable, à moins que l’intention du législateur ou la primauté du droit ne commandent l’application de la norme de la décision correcte (*Vavilov*, aux paragraphes 10, 17).

[22] L’arrêt *Vavilov* ne traite pas directement de questions d’équité procédurale, et la démarche à adopter à cet égard n’a donc pas été modifiée (*Vavilov*, au paragraphe 23). Il est généralement reconnu que la norme de la décision correcte est la norme de contrôle qui s’applique pour savoir si un décideur administratif a respecté son devoir d’équité procédurale et les principes de justice fondamentale (*Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502, au paragraphe 79; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 43; *Heiltsuk Horizon Maritime Services Ltd. c. Atlantic Towing Limited*, 2021 CAF 26, au paragraphe 107).

[23] La Cour d’appel fédérale a toutefois affirmé que les questions d’équité procédurale ne sont pas véritablement tranchées en fonction d’une norme de contrôle particulière. Il s’agit plutôt d’une question de droit qui relève des cours de révision, qui doivent être convaincues que l’équité procédurale a été respectée. Lorsque l’obligation d’un décideur administratif d’agir équitablement est remise en question ou lorsqu’on invoque un manquement à un principe de justice fondamentale,

circumstances (*Canadian Association of Refugee Lawyers v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship)*, 2020 FCA 196, at paragraph 35; *Lipskaia v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 267, at paragraph 14; *Canadian Airport Workers Union v. International Association of Machinists and Aerospace Workers*, 2019 FCA 263, 52 C.L.R.B.R. (3d) 1, at paragraphs 24–25; *Perez v. Hull*, 2019 FCA 238, at paragraph 18; *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121 (CPR), at paragraph 54). This assessment includes the five, non-exhaustive contextual factors set out by the S.C.C. in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193 (*Baker*) (*Vavilov*, at paragraph 77). Those factors are: (1) the nature of the decision being made and the decision-making process followed by the public body in making it; (2) the nature of the statutory scheme and the terms of the statute pursuant to which the public body operates; (3) the importance of the decision to the individual or individuals affected; (4) the legitimate expectations of the person challenging the decision; and (5) the choices of procedure made by the public body itself, and the nature of the deference accorded to it (*Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine v. Lafontaine (Village)*, 2004 SCC 48, [2004] 2 S.C.R. 650, at paragraph 5; *Baker*, at paragraphs 23–28).

[24] It is up to the reviewing courts to make that determination and, in conducting this exercise, the courts are called upon to ask, “with a sharp focus on the nature of the substantive rights involved and the consequences for an individual, whether a fair and just process was followed” (CPR, at paragraph 54). Therefore, the ultimate question raised when procedural fairness and alleged breaches of fundamental justice are the object of an application for judicial review is not so much whether the decision was “correct”. It is rather whether, taking into account the particular context and circumstances at issue, the process followed by the decision maker was fair and offered the affected parties a right to be heard and a full and fair opportunity to know the case they have to meet and to respond to it (CPR, at paragraph 56; *Huang v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 940, at paragraphs 51–54). No deference is owed to

la cour de révision doit vérifier si la procédure était équitable compte tenu de l’ensemble des circonstances (*Association canadienne des avocats en droit des réfugiés c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2020 CAF 196, au paragraphe 35; *Lipskaia c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 267, au paragraphe 14; *Canadian Airport Workers Union c. Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l’aérospatiale*, 2019 CAF 263, aux paragraphes 24–25; *Perez c. Hull*, 2019 CAF 238, au paragraphe 18; *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121 (CPR), au paragraphe 54). Cette analyse comporte l’examen des cinq facteurs contextuels non exhaustifs énoncés par la C.S.C. dans l’arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 (*Baker*) (*Vavilov*, au paragraphe 77), à savoir : 1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi par l’organisme public pour y parvenir; 2) la nature du régime législatif et les dispositions législatives précises en vertu desquelles agit l’organisme public; 3) l’importance de la décision pour les personnes visées; 4) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; 5) les choix de procédure que l’organisme fait lui-même et la nature du respect dû à l’organisme (*Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, 2004 CSC 48, [2004] 2 R.C.S. 650, au paragraphe 5; *Baker*, aux paragraphes 23–28).

[24] Il appartient à la cour de révision de se prononcer sur la question et, dans le cadre de cette analyse, de se demander « en mettant nettement l’accent sur la nature des droits substantiels concernés et les conséquences pour la personne, si un processus juste et équitable a été suivi » (CPR, au paragraphe 54). Par conséquent, lorsqu’une demande de contrôle judiciaire porte sur l’équité procédurale et sur des manquements aux principes de justice fondamentale, la véritable question n’est pas tant de savoir si la décision était « correcte », mais plutôt si, compte tenu du contexte particulier et des circonstances de l’espèce, le processus suivi par le décideur administratif était équitable et s’il a permis aux parties de se faire entendre, d’avoir pleinement l’occasion de prendre connaissance de la preuve à réfuter et d’y répondre (CPR, au paragraphe 56; *Huang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 940, aux paragraphes 51–54).

administrative decision makers on matters raising procedural fairness concerns.

III. Analysis

[25] The Minister submits that nothing prevented the IAD from proceeding and dismissing Ms. Angara's sponsorship appeal without the appeal record, as the wording of subsection 4(5) of the IAD Rules in fact confirms that the IAD may proceed without it. The Minister further argues that, in the IAD Letter, the IAD had clearly indicated what kind of information was requested from Ms. Angara and that her appeal could be dismissed or declared abandoned if she did not respond to this letter. Ms. Angara indeed failed to provide any response to the IAD Letter. The Minister adds that Ms. Angara did not offer any explanation as to why she would require the appeal record in order to respond to the IAD Letter, even if only to inform the IAD that she felt she required the appeal record in order to properly present her submissions on appeal. Moreover, according to the Minister, Ms. Angara knew the case she had to meet and could therefore respond to it, as this was not the first time that she was required to explain why her adult son should be considered a member of the family class under paragraph 117(1)(h) of the IRPR Rules. For all these reasons, argues the Minister, no breach of procedural fairness occurred.

[26] I do not agree. I instead find that, in the circumstances of this case, the process followed by the IAD was unfair and prevented Ms. Angara from having a full and fair opportunity to know the case she had to meet and to respond to it.

A. Extent of the IAD's duty of procedural fairness

[27] The duty to act fairly has two components: (1) the right to be heard and the opportunity to respond to the evidence that must be rebutted; and (2) the right to

Il n'y a pas lieu de faire preuve de déférence à l'endroit du décideur administratif sur des questions ayant trait à l'équité procédurale.

III. Analyse

[25] Le ministre fait valoir que rien n'empêchait la SAI de donner suite à l'appel interjeté par M^{me} Angara de sa demande de parrainage et de le rejeter sans dossier d'appel, puisque le libellé du paragraphe 4(5) des Règles de la SAI confirme effectivement que la SAI peut y donner suite sans dossier d'appel. Le ministre soutient également que, dans sa lettre, la SAI indiquait clairement quels renseignements M^{me} Angara devait fournir et que la SAI pouvait rejeter l'appel ou prononcer le désistement si M^{me} Angara ne donnait pas suite à cette lettre. M^{me} Angara n'y a effectivement pas répondu. Le ministre ajoute que M^{me} Angara n'a pas expliqué pourquoi elle avait besoin du dossier d'appel pour répondre à la lettre de la SAI, et qu'elle n'a notamment pas informé la SAI des raisons pour lesquelles elle estimait avoir besoin du dossier d'appel pour être en mesure de bien présenter ses arguments en appel. De plus, selon le ministre, M^{me} Angara était au courant de la preuve qu'elle devait réfuter et était donc en mesure de fournir une réponse, étant donné que ce n'était pas la première fois qu'elle était appelée à expliquer pourquoi son fils adulte devait être considéré comme appartenant à la catégorie du regroupement familial au sens de l'alinéa 117(1)h) du RIPR. Le ministre soutient que, pour toutes ces raisons, aucun manquement à l'équité procédurale n'a été commis.

[26] Je ne suis pas de cet avis. J'estime plutôt qu'en égard aux circonstances de l'espèce, la procédure suivie par la SAI n'était pas équitable et qu'elle n'a pas permis à M^{me} Angara d'avoir pleinement l'occasion de prendre connaissance de la preuve qu'elle devait réfuter et d'y répondre.

A. L'étendue de l'obligation d'équité procédurale de la SAI

[27] L'obligation d'agir équitablement comporte deux volets : 1) le droit d'être entendu et la possibilité de répondre aux éléments de preuve à réfuter; et 2) le droit

a fair and impartial hearing before an independent tribunal (*Therrien (Re)*, 2001 SCC 35, [2001] 2 S.C.R. 3, at paragraph 82). Ms. Angara’s case solely relates to the first component.

[28] It is well established that the requirements of the duty of procedural fairness are “eminently variable”, inherently flexible and context-specific (*Vavilov*, at paragraph 77; *Baker*, at paragraph 21; *CPR*, at paragraph 40; *Sketchley v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 404, [2006] 3 F.C.R. 392, at paragraph 113; *Foster Farms LLC v. Canada (International Trade Diversification)*, 2020 FC 656, at paragraphs 43–52). They do “not reside in a set of enacted rules” (*Green v. Law Society of Manitoba*, 2017 SCC 20, [2017] 1 S.C.R. 360, at paragraph 53). The actual level and extent of the duty will vary with the specific context and the different factual situations dealt with by the administrative body, as well as the nature of the disputes it must resolve (*Baker*, at paragraphs 25–26). In any situation, the exact nature and scope of the duty of procedural fairness will fluctuate depending on the attributes of the administrative tribunal and its enabling statute (*Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504, at paragraphs 39–42). In other words, whether a decision is procedurally fair must be determined on a case-by-case basis.

[29] The purpose of the duty of procedural fairness is to ensure that administrative decisions are made using a fair and open procedure, appropriate to the decision being made and to the statutory, institutional and social context, with an opportunity for those affected by the decision to put forward their views and evidence fully and to have them considered by the decision maker before the decision is rendered (*Baker*, at paragraphs 21–22; *Henri v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 38, 395 D.L.R. (4th) 176, at paragraph 18). Issues of procedural fairness and the duty to act fairly are not concerned with the merits of the decision, but rather relate to the process followed by the decision maker. Similarly, procedural fairness does not create substantive rights nor does it entitle a person to a given outcome or a particular result in the treatment of a matter. Ms. Angara cannot claim to have a right to the IAD agreeing with her on her sponsorship appeal.

à une audience impartiale devant un tribunal indépendant (*Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, [2001] 2 R.C.S. 3, au paragraphe 82). Le cas de M^{me} Angara ne concerne que le premier volet.

[28] Il est de jurisprudence constante que l’obligation d’équité procédurale est « éminemment variable », intrinsèquement souple et tributaire du contexte (*Vavilov*, au paragraphe 77; *Baker*, au paragraphe 21; *CPR*, au paragraphe 40; *Sletchley c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 404, [2006] 3 R.C.F. 392, au paragraphe 113; *Foster Farms LLC c. Canada (Diversification du commerce International)*, 2020 CF 656, aux paragraphes 43–52). Elle « ne réside pas dans un ensemble de règles adoptées » (*Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360, au paragraphe 53). La nature et l’étendue de l’obligation fluctuent en fonction du contexte particulier et des diverses situations factuelles examinées par le décideur administratif, ainsi que de la nature des différends qu’il est appelé à trancher (*Baker*, aux paragraphes 25–26). Dans tous les cas, la nature et la portée exactes de l’obligation d’équité procédurale varient selon les attributs du tribunal administratif et sa loi habilitante (*Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504, aux paragraphes 39–42). Autrement dit, la question de savoir si une décision respecte les principes d’équité procédurale doit être tranchée au cas par cas.

[29] L’obligation d’équité procédurale vise à garantir que les décisions administratives sont rendues à l’issue d’une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal, institutionnel et social, et qu’elles accordent aux personnes visées la possibilité de présenter leur point de vue et des éléments de preuve qui seront dûment pris en considération par le décideur administratif avant de rendre sa décision (*Baker*, aux paragraphes 21–22; *Henri c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 38, au paragraphe 18). Les questions d’équité procédurale et l’obligation d’agir équitablement ne concernent pas le bien-fondé de la décision rendue, mais plutôt le processus suivi par le décideur. De même, l’équité procédurale ne crée pas de droits substantiels et elle n’accorde pas à l’intéressé un droit à un certain résultat quant à l’issue de l’examen de sa cause. M^{me} Angara ne peut donc prétendre avoir le droit d’exiger que la SAI lui donne raison dans le cadre de son appel en matière de parrainage.

[30] In *Baker*, the S.C.C. set out five non-exhaustive factors to be considered in determining the duty of procedural fairness owed in a particular situation. Applying the *Baker* factors to the Decision, I find that, in the circumstances of this case, the level of procedural fairness owed to Ms. Angara by the IAD falls at the higher end of the spectrum. The first *Baker* factor refers to the nature of the decision being made and the process followed in making it. The closer an administrative process (and decision) resembles a court process, the higher the level of procedural protection will need to be (*Baker*, at paragraph 23). In this case, section 174 of the IRPA provides that the IAD is a court of record having all the powers, rights and privileges vested in a superior court of record with respect to any matter necessary for the exercise of its jurisdiction. While the nature of the process to arrive at the Decision is more informal and differs from the usual court process, the IAD is tasked with making an adjudicative decision based on its appreciation of the evidence and the application of strict requirements for enumerated relatives able to be sponsored into Canada under section 117 of the IRPR. As mentioned above, the IRPA and the IAD Rules set up a detailed set of rules governing appeals by a sponsor. This is not a purely discretionary decision made from a ministerial position, and this suggests a situation calling for a higher level of procedural fairness.

[31] The second factor relates to the role of the decision within the statutory scheme, the statutory language itself and the institutional and social context. These elements all inform the processes owed to a party (*Baker*, at paragraphs 22 and 28). A statute should not be read as to insert procedural steps that do not exist or are not contemplated. However, in this case, the IRPA, the IRPR and the IAD Rules provide for specific procedural steps in the consideration of appeals of sponsorship requests. For instance, the IAD Rules contain provisions governing the different types of appeals heard by the decision maker as well as processes for obtaining the record, presenting documents, testifying in hearings and issuing decisions. The statutory process set out in section 117 of the IRPR and in the IAD Rules is meant to ensure that applicants make their case in their initial submissions,

[30] Dans l'arrêt *Baker*, la C.S.C. a énoncé cinq facteurs non exhaustifs qui doivent être pris en considération pour définir l'obligation d'équité procédurale dans une situation donnée. Après avoir appliqué les facteurs de l'arrêt *Baker* à la présente affaire, je conclus qu'eu égard aux circonstances de l'espèce, le degré d'équité procédurale auquel avait droit M^{me} Angara de la part de la SAI se situe à l'extrémité supérieure de l'échelle. Le premier facteur de l'arrêt *Baker* porte sur la nature de la décision recherchée et sur le processus suivi pour y parvenir. Plus le processus administratif — et la décision — ressemble à une prise de décision de nature judiciaire, plus élevé devra être le degré de protection procédurale (*Baker*, au paragraphe 23). Dans le cas qui nous occupe, l'article 174 de la LIPR prévoit que la SAI est une cour d'archives qui possède les attributs d'une cour supérieure sur toute question relevant de sa compétence. Bien que le processus suivi pour parvenir à sa décision soit plus informel et diffère du processus judiciaire habituel, la SAI est chargée de rendre une décision de nature adjudicative basée sur son appréciation de la preuve et sur l'application de facteurs stricts en ce qui concerne les membres de la famille pouvant être parrainés au Canada en vertu de l'article 117 du RIPR. Comme je l'ai déjà mentionné, la LIPR et les Règles de la SAI énoncent un ensemble détaillé de règles pour les appels interjetés par les répondants. Il ne s'agit pas d'une décision purement discrétionnaire prise du point de vue du ministre, ce qui suggère qu'une telle décision commande un degré plus élevé d'équité procédurale.

[31] Le deuxième facteur se rapporte au rôle que joue la décision dans la cadre statutaire qui la régit, au libellé de la loi elle-même et au contexte institutionnel et social. Tous ces éléments influencent la nature des protections procédurales auxquelles une partie a droit (*Baker*, aux paragraphes 22 et 28). On ne devrait pas interpréter une loi en y ajoutant des mesures procédurales qui n'existent pas ou qui n'y sont pas envisagées. Toutefois, dans le cas qui nous occupe, la LIPR, le RIPR et les Règles de la SAI prévoient des étapes procédurales spécifiques pour l'examen des appels de demandes de parrainage. Par exemple, les Règles de la SAI renferment des dispositions régissant les différents types d'appels que peut entendre le décideur administratif, ainsi que les formalités à remplir pour obtenir le dossier, soumettre des documents, témoigner à l'audience et rendre des décisions.

and put their best foot forward in their application materials, but it provides that applicants are entitled to receive an appeal record. Since the IRPA does not contain a further appeal procedure of the IAD's appeal decisions, these are determinative of the issues being appealed (subject to judicial review before this Court). Therefore, this second factor also weighs in favour of solid procedural protections (*Baker*, at paragraph 24).

[32] The third *Baker* factor is the importance of the decision to the individuals affected. Generally, the more important a decision is to the life of an affected individual, the greater the level of procedural fairness that will be mandated. Ms. Angara states that the Decision is of major importance to her as sponsoring her adult son is the only option she has to be surrounded by a family member in Canada. In this case, I am satisfied that the Decision is far from being negligible for Ms. Angara, and that this third factor also supports a heightened level of fairness and procedural rights.

[33] The next factor mentioned in *Baker* is the legitimate expectations of the person challenging the administrative decision. In essence, if a legitimate expectation is found to exist with respect to a procedure to be followed, it will affect the content of the duty of fairness owed to the individuals affected by the decision (*Baker*, at paragraph 26). In the present case, the specific provisions of the IAD Rules dealing with the availability of an appeal record certainly establish a particular practice and process, to which Ms. Angara was entitled and which she could legitimately expect to benefit from. Furthermore, as mentioned by Ms. Angara in her submissions, the provisions of the IAD Rules on the appeal record are echoed in one of the IAD's own operational bulletins. More specifically, the Operational Bulletin ENF 19 – “Appeals before the Immigration Appeal Division (IAD) of the Immigration and Refugee Board (IRB)” [20 January 2020] (Bulletin) sets out instructions and directions to its officers regarding the preparation of the appeal record,

Le processus prévu à l'article 117 du RIPR et dans les Règles de la SAI vise à s'assurer que les demandeurs fassent valoir leur position dans leurs observations initiales et présentent leurs meilleurs arguments dans les documents accompagnant leur demande, mais il prévoit également que les demandeurs ont le droit de recevoir un dossier d'appel. Comme la LIPR ne contient pas d'autre mécanisme d'appel des décisions rendues par la SAI, celles-ci tranchent en dernier ressort les questions faisant l'objet de l'appel (sous réserve du contrôle judiciaire de notre Cour). Par conséquent, ce deuxième facteur joue également en faveur de la reconnaissance de solides protections procédurales (*Baker*, au paragraphe 24).

[32] Le troisième facteur énoncé dans l'arrêt *Baker* concerne l'importance de la décision pour les personnes visées. De façon générale, plus la décision est importante pour la vie des personnes concernées, plus le degré d'équité procédurale requis sera élevé. M^{me} Angara affirme que la décision est d'une importance capitale pour elle, car le parrainage de son fils adulte est la seule option dont elle dispose pour s'assurer de la présence d'un membre de sa famille au Canada. Dans le cas qui nous occupe, je suis convaincu que la décision est loin d'être négligeable pour M^{me} Angara. J'estime donc que ce troisième facteur justifie également un degré élevé d'équité procédurale.

[33] Le facteur suivant mentionné dans l'arrêt *Baker* est celui des attentes légitimes de la personne qui conteste la décision administrative. Essentiellement, la reconnaissance de l'existence d'une attente légitime en ce qui concerne la procédure à suivre a une incidence sur la nature de l'obligation d'équité envers les personnes visées par la décision (*Baker*, au paragraphe 26). En l'espèce, les dispositions des Règles de la SAI qui traitent explicitement de la possibilité de consulter le dossier d'appel établissent certainement une pratique et un processus particulier auxquels M^{me} Angara avait droit et dont elle pouvait légitimement s'attendre à bénéficier. En outre, comme l'a mentionné M^{me} Angara dans ses observations, les dispositions des Règles de la SAI applicables au dossier d'appel sont reprises dans l'un des bulletins opérationnels de la SAI. Plus précisément, le Bulletin opérationnel ENF 19 — « Appels à la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) » [20 janvier 2020]

which parallel the provisions of the IAD Rules. In the section dealing with the procedure for family class sponsorship appeals, the Bulletin notably states, at section 8.6, that the “[Canada Border Service Agency] hearings office must provide the appeal record to the appellant or their counsel and a copy to the IAD”, and that the record provided to the IAD “must be accompanied by a written statement saying how and when the appeal record was provided to the appellant”. In these circumstances, I accept that this could have caused Ms. Angara to have a legitimate expectation that the IAD would follow the specific process set out in the IAD Rules and in its own administrative guidelines. Again, this attracts a higher level of procedural fairness.

[34] The last *Baker* factor refers to the decision maker’s process and the choice of procedures made in a given case. Where, as here, the statute is not silent on the applicable procedural mechanisms and Parliament has instead itemized specific procedures to be followed by the decision maker, this militates in favour of a level of procedural fairness located towards the higher end of the range. In the case of Ms. Angara, there was a need to follow a particular process, namely the preparation of an appeal record to be made available to Ms. Angara and to be provided to the IAD by the Minister.

[35] In light of the foregoing, and after balancing the various *Baker* factors against the particular circumstances surrounding Ms. Angara’s sponsorship appeal, I conclude that the level of procedural fairness owed to Ms. Angara in the context of her sponsorship appeal resided towards the higher end of the spectrum.

B. *Application to this case*

[36] In this case, the conjunction of three elements leads me to conclude that, in issuing the Decision, the IAD breached its duty of procedural fairness towards Ms. Angara.

(Bulletin) renferme des instructions et des directives à l’intention de ses agents concernant la préparation du dossier d’appel. Ces dispositions correspondant à celles prévues par les Règles de la SAI. Dans le chapitre portant sur la procédure à suivre pour les appels en matière de parrainage de membres de la catégorie du regroupement familial, le Bulletin indique notamment, à la section 8.6, que « [le bureau des audiences de l’Agence des services frontaliers du Canada] doit d’abord transmettre le dossier d’appel à l’appelant ou à son conseil, puis en fournir une copie à la SAI » et que le dossier transmis à la SAI « doit être accompagn[é] d’une déclaration écrite indiquant quand et comment le ministre a fait parvenir le dossier d’appel à l’appelant ». Dans ces conditions, je suis d’accord que M^{me} Angara pouvait légitimement s’attendre à ce que la SAI suive la procédure précise prévue par les Règles de la SAI et par ses propres lignes directrices administratives. Là encore, la situation commande un degré plus élevé d’équité procédurale.

[34] Le dernier des facteurs énoncés dans l’arrêt *Baker* concerne le processus suivi par le décideur administratif et le choix de procédure dans une affaire donnée. Lorsque, comme en l’espèce, la loi n’est pas muette sur les mécanismes procéduraux applicables et que le législateur a effectivement précisé en détail la procédure à suivre par le décideur, la situation milite en faveur d’un degré d’équité procédurale se situant près de l’extrémité supérieure de l’échelle. Dans le cas de M^{me} Angara, il était nécessaire de suivre une procédure particulière, à savoir la préparation d’un dossier d’appel qui devait être mis à la disposition de M^{me} Angara et que le ministre devait transmettre à la SAI.

[35] Vu ce qui précède et après avoir soupesé les divers facteurs de l’arrêt *Baker* à la lumière des circonstances particulières entourant l’appel en matière de parrainage de M^{me} Angara, je conclus que le degré d’équité procédurale auquel avait droit M^{me} Angara dans le contexte de son appel se situe à l’extrémité supérieure de l’échelle.

B. *L’application à la présente affaire*

[36] Dans le cas qui nous occupe, la combinaison de trois éléments m’amène à conclure que la SAI a manqué à son devoir d’équité procédurale envers M^{me} Angara en rendant sa décision.

(1) Rule 4 of the IAD Rules

[37] First, as mentioned above, rule 4 of the IAD Rules dictates in clear terms that the Minister must prepare an appeal record and provide it to both the appellant and the IAD. This was not done in this case.

[38] The Minister argues that no legal disposition requires the IAD to wait until the Minister has provided the appeal record before proceeding with the hearing of a sponsorship appeal, and that this opened the door for the IAD to act as it did. I am not persuaded by this argument as it goes far beyond the permissive language found in rule 4 of the IAD Rules. True, paragraph 4(5)(b) of the IAD Rules allows the IAD to schedule and start the hearing without the appeal record. Nevertheless, it does not go beyond that. Nowhere do the IAD Rules state that the IAD can make a determination on the merits of an appeal without the benefit of the appeal record that the Minister is otherwise required to provide, or that it can proceed to adjudicate a matter on the merits when the appellant has not received the appeal record. In other words, there is no provision in the IAD Rules vesting the IAD with the power to dismiss an appeal without an appeal record, or to indirectly deny an appellant's unequivocal legal right to receive the appeal record. As rightly stated by Ms. Angara, there is no authority or precedent allowing the IAD to circumvent rule 4 of the IAD Rules and to render a decision without eventually ensuring that the appellant has been provided with the appeal record.

[39] In a context where the IAD owed a high level of procedural fairness to Ms. Angara, the IAD breached its duty to act fairly in proceeding as it did and in dismissing Ms. Angara's appeal before she had received the appeal record.

[40] I pause to point out that, pursuant to subrule 4(1) of the IAD Rules, the appeal record to be prepared by the Minister must contain "any document that the Minister has that is relevant to the applications, to the reasons for the refusal or to any issue in the appeal" as well as "the written reasons for the refusal."

1) La règle 4 des Règles de la SAI

[37] Premièrement, comme je l'ai déjà mentionné, la règle 4 des Règles de la SAI dispose en termes clairs que le ministre doit préparer un dossier d'appel et le fournir tant à l'appellant qu'à la SAI, ce qu'il n'a pas fait en l'espèce.

[38] Le ministre affirme qu'aucune disposition législative n'oblige la SAI à attendre que le ministre lui ait fourni le dossier d'appel avant d'entendre l'appel en matière de parrainage, de sorte qu'il était loisible à la SAI d'agir comme elle l'a fait. Je ne suis pas convaincu par cet argument, car il déborde largement le cadre du libellé permissif de la règle 4 des Règles de la SAI. Certes, l'alinéa 4(5)b) des Règles de la SAI permet à la SAI de fixer la date de l'audience et de commencer l'audience sans dossier d'appel. Mais il ne dit rien de plus. Les Règles de la SAI n'indiquent nulle part que la SAI peut rendre une décision sur le fond d'un appel sans disposer du dossier d'appel que le ministre est par ailleurs tenu de lui fournir, ou qu'elle peut statuer sur le fond de l'affaire lorsque l'appellant n'a pas reçu le dossier d'appel. Autrement dit, on ne trouve dans les Règles de la SAI aucune disposition conférant à la SAI le pouvoir de rejeter un appel sans dossier d'appel, ou de priver indirectement l'appellant de son droit légal incontestable d'obtenir le dossier d'appel. Comme l'affirme à juste titre M^{me} Angara, il n'existe aucun précédent ou source permettant à la SAI de contourner la règle 4 des Règles de la SAI ou de rendre une décision sans s'assurer que l'appellant ait d'abord reçu le dossier d'appel.

[39] Dans un contexte dans lequel elle était tenue de faire preuve d'un degré élevé d'équité procédurale envers M^{me} Angara, la SAI a donc manqué à son obligation d'agir équitablement en agissant comme elle l'a fait et en rejetant l'appel de M^{me} Angara avant que cette dernière n'ait reçu le dossier d'appel.

[40] J'ouvre ici une parenthèse pour souligner qu'aux termes du paragraphe 4(1) des Règles de la SAI, le dossier d'appel que prépare le ministre doit comporter « tout document en la possession du ministre qui a trait aux demandes, aux motifs du refus ou à toute question en litige », ainsi que « les motifs écrits du refus. »

[41] The principles of natural justice dictate that an appellant must have knowledge of the case to be met before a decision is rendered by the decision maker. Here, I am satisfied that, without the appeal record, Ms. Angara could not have had a full and fair opportunity to know the case against her, as she was not informed of all the written reasons for the Officer's refusal of her sponsorship appeal. Rule 4 of the IAD Rules is an important procedural protection of the right to be heard and, in the circumstances of this case, the failure to ensure that the appeal record was provided to Ms. Angara and that the IAD had it before dismissing the appeal was a breach of procedural fairness.

[42] I make one other observation. In the Decision, the IAD ultimately determined that, "[a]fter review", Ms. Angara had not met her onus under paragraph 117(1)(h) of the IRPR and that her appeal was "dismissed". I cannot help but wonder what the IAD could have actually "reviewed" before making its determination on Ms. Angara's sponsorship appeal, as the IAD did not have the benefit of having the Minister's appeal record before it at the time of the Decision. Arguably, this not only reflects the unfairness of the process followed but it also calls into question the reasonableness of the Decision, as a conclusion based on an absent record can hardly be found to be intelligible, to constitute "an internally coherent and rational chain of analysis" or be "justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker" (*Vavilov*, at paragraph, 85).

(2) The Decision and the Officer's notes

[43] Second, in the circumstances of this case, the failure to act fairly is compounded by the fact that Ms. Angara had never received the entirety of the Officer's decision, which she appealed to the IAD.

[44] On January 8, 2020, the Officer had sent the Refusal Letter to Ms. Angara and to her son. However, nothing

[41] Les principes de justice naturelle exigent qu'un appelant soit mis au courant des preuves qu'il doit fournir avant que le décideur administratif ne rende sa décision. En l'espèce, je suis convaincu que, sans le dossier d'appel, M^{me} Angara ne pouvait pas avoir pleinement l'occasion d'être au courant de la preuve à réfuter, étant donné qu'elle n'a pas été informée de tous les motifs écrits justifiant le refus de sa demande de parrainage par l'agent. La règle 4 des Règles de la SAI est une importante protection procédurale relative au droit de se faire entendre et, eu égard aux circonstances de l'espèce, le défaut de s'assurer de fournir le dossier d'appel à M^{me} Angara et de le transmettre à la SAI avant qu'elle ne rejette l'appel constituait un manquement à l'équité procédurale.

[42] J'ajoute une autre observation. Dans sa décision, la SAI a finalement estimé, « [a]près avoir effectué un examen », que M^{me} Angara ne s'était pas acquittée du fardeau que lui incombait l'alinéa 117(1)(h) du RIPR, et elle a « rejeté » son appel. Je ne peux m'empêcher de me demander ce que la SAI a bien pu « examiner » avant de se prononcer sur l'appel en matière de parrainage de M^{me} Angara, étant donné que la SAI n'avait pas en main le dossier d'appel du ministre lorsqu'elle a rendu la décision. Dans un certain sens, cette façon de procéder témoigne non seulement de l'iniquité de la procédure suivie, mais permet également de s'interroger sur le caractère raisonnable de la décision, étant donné qu'une conclusion tirée sans dossier peut difficilement être considérée comme une décision intelligible « fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle » ou comme étant « justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, aux paragraphes 85).

2) La décision et les notes de l'agent

[43] Deuxièmement, eu égard aux circonstances de l'espèce, le défaut d'agir équitablement est aggravé par le fait que M^{me} Angara n'a jamais reçu l'intégralité de la décision de l'agent qu'elle a portée en appel devant la SAI.

[44] Le 8 janvier 2020, l'agent a envoyé la lettre de refus à M^{me} Angara et à son fils. Aucun autre élément n'a

else was provided to Ms. Angara at the time. In particular, the Global Case Management System (GCMS) notes supporting the Officer's conclusion were not provided to Ms. Angara. These GCMS notes, which were attached to the affidavit of H el ene Jarry submitted by the Minister in his response to Ms. Angara's application for judicial review, read as follows:

Reply to PFL reviewed. Sponsor submits a letter stating that while her mother is still alive and can be sponsored to immigrate to Canada, the latter would be refused on medical grounds anyway. The sponsor provides a medical certificate issued to her mother who currently 90 years old. The medical certificate states that PA's mother has been diagnosed with "greater trochanter fracture secondary to fall". The medical certificate further states that a physical examination revealed muscle wasting on both lower extremities and that apart from being unfit to travel short or long distances, the patient needs a constant caregiver. The sponsor requests humanitarian and compassionate consideration citing that she is lonely in Canada with no family there. While I understand the sponsor's desire to have someone in Canada, PA does not qualify as an eligible family member as sponsor has a parent that is eligible to be sponsored. Apart from the fact that it is not for the sponsor to determine whether her mother would be inadmissible to Canada on medical grounds, I also see no barrier for sponsor to return to the Philippines to be with her son. I have considered the request for humanitarian and compassionate consideration however there are insufficient H&C grounds to warrant the overcoming of PA's ineligibility under the class he has submitted the application. I am satisfied that PA is not a member of the family class in respect to the sponsor under R117(1)(h)(ii). Application is therefore refused.

[45] It is settled law that an immigration officer's GCMS notes form part of his or her reasons for a decision (*Song v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC

toutefois  et e communiquée à M^{me} Angara à ce moment-là. En particulier, les notes versées au Système mondial de gestion des cas (SMGC)   l'appui de la décision de l'agent n'ont pas été communiquées à M^{me} Angara. Ces notes versées au SMGC, qui étaient jointes à l'affidavit souscrit par H el ene Jarry que le ministre a soumis en réponse à la demande de contrôle judiciaire de M^{me} Angara, sont les suivantes :

[TRADUCTION] J'ai examiné la réponse de la répondante à la lettre relative à l'équité procédurale. La répondante a soumis une lettre dans laquelle elle affirme que, bien que sa mère soit encore en vie et qu'elle puisse être parrainée en vue de venir au Canada, sa demande serait de toute façon refusée pour des motifs d'ordre médical. La répondante a produit un certificat médical délivré à sa mère, qui est actuellement âgée de 90 ans. Le certificat médical indique que la mère du demandeur principal a reçu un diagnostic de « fracture du grand trochanter faisant suite à une chute ». Le certificat médical indique également qu'un examen médical a révélé une fonte musculaire aux deux extrémités inférieures et constaté l'incapacité de la patiente de parcourir de courtes ou de longues distances. La patiente nécessite la présence constante de quelqu'un pour s'occuper d'elle. La répondante a demandé que la demande soit examinée sur le fondement de raisons d'ordre humanitaire, au motif qu'elle est seule au Canada et n'a pas de famille sur place. Bien que je comprenne le souhait de la répondante d'avoir un membre de sa famille auprès d'elle au Canada, le demandeur principal ne peut être considéré comme un membre de la famille admissible, étant donné que la répondante a un membre de sa famille qui peut être parrainé. Outre le fait qu'il n'appartient pas à la répondante de décider si la demande de sa mère serait refusée au Canada pour des motifs d'ordre médical, j'estime que rien n'empêche la répondante de retourner aux Philippines pour retrouver son fils. J'ai tenu compte de la demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire. J'estime toutefois qu'il n'y a pas suffisamment de motifs d'ordre humanitaire pour justifier la prise d'une mesure spéciale permettant de faire abstraction du fait que le demandeur principal ne répond pas à la définition de membre de la catégorie du regroupement familial qu'il invoque au soutien de sa demande. Je suis convaincu que le demandeur principal n'appartient pas à la catégorie du regroupement familial par rapport à la répondante au sens du sous-alinéa 117(1)(h)(ii) du Règlement. La demande est par conséquent refusée.

[45] Il est de jurisprudence constante que les notes de l'agent qui sont versées au SMGC font partie des motifs de sa décision (*Song c. Canada (Citoyenneté et*

72, at paragraph 18), and that these notes must be considered by a reviewing court on judicial review of an administrative decision. In the case of Ms. Angara, the Officer's GCMS notes provided more detailed information on the reasoning behind the Officer's refusal of the sponsorship application, and on his treatment of Ms. Angara's claims regarding her mother's medical condition and inability to travel.

[46] Here, those GCMS notes were not provided to Ms. Angara with the Officer's decision and, when she filed her appeal before the IAD, Ms. Angara was unaware of all the reasons why her response to the Officer's Procedural Fairness Letter was insufficient and inadequate to alleviate the Officer's concerns. The first opportunity she had to review the Officer's GCMS notes was when she received the Minister's response in the context of this application for judicial review. I agree with Ms. Angara that these GCMS notes would have been included in the appeal record required to be prepared by the Minister under the IAD Rules (as they are part of the written reasons for the refusal) and that, since these notes were not provided to Ms. Angara with the Refusal Letter, the only way for Ms. Angara to be made aware of them and to know fully the case she had to meet would have been through the appeal record. In other words, given that the GCMS notes were not included with the Officer's Refusal Letter sent to Ms. Angara in January 2020, only the appeal record would have allowed Ms. Angara to fully know the reasons for the refusal, and would have given her access to the Officer's notes.

[47] Ms. Angara's application to sponsor a family member was refused by the Officer despite Ms. Angara's representations about her mother's medical condition and inability to travel, and the Refusal Letter did not provide Ms. Angara with the complete analysis made by the Officer. I acknowledge that, had the Officer's GCMS notes been provided to Ms. Angara with the Refusal Letter, it would have been more difficult for her to claim

Immigration), 2019 CF 72, au paragraphe 18), et que la cour de révision saisie d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision administrative doit tenir compte de ces notes. S'agissant de M^{me} Angara, les notes inscrites au SMGC par l'agent renferment des renseignements plus détaillés qui permettent de comprendre le raisonnement que l'agent a suivi pour refuser la demande de parrainage, ainsi que les conclusions qu'il a tirées en réponse aux allégations formulées par M^{me} Angara au sujet de l'état de santé de sa mère et de son incapacité à voyager.

[46] En l'espèce, ces notes versées au SMGC n'ont pas été transmises à M^{me} Angara avec la décision de l'agent et, lorsqu'elle a interjeté appel à la SAI, M^{me} Angara n'était pas au courant de toutes les raisons pour lesquelles sa réponse à la lettre relative à l'équité procédurale de l'agent avait été jugée insuffisante pour répondre aux préoccupations de l'agent. La première occasion qui lui a été fournie de prendre connaissance des notes versées par l'agent au SMGC s'est présentée lorsqu'elle a reçu la réponse du ministre dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire. Je suis d'accord avec M^{me} Angara pour dire que ces notes inscrites au SMGC auraient normalement été versées au dossier d'appel que les Règles de la SAI obligeaient le ministre à préparer (puisqu'elles font partie des motifs écrits du refus) et que, comme ces notes n'ont pas été fournies à M^{me} Angara avec la lettre de refus, ce n'est que par le biais du dossier d'appel que M^{me} Angara pouvait en prendre connaissance et être pleinement informée de la preuve qu'elle devait réfuter. En d'autres termes, comme les notes versées au SMGC n'accompagnaient pas la lettre de refus que l'agent a adressée à M^{me} Angara en janvier 2020, seul le dossier d'appel aurait permis à M^{me} Angara d'être informée de toutes les raisons du refus, en plus de lui donner accès aux notes de l'agent.

[47] La demande présentée par M^{me} Angara en vue de parrainer un membre de sa famille a été refusée par l'agent malgré les affirmations faites par M^{me} Angara au sujet de l'état médical et de l'incapacité de voyager de sa mère, et la lettre de refus ne permettait pas à M^{me} Angara de prendre connaissance de l'intégralité de l'analyse effectuée par l'agent. J'admets que, si les notes versées par l'agent au SMGC avaient été fournies

that the failure to receive the appeal record prevented her from knowing the case she had to meet in her appeal to the IAD. However, in this case, the GCMS notes were not included with the Refusal Letter and it is precisely for that reason that Ms. Angara required the appeal record in order to know the case she had to face in her sponsorship appeal.

[48] In light of the higher level of procedural fairness due to Ms. Angara, I am satisfied that, in the present circumstances, Ms. Angara did not sufficiently know the case she had to meet, had not received all relevant documents and was not given a fair opportunity to respond to the decision maker's concerns. I am mindful of the fact that the GCMS notes remain succinct and that the only additional information contained in these notes is the fact that the Officer thought "it [was] not for the sponsor to determine whether her mother would be inadmissible to Canada on medical grounds" and that the Officer "[saw] no barrier for [the] sponsor to return to the Philippines to be with her son." But Ms. Angara was unaware of these reasons underlying for the Officer's refusal, and it was her right to know about them in the context of her appeal. Ms. Angara had a right to have the opportunity to make arguments on the reasons invoked by the Officer and to address, in her appeal, the reasons explaining why her mother could not travel and be sponsored. The failure to provide the appeal record (or to have included the GCMS notes with the Officer's Refusal Letter) means that Ms. Angara was deprived of her right to a fair process.

(3) The IAD Letter

[49] Third, I do not accept the Minister's claim that, in any event, Ms. Angara's failure to respond to the IAD Letter was sufficient to dismiss her sponsorship appeal. I instead agree with Ms. Angara that she was not required to demonstrate that her failure to answer the IAD Letter was reasonable in the circumstances.

à M^{me} Angara avec la lettre de refus, il lui aurait été plus difficile de prétendre que le fait qu'elle n'avait pas reçu le dossier d'appel l'empêchait de connaître la preuve qu'elle devait réfuter dans le cadre de son appel devant la SAI. Toutefois, dans le cas qui nous occupe, les notes versées au SMGC n'accompagnaient tout simplement pas la lettre de refus, et c'est précisément la raison pour laquelle M^{me} Angara réclamait le dossier d'appel afin d'être mise au courant des éléments de preuve auxquels elle aurait à répondre dans le cadre de son appel en matière de parrainage.

[48] Compte tenu du degré plus élevé d'équité procédurale auquel M^{me} Angara avait droit, je suis convaincu qu'eu égard aux faits de l'espèce, M^{me} Angara n'a pas suffisamment été mise au courant de la preuve qu'elle devait réfuter, qu'elle n'a pas reçu tous les documents pertinents et qu'elle n'a pas bénéficié d'une possibilité raisonnable de répondre aux préoccupations du décideur administratif. Je suis conscient du fait que les notes versées au SMGC sont succinctes et que le seul renseignement complémentaire qu'elles contiennent est le fait que, selon l'agent, même s'[TRADUCTION] « il n'appartient pas à la répondante de décider si la demande de sa mère serait refusée au Canada pour des motifs d'ordre médical [...] rien n'empêche la répondante de retourner aux Philippines pour retrouver son fils ». Or, M^{me} Angara n'a pas été informée de ces motifs fournis par l'agent pour refuser sa demande, et elle avait le droit de les connaître dans le cadre de son appel. Elle avait le droit d'obtenir la possibilité de formuler des arguments au sujet des motifs fournis par l'agent et d'expliquer, dans son appel, les raisons pour lesquelles elle estimait que sa mère ne pouvait pas voyager et être parrainée. Le défaut de fournir le dossier d'appel — ou d'inclure les notes versées au SMGC dans la lettre de refus de l'agent — a fait en sorte que M^{me} Angara s'est vu nier son droit à l'équité procédurale.

3) La lettre de la SAI

[49] Troisièmement, je ne retiens pas l'argument du ministre suivant lequel, en tout état de cause, le défaut de M^{me} Angara de répondre à la lettre de la SAI constituait une raison suffisante pour rejeter son appel en matière de parrainage. Je partage plutôt l'avis de M^{me} Angara lorsqu'elle affirme qu'elle n'était pas tenue de démontrer

[50] The Minister contends that Ms. Angara only has herself to blame for not having received the appeal record, as she failed to respond to the IAD's request for information and arguments contained in the IAD Letter and never indicated that she needed the appeal record in order to prepare her case. In other words, the Minister suggests that, by failing to respond to the IAD Letter, Ms. Angara would have indirectly waived her right to the appeal record. I am not persuaded by this argument. I acknowledge that it might have been preferable for Ms. Angara to be more proactive and to tell the IAD that she needed or wanted to have the appeal record before responding to the IAD Letter. Had Ms. Angara sent a letter to the IAD informing the decision maker that she required the Officer's record and file prior to making arguments in support of her appeal, the situation in which Ms. Angara finds herself now would likely not have arisen. However, I do not agree that the failure of Ms. Angara to do so removes her legal right to the appeal record, entrenched in the IAD Rules, or could be construed as a waiver of her right to a fair process.

[51] Having access to the appeal record and to the full reasons for the Officer's refusal decision is a process different from the IAD's request for information and arguments made through the IAD Letter. The two processes must not be conflated. Ms. Angara's failure to respond to the IAD Letter does not and cannot imply a waiver of her distinct right to the appeal record. Nothing in the IAD Rules empowers the IAD to proceed and dismiss a sponsorship appeal on the merits without the appeal record, and the absence of a response to the IAD Letter does not change that.

[52] I further underline that, in the Decision, the IAD determined that, "[a]fter review", Ms. Angara had not met her onus under paragraph 117(1)(h) of the IRPR and that her appeal was "dismissed." This is not

que son défaut de répondre à la lettre de la SAI était raisonnable dans les circonstances.

[50] Le ministre fait valoir que M^{me} Angara ne peut s'en prendre qu'à elle-même en ce qui concerne le fait qu'elle n'a pas reçu le dossier d'appel, car elle n'a pas répondu à la demande de renseignements et d'observations que lui avait adressée la SAI dans sa lettre, et elle n'a jamais précisé qu'elle avait besoin du dossier d'appel pour préparer sa cause. En d'autres termes, le ministre affirme qu'en ne répondant pas à la lettre de la SAI, M^{me} Angara aurait renoncé indirectement à son droit au dossier d'appel. Cet argument ne me convainc pas. Je reconnais qu'il aurait peut-être été préférable que M^{me} Angara fasse preuve de plus d'initiative et qu'elle dise à la SAI qu'elle avait besoin du dossier d'appel ou souhaitait en prendre connaissance avant de répondre à la lettre de la SAI. Si M^{me} Angara avait envoyé une lettre à la SAI pour l'informer qu'elle avait besoin du dossier de l'agent avant de présenter ses arguments à l'appui de son appel, la situation dans laquelle M^{me} Angara se retrouve maintenant ne se serait probablement pas produite. Cependant, je ne suis pas d'accord pour dire que le défaut de M^{me} Angara de prendre ces mesures emporte déchéance du droit prévu par la loi de prendre connaissance du dossier d'appel — un droit consacré par les Règles de la SAI — ou que son inaction pourrait être interprétée comme une renonciation de sa part à son droit à l'équité procédurale.

[51] L'accès au dossier d'appel et à l'intégralité des motifs du refus de l'agent est une mesure différente de la demande de renseignements et d'arguments formulée par la SAI dans sa lettre. Il ne faut pas confondre les deux mesures. Le défaut de M^{me} Angara de répondre à la lettre de la SAI n'emporte pas et ne saurait emporter renonciation au droit distinct de M^{me} Angara de recevoir le dossier d'appel. Rien dans les Règles de la SAI n'habilite la SAI à juger sur le fond un appel en matière de parrainage et de le rejeter sans dossier d'appel, et le fait que M^{me} Angara n'ait pas répondu à la lettre de la SAI n'y change rien.

[52] Je tiens par ailleurs à souligner que, dans sa décision, la SAI indique qu'« [a]près avoir effectué un examen », elle estime que M^{me} Angara ne s'est pas acquittée du fardeau qui lui incombait aux termes de

a situation where the IAD determined that, pursuant to subsection 168(1) of the IRPA, the proceeding before it had been “abandoned” further to a failure to provide information required by the decision maker. If the IAD intended to sanction Ms. Angara for her failure to respond to the IAD Letter and to provide the information and arguments, the proper decision would have been to consider the appeal abandoned under subsection 168(1) of the IRPA. In such a situation, the failure to provide the appeal record to Ms. Angara and its absence before the IAD would likely not have constituted a breach of procedural fairness vitiating the IAD’s determination, as the IAD would have deemed the appeal abandoned further to Ms. Angara’s default to respond. Here, however, this is not what the IAD did and decided, as the IAD elected to dismiss Ms. Angara’s appeal, without the appeal record.

IV. Conclusion

[53] For all the reasons detailed above, there was a breach of the principles of procedural fairness in the decision-making process followed by the IAD. I am satisfied that, without the appeal record and considering that the Officer’s Refusal Letter did not include the GCMS notes, Ms. Angara could not have been aware of the substance of the case against her and that she did not have a full and fair opportunity to be heard, to respond to the evidence against her and to understand the case she had to meet. I am convinced that the administrative process followed by the IAD did not achieve the high level of procedural fairness required by the circumstances of this matter, and that it was procedurally unfair. I must therefore allow Ms. Angara’s application for judicial review and return the matter to the IAD to have Ms. Angara’s sponsorship appeal redetermined by a differently constituted panel, in accordance with the Court’s reasons.

l’alinéa 117(1)h) du RIPR et qu’en conséquence, elle « reje[te] » son appel. Il ne s’agit pas d’une situation dans laquelle la SAI aurait, en vertu du paragraphe 168(1) de la LIPR, prononcé le « désistement » dans l’affaire dont elle était saisie par suite du défaut de l’intéressé de fournir les renseignements demandés. Si la SAI avait l’intention de sanctionner M^{me} Angara en raison de son défaut de répondre à la lettre de la SAI et de fournir les renseignements et arguments demandés, la SAI aurait plutôt dû prononcer le désistement de l’appel en vertu du paragraphe 168(1) de la LIPR. En pareil cas, le défaut de transmettre le dossier d’appel à M^{me} Angara et le fait que la SAI ne disposait pas de ce dossier n’aurait probablement pas constitué un manquement à l’équité procédurale qui aurait vicié la décision de la SAI, puisque cette dernière aurait prononcé le désistement de l’appel en raison du défaut de M^{me} Angara de répondre. Toutefois, en l’espèce, ce n’est pas ce que la SAI a fait et décidé, puisqu’elle a choisi de rejeter l’appel de M^{me} Angara sans dossier d’appel.

IV. Conclusion

[53] Pour tous les motifs que je viens d’exposer, je conclus qu’il y a eu manquement aux principes d’équité procédurale dans le processus décisionnel suivi par la SAI. Je suis convaincu que, sans dossier d’appel, et compte tenu du fait que les notes versées au SMGC n’ont pas été jointes à la lettre de refus de l’agent, M^{me} Angara était dans l’impossibilité d’être au courant des éléments essentiels de la preuve produite contre elle et qu’elle n’a pas eu pleinement l’occasion de se faire entendre, de répondre à la preuve présentée contre elle et de comprendre les preuves et les arguments auxquels elle devait répondre. J’estime que le processus administratif suivi par la SAI ne respectait pas le degré élevé d’équité procédurale que commandaient les faits de la présente affaire et que le processus suivi était inéquitable sur le plan procédural. Je dois par conséquent faire droit à la demande de contrôle judiciaire de M^{me} Angara et renvoyer l’affaire à la SAI pour qu’elle soit remise à un tribunal différemment constitué afin qu’il rende une nouvelle décision sur l’appel en matière de parrainage de M^{me} Angara, conformément aux motifs de la Cour.

[54] Ms. Angara requested that this Court grant party-to-party costs in her favour, pursuant to subsection 420(1) of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, because she presented an offer of terms of settlement on January 29, 2021 in order to avoid further financial expenditure, unnecessary delays and the wasting of court resources, which offer was rejected by the Minister. I cannot agree with Ms. Angara on this point.

[55] It is not disputed that, pursuant to rule 22 of the *Federal Courts Citizenship, Immigration and Refugee Protection Rules*, SOR/93-22, costs are not usually granted in immigration matters, except when special reasons exist. The threshold for establishing “special reasons” is high and must be assessed in the context of the particular circumstances of each case (*Taghiyeva v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 1262, at paragraphs 17–22; *Singh Dhaliwal v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 201, 384 F.T.R. 261, at paragraphs 29–30). I do not find that the circumstances of this case are similar or close to those rare situations which have justified an order of costs in immigration matters, and I decline to make such an order against the Minister. I am not convinced that, in contesting Ms. Angara’s application for judicial review, the Minister or his counsel acted in such an unfair, oppressive or improper manner or engaged in such an abusive conduct that an award of costs could be triggered. Special reasons do not arise merely because a party elects to exercise a legal option and is not successful.

[56] There are no questions of general importance to be certified.

JUDGMENT in IMM-3003-20

THIS COURT’S JUDGMENT is that:

1. The application for judicial review is granted, without costs.

[54] M^{me} Angara a demandé à la Cour de lui adjuger les dépens partie-partie conformément au paragraphe 420(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, au motif que, le 29 janvier 2021, elle a présenté une offre de règlement — qui a été rejetée par le ministre — afin d’éviter d’autres dépenses, des retards inutiles et le gaspillage des ressources judiciaires. Je ne puis donner raison à M^{me} Angara sur ce point.

[55] Il n’est pas contesté que, selon la règle 22 des *Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d’immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22, aucuns dépens ne sont en principe adjugés dans les affaires d’immigration, sauf s’il existe des raisons spéciales. Le critère minimal à respecter pour démontrer l’existence de « raisons spéciales » est rigoureux et doit être apprécié en fonction des circonstances particulières de chaque espèce (*Taghiyeva c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1262, aux paragraphes 17–22; *Singh Dhaliwal c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 201, aux paragraphes 29–30). Je ne pense pas que les circonstances de la présente affaire soient semblables ou analogues aux rares situations ayant justifié une adjudication des dépens en matière d’immigration, et je refuse par conséquent de condamner le ministre aux dépens. Je ne suis pas convaincu que le fait pour le ministre ou son avocat d’avoir contesté la demande de contrôle judiciaire de M^{me} Angara signifie qu’ils ont agi de manière à ce point injuste, oppressive ou abusive pour justifier une condamnation aux dépens. On ne peut conclure à l’existence de raisons spéciales du simple fait qu’une partie a choisi de se prévaloir d’une option que lui offre la loi et n’a pas obtenu gain de cause.

[56] Il n’y a aucune question de portée générale à certifier.

JUGEMENT au dossier IMM-3003-20

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie, sans dépens.

2. The July 2, 2020, decision of the Immigration Appeal Division dismissing the sponsorship appeal of the applicant is set aside.
 3. The matter is referred back to the Immigration Appeal Division for re-determination on the merits by a differently constituted panel, in accordance with the Court's reasons.
 4. No question of general importance is certified.
2. La décision du 2 juillet 2020 par laquelle la Section d'appel de l'immigration a rejeté l'appel en matière de parrainage de la demanderesse est annulée.
 3. L'affaire est renvoyée à la Section d'appel de l'immigration pour qu'un tribunal différemment constitué rende une nouvelle décision au fond, conformément aux motifs de la Cour.
 4. Il n'y a aucune question de portée générale à certifier.