

IMM-1543-12
2013 FC 147

IMM-1543-12
2013 CF 147

Qin Qin (*Applicant*)

Qin Qin (*demanderesse*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: QIN v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : QIN c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Gleason J.—Toronto, December 5, 2012; Ottawa, February 8, 2013.

Cour fédérale, juge Gleason—Toronto, 5 décembre 2012; Ottawa, 8 février 2013.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent Residents — Judicial review of immigration officer's decision refusing application for permanent resident visa under Canadian experience class pursuant to Immigration and Refugee Protection Regulations (Regulations), s. 87.1 — Applicant, citizen of China, carrying out administrative duties, translation, interpretation at law firm — Officer finding applicant's salary significantly lower than minimum salary applicable in Toronto to occupations (listed in National Occupational Classification (NOC)) applicant seeking to qualify under — Officer obtaining comparator wage data from Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) website — Officer holding that applicant lacking experience in those positions — Whether officer entitled to consider comparable wage information from HRSDC; required to disclose to applicant that HRSDC wage data considered — Permissible, reasonable for officer to compare salary paid to applicant to that paid for similar work in Toronto — S. 87.1 providing no guidance for evaluating work experience — Officer required to understand nature, complexity of work performed — Analysis necessitating more than rote comparison of duties listed in NOC — Officer having to undertake substantive analysis of work done by applicant — Salary paid typically one indicator of complexity of work performed — Officer not using salary as preliminary disqualifying factor or to perform "gatekeeper function" — Open to officer to consider applicant's salary as one piece of information relevant to determining if applicant possessing requisite experience to obtain s. 87.1 visa — However, failure to disclose that HRSDC wage data considered, to provide applicant opportunity to make submissions regarding data violation of procedural fairness — Consideration of wage data could not be reasonably anticipated by applicant — Question certified as to whether visa officer may consider HRSDC comparator salary data when assessing Canadian experience class application — Application allowed.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Contrôle judiciaire d'une décision d'un agent d'immigration qui a refusé une demande de résidence permanente au titre de la catégorie de l'expérience canadienne en vertu de l'art. 87.1 du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés — La demanderesse, une citoyenne chinoise, s'acquittait de tâches administratives et effectuait des travaux de traduction et d'interprétation dans un cabinet d'avocats — L'agent a conclu que le salaire de la demanderesse était significativement inférieur au salaire minimal en vigueur à Toronto pour les professions (énumérées dans la Classification nationale des professions (CNP)) au titre desquelles elle tentait d'être admise — L'agent avait obtenu les données comparatives sur les salaires sur le site Web de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) — L'agent a estimé qu'elle n'avait pas assez d'expérience dans ces emplois — Il s'agissait de savoir si l'agent était en droit de tenir compte des données comparatives sur les salaires provenant de RHDC et s'il devait informer la demanderesse qu'il se servirait de ces données — Il était à la fois acceptable et raisonnable que l'agent compare le salaire payé à la demanderesse à ceux qui étaient versés à Toronto pour des emplois similaires — L'art. 87.1 du Règlement ne prévoit pas comment évaluer l'expérience de travail d'un candidat — L'agent doit comprendre la nature du travail effectué et le degré de complexité des tâches accomplies — Cette analyse exige bien plus qu'une comparaison mécanique des fonctions énoncées sous le code de la CNP — L'agent doit analyser de manière approfondie les tâches remplies par un demandeur — Le salaire versé est, en règle générale, un indicateur de la complexité du travail effectué — L'agent ne s'est pas servi du salaire comme d'un facteur d'exclusion préliminaire ou pour s'acquitter d'une quelconque « fonction de gardien » — Il était loisible à l'agent de considérer le salaire de la demanderesse comme un renseignement utile pour déterminer si elle détenait l'expérience requise pour

Administrative Law — Judicial Review — Standard of Review — Immigration officer refusing application for permanent resident visa under Canadian experience class pursuant to Immigration and Refugee Protection Regulations (Regulations), s. 87.1 — Officer finding applicant's salary significantly lower than minimum salary applicable in Toronto to occupations (listed in National Occupational Classification) applicant seeking to qualify under — Officer obtaining comparator wage data from Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) website — Standard of review applicable to visa officers' decisions, interpretation of Regulations implicit in officer's consideration of HRSDC wage data — Application of correctness standard by Federal Court of Appeal conflicting with Supreme Court of Canada guidance — However, Court herein bound by Federal Court of Appeal decisions, applying correctness standard — Reasonableness standard applied to officer's assessment, comparison of applicant's experience to NOC — Question certified as to what standard of review is applicable to visa officer's interpretation of Regulations, assessment of application under Regulations.

This was an application for judicial review of a decision by an immigration officer refusing the applicant's application for a permanent resident visa under the Canadian experience class pursuant to section 87.1 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* (Regulations).

The applicant, a citizen of China, obtained a temporary resident permit and was employed by a small law firm in Toronto, where she carried out administrative duties and assisted with translation and interpretation for the firm's Chinese clientele. The officer found that the applicant's salary was significantly lower than the minimum salary applicable in Toronto to the two occupations the applicant sought to

obtenir un visa en vertu de l'art. 87.1 du Règlement — Cependant, le fait qu'il n'ait rien dit à la demanderesse à propos des données de RHDCC sur le salaire et qu'il ne lui ait pas permis de présenter des observations à cet égard a porté atteinte à l'équité procédurale — La demanderesse ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce que l'agent tienne compte des données relatives au salaire — La question de savoir si un agent des visas peut examiner les données comparatives de RHDCC sur les salaires pour évaluer une demande faite au titre de la catégorie de l'expérience canadienne a été certifiée — Demande accueillie.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle judiciaire — Un agent d'immigration a refusé une demande de résidence permanente au titre de la catégorie de l'expérience canadienne en vertu de l'art. 87.1 du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (le Règlement) — L'agent a conclu que le salaire de la demanderesse était significativement inférieur au salaire minimal en vigueur à Toronto pour les professions (énumérées dans la Classification nationale des professions) au titre desquelles elle tentait d'être admise — L'agent avait obtenu les données comparatives sur les salaires sur le site Web de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) — La norme de contrôle applicable aux décisions des agents des visas et l'interprétation du Règlement implicitement retenue par l'agent lorsqu'il a choisi de tenir compte des données de RHDCC doivent être considérées — L'application de la norme de la décision correcte par la Cour d'appel fédérale est incompatible avec les directives récentes de la Cour suprême du Canada — Cependant, la Cour en l'espèce était liée par les décisions de la Cour d'appel fédérale et est tenue d'appliquer la norme de la décision correcte — La norme de la raisonnable a été appliquée à l'évaluation par l'agent de l'expérience professionnelle et à la comparaison de cette expérience avec les descriptions contenues dans la matrice de la CNP — La question de savoir quelle norme de contrôle judiciaire est applicable à l'interprétation par un agent des visas du Règlement et à son évaluation d'une demande fondée sur ce règlement a été certifiée.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision d'un agent d'immigration qui a refusé la demande de résidence permanente de la demanderesse au titre de la catégorie de l'expérience canadienne en vertu de l'article 87.1 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (le Règlement).

La demanderesse, une citoyenne chinoise, a obtenu un permis de résidence temporaire et a été engagée par un petit cabinet d'avocats de Toronto, où elle s'acquittait de tâches administratives et effectuait des travaux de traduction et d'interprétation à l'intention de la clientèle chinoise. Il a paru à l'agent que le salaire de la demanderesse était significativement inférieur au salaire minimal en vigueur à Toronto pour

qualify under, namely legal administrative assistants (National Occupational Classification (NOC) Code 1242) and translators, terminologists and interpreters (NOC Code 5125). The officer obtained the comparator wage data for legal assistants and translators/interpreters from the Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) website. Finally, the officer held that the applicant did not demonstrate that she carried out more than one of the main duties of the NOC Code 1242 position and thus lacked experience in that position.

The main issues were the standard of review applicable to visa officers' decisions and to the interpretation of the Regulations implicit in the officer's consideration of the HRSDC wage data; whether the officer was entitled to consider comparable wage information from the HRSDC website; and whether the officer was required to disclose to the applicant that he was considering the HRSDC wage data.

Held, the application should be allowed.

The application of the correctness standard by the Federal Court of Appeal to visa officers' interpretations of the Regulations appears to conflict with recent guidance from the Supreme Court of Canada establishing that deference should be afforded to an administrative decision maker's interpretation of its home statute. However, the Court herein was bound by the rulings of the Federal Court of Appeal in *Khan v. Canada (Citizenship and Immigration)* and *Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)* and applied the correctness standard of review to the officer's interpretation of the Regulations. As to the officer's assessment of the applicant's job experience and comparison of that experience to the descriptors contained in the NOC matrix, the authorities support the application of the reasonableness standard.

In ascertaining whether the applicant performed the work of NOC codes 1242 and 5125, it was both permissible and reasonable for the officer to have considered the salary paid to the applicant in comparison to that paid in Toronto for similar work as a fact relevant to the assessment of the applicant's job experience. Section 87.1 of the Regulations requires an officer to evaluate whether a candidate has experience in one of the listed NOC occupations, but provides no guidance as to how such experience is to be evaluated. In evaluating whether or not an applicant's experience falls within a permissible NOC Code, an officer is required to understand the nature of the work performed and the degree of complexity of the tasks undertaken. The requisite analysis necessitates more than a rote comparison of the duties listed in the NOC Code with those described in a letter of reference or job description. The

deux professions au titre desquelles elle tentait d'être admise, à savoir celle d'adjointe administrative juridique (code 1242 de la Classification nationale des professions (CNP)), et celle de traductrice, terminologue et interprète (code 5125 de la CNP). L'agent a obtenu les données comparatives sur les salaires des adjoints juridiques et des traducteurs/interprètes sur le site Web de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC). Finalement, l'agent a estimé que la demanderesse n'avait pas démontré qu'elle avait rempli plus qu'une des fonctions principales associées au code 1242 de la CNP et donc qu'elle n'avait pas assez d'expérience dans cet emploi.

Il s'agissait principalement de savoir quelle était la norme de contrôle applicable aux décisions des agents des visas et à l'interprétation du Règlement implicitement retenue par l'agent lorsqu'il a choisi de tenir compte des données de RHDC sur le salaire, si l'agent était en droit de tenir compte des données comparatives sur les salaires provenant du site Web de RHDC et si l'agent devait informer la demanderesse qu'il se servirait de ces données.

Jugement : la demande doit être accueillie.

L'application de la norme de la décision correcte par la Cour d'appel fédérale aux interprétations du Règlement par les agents des visas semble incompatible avec les directives récentes de la Cour suprême du Canada selon lesquelles l'interprétation par un décideur administratif de sa loi habilitante mérite une certaine déférence. Cependant, la Cour en l'espèce était liée par les décisions de la Cour d'appel fédérale dans *Khan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)* et *Patel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)* et a appliqué la norme de la décision correcte à l'interprétation du Règlement retenue par l'agent. Pour ce qui est de l'évaluation par l'agent de l'expérience professionnelle de la demanderesse et de la comparaison de cette expérience avec les descriptions contenues dans la matrice de la CNP, la jurisprudence commande l'application de la norme de la raisonabilité.

Pour vérifier si la demanderesse avait rempli les fonctions se rapportant aux codes 1242 et 5125 de la CNP, il était à la fois acceptable et raisonnable que l'agent compare son salaire à ceux qui étaient versés à Toronto pour des emplois similaires, et y voie une information pertinente pour l'évaluation de son expérience professionnelle. L'article 87.1 du Règlement prévoit que l'agent doit évaluer si le candidat a de l'expérience dans l'une des professions énumérées dans la CNP, sans préciser comment il doit s'y prendre. Pour déterminer si l'expérience d'un demandeur relève d'un code admissible de la CNP, l'agent doit comprendre la nature du travail effectué et le degré de complexité des tâches accomplies. Cette analyse indispensable exige plus qu'une comparaison mécanique des fonctions énoncées sous le code de la CNP avec celles qui sont évoquées dans une lettre de recommandation ou une

officer must undertake a substantive analysis of the work actually done by an applicant. Salary paid is typically one indicator of the complexity of the work performed. The requirement to provide salary data is indicative of the respondent's view of the factors which are relevant to the assessment of experience. The documents furnished by the respondent to applicants contemplate that salary information must be provided and will be considered in the assessment of the application. The officer did not use salary as a preliminary disqualifying factor or to perform a "gatekeeper function" to disqualify the applicant. The officer considered the salary information as one fact relevant to the evaluation of the nature and degree of the applicant's experience. It was open to the officer to consider the salary paid to the applicant and to compare it to the salaries typically paid to those working as legal assistants and translators/interpreters in Toronto as one piece of information relevant to determining if the applicant possessed the requisite experience to obtain a visa under section 87.1 of the Regulations.

The officer's failure to disclose to the applicant the fact that he was considering the HRSDC wage data and to provide her an opportunity to make submissions regarding the data was a violation of procedural fairness. The consideration of the wage data was a key step in the officer's reasoning and was not something that the applicant could reasonably have anticipated might be an issue.

Questions were certified (1) as to whether a visa officer may consider HRSDC comparator salary data when assessing the nature of the work experience of an applicant who wishes to qualify as a member of the Canadian experience class; and (2) as to the standard of review applicable to a visa officer's interpretation of the Regulations and assessment of an application under the Regulations.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, s. 11.
Employment Standards Act, 2000, S.O. 2000, c. 41, s. 42.
Equal Wages Guidelines, 1986, SOR/86-1082.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 74.
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, ss. 82(2)(c)(ii)(C), 87.1.
Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 2(1).
Pay Equity Act, R.S.O. 1990, c. P.7.

description de travail. L'agent doit analyser de manière approfondie les tâches effectivement remplies par un demandeur. Le salaire versé est, en règle générale, un indicateur de la complexité du travail effectué. L'obligation de fournir des renseignements liés au salaire donne une idée des facteurs que le défendeur juge pertinents pour évaluer l'expérience. Les documents que le défendeur remet aux demandeurs indiquent que les renseignements liés au salaire sont exigibles et qu'ils seront pris en compte dans l'évaluation de la demande. L'agent ne s'est pas servi du salaire comme d'un facteur d'exclusion préliminaire ou pour s'acquitter d'une quelconque « fonction de gardien » en vue de rejeter sa demande. L'agent a plutôt considéré que ce renseignement était pertinent pour apprécier la nature et l'étendue de l'expérience de la demanderesse. Il était loisible à l'agent de comparer le salaire touché par la demanderesse à celui des adjoints juridiques et traducteurs/interprètes de Toronto, et de le considérer comme un renseignement utile pour déterminer si elle détenait l'expérience requise pour obtenir un visa en vertu de l'article 87.1 du Règlement.

Le fait que l'agent n'ait pas dit à la demanderesse qu'il avait tenu compte des données de RHDCC sur le salaire et qu'il ne lui ait pas permis de présenter des observations à cet égard portait atteinte à l'équité procédurale. C'était là une étape-clé de son analyse, et la demanderesse ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'elle pose problème.

Les questions de savoir 1) si un agent des visas peut examiner les données comparatives de RHDCC sur les salaires pour évaluer une demande faite au titre de la catégorie de l'expérience canadienne et 2) quelle norme de contrôle judiciaire est applicable à l'interprétation par un agent des visas du Règlement et à son évaluation d'une demande fondée sur ce règlement ont été certifiées.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 11.
Loi de 2000 sur les normes d'emploi, L.O. 2000, ch. 41, art. 42.
Loi sur l'équité salariale, L.R.O. 1990, ch. P.7.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 74.
Ordonnance de 1986 sur la parité salariale, DORS/86-1082.
Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 2(1).
Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 82(2)c)(ii)(C), 87.1.

CASES CITED

FOLLOWED:

Khan v. Canada (Citizenship and Immigration), 2011 FCA 339, [2013] 3 F.C.R. 463; *Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 187, [2013] 1 F.C.R. 340.

APPLIED:

Kalra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2003 FC 941, 29 Imm. L.R. (3d) 208.

DISTINGUISHED:

Cheng v. Canada (Secretary of State) (1994), 83 F.T.R. 259, 25 Imm. L.R. (2d) 162 (F.C.T.D.); *Tam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1997 CanLII 16712, 130 F.T.R. 237 (F.C.T.D.).

CONSIDERED:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Takeda Canada Inc. v. Canada (Health)*, 2013 FCA 13, [2014] 3 F.C.R. 70; *Lukaj v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 8, [2014] 3 F.C.R. 24; *David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 155; *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684, (1978), 89 D.L.R. (3d) 161; *Stemijon Investments Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 299, 341 D.L.R. (4th) 710; *Canada (Attorney General) v. Kane*, 2012 SCC 64, [2012] 3 S.C.R. 398.

REFERRED TO:

Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Zhao v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 75; *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Grusas v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 733, 413 F.T.R. 82; *Nabizadeh v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 365, 407 F.T.R. 74; *Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *De Jong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 57, [2005] 2 S.C.R. 706; *dela Fuente v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 186, [2007] 1 F.C.R. 387; *Shahid v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 40, [2012] 4 F.C.R. 99; *Toussaint v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 213, [2013]

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS SUIVIES :

Khan c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2011 CAF 339, [2013] 3 R.C.F. 463; *Patel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 187, [2013] 1 R.C.F. 340.

DÉCISION APPLIQUÉE :

Kalra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2003 CF 941.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Cheng c. Canada (Secrétaire d'État), [1994] A.C.F. n° 1318 (1^{re} inst.) (QL); *Tam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] A.C.F. n° 568 (1^{re} inst.) (QL).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Takeda Canada Inc. c. Canada (Santé)*, 2013 CAF 13, [2014] 3 R.C.F. 70; *Lukaj c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 8, [2014] 3 R.C.F. 24; *Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 155; *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; *Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299; *Canada (Procureur général) c. Kane*, 2012 CSC 64, [2012] 3 R.C.S. 398.

DÉCISIONS CITÉES :

Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Zhao c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 75; *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Grusas c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 733; *Nabizadeh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 365; *Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *De Jong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 57, [2005] 2 R.C.S. 706; *dela Fuente c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 186, [2007] 1 R.C.F. 387; *Shahid c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 40, [2012] 4 R.C.F. 99; *Toussaint c. Canada*

1 F.C.R. 374; *Thiruguanasambandamurthy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1518; *Talpur v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 25, 4 Imm. L.R. (4th) 143; *Vancouver Wharves Ltd. v. International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Local 514* (1985), 60 N.R. 118 (F.C.A.); *Sellathurai v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FCA 255, [2009] 2 F.C.R. 576; *Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 571; *Hassani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1283, [2007] 3 F.C.R. 501; *Shah v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1994), 29 Imm. L.R. (2d) 82, 170 N.R. 238 (F.C.A.); *Qureshi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1081, [2010] 4 F.C.R. 256; *Tariku v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 474, 67 Imm. L.R. (3d) 124; *Toma v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 780, 55 Imm. L.R. (3d) 197; *Amoateng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 90 F.T.R. 51, 26 Imm. L.R. (2d) 317 (F.C.T.D.); *Khan v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 302; *Arora v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 241, 97 Imm. L.R. (3d) 262; *Szabo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1422, 422 F.T.R. 152.

APPLICATION for judicial review of a decision by an immigration officer refusing the applicant's application for a permanent resident visa under the Canadian experience class pursuant to section 87.1 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*. Application allowed.

APPEARANCES

Mario D. Bellissimo for applicant.
Lorne McClenaghan for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Bellissimo Law Group, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

[1] GLEASON J.: The applicant is a citizen of China, who earned a Bachelor of Arts degree from York University. Following her graduation, she obtained a

(*Procureur général*), 2011 CAF 213, [2013] 1 R.C.F. 374; *Thiruguanasambandamurthy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 FC 1518; *Talpur c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 25; *Vancouver Wharves Ltd. c. Syndicat international des débardeurs et magasiniers, section locale 514*, [1985] A.C.F. n° 217 (C.A.) (QL); *Sellathurai c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CAF 255, [2009] 2 R.C.F. 576; *Patel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 571; *Hassani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1283, [2007] 3 R.C.F. 501; *Shah c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1299 (C.A.) (QL); *Qureshi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1081, [2010] 4 R.C.F. 256; *Tariku c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 474; *Toma c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 780; *Amoateng c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 2000 (1^{re} inst.) (QL); *Khan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 302; *Arora c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 241; *Szabo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1422.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision d'un agent d'immigration qui a refusé la demande de résidence permanente de la demanderesse au titre de la catégorie de l'expérience canadienne en vertu de l'article 87.1 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Mario D. Bellissimo pour la demanderesse.
Lorne McClenaghan pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Bellissimo Law Group, Toronto, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LA JUGE GLEASON : Après avoir obtenu un baccalauréat ès arts de l'Université York, la demanderesse, une citoyenne chinoise, s'est vu accorder un permis de

three-year temporary resident permit and was employed by a small law firm in Toronto, where she carried out administrative duties and assisted with translation and interpretation for the firm's Chinese clientele. She applied for permanent resident status as a member of the new graduate category of the Canadian experience class, a relatively new immigration category provided for in section 87.1 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (the Regulations).

[2] In a decision dated January 31, 2012, a case officer of Citizenship and Immigration Canada refused the applicant's application for a permanent resident visa, holding that she lacked the requisite experience to qualify for admission. The officer based this determination on two points. First, he found that the applicant's salary was significantly lower than the minimum salary applicable in Toronto to the two occupations the applicant sought to qualify under, namely legal administrative assistants (National Occupational Classification (NOC) Code 1242) and translators, terminologists and interpreters (NOC Code 5125). In an affidavit he filed in connection with this application for judicial review, the officer explained that he obtained the comparator wage data for legal assistants and translators/interpreters from the Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) website, which contains extensive data on the hourly wages earned in each NOC Code. Secondly, the officer held that the applicant did not demonstrate that she carried out more than one of the main duties of the NOC Code 1242 position and thus lacked experience in that position. The NOC descriptions state that an incumbent must perform "some or all" of the listed duties.

The Issues

[3] This application for judicial review raises for the first time the issue of what data an officer may consider in making assessments under the new graduate portions of the Regulations. It also raises interesting questions

résidence temporaire d'une durée de trois ans. Elle a été engagée par un petit cabinet d'avocats de Toronto, où elle s'acquittait de tâches administratives et effectuait des travaux de traduction et d'interprétation à l'intention de la clientèle chinoise. Elle a présenté sa demande de résidence permanente au titre de la catégorie de l'expérience canadienne (nouveaux diplômés), une catégorie d'immigration relativement récente prévue à l'article 87.1 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement).

[2] Dans une décision datée du 31 janvier 2012, un agent préposé aux cas de Citoyenneté et Immigration Canada a refusé la demande de visa de résident permanent de la demanderesse, estimant qu'elle n'avait pas l'expérience requise pour être admissible. Il a fondé sa décision sur deux motifs : premièrement, le salaire de la demanderesse lui a paru significativement inférieur au salaire minimal en vigueur à Toronto pour les deux professions au titre desquelles elle tentait d'être admise, à savoir celle d'adjointe administrative juridique (code 1242 de la Classification nationale des professions (CNP)), et celle de traductrice, terminologue et interprète (code 5125 de la CNP). Dans l'affidavit qu'il a déposé relativement à cette demande de contrôle judiciaire, l'agent a expliqué qu'il avait obtenu les données comparatives sur les salaires des adjoints juridiques et des traducteurs/interprètes sur le site Web de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), lequel fournit des renseignements détaillés sur les salaires horaires associés à chacun des codes de la CNP. Deuxièmement, l'agent a estimé que la demanderesse n'avait pas démontré qu'elle avait rempli plus qu'une des fonctions principales associées au code 1242 de la CNP et donc qu'elle n'avait pas assez d'expérience dans cet emploi. Les descriptions de la CNP précisent que le titulaire du poste doit exercer « une partie ou l'ensemble » des fonctions énoncées.

Les questions en litige

[3] La présente demande de contrôle judiciaire soulève pour la première fois la question des données sur lesquelles un agent peut s'appuyer pour effectuer une évaluation au titre des nouvelles dispositions réglementaires. Elle

surrounding the standard of review applicable to the officer's decision.

[4] More specifically, the applicant asserts that the officer committed a reviewable error in considering the HRSDC wage data because this criterion is not listed in the portions of the Regulations dealing with the Canadian experience class (as opposed to the federal skilled worker class, which specifically references salary). Alternatively, if it was permissible for the officer to have considered the wage data, the applicant argues that the officer violated the principles of procedural fairness in failing to disclose to her that he was doing so, thereby depriving her of the ability to respond. The applicant notes in this regard that there could well have been additional information that she could have provided (such as further details of the work she was doing or wage surveys specific to law firms, segmented by firm size and type of law practised, which might have shown that the applicant's salary was not inordinately low for an employee in training at a very small firm doing a considerable amount of legal aid work). The applicant further argues that the officer's determination that she performed only one of the main duties listed in an NOC Code 1242 is unreasonable, because the letter of reference the applicant submitted indicated that she performed at least two of the listed duties, which under the jurisprudence must lead to the conclusion that an applicant's job experience complies with the requirements of the NOC. Finally, the applicant asserts that paragraphs 14, 15, 18 and 26 of the officer's affidavit should be struck as they attempt to impermissibly bolster his decision.

[5] In response to this last point, the respondent maintains that the impugned paragraphs in the officer's affidavit constitute merely an explanation of the background to his decision and are accordingly admissible. Insofar as concerns the officer's consideration of the HRSDC wage data, the respondent argues that wages paid to an occupation are relevant to the determination of the type of work performed and that it was accordingly appropriate for the officer to have considered the data. With respect to the alleged lack of procedural fairness, the respondent asserts that there was no need

soulève également des questions intéressantes en ce qui a trait à la norme de contrôle applicable à la décision de l'agent.

[4] Plus particulièrement, la demanderesse affirme que l'agent a commis une erreur susceptible de contrôle en tenant compte des données de RHDCC sur les salaires, car ce critère ne figure pas dans les dispositions du Règlement touchant la catégorie de l'expérience canadienne (par opposition à la catégorie des travailleurs qualifiés (fédérale), qui fait spécifiquement mention du salaire). Elle fait valoir subsidiairement que l'agent a violé les principes de l'équité procédurale en ne l'informant pas qu'il utiliserait ces données, même s'il était en droit de le faire, car il l'a ainsi privée de la possibilité de répondre. La demanderesse fait valoir à cet égard qu'elle aurait très bien pu fournir des renseignements additionnels (par exemple, de plus amples détails sur son travail, ou une vue d'ensemble des salaires typiques dans les cabinets d'avocats, classés selon la taille du cabinet et le type de pratique; ces informations auraient pu montrer que son salaire n'était pas anormalement bas pour une employée en formation dans un très petit cabinet se consacrant largement à l'aide juridique). La demanderesse soutient en outre que la conclusion de l'agent selon laquelle elle ne remplissait qu'une seule des fonctions principales énumérées sous le code 1242 de la CNP est déraisonnable, puisque la lettre de recommandation qu'elle a soumise indiquait qu'elle remplissait au moins deux des fonctions énoncées, ce qui, suivant la jurisprudence, oblige à conclure que l'expérience professionnelle est conforme aux exigences de la CNP. Enfin, la demanderesse affirme que les paragraphes 14, 15, 18 et 26 de l'affidavit de l'agent doivent être radiés puisqu'ils visent à étayer sa décision, ce qui est inacceptable.

[5] En réponse à ce dernier argument, le défendeur avance que les paragraphes contestés de l'affidavit de l'agent exposent simplement le contexte de la décision et qu'ils sont donc admissibles. Pour ce qui est de l'utilisation par l'agent des données de RHDCC sur le salaire, il soutient que la rémunération associée à une profession est pertinente pour caractériser le travail effectué, et que l'agent a donc eu raison d'en tenir compte. Quant au prétendu manquement à l'équité procédurale, le défendeur affirme qu'il n'était pas nécessaire que l'agent révèle à la demanderesse qu'il examinerait les

for the officer to disclose to the applicant that he was considering the HRSDC wage data as it related to the assessment of the applicant's experience, which clearly was at issue. As concerns the officer's assessment, the respondent argues that his conclusions are reasonable, based on the evidence before him. The respondent finally raises an additional point and argues that the documentation submitted by the applicant fails to meet the requirements for NOC Code 5125 and that this represents an additional basis for upholding the officer's decision. The respondent argues in this regard that the application would be bound to fail if the matter were remitted for re-determination as the applicant must meet the requirements of both of the occupations she listed to have worked sufficient hours to qualify for admission as a member of the Canadian experience class and cannot meet the requirements of NOC Code 5125.

[6] As is more fully discussed below, while the binding authority from the [Federal] Court of Appeal mandates that the officer's interpretation of the Regulations be reviewed on the correctness standard, the jurisprudence from the Supreme Court of Canada suggests that the reasonableness standard should be applied to the review of this interpretation. However, nothing turns on the standard of review in this case as under either the correctness or the reasonableness standard of review the officer did not err in having regard to HRSDC wage data for purposes of assessing the applicant's work experience. Procedural fairness, though, required that the officer disclose the fact he was relying on this data to the applicant so as to provide her with an opportunity to respond to it. I have accordingly determined that the officer's decision must be set aside and the application remitted to another visa officer for re-determination, following provision of an opportunity to the applicant to make submissions regarding the HRSDC wage data. I have also determined that the standard of review applicable to the officer's assessment of the applicant's experience against the NOC Code descriptions is reasonableness and that it is accordingly not necessary or appropriate for me to rule on the reasonableness of the officer's assessment of the applicant's experience under NOC Code 1242 nor to decide whether the applicant would meet the NOC Code 5125 requirements as that is a matter which should be assessed by a visa officer and not the Court in the first instance.

données de RHDCC sur le salaire puisqu'elles se rapportaient à l'évaluation de son expérience, ce dont il était clairement question. S'agissant de cette évaluation, le défendeur soutient que les conclusions de l'agent sont raisonnables, compte tenu de la preuve dont il disposait. Le défendeur fait valoir un dernier argument selon lequel les documents soumis par la demanderesse ne remplissent pas les exigences du code 5125 de la CNP, ce qui constitue une raison de plus de maintenir la décision de l'agent. Il ajoute à cet égard que la demande serait sûrement rejetée si l'affaire était renvoyée pour réexamen, attendu que la demanderesse doit satisfaire aux exigences des deux professions auxquelles elle prétend avoir consacré suffisamment d'heures de travail pour être admise au titre de la catégorie de l'expérience canadienne, et qu'elle n'a pas rempli celles du code 5125 de la CNP.

[6] Comme nous l'expliquerons plus en détail ci-après, bien que les décisions faisant autorité de la Cour d'appel [fédérale] imposent d'examiner l'interprétation du Règlement adoptée par l'agent suivant la norme de la décision correcte, la jurisprudence de la Cour suprême du Canada donne à penser que c'est la norme de la raisonabilité qui doit plutôt s'appliquer. Cependant, la norme de contrôle n'a aucune importance en l'espèce puisque l'agent n'a pas commis d'erreur en tenant compte des données de RHDCC sur le salaire pour évaluer l'expérience professionnelle de la demanderesse, que ce soit au regard du critère de la décision correcte ou de celui de la raisonabilité. L'équité procédurale l'obligeait toutefois à informer la demanderesse qu'il s'appuierait sur ces données afin qu'elle puisse y répondre. J'ai donc décidé que la décision de l'agent devait être annulée et la demande renvoyée à un autre agent des visas pour réexamen, pour autant que la demanderesse puisse présenter des observations concernant les données de RHDCC sur le salaire. J'ai également conclu que la norme de contrôle applicable à l'évaluation faite par l'agent de l'expérience de la demanderesse en fonction de la description des codes de la CNP était celle de la raisonabilité; il n'est donc ni nécessaire ni indiqué que je me prononce sur le caractère raisonnable de son évaluation au titre du code 1242 de la CNP, ou que je décide si la demanderesse remplit les exigences du code 5125, puisqu'il appartient d'abord à l'agent des visas de le faire et non à la Cour.

[7] As is evident from the foregoing, the following issues are considered in this decision:

- i. What standard of review is applicable to the various errors alleged;
- ii. Should portions of the officer's affidavit should be struck;
- iii. Was the officer entitled to consider comparable wage information from the HRSDC website in his assessment;
- iv. Was the officer required to disclose to the applicant that he was considering the HRSDC wage data; and
- v. Should I rule on the reasonableness of the officer's assessment of the applicant's experience or on whether the applicant meets the requirements of NOC 5125?

Each of these issues is discussed below.

What standard of review is applicable to the various errors alleged?

[8] The question of what portions of the officer's affidavit are properly before the Court on this application is evidently not part of the decision being reviewed and thus no standard of review applies to this question. In terms of the fourth issue, it is well-established that no deference is owed to decision makers on questions of procedural fairness (*Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 43; *Zhao v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 75, at paragraph 5). Thus, it is for me to settle issues 2 and 4.

[9] The situation is less clear with respect to issue 3, which involves determination of the standard of review applicable to visa officers' decisions and, more particularly, to the interpretation of the Regulations implicit in the officer's having chosen to consider the HRSDC wage data in assessing the applicant's

[7] Comme il ressort de ce qui précède, voici les questions qui seront examinées dans le cadre de la présente décision :

- i. Quelle norme de contrôle s'applique aux diverses erreurs alléguées?
- ii. Certaines parties de l'affidavit de l'agent devraient-elles être radiées?
- iii. L'agent était-il en droit de tenir compte des données comparatives sur les salaires provenant du site Web de RHDCC dans son évaluation?
- iv. L'agent devait-il informer la demanderesse qu'il se servirait de ces données?
- v. Devrais-je me prononcer sur le caractère raisonnable de l'évaluation de l'agent concernant l'expérience de la demanderesse, ou déterminer si cette dernière remplit les exigences du code 5125 de la CNP?

Chacune de ces questions est abordée ci-après.

Quelle norme de contrôle s'applique aux diverses erreurs alléguées?

[8] La question de savoir quelles parties de l'affidavit de l'agent ont été correctement soumises à la Cour dans le cadre de la présente demande ne fait évidemment pas partie de la décision contrôlée et n'est donc soumise à aucune norme. S'agissant de la quatrième question, il est bien établi que la Cour n'a pas à faire preuve de déférence à l'endroit des décideurs lorsque l'équité procédurale est en jeu (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 229, au paragraphe 43; *Zhao c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 75, au paragraphe 5). Il m'appartient donc de trancher les questions 2 et 4.

[9] La situation est moins claire en ce qui concerne la question 3, qui suppose de déterminer la norme de contrôle applicable aux décisions des agents des visas et, plus particulièrement, à l'interprétation du Règlement implicitement retenue par l'agent lorsqu'il a choisi de tenir compte des données de RHDCC sur le salaire

experience. The parties disagree regarding the applicable standard, with the applicant arguing that it is correctness and the respondent arguing that the reasonableness standard applies.

[10] The recent jurisprudence of the Supreme Court of Canada suggests that the reasonableness standard should apply to the review of this determination as the officer is interpreting and applying his home statute (or regulation) and normally deference is accorded in such circumstances (see *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 54; *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678, at paragraph 34; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3 (*Celgene*), at paragraph 34; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160 (*Smith*), at paragraph 28; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, at paragraphs 15–27; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paragraph 30). Certain recent decisions from this Court endorse the application of the reasonableness standard to the review of a visa officer's interpretation of the requirements of the Regulations (*Grusas v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 733, 413 F.T.R. 82, at paragraph 12; *Nabizadeh v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 365, 407 F.T.R. 74, at paragraph 27).

[11] The Federal Court of Appeal, however, has indicated otherwise, holding in *Khan v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 339, [2013] 3 F.C.R. 463 (*Khan*), at paragraph 26; and *Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 187, [2013] 1 F.C.R. 340 (*Patel*), at paragraph 27 that the correctness standard of review applies to interpretations of the Regulations by visa officers. (See also *Takeda Canada Inc. v. Canada (Health)*, 2013 FCA 13, [2014] 3 F.C.R. 70, at paragraph 116, where Justice Dawson, writing for the majority, endorses the application of the correctness standard to visa officers' interpretations of the Regulations in the context of discussing other issues.) The reasoning underlying these decisions, expressly noted in *Patel*, at paragraph 26, relies on statements

pour valuer l'expérience de la demanderesse. Les parties ne s'entendent pas sur ce point : la demanderesse estime que c'est la norme de la décision correcte qui s'applique, tandis que le défendeur invoque celle de la raisonabilité.

[10] La jurisprudence récente de la Cour suprême du Canada avance que le contrôle de cette décision appelle la norme de la raisonabilité, puisque l'agent interprète et applique sa loi habilitante (ou le règlement), ce qui implique normalement un certain degré de déférence (voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 54; *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678, au paragraphe 34; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3 (*Celgene*), au paragraphe 34; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160 (*Smith*), au paragraphe 28; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, aux paragraphes 15 à 27; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, au paragraphe 30). Certaines décisions récentes de la Cour approuvent l'application de cette norme de contrôle à l'interprétation par un agent des visas des exigences du Règlement (*Grusas c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 733, au paragraphe 12; *Nabizadeh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 365, au paragraphe 27).

[11] La Cour d'appel fédérale, toutefois, ne va pas dans ce sens, estimant dans l'arrêt *Khan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 339, [2013] 3 R.C.F. 463 (*Khan*), au paragraphe 26; et dans l'arrêt *Patel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 187, [2013] 1 R.C.F. 340 (*Patel*), au paragraphe 27, que les interprétations du Règlement par les agents des visas sont soumises à la norme de la décision correcte (voir également *Takeda Canada Inc. c. Canada (Santé)*, 2013 CAF 13, [2014] 3 R.C.F. 70, au paragraphe 116, où la juge Dawson, s'exprimant au nom de la majorité, le confirme, dans un contexte intéressant d'autres questions). Le raisonnement qui sous-tend ces décisions, expressément formulé dans l'arrêt *Patel* au paragraphe 26, repose sur les déclarations de la Cour

from the Supreme Court in *Dunsmuir*, at paragraph 62, which instruct that the first step in determining the applicable standard of review is to “ascertain whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded with regard to a particular category of question.” The [Federal] Court of Appeal applied this instruction and held that the jurisprudence had previously determined that the correctness standard applied to the review of visa officers’ interpretations of the Regulations (relying on the pre-*Dunsmuir* decisions in *Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *De Jong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 57, [2005] 2 S.C.R. 706; *dela Fuente v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 186, [2007] 1 F.C.R. 387; and *Shahid v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 40, [2012] 4 F.C.R. 99). The [Federal] Court of Appeal thus concluded that the correctness standard continues to apply subsequent to *Dunsmuir* (see *Patel*, at paragraphs 26–28).

[12] Given the decisions of the Supreme Court issued subsequent to *Patel*, it is arguable whether the application of the correctness standard to visa officers’ interpretations of the Regulations can still be said to be “satisfactory” as its application appears to conflict with recent guidance from the Supreme Court of Canada establishing that deference should be afforded to an administrative decision maker’s interpretation of its home statute.

[13] If the happenstance of whether the case law had determined prior to *Dunsmuir* that the correctness standard of review applies to a provision in the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the IRPA) requires that the correctness standard continue to apply to that provision, the result may well be that there will be a patchwork applicable to judicial review in immigration law, with those provisions in the IRPA and the Regulations that previously had been held to be subject to the correctness standard continuing to be subject to full curial review and new provisions or those which had not previously been analysed presumably being accorded deference, as required by the Supreme Court of Canada. It is difficult to see how this could be said to be satisfactory. Indeed, both Justice Stratas in *Toussaint v.*

suprême dans l’arrêt *Dunsmuir*, au paragraphe 62, selon lesquelles la première étape visant à déterminer la norme de contrôle applicable consiste à « vérifier[er] si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier ». La Cour d’appel [fédérale] a appliqué cette directive et a conclu que la jurisprudence avait précédemment établi que l’interprétation du Règlement par les agents des visas était soumise à la norme de la décision correcte (sur la base de décisions antérieures à l’arrêt *Dunsmuir* : les arrêts *Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; *De Jong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 57, [2005] 2 R.C.S. 706; *dela Fuente c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CAF 186, [2007] 1 R.C.F. 387; et *Shahid c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2011 CAF 40, [2012] 4 R.C.F. 99). La Cour d’appel [fédérale] a ainsi conclu que la norme de la décision correcte s’appliquait encore après *Dunsmuir* (voir *Patel*, aux paragraphes 26 à 28).

[12] Compte tenu des décisions rendues par la Cour suprême après l’arrêt *Patel*, il est douteux que l’application de la norme de la décision correcte aux interprétations du Règlement par les agents des visas puisse encore être jugée « satisfaisante », puisqu’elle semble incompatible avec les directives récentes de la Cour suprême du Canada selon lesquelles l’interprétation par un décideur administratif de sa loi habilitante mérite une certaine déférence.

[13] S’il fallait que la jurisprudence antérieure à l’arrêt *Dunsmuir*, suivant laquelle la norme de contrôle de la décision correcte s’applique à une disposition de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), continue à s’appliquer, le contrôle judiciaire en matière d’immigration pourrait bien devenir disparate, dans la mesure où les dispositions de la LIPR et du Règlement dont il avait été précédemment établi qu’elles étaient soumises à la norme de la décision correcte continueraient de faire l’objet d’un examen judiciaire complet, et que les nouvelles dispositions ou celles qui n’ont pas encore été analysées se verraient probablement accorder une certaine déférence, comme l’exige la Cour suprême du Canada. Il est difficile de voir en quoi cette situation

Canada (Attorney General), 2011 FCA 213, [2013] 1 F.C.R. 374, at paragraphs 17–20 and Chief Justice Crampton in *Lukaj v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 8, [2014] 3 F.C.R. 24, at paragraph 12 have commented to this effect.¹ Be that as it may, the rulings of the [Federal] Court of Appeal in *Khan* and *Patel* are directly on point and thus binding on me so I am required to apply the correctness standard of review to the officer’s interpretation of the Regulations. Happily nothing turns on this point, as the same result pertains under either standard.

[14] The fifth issue that arises in this case also requires consideration of the standard of review applicable to the officer’s assessment of the experience possessed by a candidate when compared to the descriptions in the NOC matrix, because determination of the applicable standard informs whether it is appropriate for me to decide if the applicant possessed the experience required for issuance of the visa or whether her file should be remitted back to another visa officer for a re-determination. Such assessments involve either factual determinations or findings of mixed fact and law. Normally, the reasonableness standard of review applies to findings of fact or of mixed fact and law (*Dunsmuir*, at paragraph 51; *Patel*, at paragraphs 36–37; *Thiruguanasambandamurthy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1518 (*Thiruguanasambandamurthy*), at paragraph 27; *Talpur v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 25, 4 Imm. L.R. (4th) 143 (*Talpur*), at paragraph 19).

¹ Chief Justice Crampton raised but questioned an alternative basis for the application of the correctness standard to visa officers, namely, that they are ministerial delegates and their legal interpretations might therefore always be subject to the correctness standard. I likewise question this alternative argument as it seems to me that visa officers making decisions interpreting the Regulations are much closer to an administrative tribunal than an alter ego for the Minister, and thus their situation would appear to not fall within the ruling in *David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 156, which determined that a Minister cannot shield from curial review his or her interpretation of a law that binds the Minister to a certain course of action.

peut être considérée comme satisfaisante. D’ailleurs, le juge Stratas dans l’arrêt *Toussaint c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 213, [2013] 1 R.C.F. 374, aux paragraphes 17 à 20, et le juge en chef Crampton dans la décision *Lukaj c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 8, [2014] 3 R.C.F. 24, au paragraphe 12, se sont tous deux prononcés en ce sens¹. Quoi qu’il en soit, les décisions de la Cour d’appel [fédérale] dans *Khan* et *Patel* sont directement pertinentes et je suis donc liée par elles; dès lors, je suis tenue d’appliquer la norme de contrôle de la décision correcte à l’interprétation du Règlement retenue par l’agent. Heureusement, cette question ne prête pas à conséquence puisque l’une ou l’autre des normes entraîne la même issue.

[14] La cinquième question soulevée en l’espèce nous oblige également à nous pencher sur la norme de contrôle applicable à l’évaluation par un agent de l’expérience d’un candidat en fonction des descriptions contenues dans la matrice de la CNP, car la détermination de cette norme dira s’il y a lieu que je décide si la demanderesse avait l’expérience nécessaire pour qu’on lui accorde un visa, ou si son dossier doit être renvoyé à un autre agent en vue d’une nouvelle décision. De telles évaluations font intervenir des conclusions factuelles ou des conclusions de fait et de droit qui appellent normalement la norme de la raisonabilité (*Dunsmuir*, au paragraphe 51; *Patel*, aux paragraphes 36 et 37; *Thiruguanasambandamurthy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1518 (*Thiruguanasambandamurthy*), au paragraphe 27; *Talpur c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 25 (*Talpur*), au paragraphe 19).

¹ Le juge en chef Crampton a soulevé, pour le remettre en question, un motif subsidiaire d’application de la norme de la décision correcte aux agents des visas, à savoir qu’il s’agit de délégués ministériels et que leurs interprétations devraient donc toujours obéir à cette norme. Je mets également en doute cet argument subsidiaire puisqu’il me semble que les agents des visas qui rendent des décisions en interprétant le Règlement s’apparentent davantage à un tribunal administratif qu’à un représentant du ministre, et qu’ils ne paraissent pas visés par l’arrêt *Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 156, qui a établi qu’un ministre ne peut soustraire à un examen judiciaire son interprétation d’une loi qui le contraint à adopter une certaine ligne de conduite.

[15] There are, however, certain statements in *Khan* that could be read as mandating a correctness standard for all aspects of a visa officer's decision, but these statements are premised on the Court's earlier ruling in *Patel*. In *Khan*, Justice Pelletier, writing for the Court, stated as follows [at paragraph 26]: "This Court has held that the standard of review to be applied to a visa officer's decision is correctness: see *Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 187, [[2013] 1 F.C.R. 340], at paragraph 27". *Patel*, however, did not mandate application of the correctness standard to all aspects of a visa officer's decision, but, rather, only to the officer's interpretation of the Regulations. In terms of the review of the officer's actual assessment of the applicant's file, the [Federal] Court of Appeal in *Patel* applied a reasonableness standard.

[16] As *Khan* relies on *Patel* and as the jurisprudence in other contexts overwhelmingly requires application of the reasonableness standard to an inferior tribunal's determinations of fact and of mixed fact and law, I believe the authorities support the application of the reasonableness standard to the officer's assessment of the applicant's job experience—as set out in the documents she filed—and comparison of that experience to the descriptors contained in the NOC matrix. Accordingly, deference must be afforded to such determinations. As is discussed below, this conclusion has important implications for the alternative argument advanced by the respondent.

Should portions of the officer's affidavit be struck?

[17] Turning, then, to the request to strike portions of the officer's affidavit, there are several propositions that may be drawn from the authorities. First is the recognition that the "decision" subject to review in a case such as this is the letter sent to the applicant, advising of the rejection of her application, and the Computer Assisted Immigration Process System (CAIPS) notes of the

[15] Cependant, certains passages de l'arrêt *Khan* peuvent être compris comme imposant la norme de la décision correcte à tous les aspects de la décision d'un agent des visas; ces passages reposent néanmoins sur la décision antérieure de la Cour dans l'arrêt *Patel*. Dans l'arrêt *Khan*, le juge Pelletier, s'exprimant au nom de la Cour, observait [au paragraphe 26] : « Notre Cour a statué que la norme de contrôle applicable à la décision d'un agent des visas est celle de la décision correcte : voir *Patel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 187, [[2013] 1 R.C.F. 340], au paragraphe 27. » Or, l'arrêt *Patel* n'exigeait pas d'appliquer la norme de la décision correcte à tous les aspects de la décision d'un agent des visas, mais seulement à son interprétation du Règlement. Pour ce qui est du contrôle de l'évaluation du dossier de la demanderesse à laquelle a effectivement procédé l'agent, la Cour d'appel [fédérale], dans l'arrêt *Patel*, s'est servi de la norme de la raisonabilité.

[16] Comme l'arrêt *Khan* s'appuie sur l'arrêt *Patel* et que les décisions rendues dans d'autres contextes commandent irrésistiblement l'application de la norme de la raisonabilité aux conclusions de fait et aux conclusions mixtes de fait et de droit des tribunaux d'instance inférieure, j'en conclus que la jurisprudence va dans le même sens pour ce qui est de l'évaluation par l'agent de l'expérience professionnelle de la demanderesse — telle que l'attestent les documents qu'elle a déposés —, et de la comparaison de cette expérience avec les descriptions contenues dans la matrice de la CNP. Par conséquent, ces conclusions méritent une certaine déférence, ce qui, comme nous le verrons plus loin, aura des répercussions importantes sur l'argument subsidiaire avancé par le défendeur.

Certaines parties de l'affidavit de l'agent devraient-elles être radiées?

[17] S'agissant maintenant de la demande visant à radier certaines parties de l'affidavit de l'agent, plusieurs propositions peuvent être déduites de la jurisprudence. La première revient à reconnaître que la « décision » soumise au contrôle dans une affaire comme celle-ci est composée de la lettre envoyée à la demanderesse pour l'informer du rejet de sa demande, et des notes du

officer, which were created before the formal letter was signed and record the officer's reasoning for the determination (*Kalra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FC 941, 29 Imm. L.R. (3d) 208 (*Kalra*), at paragraph 15). Second, the materials before the Court in a judicial review application are normally the tribunal's decision and the record before the tribunal. Third, the case law teaches that decision makers will be allowed to make submissions in an application for judicial review of their decisions only to the extent that may be required to provide needed context to the reviewing court, and will not be allowed to make submissions on the merits of the application as this is unseemly (*Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684 (*Northwestern Utilities*), at pages 708–709; *Vancouver Wharves Ltd. v. International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Local 514* (1985), 60 NR 118 (F.C.A.), at paragraphs 5–8). Indeed, in *Northwestern Utilities*, at page 710, Justice Estey, writing for the Supreme Court, stated, "To allow an administrative board the opportunity to justify its action and indeed to vindicate itself would produce a spectacle not ordinarily contemplated in our judicial traditions."

[18] The foregoing principles have been applied in the context of visa officers to permit affidavits from them to be filed in applications to review their decisions so long as the affidavits merely provide background context or facts relevant to allegations of violation of procedural fairness or bias. Conversely, affidavits which seek to bolster the decision by providing new or expanded reasons for the decision are not admissible (*Sellathurai v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FCA 255, [2009] 2 F.C.R. 576, at paragraphs 45–47; *Kalra*, at paragraph 15).

[19] Application of the foregoing principles results in the impugned paragraphs in the officer's affidavit being struck. They fall on the impermissible side of the line as each constitutes further and expanded argument setting forth additional reasons why the decision was made. In many instances, the content of the officer's affidavit

Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (STIDI) de l'agent, qui ont été créées avant que la lettre officielle ne soit signée et qui contiennent le raisonnement sur lequel l'agent a fondé sa conclusion (*Kalra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 941 (*Kalra*), au paragraphe 15). Deuxièmement, les documents dont dispose normalement la Cour dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire sont constitués de la décision du tribunal administratif et du dossier qui lui a été présenté. Troisièmement, la jurisprudence établit que, dans un tel cas, les décideurs ne seront autorisés à présenter des observations que dans la mesure où il peut être nécessaire de fournir au tribunal de révision le contexte de l'affaire; les observations liées au bien-fondé de la demande sont inopportunes (*Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684 (*Northwestern Utilities*), aux pages 708 et 709; *Vancouver Wharves Ltd. c. Syndicat international des débardeurs et magasiniers, section local 514*, [1985] A.C.F. n° 217 (C.A.) (QL), aux paragraphes 5 à 8). Le juge Estey, s'exprimant au nom de la Cour suprême, déclarait d'ailleurs dans l'arrêt *Northwestern Utilities*, à la page 710, que : « Accorder au tribunal administratif la possibilité de défendre sa conduite et en fait de se justifier donnerait lieu à un spectacle auquel nos traditions judiciaires ne nous ont pas habitués. »

[18] Les principes susmentionnés ont été appliqués de manière à permettre à des agents des visas de déposer des affidavits dans le cadre de demandes de contrôle visant leurs décisions, mais simplement pour préciser le contexte ou présenter des faits pertinents au regard d'allégations de partialité ou de manquement à l'équité procédurale. Inversement, les affidavits qui tendent à étayer la décision par l'ajout ou l'étoffement de motifs ne sont pas admissibles (*Sellathurai c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CAF 255, [2009] 2 R.C.F. 576, aux paragraphes 45 à 47; *Kalra*, au paragraphe 15).

[19] Les principes que nous venons de mentionner justifient la radiation des paragraphes contestés dans l'affidavit de l'agent. Ils doivent être tenus pour inadmissibles puisqu'ils fournissent chacun des arguments approfondis et avancent de nouveaux motifs justifiant la décision. À de nombreux égards, le contenu de

goes well beyond what was contained in the CAIPS notes. As Justice Martineau said in *Kalra*, at paragraph 15, “if I compare the visa officer’s CAIPS notes and affidavit, it is obvious that the latter incorporates a lot more information than the former which raises the question: upon what documents, information or notes did the visa officer base [the] affidavit, which was executed [well] after the decision?” This reasoning applies with full force and effect to the impugned paragraphs in the officer’s affidavit. Accordingly, paragraphs 14, 15, 18 and 26 of the officer’s affidavit shall be struck and have not been considered by me in making this decision.

Was it improper for the officer to have considered the HRSDC data on wage rates payable to NOC codes 1242 and 5125?

[20] Turning next to the central issue in this case—the propriety of considering comparator salary data—it is useful to reproduce the regulatory provisions applicable to the Canadian Experience Class because this is the first time this issue has been considered by this Court. Section 87.1 of the Regulations provides:

Canadian Experience Class

Class **87.1** (1) For the purposes of subsection 12(2) of the Act, the Canadian experience class is prescribed as a class of persons who may become permanent residents on the basis of their experience in Canada and who intend to reside in a province other than the Province of Quebec.

Member of the class (2) A foreign national is a member of the Canadian experience class if

(a) they

(i) have acquired in Canada within the 24 months before the day on which their application for permanent residence is made at least 12 months of full-time work experience, or the equivalent in part-time work experience, in one or more occupations that are listed in Skill Type 0

l’affidavit de l’agent va bien au-delà des notes du STIDI. Comme le déclarait le juge Martineau dans la décision *Kalra*, au paragraphe 15 : « si je compare les notes du STIDI et l’affidavit de l’agente des visas, il est évident que le dernier incorpore beaucoup plus de renseignements que les premières, ce qui soulève la question : sur quels documents, sur quels renseignements ou sur quelles notes l’agente des visas a-t-elle basé [l’]affidavit, lequel a été souscrit [bien] après la décision? » Ce raisonnement s’applique parfaitement aux paragraphes contestés de l’affidavit de l’agent. Par conséquent, les paragraphes 14, 15, 18 et 26 de l’affidavit de l’agent doivent être radiés et ils n’ont pris aucune part dans ma décision.

L’agent des visas a-t-il eu tort de tenir compte des données de RHDCC sur les taux de rémunération relatifs aux codes 1242 et 5125 de la CNP?

[20] S’agissant maintenant de la question centrale dans la présente affaire — l’opportunité de considérer les données comparatives sur les salaires —, il est utile de reproduire les dispositions réglementaires concernant la catégorie de l’expérience canadienne puisque c’est la première fois que la Cour est saisie de cette question. L’article 87.1 du Règlement prévoit :

Catégorie de l’expérience canadienne

Catégorie **87.1** (1) Pour l’application du paragraphe 12(2) de la Loi, la catégorie de l’expérience canadienne est une catégorie réglementaire de personnes qui peuvent devenir résidents permanents du fait de leur expérience au Canada et qui cherchent à s’établir dans une province autre que le Québec.

Qualité (2) Fait partie de la catégorie de l’expérience canadienne l’étranger qui satisfait aux exigences suivantes :

a) l’étranger, selon le cas :

(i) a accumulé au Canada au moins douze mois d’expérience de travail à temps plein ou l’équivalent s’il travaille à temps partiel dans au moins une des professions appartenant aux genre de compétence 0 Gestion ou niveaux de compétences A ou B de la matrice de la

Management Occupations or Skill Level A or B of the *National Occupational Classification* matrix, and have acquired that work experience after having obtained

(A) a diploma, degree or trade or apprenticeship credential issued on the completion of a program of full-time study or training of at least two years' duration at a public, provincially recognized post-secondary educational or training institution in Canada,

(B) a diploma or trade or apprenticeship credential issued on the completion of a program of full-time study or training of at least two years' duration at a private, Quebec post-secondary institution that operates under the same rules and regulations as public Quebec post-secondary institutions and that receives at least 50 per cent of its financing for its overall operations from government grants, subsidies or other assistance,

(C) a degree from a private, provincially recognized post-secondary educational institution in Canada issued on the completion of a program of full-time study of at least two years' duration, or

(D) a graduate degree from a provincially recognized post-secondary educational institution in Canada issued on the completion of a program of full-time study of at least one year's duration and within two years after obtaining a degree or diploma from an institution referred to in clause (A) or (C), or

(ii) have acquired in Canada within the 36 months before the day on which their application for permanent residence is made at least 24 months of full-time work experience, or the equivalent in part-time

Classification nationale des professions au cours des vingt-quatre mois précédant la date de la présentation de sa demande de résidence permanente et, antérieurement à cette expérience de travail, a obtenu au Canada, selon le cas :

(A) un diplôme, certificat de compétence ou certificat d'apprentissage après avoir réussi un programme d'études ou un cours de formation nécessitant au moins deux ans d'études à temps plein et offert par un établissement d'enseignement ou de formation postsecondaire public reconnu par une province,

(B) un diplôme, certificat de compétence ou certificat d'apprentissage après avoir réussi un programme d'études ou un cours de formation nécessitant au moins deux ans d'études à temps plein et offert par un établissement d'enseignement postsecondaire privé au Québec qui est régi par les mêmes règles et règlements que les établissements d'enseignement publics et dont les activités sont financées, pour au moins 50 %, par le gouvernement notamment, au moyen de subventions,

(C) un diplôme universitaire après avoir réussi un programme d'études nécessitant au moins deux ans d'études à temps plein et offert par un établissement d'enseignement postsecondaire privé reconnu par une province,

(D) un diplôme d'études supérieures après avoir réussi un programme d'études à temps plein d'une durée d'au moins un an, offert par un établissement d'enseignement postsecondaire reconnu par une province, au plus tard deux ans après avoir obtenu un diplôme d'un établissement visé aux divisions (A) ou (C),

(ii) a accumulé au Canada au moins vingt-quatre mois d'expérience de travail à temps plein ou l'équivalent s'il travaille à temps partiel dans au moins une des professions appartenant aux genre de

work experience, in one or more occupations that are listed in Skill Type 0 Management Occupations or Skill Level A or B of the *National Occupational Classification* matrix; and

(b) they have had their proficiency in the English or French language assessed by an organization or institution designated under subsection (4) and have obtained proficiencies for their abilities to speak, listen, read and write that correspond to benchmarks, as referred to in *Canadian Language Benchmarks 2000* for the English language and *Niveaux de compétence linguistique canadiens 2006* for the French language, of

(i) in the case of a foreign national who has acquired work experience in one or more occupations that are listed in Skill Type 0 Management Occupations or Skill Level A of the *National Occupational Classification* matrix,

(A) 7 or higher for each of those abilities, or

(B) 6 for any one of those abilities, 7 or higher for any other two of those abilities and 8 or higher for the remaining ability, and

(ii) in the case of a foreign national who has acquired work experience in one or more occupations that are listed in Skill Level B of the *National Occupational Classification* matrix,

(A) 5 or higher for each of those abilities, or

(B) 4 for any one of those abilities, 5 or higher for any other two of those abilities and 6 or higher for the remaining ability.

compétence 0 Gestion ou niveaux de compétences A ou B de la matrice de la *Classification nationale des professions* au cours des trente-six mois précédant la date de la présentation de sa demande de résidence permanente;

b) il a fait évaluer sa compétence en français ou en anglais par une institution ou organisation désignée aux termes du paragraphe (4) et obtenu, pour les aptitudes à parler, à écouter, à lire et à écrire, selon le document intitulé *Niveaux de compétence linguistique canadiens 2006*, pour le français, et le *Canadian Language Benchmarks 2000*, pour l'anglais, les niveaux de compétence suivants :

(i) s'il a une expérience de travail dans une ou plusieurs professions appartenant au genre de compétence 0 Gestion ou niveaux de compétences A de la matrice de la *Classification nationale des professions* :

(A) 7 ou plus pour chacune des aptitudes,

(B) 6 pour l'une des aptitudes, 7 ou plus pour deux des aptitudes et 8 ou plus pour l'aptitude restante,

(ii) s'il a une expérience de travail dans une ou plusieurs professions appartenant au niveau de compétences B de la matrice de la *Classification nationale des professions* :

(A) 5 ou plus pour chacune des aptitudes,

(B) 4 pour l'une des aptitudes, 5 ou plus pour deux aptitudes et 6 ou plus pour l'aptitude restante.

Application

(3) For the purposes of subsection (2),

(a) full-time work is equivalent to at least 37.5 hours of work per week;

(3) Pour l'application du paragraphe (2) :

a) le travail à temps plein équivaut à au moins trente-sept heures et demie de travail par semaine;

Application

(b) any period of self-employment or unauthorized work shall not be included in calculating a period of work experience;

(c) the foreign national must have had temporary resident status during their period of work experience and any period of full-time study or training;

(d) the foreign national must have been physically present in Canada for at least two years of their full-time study or training;

(e) any period during which the foreign national was engaged in a full-time program of study or training in English or French as a second language — and any period of full-time study or training in respect of which study or training in English or French as a second language amounted to most of the full-time study or training — shall not be included in calculating the period of full-time study or training;

(f) any period of study or training during which the foreign national was a recipient of a Government of Canada scholarship or bursary, or participated in an exchange program sponsored by the Government of Canada, a purpose or condition of which was that the foreign national return to their country of origin or nationality on completion of their studies or training shall not be included in calculating the period of full-time study or training; and

(g) in the case of a foreign national whose work experience is referred to in both subparagraphs (2)(b)(i) and (ii), the foreign national must obtain a proficiency in the English or French language that corresponds to the benchmarks required for the skill type, as set out in subparagraph (2)(b)(i) or (ii), in which the foreign national has acquired most of their work experience.

Designated
organization

(4) The Minister may designate organizations or institutions to assess language proficiency for the purposes of this section and shall, for the purpose of correlating the results of such an assessment by a particular designated organization or institution with the benchmarks referred to in subsection (2), establish the minimum test result required to be awarded for each ability and each

b) les périodes de travail non autorisées ou celles accumulées à titre de travailleur autonome ne peuvent être comptabilisées pour le calcul de l'expérience de travail;

c) l'étranger doit détenir le statut de résident temporaire durant les périodes de travail et durant toutes périodes d'études ou de formation à temps plein;

d) l'étranger doit être effectivement présent au Canada pendant au moins deux de ses années d'études ou de formation à temps plein;

e) les périodes d'études ou de formation acquises par l'étranger dans le cadre d'un programme d'anglais ou de français langue seconde à temps plein, et les périodes d'études ou de formation à temps plein consacrées principalement à l'étude de ces langues ne peuvent être comptabilisées pour le calcul de la période d'études ou de formation à temps plein;

f) les périodes d'études ou de formation acquises pendant que l'étranger était détenteur d'une bourse d'études offerte par le gouvernement du Canada ou participait à un programme d'échange parrainé par ce dernier, dans le cas où la bourse ou le programme a pour but ou condition le retour de l'étranger dans le pays dont il a la nationalité ou celui de sa résidence habituelle à la fin de ses études, ne peuvent être comptabilisées pour le calcul de la période d'études ou de formation à temps plein;

g) l'étranger qui a l'expérience de travail dans les professions visées aux sous-alinéas (2)b)(i) et (ii) doit obtenir le niveau de compétence en anglais ou en français qui est exigé aux sous-alinéas (2)b)(i) ou (ii) selon la profession pour laquelle il a le plus d'expérience.

Organisme
désigné

(4) Le ministre peut désigner les institutions ou organisations chargées d'évaluer la compétence linguistique pour l'application du présent article et, en vue d'établir des équivalences entre les résultats de l'évaluation fournis par une institution ou organisation désignée et les niveaux de compétence mentionnés au paragraphe (2), il fixe le résultat de test minimal qui doit être

level of proficiency in the course of an assessment of language proficiency by that organization or institution in order to meet those benchmarks.

attribué pour chaque aptitude et chaque niveau de compétence lors de l'évaluation de la compétence linguistique par cette institution ou organisation pour satisfaire aux niveaux mentionnés à ce paragraphe.

Conclusive
evidence

(5) The results of an assessment of the language proficiency of a foreign national by a designated organization or institution and the correlation of those results with the benchmarks in accordance with subsection (4) are conclusive evidence of the foreign national's proficiency in an official language of Canada for the purposes of this section.

(5) Les résultats de l'examen de langue administré par une institution ou organisation désignée et les équivalences établies en vertu du paragraphe (4) constituent une preuve concluante de la compétence de l'étranger dans l'une des langues officielles du Canada pour l'application du présent article.

Preuve
concluante

[21] These provisions may be contrasted with the provisions in the Regulations on the federal skilled worker (FSW) class, which specifically contemplate review of salary as part of the eligibility determination. More specifically, the Regulations require that, in the case of an FSW application, an applicant's prospective employer must obtain a labour market opinion from HRSDC, which is to be premised in part on the determination that the "wages offered to the skilled worker are consistent with the prevailing wage rate for the occupation" in Canada (clause 82(2)(c)(ii)(C) of the Regulations).

[21] Ces dispositions peuvent être mises en opposition avec les dispositions du Règlement liées à la catégorie des travailleurs qualifiés (fédérale), qui envisagent spécifiquement l'examen du salaire comme un élément de l'admissibilité. Le Règlement exige plus particulièrement, dans le cas d'une demande au titre de la deuxième catégorie, que le futur employeur obtienne de RHDCC un avis sur le marché du travail, qui suppose en partie que « la rémunération offerte au travailleur qualifié est conforme au taux de rémunération en vigueur pour la profession » au Canada (division 82(2)c)(ii)(C) du Règlement).

[22] The applicant argues that in the absence of a similar listing of salary as a relevant criterion in the evaluation of experience for purposes of the Canadian experience class (in either the Regulations or the NOC Code provisions), an officer is prohibited from considering salary as one of the factors to be weighed in assessing whether an applicant has the requisite experience in one of the listed NOC classes. The applicant asserts that an officer who considers salary in evaluating the nature of an applicant's Canadian work experience for purposes of eligibility as a member of the Canadian experience class fetters his or her discretion and imposes criteria that Parliament never intended. In this regard, the applicant relies on *Cheng v. Canada (Secretary of State)* (1994), 83 F.T.R. 259 (*Cheng*); and *Tam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1997 CanLII 16712, 130 F.T.R. 237 (*Tam*), where visa officers were found to have impermissibly fettered their discretion when they imported a requirement that an applicant be engaged in overall management and performance of the business in order to meet the definitions contained in the

[22] La demanderesse soutient que, puisque le salaire n'est mentionné ni par le Règlement ni par les dispositions de la CNP comme un critère pertinent pour l'évaluation de la nature de l'expérience professionnelle canadienne aux fins de l'admissibilité au titre de la catégorie de l'expérience canadienne, l'agent n'a pas à en tenir compte pour déterminer si un demandeur a l'expérience requise relativement à l'une des professions énumérées dans la CNP. Elle affirme qu'en tenant ainsi compte du salaire dans cette évaluation, l'agent entrave son pouvoir discrétionnaire et introduit un critère que le législateur n'a jamais envisagé. Elle s'appuie à cet égard sur les décisions *Cheng c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1994] A.C.F. n° 1318 (1^{re} inst.) (QL) (*Cheng*); et *Tam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] A.C.F. n° 568 (1^{re} inst.) (QL) (*Tam*), où il a été établi que les agents des visas avaient indûment limité leur pouvoir discrétionnaire en important l'exigence que les demandeurs prennent part à la gestion globale et au rendement de l'entreprise pour satisfaire aux définitions afférentes aux catégories des

investor and entrepreneur classes. In *Cheng*, Justice Cullen summarized the finding upon which the applicant relies, in the following way (at paragraph 9):

This strict reading of the definition of investor is not consistent with the policies of Immigration Canada, as set out in the Regulations or expressed in the guidelines. It is not intended that the applicant operate a wholly-owned business or a wholly-owned undertaking. That interpretation is clearly wrong and the addition of such a criteria does amount to an error of law which adversely affected the exercise of her jurisdiction and which warrants referring the matter back to a different Immigration Officer for redetermination. Essentially, by imposing her own criteria for the definition of investor on the circumstances of the applicant, the Officer has fettered her discretion. Further, unless and until some new guidelines are introduced, the parties affected by the policy are entitled to be treated in a consistent manner, not to the arbitrary addition of criteria by each particular Immigration Officer.

The applicant urges that similar reasoning be applied here.

[23] I do not believe it should be. In the first place, it is debatable whether there remains any place for the concept of the fettering of discretion as an independent ground of review, in light of the recent developments in administrative law, commencing with the decision of the Supreme Court of Canada in *Dunsmuir*. In *Dunsmuir* and the cases that follow it, the Supreme Court has traced a single basis for the evaluation by reviewing courts of the content of administrative tribunals' decisions, namely, the evaluation of whether or not they are reasonable or correct. As Justice Stratas recently noted in *Stemijon Investments Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 299, 341 D.L.R. (4th) 710, at paragraph 23, the concept of fettering discretion lives "uncomfortably" with the approach to judicial review that has been endorsed by the Supreme Court since *Dunsmuir*.

[24] It is not necessary in this case to decide whether the concept of fettering discretion remains a stand-alone ground of review as, even if it does, I do not believe that the officer in this case improperly fettered his discretion. There is an important distinction between what occurred here and what happened in *Cheng* and *Tam*. There, the relevant provisions in the Regulations and applicable

investisseurs et entrepreneurs. Dans la décision *Cheng*, le juge Cullen résumait en ces termes la décision invoquée par la demanderesse (au paragraphe 9) :

Cette interprétation stricte de la définition du terme « investisseur » n'est pas compatible avec les politiques d'Immigration Canada énoncées dans le Règlement ou exposées dans les lignes directrices. Je ne vois aucune intention d'obliger le requérant à exploiter une entreprise ou un commerce lui appartenant en exclusivité. Cette interprétation est manifestement erronée et l'ajout d'un tel critère constitue une erreur de droit qui vicie l'exercice de la compétence de l'agente d'immigration et justifie le renvoi du dossier à un agent d'immigration différent afin qu'il le réexamine. En imposant ses propres critères à la définition du terme « investisseur » dans le cas du requérant, l'agente a essentiellement limité son pouvoir discrétionnaire. En outre, tant que de nouvelles lignes directrices ne sont pas mises en place, les parties visées par une politique ont le droit d'être traitées de façon uniforme, et de ne pas se voir imposer arbitrairement l'ajout d'un critère par chaque agent d'immigration.

La demanderesse demande instamment que la Cour reprenne ce raisonnement à son compte.

[23] Je ne pense pas devoir le faire. Tout d'abord, il est permis de se demander si le concept d'entrave du pouvoir discrétionnaire a encore sa place comme motif de contrôle indépendant, compte tenu des développements récents en droit administratif, à commencer par la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dunsmuir*. Dans cette décision et celles qui ont suivi, la Cour suprême a indiqué que les cours de révision ne pouvaient examiner la teneur des décisions des tribunaux administratifs que pour en évaluer le caractère raisonnable ou correct. Comme le mentionnait récemment le juge Stratas dans *Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299, au paragraphe 23, l'idée d'entrave du pouvoir discrétionnaire « s'accorde mal » avec l'approche adoptée par la Cour suprême en matière de contrôle judiciaire depuis l'arrêt *Dunsmuir*.

[24] Il n'est pas nécessaire en l'occurrence de déterminer s'il s'agit encore d'un motif indépendant de contrôle, car, quand bien même ce serait le cas, je ne pense pas que l'agent ait indûment entravé son pouvoir discrétionnaire dans ce cas précis. Il y a une distinction importante à faire entre les faits qui nous occupent et ce dont il est question dans les décisions *Cheng* et *Tam*.

departmental guidelines outlined to a far greater extent than here the parameters of what could be permissibly considered by the officer in determining eligibility.

[25] In *Cheng* [at paragraph 4], the *Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172* provided that to be considered as an investor an applicant was required, amongst other things, to meet the criterion of “successful operation, control or direction of a business or a commercial undertaking” (subsection 2(1)). Immigration Canada had issued guidelines, indicating that the investor class was “not limited to owners, presidents or vice presidents, but [was] intended to extend to persons who have held a post of significant responsibility, such as a manager of a particular division or section of a larger company” (*Cheng*, at paragraph 5). These provisions provide much more direction to an officer as to the scope of permissible inquiry than does section 87.1 of the Regulations in respect of the evaluation of experience for purposes of the Canadian experience class.

[26] Likewise, in *Tam* [at paragraph 2], the relevant regulatory provision stipulated that an “entrepreneur” meant an immigrant,

(a) who intends and has the ability to establish, purchase or make a substantial investment in a business or commercial venture in Canada that will make a significant contribution to the economy and whereby employment opportunities will be created or continued in Canada for one or more Canadian citizens or permanent residents, other than the entrepreneur and his dependants, and

(b) who intends and has the ability to provide active and ongoing participation in the management of the business or commercial venture

[27] In face of these provisions, Justices Cullen and Pinard concluded that the officers in question had fettered their discretion in requiring the applicants to demonstrate that they were responsible for the overall management and performance of the company that employed them. Effectively, such a definition would have limited the classes only to those in a presidential or vice-presidential position, which Parliament never

Dans ces affaires, les dispositions pertinentes du Règlement et les lignes directrices ministérielles applicables décrivaient avec bien plus de détails les paramètres dont l’agent était autorisé à tenir compte pour se prononcer sur l’admissibilité.

[25] Dans la décision *Cheng* [au paragraphe 4], le *Règlement sur l’immigration de 1978, DORS/78-172* prévoyait que pour être considéré comme un investisseur, un demandeur devait, entre autres choses, avoir « l’exploitation, le contrôle ou la direction d’une entreprise ou d’un commerce » (paragraphe 2(1)). Immigration Canada avait publié des lignes directrices où il précisait que la catégorie des investisseurs « ne se limit[ait] pas aux propriétaires, présidents ou vice-présidents, mais s’étend[ait] aux personnes qui ont occupé un poste de responsabilité, tels les postes de directeur d’une division ou section particulière d’une société de plus grande envergure » (*Cheng*, au paragraphe 5). Ces dispositions fournissent bien plus d’indications aux agents sur l’étendue de l’examen autorisé que ne le fait l’article 87.1 du Règlement pour ce qui est de l’évaluation de l’expérience relativement à la catégorie de l’expérience canadienne.

[26] De même, dans *Tam* [au paragraphe 2], la disposition réglementaire pertinente précisait qu’un « entrepreneur » devait s’entendre de l’immigrant,

a) qui a l’intention et qui est en mesure d’établir ou d’acheter au Canada une entreprise ou un commerce, ou d’y investir une somme importante, de façon à contribuer de manière significative à la vie économique et à permettre à au moins un citoyen canadien ou résident permanent, à part l’entrepreneur et les personnes à sa charge, d’obtenir ou de conserver un emploi, et

b) qui a l’intention et est en mesure de participer activement et régulièrement à la gestion de cette entreprise ou de ce commerce;

[27] Compte tenu de ces dispositions, les juges Cullen et Pinard ont conclu que les agents en question avaient entravé leur pouvoir discrétionnaire en exigeant des demandeurs qu’ils démontrent qu’ils étaient responsables de la gestion et du rendement généraux de l’entreprise qui les employait. Une telle définition revenait en fait à réduire les catégories aux demandeurs occupant un poste de président ou de vice-président, ce qui n’a jamais été

intended, and, at least in *Tam*, added criteria that were completely different from those in the Regulations.

[28] Here, on the other hand, section 87.1 of the Regulations requires an officer to evaluate whether a candidate has experience in one of the listed NOC occupations, but provides no guidance as to how such experience is to be evaluated, other than by reference to the listing of duties contained in the NOC matrix.

[29] Significantly, only the more senior and complex jobs in the administrative category qualify as occupations for the Canadian experience class. Thus, for example, work in a purely clerical position (at Skill Level C in the NOC matrix) would not qualify but work in the more skilled occupation of legal assistant (at Skill Level B) does.

[30] In evaluating whether or not an applicant's experience falls within a permissible NOC Code, an officer is required to understand the nature of the work performed and the degree of complexity of the tasks undertaken, to determine whether or not they fall within the duties listed in the relevant NOC Code descriptors. The requisite analysis necessitates much more than a rote comparison of the duties listed in the NOC Code with those described in a letter of reference or job description. Rather, what is required is a qualitative assessment of the nature of the work done and comparison of it with the NOC Code descriptor. Indeed, there is a line of authority which indicates that, in the context of federal skilled workers (where an officer is similarly required to assess duties performed against the NOC Code descriptors), the officer may legitimately question whether the applicant possesses the relevant experience if all that he or she does is repeat the duties from the NOC descriptor in a letter of reference. In such cases, this Court has sometimes held that an officer is required to hold an interview or pose additional questions in writing to an applicant, in order to obtain more detail about the actual nature of the work performed (see e.g., *Talpur* and *Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 571). Thus, it is beyond debate that the officer must

l'intention du législateur et, du moins dans l'affaire *Tam*, venait ajouter des critères tout à fait différents de ceux du Règlement.

[28] En revanche, dans notre cas, l'article 87.1 du Règlement prévoit que l'agent doit évaluer si le candidat a de l'expérience dans l'une des professions énumérées dans la CNP, sans préciser comment il doit s'y prendre, à l'exception d'un renvoi aux fonctions énumérées dans la matrice de la CNP.

[29] Fait important, seuls les postes de plus haut niveau ou plus complexes de la classe administrative sont admissibles comme professions au titre de la catégorie de l'expérience canadienne. Ainsi, un emploi de commis de bureau (niveau de compétence C dans la matrice de la CNP), ne serait pas admissible, contrairement à la profession plus qualifiée d'assistant juridique (niveau de compétence B).

[30] Pour déterminer si l'expérience d'un demandeur relève d'un code admissible de la CNP, l'agent doit comprendre la nature du travail effectué et le degré de complexité des tâches accomplies pour déterminer si elles correspondent aux fonctions énumérées sous la description du code pertinent. Cette analyse indispensable exige bien plus qu'une comparaison mécanique des fonctions énoncées sous le code de la CNP avec celles qui sont évoquées dans une lettre de recommandation ou une description de poste. Il s'agit plutôt d'évaluer de manière qualitative le travail exécuté et de le comparer à la description du code de la CNP. D'ailleurs, il est un courant jurisprudentiel suivant lequel, s'agissant de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédérale) (à l'égard de laquelle les agents doivent de la même façon apprécier les tâches remplies en fonction des descriptions du code de la CNP), lequel l'agent peut à bon droit se demander si le candidat possède l'expérience pertinente s'il n'a fait que recopier les fonctions énoncées sous la description de la CNP dans une lettre de recommandation. En pareils cas, il est arrivé à la Cour de conclure que l'agent devait effectuer une entrevue ou poser des questions additionnelles par écrit au demandeur, afin d'obtenir plus de détails sur la nature véritable de son travail (voir p. ex. *Talpur* et *Patel c. Canada (Citoyenneté*

undertake a substantive analysis of the work actually done by an applicant.

[31] As the respondent correctly notes, salary paid is typically one indicator of the complexity of the work performed, as the more complex the task, generally, the higher the wages paid for it. During the argument of this application, counsel for the applicant candidly conceded that there may well be a rational connection between the nature of the work performed and wages paid, which, indeed, is a fairly self-evident proposition. The connection between wages and job complexity is recognized in other spheres. For example, pay equity and employment standards legislation require payment of equal wages for work of equal or equivalent value performed by men and women, thereby confirming that compensation should follow complexity of the work performed (see e.g., *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, section 11; *Equal Wages Guidelines*, 1986, SOR/86-1082; Ontario's *Pay Equity Act*, R.S.O. 1990, c. P.7; and Ontario's *Employment Standards Act*, 2000, S.O. 2000, c. 41, section 42). Thus, average wages paid in the Toronto area (where the applicant worked) for jobs within the applicable NOC Codes is certainly relevant to the assessment of the nature of the applicant's experience.

[32] Moreover, as part of the application process, the applicant was required to have her employer attest to her salary in the letter of reference; this is required by point 6 in the respondent's document checklist. While this is certainly not determinative of the interpretation to be afforded to the Regulations, as was the case with the departmental guidelines in *Cheng*, the requirement to provide salary data is indicative of the respondent's view of the factors which are relevant to the assessment of experience. (The request for salary information is not only required in order to verify the full-time status of an employee, as the applicant claims. If all that was relevant was verifying full-time status, it would be far simpler and less invasive of candidates' privacy interests to merely have the employer confirm the hours worked by

et Immigration), 2011 CF 571). Il est donc indiscutable que l'agent doit analyser de manière approfondie les tâches effectivement remplies par un demandeur.

[31] Comme le signale justement le défendeur, le salaire versé est, en règle générale, un indicateur de la complexité du travail effectué : plus complexe est la tâche, plus élevée sera la rémunération. Au cours des plaidoiries, en l'espèce, l'avocat de la demanderesse a convenu franchement qu'il était fort possible qu'il y ait un lien rationnel entre la nature du travail exécuté et le salaire versé, proposition qui va d'ailleurs plutôt de soi. Ce lien entre le salaire et la complexité du travail est du reste reconnu dans d'autres sphères. Ainsi, la législation en matière de parité salariale et de normes professionnelles prévoit que les hommes et les femmes qui effectuent des travaux d'une valeur égale ou comparable doivent recevoir des salaires égaux, ce qui confirme que la rétribution correspond à la complexité de l'emploi (voir, p. ex., *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, article 11; *Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, DORS/86-1082; *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. P.7 et *Loi de 2000 sur les normes d'emploi* de l'Ontario, L.O. 2000, ch. 41, article 42). Par conséquent, les salaires moyens versés dans la région de Toronto (où travaillait la demanderesse) pour les emplois correspondant aux codes de la CNP applicables sont certainement pertinents pour l'évaluation de la nature de l'expérience accumulée par la demanderesse.

[32] Par ailleurs, dans le cadre du processus de demande, la demanderesse devait soumettre une lettre de recommandation dans laquelle l'employeur confirme son salaire, conformément au point 6 de la liste de contrôle de documents du défendeur. Même si, à l'instar des lignes directrices ministérielles dans la décision *Cheng*, cet élément n'est sûrement pas déterminant quant à l'interprétation à donner au Règlement, l'obligation de fournir des renseignements liés au salaire donne une idée des facteurs que le défendeur juge pertinents pour évaluer l'expérience. (Contrairement à ce qu'affirme la demanderesse, le but ici n'est pas seulement de vérifier qu'un employé travaille à temps plein. S'il ne s'agissait que de cela, il serait beaucoup plus simple et moins attentatoire à la vie privée de demander

an applicant.) Thus, the documents furnished by the respondent to applicants contemplate that salary information must be provided and therefore presumably will be considered in the assessment of the application.

[33] Contrary to what the applicant asserts, the officer did not use salary as a preliminary disqualifying factor or to perform a “gatekeeper function” to disqualify the applicant’s application. Had the officer done so—as the respondent conceded—he may well have engaged in an unreasonable and incorrect interpretation of the Regulations. In this regard, there is a significant difference between requiring a minimum salary as the starting point for consideration—and weeding out those who do not earn the minimum salary—as compared to examining the salary paid as but one of the data points relevant to determining if an applicant possesses the requisite experience to qualify as a member of the Canadian experience class.

[34] In this case, the officer did not use salary as a preliminary disqualifying factor. Rather, the officer considered the salary information as one fact relevant to the evaluation of the nature and degree of the applicant’s experience. The fact that the officer did not use the salary information as a preliminary disqualifying factor is evident from his letter to the applicant and the CAIPS notes. Both contain a comparison of the applicant’s duties as detailed in the letter of reference to those listed in NOC Code 1242. Had the officer used the salary analysis as a preliminary disqualifying factor, it would not have been necessary for him to have gone on to discuss and analyse the nature of the duties performed by the applicant—as listed in her letter of reference—and compare them to the duties listed in the NOC Code 1242.

[35] Moreover, given the brevity of the letter of reference and the ambiguity of certain of the statements contained in it regarding the nature of the duties performed by the applicant, the officer reasonably required additional data beyond that set out in the letter of reference for a more complete assessment. It was open to him to consider the salary paid to the applicant and to compare it to the salaries typically paid to those working as legal assistants and translators/interpreters in the Toronto

à l’employeur de confirmer les heures de travail du demandeur.) Les documents que le défendeur remet aux demandeurs indiquent que les renseignements liés au salaire sont exigibles et donc qu’ils seront probablement pris en compte dans l’évaluation de la demande.

[33] Contrairement à ce que prétend la demanderesse, l’agent ne s’est pas servi du salaire comme d’un facteur d’exclusion préliminaire ou pour s’acquitter d’une quelconque « fonction de gardien » en vue de rejeter sa demande. Comme l’a reconnu le défendeur, s’il l’avait fait, son interprétation du Règlement aurait sans doute été déraisonnable et incorrecte. À cet égard, il y a une différence importante entre exiger un salaire minimum comme point de départ à l’examen — de manière à éliminer ceux qui n’y satisfont pas — et considérer le salaire comme l’une des données pertinentes à examiner pour déterminer si le demandeur possède l’expérience exigée au titre de la catégorie de l’expérience canadienne.

[34] En l’espèce, l’agent ne s’est pas servi du salaire comme facteur d’exclusion préliminaire, mais a plutôt considéré que ce renseignement était pertinent pour apprécier la nature et l’étendue de l’expérience de la demanderesse. La lettre qu’il a adressée à cette dernière et les notes du STIDI le montrent bien : il y compare ses fonctions, telles qu’elles sont décrites en détail dans la lettre de recommandation, et celles qui sont énumérées sous le code 1242 de la CNP. S’il avait effectivement utilisé le salaire comme facteur d’exclusion préliminaire, l’agent n’aurait pas eu à évoquer et à analyser la nature des tâches remplies par la demanderesse — telles qu’elles figurent dans sa lettre de recommandation —, ni à les comparer à celles qui correspondent à ce code.

[35] De plus, compte tenu de la brièveté de la lettre de recommandation et de certaines de ses ambiguïtés regardant la nature des fonctions de la demanderesse, l’agent a raisonnablement exigé des renseignements additionnels pour pouvoir effectuer une évaluation plus complète. Il lui était loisible de comparer le salaire touché par la demanderesse à celui des adjoints juridiques et traducteurs/interprètes de la région de Toronto, où travaillait la demanderesse, et de le considérer comme

area, where the applicant worked, as one piece of information relevant to determining if the applicant possessed the requisite experience to obtain a visa under section 87.1 of the Regulations. In this regard, it is to be recalled that this class applies only to higher-skilled administrative occupations; a relevant factor in assessing whether the applicant actually possesses the requisite experience is consideration of the wages paid. If they are far lower than those typically paid for comparable work, and if the documentation otherwise submitted detailing the nature of the work performed does not definitively establish the requisite experience, an officer may reasonably reject a visa application for permanent residence as a member of the Canadian experience class.

[36] Thus, in ascertaining whether the applicant performed the work of NOC codes 1242 and 5125, it was both permissible and reasonable for the officer to have considered the salary paid to the applicant in comparison to that paid in Toronto for similar work as a fact relevant to the assessment of the applicant's job experience.

Did the officer violate procedural fairness in failing to disclose to the applicant that he was considering the HRSDC wage data?

[37] However, while it was permissible and reasonable for the officer to have considered the HRSDC wage data, his failure to disclose to the applicant the fact that he was doing so and to provide her an opportunity to make submissions to him regarding the data was a violation of procedural fairness.

[38] This Court has made clear that where officers have questions regarding the credibility or authenticity of an application, they have a duty to go back to the applicant and give the applicant an opportunity to make further submissions, normally through an interview (*Talpur*, at paragraph 21; *Hassani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1283, [2007] 3 F.C.R. 501, at paragraph 24). It is similarly well established that a decision maker's failure to disclose extrinsic information upon which he or she relies, and that the applicant could not reasonably anticipate would be consulted, violates procedural fairness (see e.g., *Shah v.*

un renseignement utile pour déterminer si elle détenait l'expérience requise pour obtenir un visa en vertu de l'article 87.1 du Règlement. Rappelons à cet égard que cette catégorie ne vise que les professions administratives plus spécialisées; le salaire touché est l'un des facteurs qu'il y a lieu d'évaluer pour savoir si la demanderesse possède réellement l'expérience requise. Si ce salaire est bien inférieur à celui normalement versé pour un travail comparable, et si les documents par ailleurs soumis sur la nature du travail effectué n'établissent pas catégoriquement l'expérience requise, l'agent peut raisonnablement rejeter la demande de visa de résidence permanente présentée à titre de membre de la catégorie de l'expérience canadienne.

[36] Ainsi, pour vérifier si la demanderesse avait rempli les fonctions se rapportant aux codes 1242 et 5125 de la CNP, il était à la fois acceptable et raisonnable que l'agent compare son salaire à ceux qui étaient versés à Toronto pour des emplois similaires, et y voie une information pertinente pour l'évaluation de son expérience professionnelle.

L'agent a-t-il manqué à l'équité procédurale en n'informant pas la demanderesse qu'il se servirait des données de RHDCC sur le salaire?

[37] Cependant, s'il était acceptable et raisonnable que l'agent tienne compte des données de RHDCC sur le salaire, le fait qu'il n'en ait rien dit à la demanderesse et qu'il ne lui ait pas permis de présenter des observations à cet égard portait atteinte à l'équité procédurale.

[38] La Cour a bien expliqué qu'en cas de doute sur la crédibilité ou l'authenticité d'une demande, les agents sont tenus d'en faire part aux demandeurs et de leur donner la possibilité de présenter d'autres observations, normalement dans le cadre d'une entrevue (*Talpur*, au paragraphe 21; *Hassani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1283, [2007] 3 R.C.F. 501, au paragraphe 24). Il est également bien établi qu'en ne divulguant pas les renseignements externes sur lesquels il se fonde, et dont les demandeurs ne pouvaient raisonnablement prévoir qu'il les consulterait, le décideur contrevient à l'équité procédurale (voir,

Canada (Minister of Employment and Immigration) (1994), 29 Imm. L.R. (2d) 82 (F.C.A.); *Qureshi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1081, [2010] 4 F.C.R. 256, at paragraph 32; *Tariku v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 474, 67 Imm. L.R. (3d) 124, at paragraph 15; *Toma v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 780, 55 Imm. L.R. (3d) 197, at paragraph 18; *Amoateng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 90 F.T.R. 51 (F.C.T.D.).

[39] Here, the officer had doubts as to whether the applicant had actually fulfilled the requirements of the legal assistant NOC category, and considered average wages applicable to that category to resolve those doubts. The difference between the wages earned by the applicant and the average wages thus played an important part in the officer's conclusion that the applicant was not acting as a legal assistant. Had the applicant been informed of the officer's concerns *vis-à-vis* her wage and been provided with notice that the officer was considering the HRSDC average wage data, she could have provided additional submissions in response, such as evidence relating to average wages paid in small law firms to people of similar experience. Likewise, had she been aware of the officer's concerns, she might have provided more detail about the kind of work she was performing for the firm. Not knowing that the officer was relying on average wage data, the applicant had no reason to submit such information.

[40] The failure of the officer to inform the applicant of his consideration of average wage data thus amounts to a violation of procedural fairness. The consideration of the data was a key step in the officer's reasoning and was not something that the applicant could reasonably have anticipated might be an issue.

[41] As a result, this matter must be remitted to another visa officer to allow the applicant to make additional submissions related to the complexity of her duties and salary paid in respect of them.

p. ex., *Shah c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1299 (C.A.) (QL); *Qureshi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1081, [2010] 4 R.C.F. 256, au paragraphe 32; *Tariku c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 474, au paragraphe 15; *Toma c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 780, au paragraphe 18; *Amoateng c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 2000 (1^{re} inst.) (QL)).

[39] En l'espèce, l'agent n'était pas certain que la demanderesse ait réellement rempli les exigences liées à la catégorie des adjoints juridiques de la CNP et, pour dissiper ses doutes, il a examiné les salaires moyens se rapportant à cette catégorie. La différence entre la rémunération de la demanderesse et le salaire moyen a donc grandement influencé sa conclusion selon laquelle la demanderesse n'était pas une adjointe juridique. Si elle avait été informée des préoccupations de l'agent touchant sa paye, et du fait qu'il examinait les données de RHDC sur le salaire moyen de sa profession, elle aurait pu soumettre en réponse des éléments additionnels, concernant par exemple la rémunération moyenne des personnes ayant une expérience comparable à la sienne dans les petits cabinets d'avocats. De même, si elle avait été au fait des préoccupations de l'agent, elle aurait peut-être pu fournir plus de détails sur le type de travail qu'elle effectuait pour le cabinet. Ne sachant pas que l'agent s'appuyait sur des données relatives aux salaires moyens, la demanderesse n'avait aucune raison de soumettre de telles informations.

[40] Par conséquent, l'agent a manqué à l'équité procédurale en n'informant pas la demanderesse qu'il tiendrait compte de ces données. C'était là une étape clé de son analyse, et la demanderesse ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'elle pose problème.

[41] La présente affaire doit donc être renvoyée à un autre agent des visas pour permettre à la demanderesse de présenter des observations additionnelles concernant la complexité de ses fonctions et le salaire reçu en contrepartie.

[42] In light of this, it is not necessary or appropriate to address whether this officer's evaluation of the duties performed by the applicant was reasonable as the new officer will have additional information to consider on the re-determination by reason of the opportunity that the applicant will have to file additional evidence. Thus, any comments I might make on the reasonableness of the officer's assessment would be at best superfluous and at worst prejudicial to one or the other of the parties as they might well influence the re-determination but would not be based on the full record that will be considered on re-determination.

Should this application be dismissed due to the applicant's ineligibility under NOC Code 5125?

[43] The same may also be said of the respondent's alternative argument that requests I rule on the applicant's alleged ineligibility under NOC Code 5125. More specifically, these same concerns indicate that I ought not rule on the applicant's alternative argument as additional evidence will possibly be placed before the officer on re-determination related to whether the applicant has experience within NOC Code 5125. Thus, my commenting on the issue would be superfluous and potentially prejudicial.

[44] In addition, there is an important institutional reason why I should not consider whether the applicant would meet the experience requirements under NOC Code 5125: doing so would have me usurp the role of a visa officer. As already discussed, the reasonableness standard of review applies to the review of visa officers' assessments of evidence and comparison of that evidence to the requirements of the NOC matrix to determine if an applicant possesses the requisite experience for admission as a member of the Canadian experience class. This means that it is outside the proper scope of review for this Court to substitute its views for those of a visa officer in matters of candidate suitability (see e.g., *Thiruguanasambandamurthy*, at paragraphs 27–28; *Talpur*, at paragraph 19; *Khan v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 302, at paragraph 9; *Arora v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 241, 97 Imm. L.R. (3d) 262, at paragraph 23). In light of this,

[42] Compte tenu de ce qui précède, il n'est ni nécessaire ni indiqué de se demander si l'évaluation par l'agent des fonctions de la demanderesse était raisonnable, puisque cette dernière pourra déposer des éléments de preuve additionnels et que le nouvel agent disposera de renseignements supplémentaires lors du réexamen. Ainsi, mes commentaires à ce sujet seraient au mieux superflus et, au pire, préjudiciables à l'une ou l'autre des parties, car ils pourraient très bien influencer le processus de réexamen alors qu'ils ne reposeraient pas sur l'ensemble du dossier qui sera alors pris en compte.

La présente demande devrait-elle être rejetée en raison de l'inadmissibilité de la demanderesse au titre du code 5125 de la CNP?

[43] Il en va de même de l'argument subsidiaire du défendeur qui m'invite à me prononcer sur la prétendue inadmissibilité de la demanderesse au titre du code 5125 de la CNP. Plus spécifiquement, les mêmes raisons m'interdisent de statuer sur ce point puisque l'agent disposera possiblement de nouveaux éléments de preuve au moment du réexamen en ce qui a trait à l'expérience de la demanderesse au titre du code 5125 de la CNP. Mes commentaires à ce sujet pourraient donc s'avérer superflus et potentiellement préjudiciables.

[44] De plus, une importante raison d'ordre institutionnel m'empêche d'examiner la question de savoir si la demanderesse détient l'expérience requise à l'égard du code 5125 de la CNP, puisque j'usurperais ainsi le rôle de l'agent des visas. Comme je l'ai déjà noté, la norme de la raisonabilité s'applique aux conclusions des agents des visas qui évaluent la preuve en regard des exigences de la matrice de la CNP pour déterminer si un demandeur possède l'expérience requise aux fins d'admission au titre de la catégorie de l'expérience canadienne. Cela signifie qu'il n'appartient pas à la Cour de substituer son avis à celui d'un agent des visas en ce qui concerne les qualités requises d'un candidat (voir p. ex. *Thiruguanasambandamurthy*, aux paragraphes 27 et 28; *Talpur*, au paragraphe 19; *Khan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 302, au paragraphe 9; *Arora c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 241, au paragraphe 23). Cela dit, j'estime que

I believe I should not grant the respondent's request to dismiss this application by reason of the applicant's alleged ineligibility under NOC Code 5125. The officer did not address whether the details of the applicant's duties fell within the list of duties contained in NOC Code 5125 in his decision, and it is far from self-evident what the conclusion would be on this point. It is not for this Court to address this issue as this would require that I act as a visa officer and make a finding that is squarely within the jurisdiction and scope of expertise of an officer (see *Canada (Attorney General) v. Kane*, 2012 SCC 64, [2012] 3 S.C.R. 398 (*Kane*), at paragraph 9; *Szabo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1422, 422 F.T.R. 152, at paragraph 11). Indeed, as the Supreme Court held in *Kane* (at paragraph 9), to do this would fall into the error of "undertaking [my] own assessment of the record", which a reviewing court ought not do.

[45] Thus, it is not appropriate for me to rule on the respondent's alternative argument.

Should a question be certified under subsection 74(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*?

[46] Finally, consideration must be given to whether I should certify a question under section 74 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c.27 (IRPA) to allow for an appeal. Both parties concurred that in the event I address the propriety of the officer's considering the HRSDC wage data in my decision, a question should be certified on this issue under subsection 74(1) of the IRPA as this is the first time the issue has arisen in the case law and is an issue which will apply broadly to future applicants. I agree. I accordingly certify the following question:

Is it permissible or reasonable for a visa officer to consider HRSDC comparator salary data when assessing the nature of the work experience of an applicant who wishes to qualify as a member of the Canadian

je ne devrais pas rejeter la présente demande en raison de la prétendue inadmissibilité de la demanderesse au titre du code 5125 de la CNP, comme m'y invite le défendeur. L'agent n'a pas précisé dans sa décision si les fonctions détaillées de la demanderesse correspondaient à celles qui sont énumérées sous le code 5125 de la CNP, et la conclusion qu'il aurait tirée sur ce point est loin d'être évidente. Il ne revient pas à la Cour de se prononcer sur la question, car je me trouverais autrement à agir comme agent des visas et à dégager une conclusion qui relève carrément de la compétence et du domaine d'expertise de l'agent (voir *Canada (Procureur général) c. Kane*, 2012 CSC 64, [2012] 3 R.C.S. 398 (*Kane*), au paragraphe 9; *Szabo c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1422, au paragraphe 11). Comme l'a d'ailleurs indiqué la Cour suprême dans l'arrêt *Kane* (au paragraphe 9), je commettrais ainsi l'erreur de « [me] livr[er] concrètement à [ma] propre évaluation du dossier », ce que ne peut pas faire une cour de révision.

[45] Par conséquent, il n'est pas indiqué que je statue sur l'argument subsidiaire du défendeur.

Y a-t-il lieu de certifier une question en application du paragraphe 74(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*?

[46] Enfin, je dois me demander s'il y a lieu de certifier une question en application de l'article 74 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR) pour permettre un pourvoi en appel. Les deux parties ont convenu que, si je devais me pencher dans ma décision sur l'opportunité pour l'agent d'examiner les données de RHDCC sur le salaire, il conviendrait alors de certifier une question en ce sens en application du paragraphe 74(1) de la LIPR, puisque c'est la première fois que la est soulevée dans la jurisprudence et qu'elle aura une application générale pour les futurs demandeurs. Je suis d'accord. Par conséquent, je certifie la question suivante :

Est-il acceptable ou raisonnable qu'un agent des visas examine les données comparatives de RHDCC sur les salaires pour évaluer la nature de l'expérience professionnelle d'un demandeur qui veut être admis au titre de

experience class, as described in section 87.1 of *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227?

[47] In addition, because my decision to decline to deal with the request that I evaluate the applicant's experience under NOC Code 5125 rests in considerable part on my assessment of the standard of review applicable to visa officers' decisions, and in recognition of the tension between the case law from the Supreme Court of Canada and the Federal Court of Appeal on this issue, I have determined it appropriate to certify the following additional question:

What standard of review is applicable to a visa officer's interpretation of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 and to an officer's assessment of an application under the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227?

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. Paragraphs 14, 15, 18 and 26 of the affidavit of Charles Fiola are struck;
2. This application for judicial review of the March 12, 2012 decision of the officer is granted;
3. The officer's decision is set aside;
4. The applicant's application for permanent residence as a member of the Canadian experience class is remitted to the respondent for re-determination by a different officer;
5. In connection with that re-determination, the applicant shall be afforded an opportunity to file additional evidence and make additional submissions regarding the nature of her work experience and salary earned during the applicable reference period;
6. The following serious questions of general importance are certified under section 74 of the IRPA:

la catégorie de l'expérience canadienne, au sens de l'article 87.1 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227?

[47] De plus, comme mon refus d'accéder à la demande m'invitant à évaluer l'expérience de la demanderesse au titre du code 5125 de la CNP découle en grande partie de ce que j'estime être la norme de contrôle applicable aux décisions des agents des visas, et compte tenu des contradictions entre la jurisprudence de la Cour suprême du Canada et celle de la Cour d'appel fédérale en cette matière, j'ai jugé approprié de certifier également la question suivante :

Quelle est la norme de contrôle applicable à l'interprétation par un agent des visas du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, et à son évaluation d'une demande fondée sur ce règlement?

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. Les paragraphes 14, 15, 18 et 26 de l'affidavit de Charles Fiola sont radiés;
2. La demande de contrôle judiciaire de la décision de l'agent datée du 12 mars 2012 est accueillie;
3. La décision de l'agent est annulée;
4. La demande de résidence permanente présentée par la demanderesse au titre de la catégorie de l'expérience canadienne est renvoyée au défendeur en vue d'un réexamen par un autre agent;
5. En ce qui concerne ce réexamen, la demanderesse doit avoir la possibilité de soumettre d'autres éléments de preuve et des observations additionnelles ayant trait à la nature de son expérience professionnelle et au salaire touché durant la période pertinente;
6. Les questions graves de portée générale qui suivent sont certifiées en application de l'article 74 de la LIPR :

Is it permissible for a visa officer to consider comparator salary data when assessing the nature of the work experience of an applicant who wishes to qualify as a member of the Canadian experience class, as described in section 87.1 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227?; and

What standard of review is applicable to a visa officer's interpretation of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 and to the officer's assessment of an application under the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227? and

7. There is no order as to costs.

Est-il acceptable ou raisonnable qu'un agent des visas examine les données comparatives de RHDCC sur les salaires pour évaluer la nature de l'expérience professionnelle d'un demandeur qui veut être admis au titre de la catégorie de l'expérience canadienne, au sens de l'article 87.1 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227?

Quelle est la norme de contrôle applicable à l'interprétation par un agent des visas du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, et à son évaluation d'une demande fondée sur ce règlement?

7. Aucuns dépens ne sont adjugés.