

A-97-13  
2013 FCA 263

A-97-13  
2013 CAF 263

**Qin Qin** (*Appellant*)

**Qin Qin** (*appelante*)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(*Respondent*)

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

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

**RÉPERTORIÉ : QIN c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)**

Federal Court of Appeal, Evans, Gauthier and Near JJ.A.—Toronto, October 17; Ottawa, November 19, 2013.

Cour d'appel fédérale, juges Evans, Gauthier et Near, J.C.A.—Toronto, 17 octobre; Ottawa, 19 novembre 2013.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent Residents — Appeal from Federal Court decision setting aside visa officer's rejection of appellant's application for permanent residence as member of Canadian experience class (CEC) — Appellant working as administrative assistant, translator/interpreter — Officer finding that appellant not meeting CEC requirements under Immigration and Refugee Protection Regulations, s. 87.1; duties not matching those in National Occupational Classification (NOC) — Search by officer of Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) database revealing that appellant's hourly wage, annual salary below minimum prevailing rates — Federal Court allowing judicial review on ground visa officer breaching procedural fairness by failing to inform appellant comparator wage data would be consulted — However, Federal Court also holding that had officer observed duty of procedural fairness, would have been open to him to take into account HRSDC comparator wage data — Whether visa officer may consider comparator salary data when assessing work experience of CEC applicant — Reasonable to consult minimum, average wage data for occupations falling within applicable NOC codes — S. 87.1 not rebutting presumption that visa officers having power to consider any relevant evidence in assessment — No obligation under CEC program for applicant's wages to be consistent with prevailing local wages — Officer not disqualifying appellant for low salary because also finding that description of appellant's duties in letter of reference not consistent with applicable NOC Code — CEC applicant's wage information relevant for assessment — Administration of CEC program not disrupted by taking wage data into account — Appeal dismissed.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Appel interjeté à l'encontre d'une décision par laquelle la Cour fédérale a annulé la décision d'un agent des visas de refuser la demande de résidence permanente de l'appelante au titre de la catégorie de l'expérience canadienne (CEC) — L'appelante travaillait comme adjointe administrative et effectuait des travaux de traduction et d'interprétation — L'agent est arrivé à la conclusion que l'appelante ne satisfaisait pas aux exigences relatives à la CEC énoncées à l'art. 87.1 du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés; la description quant à l'emploi ne correspondait pas à la description de la Classification nationale des professions (CNP) — La recherche faite par l'agent dans la base de données de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) a révélé que le salaire horaire touché par l'appelante ainsi que son salaire annuel étaient inférieurs aux salaires minimums en vigueur — La Cour fédérale a accueilli la demande de contrôle judiciaire au motif que l'agent des visas avait manqué à son obligation d'équité procédurale en faisant défaut d'aviser l'appelante qu'il prévoyait consulter les données comparatives sur le salaire — Cependant, la Cour fédérale a également conclu que si l'agent avait satisfait à l'obligation d'équité procédurale, il aurait pu tenir compte des données comparatives sur les salaires de RHDCC — Il s'agissait de savoir si l'agent des visas pouvait examiner 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 CEC — Il était raisonnable pour l'agent des visas de consulter les données sur les salaires minimal et moyen en usage pour les professions correspondant aux codes CNP applicables — L'art. 87.1 ne permet pas de réfuter la présomption selon laquelle l'agent des visas dispose du pouvoir de prendre en considération tout élément de preuve pertinent*

*Administrative Law — Judicial Review — Standard of Review — Federal Court setting aside visa officer's rejection of appellant's application for permanent residence as member of Canadian experience class (CEC)—Officer finding that appellant not meeting CEC requirements under Immigration and Refugee Protection Regulations, s. 87.1; duties not matching those in National Occupational Classification; hourly wage, annual salary below minimum prevailing rates — Federal Court applying correctness standard to officer's interpretation of s. 87.1, not deciding whether Khan v. Canada (Citizenship and Immigration), Patel v. Canada (Citizenship and Immigration) still "satisfactorily" resolving applicable standard of review in light of post-Dunsmuir v. New Brunswick case law — Issue: applicable standard of review to visa officer's interpretation of Regulations; to assessment of application under Regulations — Visa officer's assessment of CEC applicant's employment, wage data reviewable on standard of reasonableness — Interpretation of enabling legislation reviewable on correctness standard — Unreasonableness as possible standard of review of administrative interpretation of legislation only arising when statutory provision ambiguous, no one interpretation can be said to be "right" — Where court concluding that one interpretation "right", applicable standard that of correctness — Not necessary to determine standard of review here because s. 87.1 not ambiguous — Deference only due to administrative decision makers on questions within their statutory power to decide — As correctness applicable standard herein, not necessary here to determine if post-Dunsmuir case law requiring Court to revisit decisions holding immigration officials not entitled to curial deference on issues of statutory interpretation.*

*dans son évaluation — En vertu du programme de la CEC, le salaire du demandeur n'a pas à être conforme aux salaires en usage à l'échelle locale — L'agent des visas n'a pas vu le faible salaire de l'appelante comme un élément permettant de rejeter la demande, étant donné qu'il a aussi conclu que, dans la lettre de recommandation, la description des fonctions exercées par l'appelante ne correspondait pas au code de la CNP — Les renseignements sur la rémunération de l'appelante au titre de la CEC sont pertinents aux fins d'évaluation — Tenir compte des données sur le salaire ne perturbe pas l'administration du programme de la CEC — Appel rejeté.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de révision — Décision par laquelle la Cour fédérale a annulé la décision d'un agent des visas de refuser la demande de résidence permanente de l'appelante au titre de la catégorie de l'expérience canadienne (CEC) — L'agent est arrivé à la conclusion que l'appelante ne satisfaisait pas aux exigences relatives à la CEC, qui figurent à l'art. 87.1 du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés; la description quant à l'emploi ne correspondait pas à la description de la Classification nationale des professions (CNP); le salaire horaire touché par l'appelante ainsi que son salaire annuel étaient inférieurs aux salaires minimums en vigueur — La Cour fédérale a appliqué la norme de la décision correcte à l'interprétation donnée par l'agent des visas à l'art. 87.1, mais n'a pas déterminé si les arrêts Khan c. Canada (Citoyenneté et Immigration) et Patel c. Canada (Citoyenneté et Immigration) réglaient toujours de façon « satisfaisante » la question de la norme de contrôle applicable, compte tenu de la jurisprudence de la Cour suprême postérieure à l'arrêt Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick — Il s'agissait de savoir quelle était la norme de contrôle applicable à l'interprétation par un agent des visas du Règlement et à son évaluation d'une demande fondée sur ce règlement — L'évaluation par un agent des visas de l'emploi occupé par un demandeur au titre de la CEC et des données sur son salaire est susceptible de contrôle selon la norme de contrôle de la décision raisonnable — L'interprétation par un agent des visas de la loi habilitante est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte — La norme de contrôle du caractère déraisonnable ne peut s'appliquer à l'égard d'une interprétation administrative de la loi que si la disposition légale en question est ambiguë et qu'il n'y a pas une interprétation unique dont on puisse dire qu'elle soit la « bonne » — Si la cour de révision arrive à la conclusion qu'il existe une « bonne » interprétation, la norme de contrôle applicable sera celle de la décision correcte — Il n'était pas nécessaire de se prononcer sur la norme de contrôle applicable en l'espèce parce que l'art. 87.1 n'est pas ambigu — Comme la norme de la décision correcte est la norme de contrôle qui s'applique en l'espèce, il n'était pas nécessaire de déterminer si la jurisprudence postérieure à l'arrêt Dunsmuir imposait à la Cour de revoir les décisions où elle a conclu qu'il n'y a pas lieu de faire preuve de retenue à l'égard des*

This was an appeal from a decision of the Federal Court allowing an application for judicial review to set aside a visa officer's rejection of the appellant's application for permanent residence as a member of the Canadian experience class (CEC).

The appellant, a national of China, worked full-time for a law firm as an administrative assistant and a translator/interpreter for the firm's Chinese clients. The visa officer found that the appellant had not met the CEC requirements set out in section 87.1 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* (Regulations). The officer also found that the appellant's work duties did not match those in the National Occupational Classification (NOC) Code 1242 (legal secretaries), and that a search of the Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) database of local average and minimum wage rates revealed that the appellant's hourly wage and annual salary were below the minimum prevailing local wage rate and annual salary for legal secretaries and translators/interpreters (NOC Code 5125). The Federal Court allowed the application for judicial review on the ground that the visa officer had breached the duty of procedural fairness by failing to inform the appellant that he proposed to consult comparator wage data. The Federal Court also held that if the officer had observed the duty of procedural fairness it would have been open to him to take into account HRSDC comparator wage data as an indicator of whether the employment duties performed by the appellant were consistent with those in the relevant NOC codes.

More specifically, the Federal Court held that the significant disparity between the appellant's wages and the prevailing local minimum wage for legal secretaries and translators/interpreters was relevant in determining whether the appellant was performing the duties of those occupations. The Federal Court also held that the officer was authorized under the Regulations to take wages into account when deciding if a CEC applicant's employment duties were within the applicable NOC code. On the standard of review, the Federal Court applied the correctness standard to the officer's interpretation of section 87.1, without deciding whether *Khan v. Canada (Citizenship and Immigration)* and *Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)* should still be regarded as having "satisfactorily" resolved the applicable

*décisions des responsables de l'immigration sur les questions d'interprétation de la loi.*

Il s'agissait d'un appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale d'accueillir une demande de contrôle judiciaire cherchant à faire annuler la décision d'un agent des visas de refuser la demande de résidence permanente de l'appelante au titre de la catégorie de l'expérience canadienne (CEC).

L'appelante, une ressortissante chinoise, a travaillé à temps plein pour un cabinet d'avocats, où elle exerçait des fonctions d'adjointe administrative et effectuait des travaux de traduction et d'interprétation à l'intention de la clientèle chinoise. L'agent des visas est arrivé à la conclusion que l'appelante n'avait pas satisfait aux exigences relatives à la CEC énoncées à l'article 87.1 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (le Règlement). L'agent a également jugé que les fonctions exercées par l'appelante ne correspondaient pas suffisamment à celles figurant au code 1242 de la Classification nationale des professions (CNP) (secrétaires juridiques) et sa recherche sur les salaires minimal et moyen à l'échelle locale pour une secrétaire juridique et pour un traducteur et interprète (code CNP 5125) dans la base de données de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) a révélé que le salaire horaire touché par l'appelante ainsi que son salaire annuel étaient inférieurs aux salaires minimal et annuel en vigueur à l'échelle locale pour ces professions. La Cour fédérale a accueilli la demande de contrôle judiciaire au motif que l'agent des visas avait manqué à son obligation d'équité procédurale en faisant défaut d'aviser l'appelante qu'il prévoyait consulter les données comparatives sur le salaire. La Cour fédérale a également conclu que, si l'agent avait satisfait à l'obligation d'équité procédurale, il aurait pu tenir compte des données comparatives sur les salaires de RHDC afin de déterminer si les fonctions exercées par l'appelante correspondaient à celles décrites au titre des codes pertinents de la CNP.

En particulier, la Cour fédérale a affirmé que l'écart important entre le salaire de l'appelante et le salaire minimal en usage à l'échelle locale pour les secrétaires juridiques et les traducteurs et interprètes était pertinent pour trancher la question de savoir si l'appelante s'acquittait en fait des tâches associées à ces professions. La Cour fédérale a également conclu que le Règlement autorisait l'agent des visas à tenir compte du salaire pour déterminer si les fonctions exercées par un demandeur au titre de la CEC correspondaient au code CNP applicable. Quant à la norme de contrôle, la Cour fédérale a appliqué la norme de la décision correcte à l'interprétation donnée par l'agent des visas à l'article 87.1, mais n'a pas déterminé si les arrêts *Khan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)* et *Patel c. Canada (Citoyenneté et*

standard of review issue in light of the Supreme Court's post-*Dunsmuir v. New Brunswick* case law.

The issues were whether a visa officer may consider comparator salary data when assessing the nature of the work experience of an applicant who wishes to qualify as a member of the CEC; and what standard of review is applicable to a visa officer's interpretation of the Regulations, and to the officer's assessment of an application under the Regulations.

*Held*, the appeal should be dismissed.

A visa officer's refusal of an application for permanent residence on the ground that an applicant's employment was not consistent with an occupation in an NOC Code of the required skill level, and whether comparator wage data are factually relevant to determining if an applicant was employed in the NOC occupation are both reviewable on the standard of reasonableness. A visa officer's interpretation of the enabling legislation is reviewable on the correctness standard. The Supreme Court decision in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, wherein it was held that the Minister's interpretation of the *Immigration and Refugee Protection Act* is reviewable on the reasonableness standard, might have strengthened the Federal Court's doubts as to whether, in a post-*Dunsmuir* world, *Khan* and *Patel* still satisfactorily decide that visa officers' interpretations of the statutory provisions they administer are reviewable for correctness. Unreasonableness as a possible standard of review of an administrative interpretation of legislation only arises when the statutory provision in question is ambiguous and "[t]here is no one interpretation which can be said to be 'right'". Hence, if a reviewing court concludes that one interpretation is "right" correctness is the standard of review. It was not necessary to determine the standard of review in this case because section 87.1 is not ambiguous. It was also noted that deference is only due to administrative decision makers on questions within their statutory power to decide. Because correctness was the applicable standard of review in this case, it was not necessary to decide if post-*Dunsmuir* case law, including *Agraira*, required the Court to revisit its decisions holding that immigration officials are not entitled to curial deference on issues of statutory interpretation.

*Immigration*) réglait toujours de façon « satisfaisante » la question de la norme de contrôle applicable, compte tenu de la jurisprudence de la Cour suprême postérieure à l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*.

Il s'agissait de savoir si un agent des visas peut examiner les données comparatives sur les salaires pour évaluer une demande faite au titre de la CEC et 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.

*Arrêt* : l'appel doit être rejeté.

La décision d'un agent des visas de refuser une demande de résidence permanente parce que l'emploi du demandeur ne correspond pas à une profession appartenant au niveau de compétence requis de la CNP et la question de savoir si des données comparatives sur les salaires sont pertinentes quant aux faits pour déterminer si un demandeur occupe la profession de la CNP sont soumises à la norme de contrôle de la décision raisonnable. L'interprétation par un agent des visas de la loi habilitante est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte. La décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, dans lequel la Cour a statué que l'interprétation par le ministre de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* était susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable, aurait pu renforcer ses doutes quant à savoir s'il convient toujours, dans un monde post *Dunsmuir*, de considérer que les arrêts *Khan* et *Patel* ont établi de façon satisfaisante que l'interprétation par les agents des visas des dispositions légales qu'ils sont tenus d'appliquer est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte. La norme de contrôle du caractère déraisonnable ne peut s'appliquer à l'égard d'une interprétation administrative de la loi que si la disposition légale en question est ambiguë et qu'« il n'y a pas une interprétation unique dont on puisse dire qu'elle soit la "bonne" ». Partant, si la cour de révision arrive à la conclusion qu'il existe une « bonne » interprétation, la norme de contrôle applicable sera celle de la décision correcte. Il n'était pas nécessaire de se prononcer sur la norme de contrôle applicable en l'espèce parce que l'article 87.1 n'est pas ambigu. On a également noté qu'il n'y a lieu de faire preuve de déférence à l'égard des décideurs administratifs qu'en ce qui touche les questions qui relèvent de leur compétence. Puisque la norme de la décision correcte était la norme de contrôle qui s'appliquait en l'espèce, il n'était pas nécessaire pour trancher le présent appel de déterminer si la jurisprudence postérieure à l'arrêt *Dunsmuir*, y compris l'arrêt *Agraira*, imposait à la Cour de revoir les décisions où elle a conclu qu'il n'y a pas lieu de faire preuve de retenue à l'égard des décisions des responsables de l'immigration sur les questions d'interprétation de la loi.

It was not clear from the appellant's reference letter that her employment duties fell within the applicable NOC codes. Accordingly, it was reasonable for the officer to consult the extensive prevailing minimum and average wage data for these occupations compiled by HRSDC. The Regulations did not preclude the officer from undertaking this comparison. Considered alone, section 87.1 of the Regulations does not rebut the presumption that visa officers have the implied power to consider any evidence relevant to determining whether an applicant meets the skilled work experience requirement. It is not a statutory condition to the grant of a visa under the CEC program that an applicant's wages must be consistent with the prevailing local wage rates for the occupation in which the applicant is being assessed. The officer did not treat the appellant's low salary as a disqualification in itself, because he also found that the description of her duties in the letter of reference was not consistent with NOC Code 1242. The requirement in the CEC application process for an employer to provide an applicant's wage information may be some indication that wages are relevant to a determination of whether an applicant has satisfied the Canadian work requirement. Permitting visa officers merely to take wage data into account when assessing a CEC applicant's work experience would not disrupt the fair and effective administration of the program as to warrant reading into the Regulations a limit on the power of visa officers to take relevant evidence into account.

La lettre de recommandation ne permettait pas d'établir clairement que les tâches professionnelles confiées à l'appelante correspondaient aux codes CNP applicables. De ce fait, il était raisonnable pour l'agent de consulter les données exhaustives sur les salaires minimal et moyen en usage pour ces professions compilées par RHDC. Le Règlement n'interdisait pas à l'agent d'effectuer une telle comparaison. L'article 87.1 ne permet donc pas, à lui seul, de réputer la présomption selon laquelle l'agent des visas dispose implicitement du pouvoir de prendre en considération tout élément de preuve pertinent pour décider si un demandeur satisfait à l'exigence relative à l'expérience de travail qualifié. La loi n'assujettit pas l'octroi d'un visa au titre du programme de la CEC à la condition que le salaire du demandeur soit conforme aux salaires en usage à l'échelle locale pour la profession qui fait l'objet de l'évaluation. L'agent des visas n'a pas vu le faible salaire de l'appelante comme un élément permettant à lui seul de rejeter la demande, étant donné qu'il a aussi conclu que, dans la lettre de recommandation, la description des fonctions exercées par l'appelante ne correspondait pas au code 1242 de la CNP. Le fait que le processus de demande au titre de la CEC impose à l'employeur l'obligation de fournir des renseignements sur la rémunération d'un demandeur porte à croire que la rémunération est utile pour déterminer si le demandeur satisfait à l'exigence relative à l'expérience de travail au Canada. Le simple fait de permettre aux agents des visas de tenir compte des données sur le salaire lors de l'évaluation de l'expérience professionnelle d'un demandeur au titre de la CEC ne perturberait pas l'administration équitable et efficace du programme à un point qui rendrait nécessaire d'interpréter le Règlement comme s'il limitait le pouvoir de l'agent des visas de tenir compte d'éléments de preuve pertinents.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 34(2), 74(d).  
*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, ss. 82(2)(c)(ii)(C), 87.1, 203(3)(d).

#### CASES CITED

##### CONSIDERED:

*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; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227, (1979), 25 N.B.R. (2d) 227.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 34(2), 74d).  
*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 82(2)c)(ii)(C), 87.1, 203(3)d).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*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; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, (1979), 25 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 227.

## REFERRED TO:

*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Takeda Canada Inc. v. Canada (Health)*, 2013 FCA 13, [2014] 3 F.C.R. 70; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Laseur*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504; *Covarrubias v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 365, [2007] 3 F.C.R. 169; *Shpati v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2011 FCA 286, [2012] 2 F.C.R. 133; *David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Ocean)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 155.

APPEAL from a decision of the Federal Court (2013 FC 147, [2014] 3 F.C.R. 373) allowing an application for judicial review to set aside a visa officer's rejection of the appellant's application for permanent residence as a member of the Canadian experience class. Appeal dismissed.

## APPEARANCES

*Mario D. Bellissimo* and *Erin C. Roth* for appellant.

*Lorne McClenaghan* and *Prathima Prashad* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

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

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

[1] EVANS J.A.: Foreign nationals who are in Canada on a temporary basis may apply for permanent residence as a member of the Canadian experience class (CEC). Applicants must satisfy a visa officer that, among other things, they have had at least 12 months work experience in Canada in the preceding 24 months. The program is limited to those who have worked in occupations requiring a relatively high level of skill.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Takeda Canada Inc. c. Canada (Santé)*, 2013 CAF 13, [2014] 3 R.C.F. 70; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Laseur*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504; *Covarrubias c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 365, [2007] 3 R.C.F. 169; *Shpati c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2011 CAF 286, [2012] 2 R.C.F. 133; *Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 155.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2013 CF 147, [2014] 3 R.C.F. 373) qui a accueilli une demande de contrôle judiciaire cherchant à faire annuler la décision d'un agent des visas de refuser la demande de résidence permanente de l'appelante au titre de la catégorie de l'expérience canadienne. Appel rejeté.

## ONT COMPARU

*Mario D. Bellissimo* et *Erin C. Roth* pour l'appelante.

*Lorne McClenaghan* et *Prathima Prashad* pour l'intimé.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Bellissimo Law Group*, Toronto, pour l'appelante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

[1] LE JUGE EVANS, J.C.A. : Les ressortissants étrangers qui sont au Canada de façon temporaire peuvent présenter une demande de résidence permanente au titre de la catégorie de l'expérience canadienne (CEC). Les demandeurs doivent convaincre un agent des visas qu'ils ont, entre autres, accumulé un minimum de 12 mois d'expérience de travail au Canada au cours des 24 derniers mois. Le programme s'adresse uniquement aux personnes qui occupent un emploi exigeant un niveau relativement élevé de compétence.

[2] The principal issue raised in this case concerns the evidence that a visa officer may consider in determining if a CEC applicant meets the Canadian work experience requirement. In particular, when deciding whether an applicant was employed to perform duties of the requisite level of skill, may the officer take into account the fact that the applicant's wages are below those prevailing for the occupation in which the applicant was assessed?

[3] This is an appeal from a decision of the Federal Court [2013 FC 147, [2014] 3 F.C.R. 373] in which Justice Gleason (Judge) allowed an application for judicial review by Qin Qin, a national of China, to set aside an officer's rejection of her application for permanent residence as a member of the CEC. The officer found that Ms. Qin had not demonstrated that she met the Canadian work experience requirement set out in section 87.1 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (Regulations).

[4] The visa officer based his decision in part on the disparity between Ms. Qin's wages and the relatively higher minimum wage rates prevailing locally for legal secretaries and translators/interpreters, the occupational categories in which her application was assessed. In addition, the description of Ms. Qin's job provided by her employer did not match the duties of legal secretaries as described in the National Occupational Classification (NOC).

[5] In a decision reported as *Qin v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 147, the Judge allowed the application for judicial review on the ground that the visa officer had breached the duty of procedural fairness. He had failed to inform Ms. Qin that he proposed to consult comparator wage data compiled by Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) as an indicator of whether her employment duties were consistent with those of legal secretaries, and to give her an opportunity to respond. In this appeal,

[2] La principale question soulevée en l'espèce porte sur les éléments de preuve dont un agent des visas peut tenir compte pour déterminer si un demandeur au titre de la CEC satisfait à l'exigence relative à l'expérience de travail au Canada. Plus particulièrement, pour déterminer si un demandeur exerçait des fonctions qui correspondent au niveau de compétence requis, l'agent peut-il tenir compte du fait que le demandeur touchait un salaire inférieur au salaire en usage pour la profession au titre de laquelle il est évalué?

[3] La Cour est saisie de l'appel d'une décision [2013 CF 147, [2014] 3 R.C.F. 373] par laquelle la juge Gleason de la Cour fédérale (la juge) a accueilli la demande de contrôle judiciaire présentée par Qin Qin, une ressortissante chinoise, qui cherchait à faire annuler la décision d'un agent de refuser sa demande de résidence permanente au titre de la CEC. L'agent était arrivé à la conclusion que M<sup>me</sup> Qin n'avait pas démontré qu'elle satisfaisait à l'exigence relative à l'expérience de travail au Canada, qui figure à l'article 87.1 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement).

[4] La décision de l'agent des visas reposait en partie sur l'écart entre le salaire de M<sup>me</sup> Qin et le salaire minimal relativement supérieur en vigueur à l'échelle locale pour les secrétaires juridiques et les traducteurs et interprètes, c'est-à-dire les catégories professionnelles au titre desquelles la demande de M<sup>me</sup> Qin était évaluée. De plus, la description fournie par l'employeur quant à l'emploi occupé par M<sup>me</sup> Qin ne correspondait pas à la description de la Classification nationale des professions (CNP) quant aux fonctions exercées par une secrétaire juridique.

[5] Dans la décision *Qin c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 147, la juge a accueilli la demande de contrôle judiciaire au motif que l'agent des visas avait manqué à son obligation d'équité procédurale. L'agent n'avait pas avisé M<sup>me</sup> Qin qu'il prévoyait consulter les données comparatives sur le salaire compilées par Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) afin de déterminer si les fonctions qu'elle exerçait correspondaient à celles d'une secrétaire juridique, et il ne lui avait pas donné la

the Minister of Citizenship and Immigration does not challenge the Judge's finding of procedural unfairness.

[6] The Judge remitted Ms. Qin's application for a permanent resident visa as a member of the CEC for redetermination by a different officer. She left it to that officer to decide if Ms. Qin met the Canadian work experience requirement on the basis of the NOC codes for translators, terminologists and interpreters (translators/interpreters) or legal secretaries.

[7] The Judge also held that if the officer had observed the duty of procedural fairness it would have been open to him to take into account HRSDC comparator wage data as an indicator of whether the employment duties performed by Ms. Qin were consistent with those in the relevant NOC codes.

[8] The Judge certified the following two questions of general importance under paragraph 74(d) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA):

Question 1:

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?

Question 2:

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?

[9] The parties agree that Ms. Qin's CEC application must be redetermined by another visa officer because of the breach of procedural fairness. However, it is clear from the Judge's reasons that her order implicitly

possibilité d'y répondre. Dans le présent appel, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ne conteste pas la conclusion de la juge au sujet du manquement à l'équité procédurale.

[6] La juge a renvoyé la demande de visa de résidente permanente de M<sup>me</sup> Qin au titre de la CEC en vue d'un nouvel examen par un autre agent. Elle a laissé à cet agent le soin de décider si M<sup>me</sup> Qin satisfaisait à l'exigence relative à l'expérience de travail au Canada correspondant aux codes de la CNP pour les traducteurs, terminologues et interprètes (traducteurs et interprètes) ou pour les secrétaires juridiques.

[7] La juge a également conclu que, si l'agent avait satisfait à l'obligation d'équité procédurale, il aurait pu tenir compte des données comparatives sur les salaires de RHDCC afin de déterminer si les fonctions exercées par M<sup>me</sup> Qin correspondaient à celles décrites au titre des codes pertinents de la CNP.

[8] La juge a certifié les deux questions de portée générale suivantes en application de l'alinéa 74d) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIRP) :

Question 1 :

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?

Question 2 :

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?

[9] Les parties conviennent que la demande de M<sup>me</sup> Qin au titre de la CEC doit être examinée à nouveau par un autre agent des visas en raison du manquement à l'équité procédurale. Cependant, il ressort clairement

permits the officer redetermining Ms. Qin's visa application to take comparator wage data into account. Hence, the questions of general importance certified by the Judge respecting the interpretation of section 87.1, and the standard of review applicable to the visa officer's implicit interpretation of it, were properly certified under paragraph 74(d).

[10] Strictly, however, the second part of the second certified question, namely, the standard of review to be applied to a visa officer's assessment of a CEC application, does not arise for decision in this appeal. The officer's refusal of Ms. Qin's application has been set aside on procedural grounds. The standard of review applicable to the assessment of the application will only arise after it has been redetermined. Nonetheless, because the other questions were properly certified, I propose to answer it.

#### Factual Background

[11] Ms. Qin has been in Canada since 2002. After graduating from York University in 2009 with a Bachelor of Arts degree she obtained a three-year temporary resident permit that enabled her to take employment. In 2010 she started to work full-time for a small Toronto law firm, K D Associates, as an administrative assistant, and a translator/interpreter for the firm's Chinese clients.

[12] Subparagraph 87.1(2)(a)(i) of the Regulations provides that, in order to qualify for permanent residence as a member of the CEC, an applicant's Canadian work experience must be in one or more of the occupations of Skill Type 0 Management Occupations or Skill Level A or B in the NOC matrix. These occupations are relatively highly skilled and include translators/interpreters (NOC Code 5125) and legal secretaries (NOC Code 1242). The NOC sets out a range of tasks that comprise listed occupations, but does not include any wage information.

des motifs de la juge que l'ordonnance qu'elle a prononcée permet implicitement à cet autre agent de tenir compte des données comparatives sur les salaires. Par conséquent, les questions de portée générale certifiées par la juge en ce qui a trait à l'interprétation de l'article 87.1 et à la norme de contrôle applicable à l'interprétation implicite de cette disposition par l'agent des visas sont dûment certifiées en vertu de l'alinéa 74d).

[10] À proprement parler, cependant, la deuxième partie de la deuxième question certifiée, qui porte sur la norme de contrôle applicable à l'évaluation d'une demande faite au titre de la CEC par un agent des visas, n'a pas à être tranchée dans le présent appel. La décision de l'agent de refuser la demande de M<sup>me</sup> Qin a été annulée pour des motifs d'ordre procédural. La question de la norme de contrôle applicable à l'évaluation de la demande ne se posera qu'après que l'affaire aura été réexaminée. Malgré tout, et en raison du fait que les autres questions ont été dûment certifiées, j'ai l'intention de répondre à cette question.

#### Le contexte factuel

[11] M<sup>me</sup> Qin est au Canada depuis 2002. Après avoir obtenu un baccalauréat ès arts de l'Université York en 2009, elle s'est vu accorder un permis de résidence temporaire d'une durée de trois ans qui lui permettait de travailler. En 2010, elle a commencé à travailler à temps plein pour un petit cabinet d'avocats de Toronto, K D Associates, où elle exerçait des fonctions d'adjointe administrative et effectuait des travaux de traduction et d'interprétation à l'intention de la clientèle chinoise.

[12] Le sous-alinéa 87.1(2)a(i) du Règlement dispose que, pour être admis comme résident permanent au titre de la CEC, le demandeur doit avoir accumulé au Canada une expérience de travail dans au moins une des professions appartenant au genre de compétence 0 Gestion ou niveaux de compétences A ou B de la matrice de la CNP. Ces professions correspondent à un niveau de compétence relativement élevé, et comprennent celles de traducteur et interprète (code CNP 5125) et de secrétaire juridique (code CNP 1242). La CNP dresse une liste de tâches qui sont associées

[13] K D Associates provided a letter of reference, dated September 20, 2011, in support of Ms. Qin's application for permanent residence in Canada. The letter stated that she was employed by the firm as a legal secretary/translator, described her duties, and stated her hourly wage rate and annual salary.

[14] In October 2011, more than a year after she had started working for K D Associates, Ms. Qin applied for permanent resident status as a member of the CEC. She requested an assessment of her application on the basis that she had been employed full-time for more than 12 months as a legal secretary and translator/interpreter.

[15] The officer was not satisfied that the reference letter's statement of Ms. Qin's work duties adequately matched those contained in NOC Code 1242 (legal secretaries). His search of the HRSDC database of local average and minimum wage rates for legal secretaries, and translators/interpreters (NOC Code 5125) revealed that Ms. Qin's hourly wage and annual salary were below the minimum prevailing local wage rate and annual salary for these occupations.

[16] A letter from Citizenship and Immigration Canada, dated March 12, 2012, advised Ms. Qin that her application had been rejected. The reasons given for the decision were that she had not met the skilled work experience requirement because her salary was not consistent with NOC Codes 5125 or 1242, and the employment duties listed in the letter of reference were not consistent with NOC Code 1242.

#### Federal Court's Decision

[17] I need only describe the two elements of the Judge's decision that are in contention in this appeal.

aux professions mentionnées, mais elle ne fournit aucun renseignement sur les salaires.

[13] K D Associates a fourni une lettre de recommandation, datée du 20 septembre 2011, à l'appui de la demande de résidence permanente au Canada de M<sup>me</sup> Qin. La lettre précisait que M<sup>me</sup> Qin était au service du cabinet en tant que secrétaire juridique et traductrice, décrivait les tâches confiées à M<sup>me</sup> Qin et indiquait son taux de salaire horaire ainsi que son salaire annuel.

[14] En octobre 2011, soit plus d'un an après avoir commencé à travailler pour K D Associates, M<sup>me</sup> Qin a présenté une demande de résidence permanente au titre de la CEC. Elle a demandé que l'on évalue sa demande en se basant sur le poste de secrétaire juridique et de traductrice et interprète qu'elle occupait à temps plein depuis plus de 12 mois.

[15] L'agent a jugé que les fonctions exercées par M<sup>me</sup> Qin, lesquelles étaient décrites dans la lettre de recommandation, ne correspondaient pas suffisamment à celles figurant au code 1242 de la CNP (secrétaires juridiques). Sa recherche sur les salaires minimal et moyen à l'échelle locale pour une secrétaire juridique et pour un traducteur et interprète (code CNP 5125) dans la base de données de RHDCC a révélé que le salaire horaire touché par M<sup>me</sup> Qin ainsi que son salaire annuel étaient inférieurs aux salaires minimal et moyen en vigueur à l'échelle locale pour ces professions.

[16] Une lettre de Citoyenneté et Immigration Canada du 12 mars 2012 informait M<sup>me</sup> Qin que sa demande avait été refusée. Les raisons avancées pour justifier la décision étaient que M<sup>me</sup> Qin ne respectait pas l'exigence relative à l'expérience de travail qualifié, car son salaire n'était pas conforme aux codes 5125 ou 1242 de la CNP, et que les tâches décrites dans la lettre de recommandation ne correspondaient pas non plus au code CNP 1242.

#### La décision de la Cour fédérale

[17] Je me bornerai à décrire les deux éléments de la décision de la juge qui sont en litige dans le présent appel.

[18] The first is the standard of review applicable to the officer's interpretation of the Regulations. The second is whether a visa officer may compare a CEC applicant's wages with prevailing local wage rates for the occupational categories in which the applicant was assessed as an aid to determining if the applicant has satisfied the Canadian work experience requirement in section 87.1 of the Regulations. This issue has two parts. First, is comparator salary level factually relevant to whether applicants have performed the employment duties of the NOC codes in which they are assessed? Second, if it is, does the visa officer have the legal authority to take it into account?

[19] On the standard of review, the Judge noted that decisions of this Court (*Khan v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 339, [2013] 3 F.C.R. 463 (*Khan*), and *Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 187, [2013] 1 F.C.R. 340 (*Patel*)) had applied the correctness standard to visa officers' interpretations of provisions in the Regulations relating to the work study program and educational requirements.

[20] However, the Judge also stated (at paragraph 10) that the Supreme Court of Canada had interpreted *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), as deciding that reasonableness is the standard of review presumptively applicable to a tribunal's interpretation of its home statute: see, in particular, *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paragraph 39.

[21] The Judge asked herself (at paragraph 16) whether *Khan* and *Patel* should still be regarded as having "satisfactorily" resolved the applicable standard of review issue in light of the Supreme Court's post-*Dunsmuir* jurisprudence. Without deciding this question, she applied the correctness standard because *Khan* and *Patel* were directly on point: at paragraph 13. Moreover, she added, nothing turned on it because the

[18] Le premier élément est la norme de contrôle applicable à l'interprétation du Règlement par l'agent des visas. Le second élément est de savoir si l'agent des visas peut comparer le salaire d'un demandeur au titre de la CEC et le salaire en usage à l'échelle locale pour les catégories professionnelles visées par la demande afin de déterminer si le demandeur satisfait à l'exigence relative à l'expérience de travail au Canada prévue à l'article 87.1 du Règlement. Cette question se divise en deux parties. Il faut d'abord déterminer s'il est pertinent, sur le plan factuel, de comparer les salaires pour décider si le demandeur a exercé les fonctions associées au code CNP au titre duquel sa demande est évaluée. Dans l'affirmative, il s'agit ensuite de savoir si l'agent des visas a le pouvoir légal de tenir compte de ces renseignements.

[19] S'agissant de la norme de contrôle applicable, la juge a observé que dans les arrêts *Khan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 339, [2013] 3 R.C.F. 463 (*Khan*), et *Patel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 187, [2013] 1 R.C.F. 340 (*Patel*), la Cour avait appliqué la norme de la décision correcte à l'interprétation donnée par les agents des visas aux dispositions du Règlement portant sur le programme travail-études et les exigences scolaires.

[20] Cependant, la juge a déclaré (au paragraphe 10) que la Cour suprême du Canada avait donné de l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*) une interprétation selon laquelle la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle qui est présumée s'appliquer à l'interprétation de sa loi constitutive par un tribunal : voir, en particulier, *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, au paragraphe 39.

[21] La juge s'est demandée (au paragraphe 16) s'il fallait toujours considérer que les arrêts *Khan* et *Patel* réglaient de façon « satisfaisante » la question de la norme de contrôle applicable, compte tenu de la jurisprudence de la Cour suprême postérieure à l'arrêt *Dunsmuir*. Sans se prononcer sur cette question, elle a appliqué la norme de la décision correcte, parce que les arrêts *Khan* et *Patel* étaient directement pertinents : au

officer's interpretation of the legislation satisfied both standards.

[22] On the substantive issue, the Judge stated that the significant disparity between Ms. Qin's wages and the prevailing local minimum wage for legal secretaries and translators/interpreters was relevant to determining the largely factual question of whether she was in fact performing the duties of these occupations as described in the applicable NOC codes. The Judge also held that the visa officer had the legal authority under the Regulations to take wages into account when deciding if a CEC applicant's employment duties were within the applicable NOC code.

#### Statutory Framework

[23] I set out below the material provisions of section 87.1 of the Regulations that were in force at the time relevant to this appeal:

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

paragraphe 13. Qui plus est, a-t-elle ajouté, la question ne prêtait pas à conséquence puisque l'interprétation de l'agent des visas satisfaisait aux deux normes.

[22] Sur la question de fond, la juge a affirmé que l'écart important entre le salaire de M<sup>me</sup> Qin et le salaire minimal en usage à l'échelle locale pour les secrétaires juridiques et les traducteurs et interprètes était pertinent pour trancher la question principalement factuelle de savoir si M<sup>me</sup> Qin s'acquittait en fait des tâches associées à ces professions telles qu'elles sont décrites dans les codes de la CNP. La juge a également conclu que le Règlement conférait à l'agent des visas le pouvoir de tenir compte du salaire pour déterminer si les fonctions exercées par un demandeur au titre de la CEC correspondaient au code CNP applicable.

#### Cadre légal

[23] Je reproduis ci-dessous les dispositions pertinentes de l'article 87.1 du Règlement qui étaient en vigueur à l'époque visée par le présent appel :

##### *Catégorie de l'expérience canadienne*

**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. Catégorie

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

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 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 [...] [Non souligné dans l'original.]

Issues and Analysis(i) *Standard of Review*

[24] As I have already noted, the standard of review of the visa officer's assessment of Ms. Qin's application does not strictly arise in this appeal because his decision has been set aside for procedural unfairness. However, since other questions have been properly certified and the issue is not in dispute between the parties, I can deal with it briefly.

[25] A visa officer's refusal of an application for permanent residence on the ground that an applicant's employment was not consistent with an occupation in an NOC code of the required skill level is a question of mixed fact and law at the factual end of the spectrum. Accordingly, it is reviewable on the standard of reasonableness: *Dunsmuir*, at paragraph 53.

[26] Whether comparator wage data are factually relevant to determining if an applicant was employed in the NOC occupation in which she was assessed is a question of fact. Hence, it, too, is reviewable on the reasonableness standard: *Dunsmuir*, at paragraph 53.

[27] The more contentious issue is whether the standard of correctness or reasonableness is applicable to a review of visa officers' interpretations of the Regulations. The question of interpretation at issue is whether section 87.1 of the Regulations permits officers to consult HRSDC prevailing wage data as an aid to determining if a CEC applicant was performing employment duties that correspond to those of the NOC code in which she or he was assessed.

[28] This Court has recently reaffirmed in *obiter dicta* that a visa officer's interpretation of the enabling legislation is reviewable on the correctness standard: *Takeda*

Questions en litige et analysei) *La norme de contrôle*

[24] Comme je l'ai déjà mentionné, la question de la norme de contrôle applicable à l'évaluation de la demande de M<sup>me</sup> Qin par l'agent des visas ne se pose pas vraiment dans le présent appel, parce que la décision de l'agent a été annulée pour des raisons d'iniquité procédurale. Cependant, puisque d'autres questions ont été dûment certifiées et que la question de la norme n'oppose pas les parties, je me permets de l'aborder brièvement.

[25] La décision d'un agent des visas de refuser une demande de résidence permanente parce que l'emploi du demandeur ne correspond pas à une profession appartenant au niveau de compétence requis de la CNP constitue une question mixte de fait et de droit qui se trouve à l'extrémité factuelle du registre. Elle est donc susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable : *Dunsmuir*, au paragraphe 53.

[26] La question de savoir si des données comparatives sur les salaires sont pertinentes quant aux faits pour déterminer si un demandeur occupe la profession de la CNP en fonction de laquelle il est évalué est une question factuelle. Elle est donc également soumise à la norme de contrôle de la décision raisonnable : *Dunsmuir*, au paragraphe 53.

[27] La question plus litigieuse consiste à savoir si c'est la norme de la décision raisonnable ou la norme de la décision correcte qui s'applique au contrôle de l'interprétation du Règlement par un agent des visas. La question d'interprétation soulevée en l'espèce est celle de savoir si l'article 87.1 du Règlement permet aux agents de consulter les données de RHDCC sur les salaires en usage afin de déterminer si un demandeur au titre de la CEC exerçait les fonctions qui correspondent à celles associées au code CNP en fonction duquel il est évalué.

[28] La Cour a récemment réaffirmé dans une opinion incidente que l'interprétation par un agent des visas de la loi habilitante est susceptible de contrôle selon la

*Canada Inc. v. Canada (Health)*, 2013 FCA 13, [2014] 3 F.C.R. 70, at paragraph 116 (*per Dawson J.A.*).

[29] After the Judge rendered her decision in the present proceeding, the Supreme Court of Canada held in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559 (*Agraira*) that a Minister's implied interpretation of the term "national interest" in IRPA, subsection 34(2) is reviewable on the reasonableness standard. Thus, the Court reasoned, when a Minister's decision made under that provision is challenged on the basis of the legal relevance of the factors taken into account, a reviewing court may only set the decision aside if it can be inferred from those factors that the Minister had proceeded on the basis of an unreasonable interpretation of "national interest".

[30] Had it been available to her, *Agraira* might have strengthened the Judge's doubts as to whether, in a post-*Dunsmuir* world, *Khan* and *Patel* should any longer be regarded as having satisfactorily decided that visa officers' interpretations of the statutory provisions that they administer are reviewable for correctness.

[31] For the reasons that I develop below, section 87.1 of the Regulations clearly authorizes a visa officer to take comparator wage information into account when assessing whether a CEC applicant's employment duties match those described in the relevant NOC code so as to satisfy the Canadian work experience requirement. Since the interpretation of section 87.1 implicit in the visa officer's consideration of the wage information in his assessment of Ms. Qin's visa application is correct it cannot be unreasonable.

[32] Indeed, unreasonableness as a possible standard of review of an administrative interpretation of legislation only arises when the statutory provision in question is ambiguous and "[t]here is no one interpretation which

norme de la décision correcte : *Takeda Canada Inc. c. Canada (Santé)*, 2013 CAF 13, [2014] 3 R.C.F. 70, au paragraphe 116 (la juge Dawson).

[29] Après que la juge eut rendu sa décision dans la présente instance, la Cour suprême du Canada a conclu, dans l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559 (*Agraira*), que l'interprétation implicite par le ministre du terme « intérêt national » tel qu'il apparaît au paragraphe 34(2) de la LIPR était susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Ainsi, a expliqué la Cour, si la décision prise par le ministre en application de cette disposition est contestée à cause de la pertinence juridique des facteurs pris en considération, la cour de révision ne peut annuler la décision que si elle peut inférer des facteurs en question que le ministre s'est fondé sur une interprétation du terme « intérêt national » qui n'est pas raisonnable.

[30] Si la juge y avait eu accès, l'arrêt *Agraira* aurait pu renforcer ses doutes quant à savoir s'il convient toujours, dans un monde post-*Dunsmuir*, de considérer que les arrêts *Khan* et *Patel* ont établi de façon satisfaisante que l'interprétation par les agents des visas des dispositions légales qu'ils sont tenus d'appliquer est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte.

[31] Pour les motifs exposés ci-dessous, l'article 87.1 du Règlement autorise clairement l'agent des visas à tenir compte de données comparatives sur les salaires lorsqu'il décide si les tâches confiées à un demandeur au titre de la CEC correspondent à celles que l'on décrit au code CNP pertinent et si le demandeur satisfait ainsi à l'exigence relative à l'expérience de travail au Canada. L'interprétation implicite que l'agent des visas a faite de l'article 87.1 en tenant compte des renseignements sur les salaires lors de son évaluation de la demande de visa de M<sup>me</sup> Qin est correcte, et elle ne saurait donc être déraisonnable.

[32] En fait, la norme de contrôle du caractère déraisonnable ne peut s'appliquer à l'égard d'une interprétation administrative de la loi que si la disposition légale en question est ambiguë et qu'« il n'y a pas

can be said to be ‘right’’: *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227, at page 237.

[33] Hence, if a reviewing court concludes that one interpretation is “right”, after conducting a textual, contextual, and purposive interpretative analysis of the legislation, and giving careful and respectful consideration to the tribunal’s reasons, correctness is the standard of review. In these circumstances, if a tribunal has interpreted the statute in some other way, the court may intervene to ensure administrative compliance with the legislature’s clearly expressed intention. The rule of law requires nothing less.

[34] Although not necessary to determine the standard of review in this case because section 87.1 is not ambiguous, I would also note that deference is only due to administrative decision makers on questions within their statutory power to decide. Adjudicative tribunals, such as labour relations boards, human rights tribunals, and professional disciplinary bodies, normally have express or implied statutory authority to decide any questions of law or fact necessary to dispose of a matter properly before them.

[35] However, not all those entrusted with the exercise of statutory power necessarily have the delegated power to decide questions of law, including the interpretation of their enabling statute. Of course, from time to time all statutory delegates may have to form an opinion on whether the law permits them to take some particular administrative action, including enacting subordinate legislation. But this is not the same as a statutory power to decide definitively the meaning of a provision in an enabling statute, subject only to judicial review on the presumptive standard of reasonableness.

une interprétation unique dont on puisse dire qu’elle soit la “bonne” » : *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, à la page 237.

[33] Partant, si la cour de révision arrive à la conclusion qu’il existe une « bonne » interprétation, après avoir procédé à une analyse textuelle, contextuelle et téléologique de la loi, et après avoir pris en considération, attentivement et respectueusement, les motifs du tribunal, la norme de contrôle applicable sera celle de la décision correcte. Cela étant, si le tribunal a interprété la loi d’une autre façon, la cour pourra intervenir pour assurer le respect de l’intention clairement exprimée par le législateur. La primauté du droit n’exige rien de moins.

[34] Bien qu’il ne soit pas nécessaire de nous prononcer sur la norme de contrôle applicable en l’espèce parce que l’article 87.1 n’est pas ambigu, j’aimerais quand même mentionner qu’il n’y a lieu de faire preuve de déférence à l’égard des décideurs administratifs qu’en ce qui touche les questions qui relèvent de leur compétence. Les tribunaux administratifs, tels que les commissions des relations de travail, les tribunaux des droits de la personne et les organismes professionnels disciplinaires, disposent en règle générale du pouvoir exprès ou implicite, conféré par la loi, de trancher toute question de droit ou de fait nécessaire pour statuer sur l’affaire dont ils sont saisis.

[35] Ce ne sont toutefois pas tous les tribunaux à qui la loi confère des pouvoirs qui se sont vu déléguer le pouvoir de trancher des questions de droit, y compris celui d’interpréter leur loi habilitante. Certes, tous les tribunaux à qui la loi confère des pouvoirs doivent de temps à autre décider si la loi leur permet de prendre certaines mesures administratives, notamment de mettre en place des mesures légales subordonnées. Il est par contre impossible d’assimiler un tel pouvoir au pouvoir de décider de façon définitive du sens d’une disposition figurant dans une loi habilitante, dont l’exercice n’est assujéti qu’au contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable qui est présumée s’appliquer.

[36] Whether the delegated statutory powers of any given public official or body include the power to decide question of law, including the interpretation of their enabling legislation, may be determined by reference to the factors identified in *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Laseur*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504, at paragraph 48; and see *Covarrubias v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 365, [2007] 3 F.C.R. 169 (*Covarrubias*), at paragraphs 47–56; *Shpati v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2011 FCA 286, [2012] 2 F.C.R. 133 (*Shpati*), at paragraph 27; *David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 156, at paragraph 99.

[37] These factors include the terms of the delegate's statutory mandate, the delegate's relationship with other decision makers in the statutory scheme, practicality, capacity, and procedure. On this basis, it must be inferred from the reasoning in *Agraira* that the Court was of the view that the Minister had the delegated power to interpret the term "national interest" in IRPA, subsection 34(2).

[38] Because I have already decided for other reasons that correctness is the applicable standard of review in this case, it is not necessary for the disposition of this appeal to decide if post-*Dunsmuir* jurisprudence, including *Agraira*, requires this Court to revisit its decisions holding that immigration officials are not entitled to curial deference on issues of statutory interpretation: see, for example, *Khan and Patel* (visa officers); *Shpati* (enforcement officers); and *Covarrubias* (pre-removal risk assessment officers).

(ii) *May Wage Rate Data be Considered in the Determination of a CEC Application?*

(a) Factual Relevance

[36] Pour répondre à la question de savoir si les pouvoirs légaux délégués dont dispose un fonctionnaire ou un organisme donné comprennent celui de trancher des questions de droit, y compris celui d'interpréter sa loi habilitante, on peut se reporter aux facteurs établis dans l'arrêt *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Laseur*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504, au paragraphe 48; voir également *Covarrubias c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 365, [2007] 3 R.C.F. 169 (*Covarrubias*), aux paragraphes 47 à 56; *Shpati c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2011 CAF 286, [2012] 2 R.C.F. 133 (*Shpati*), au paragraphe 27; *Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 156, au paragraphe 99.

[37] Les facteurs en question comprennent les tâches que confie la loi au délégué, l'interaction entre le délégué et les autres décideurs du régime légal, certaines considérations pratiques, la capacité et la procédure. À partir de ces facteurs, il faut déduire du raisonnement suivi dans l'arrêt *Agraira* que la Cour était d'avis que le ministre jouissait du pouvoir délégué d'interpréter l'expression « intérêt national » au paragraphe 34(2) de la LIPR.

[38] Puisque j'ai décidé, pour d'autres motifs, que la norme de la décision correcte est la norme de contrôle qui s'applique en l'espèce, il n'est pas nécessaire pour trancher le présent appel de déterminer si la jurisprudence postérieure à l'arrêt *Dunsmuir*, y compris l'arrêt *Agraira*, impose à la Cour de revoir les décisions où elle a conclu qu'il n'y a pas lieu de faire preuve de retenue à l'égard des décisions des responsables de l'immigration sur les questions d'interprétation de la loi : voir, par exemple, *Khan et Patel* (agents des visas); *Shpati* (agents d'exécution); et *Covarrubias* (agents d'examen des risques avant renvoi).

ii) *Les données sur les taux de salaire peuvent-elles être prises en considération lors de l'examen d'une demande au titre de la CEC?*

a) La pertinence quant aux faits

[39] As I have already indicated, whether an applicant is performing the employment tasks listed in an NOC code is largely a question of fact. Whether evidence is relevant to determining what duties the applicant was performing and, if it is, how much weight should be given to it, are also factual questions. Hence, reasonableness is the standard of review applicable to these aspects of a visa officer's rejection of a CEC application.

[40] I agree with the Judge that it was not clear from Ms Qin's reference letter that her employment duties fell within the applicable NOC codes. Accordingly, it was reasonable for the visa officer to consult the extensive prevailing minimum and average wage data for these occupations compiled by HRSDC and available on its website. Wages generally increase with the complexity of a job. Wage rates may be particularly relevant in assessing a CEC application because the program is limited to those with higher skill levels.

[41] It is not a statutory criterion that an applicant for permanent residence as a member of the CEC must be paid wages that are consistent with prevailing wage rates for the occupation in which the application was assessed. Hence, it will be open to Ms. Qin in her representations to show why, in her particular situation, the officer should attach little probative value, if any, to her wages and to the HRSDC wage data when determining whether her employment duties satisfy the Canadian work experience requirement.

(b) The Legal Issue

[42] Having found that it was reasonable for the visa officer to compare Ms. Qin's hourly wage rate and annual salary with the HRSDC data as an indicator of whether she was engaged in the NOC occupations in which she was assessed, I now consider if the Regulations preclude the officer from undertaking this comparison. I share the Judge's view that they do not.

[39] Comme je l'ai déjà indiqué, la question de savoir si un demandeur effectue les tâches correspondant à un code CNP est principalement une question de fait. Quant à savoir si un élément de preuve est pertinent pour déterminer en quoi consistent les fonctions du demandeur et, le cas échéant, quel poids accorder à cet élément, il s'agit encore là de questions de fait. Ainsi, la norme de la décision raisonnable est donc la norme de contrôle qui s'applique à ces aspects de la décision par un agent des visas de refuser une demande au titre de la CEC.

[40] Je conviens avec la juge que la lettre de recommandation ne permettait pas d'établir clairement que les tâches professionnelles confiées à M<sup>me</sup> Qin correspondaient aux codes CNP applicables. De ce fait, il était raisonnable pour l'agent des visas de consulter les données exhaustives sur les salaires minimal et moyen en usage pour ces professions compilées par RHDCC et accessibles à partir du site Web de RHDCC. Règle générale, le salaire augmente en fonction de la complexité du travail. Les taux de salaire peuvent être particulièrement utiles pour évaluer une demande au titre de la CEC, car ce programme est uniquement destiné aux personnes dont le niveau de compétence est plus élevé.

[41] Il n'est pas nécessaire selon la loi qu'un demandeur du statut de résident permanent au titre de la CEC touche un salaire qui soit conforme aux taux en usage pour la profession visée par la demande. M<sup>me</sup> Qin pourra donc, dans ses observations, démontrer pourquoi, dans son cas en particulier, l'agent devrait n'accorder que peu de valeur probante, voire aucune, à son salaire et aux données de RHDCC sur les salaires pour déterminer si les fonctions qu'elle exerçait satisfont à l'exigence en matière d'expérience de travail au Canada.

b) La question juridique

[42] Étant arrivé à la conclusion qu'il était raisonnable pour l'agent des visas de comparer le taux horaire et le salaire annuel de M<sup>me</sup> Qin aux données de RHDCC afin de déterminer si M<sup>me</sup> Qin exerçait les fonctions pour lesquelles elle était évaluée, je vais maintenant examiner si le Règlement interdit à l'agent d'effectuer une telle comparaison. Je partage l'avis de la juge, à savoir que ce n'est pas le cas.

[43] Express statutory authority is not required to enable administrative decision makers to consider evidence that has probative value to determining a question entrusted to them. It is normally implicit in the grant of legal authority to decide a question of fact that the decision maker may take into account evidence relevant to making that decision.

[44] The text of section 87.1 of the Regulations is silent on the evidence that visa officers may take into account when deciding a CEC application. Hence, considered alone, it does not rebut the presumption that they have the implied power to consider any evidence relevant to determining whether an applicant meets the skilled work experience requirement.

[45] However, Ms. Qin argues that to permit visa officers to take wage information into account when assessing a CEC application would be inconsistent with the statutory scheme. She points to provisions in the Regulations governing the issuance of temporary work permits (TWP), and permanent resident visas to members of the federal skilled worker (FSW) class.

[46] The provisions of the Regulations governing the FSW and TWP programs expressly direct visa officers to approve an offer of employment on the basis of an opinion of an HRSDC officer that, among other things, the wages offered to the applicant by a prospective employer are consistent with prevailing wage rates for the occupation in question: see Regulations, clause 82(2)(c)(ii)(C) (federal skilled workers) and paragraph 203(3)(d) (temporary work permits). Ms. Qin makes two arguments based on these provisions.

[47] First, when Parliament intends comparator wage data to be taken into account in assessing an employment-based application to reside in Canada, it does so expressly. The absence of any such provision in section 87.1, or in the policy manuals, indicates that wages are not a criterion for assessing the work experience of

[43] Il n'est pas nécessaire qu'un pouvoir soit conféré par la loi de façon expresse pour qu'un décideur administratif puisse prendre en considération un élément de preuve pertinent à l'égard d'une question sur laquelle il a compétence. Lorsque la loi confère à un décideur le pouvoir de trancher une question de fait, il est normalement implicite que ce décideur peut tenir compte de tout élément de preuve pertinent pour cette décision.

[44] L'article 87.1 du Règlement est muet sur la question des éléments de preuve que l'agent des visas peut prendre en considération pour se prononcer sur une demande au titre de la CEC. Il ne permet donc pas, à lui seul, de réfuter la présomption selon laquelle l'agent dispose implicitement du pouvoir de prendre en considération tout élément de preuve pertinent pour décider si un demandeur satisfait à l'exigence relative à l'expérience de travail qualifié.

[45] M<sup>me</sup> Qin soutient toutefois que de permettre à un agent des visas de tenir compte des données sur les salaires lors de l'évaluation d'une demande au titre de la CEC serait incompatible avec l'économie de la loi. Elle renvoie aux dispositions du Règlement qui régissent la délivrance des permis de travail temporaires et des visas de résident permanent au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral).

[46] Les dispositions du Règlement portant sur les programmes relatifs aux travailleurs qualifiés (fédéral) et aux permis de travail temporaires prévoient expressément que l'approbation par un agent des visas d'une offre d'emploi doit reposer sur l'opinion d'un agent de RHDC selon laquelle, entre autres choses, le salaire offert au demandeur par un employeur éventuel est conforme au taux de salaire en usage pour la profession en question : voir la division 82(2)(c)(ii)(C) (travailleurs qualifiés) et l'alinéa 203(3)(d) (permis de travail temporaires) du Règlement. M<sup>me</sup> Qin soulève deux arguments fondés sur ces dispositions.

[47] En premier lieu, elle soutient que lorsque le législateur veut que des données comparatives sur les salaires soient prises en considération pour évaluer une demande de résidence au Canada fondée sur l'emploi, il le fait de façon expresse. L'absence d'une telle disposition à l'article 87.1 et dans les manuels de politiques

an applicant for a permanent residence visa as a member of the CEC.

[48] I disagree. Under the FSW and TWP programs an opinion is required on the impact on the labour market of granting a visa or work permit. Determining whether an applicant's wages are consistent with those prevailing in the relevant occupation is one of the statutory components of a labour market opinion. In contrast, it is not a statutory condition to the grant of a visa under the CEC program that an applicant's wages must be consistent with the prevailing local wage rates for the occupation in which the applicant is being assessed. Wages are simply one of the many considerations that may be relevant to determining whether a CEC applicant satisfies the prescribed work experience requirement.

[49] In my view, the visa officer did not treat Ms. Qin's low salary as a disqualification in itself, because he also found that the description of her duties in the letter of reference was not consistent with NOC Code 1242: see also paragraph 25 of the affidavit of the visa officer in appeal book, at page 171.

[50] On the other hand, if there is satisfactory evidence from an employer that a CEC applicant has the required Canadian work experience, she may be granted a visa even though her wages are below the prevailing wage rates. Indeed, when other evidence is available, the officer may be satisfied that an applicant meets the work experience requirement without having to consider comparator wage information at all. Much depends on the particular facts of an application.

signifierait donc que le salaire ne saurait constituer un critère permettant d'évaluer l'expérience de travail d'un demandeur de visa de résidence permanente au titre de la CEC.

[48] Je ne suis pas d'accord. Dans le cas des programmes régissant les permis de travail temporaires et la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral), il est nécessaire d'obtenir un avis concernant l'incidence sur le marché du travail de la décision d'accorder un visa ou un permis de travail. La question de savoir si le salaire d'un demandeur correspond aux salaires en usage pour la profession en question est l'un des éléments dont doit tenir compte l'avis relatif au marché du travail. En revanche, la loi n'assujettit pas l'octroi d'un visa au titre du programme de la CEC à la condition que le salaire du demandeur soit conforme aux salaires en usage à l'échelle locale pour la profession qui fait l'objet de l'évaluation. Le salaire ne constitue que l'un des nombreux éléments dont on peut tenir compte en vue de déterminer si un demandeur au titre de la CEC respecte l'exigence réglementaire de l'expérience de travail.

[49] Selon moi, l'agent des visas n'a pas vu le faible salaire de M<sup>me</sup> Qin comme un élément permettant à lui seul de rejeter la demande, étant donné qu'il a aussi conclu que, dans la lettre de recommandation, la description des fonctions exercées par M<sup>me</sup> Qin ne correspondait pas au code 1242 de la CNP : voir également le paragraphe 25 de l'affidavit de l'agent des visas, à la page 171 du dossier d'appel.

[50] En revanche, si un employeur fournit des éléments de preuve permettant de conclure qu'un demandeur au titre de la CEC a accumulé au Canada l'expérience de travail requise, ce demandeur pourra obtenir un visa même si son salaire est inférieur aux taux de salaire en usage. En fait, si d'autres éléments de preuve sont disponibles, l'agent pourra conclure qu'un demandeur satisfait aux exigences en matière d'expérience de travail sans devoir tenir compte des renseignements comparatifs portant sur la rémunération. Tout dépendra des faits propres à la demande.

[51] I would not expect the Regulations to attempt to identify the different kinds of evidence that a visa officer may consider in determining if a CEC applicant's work experience falls within a particular NOC code. However, the requirement in the CEC application process for an employer to provide an applicant's wage information may be some indication that wages are relevant to a determination of whether an applicant has satisfied the Canadian work requirement.

[52] Ms. Qin's second argument based on the FSW and TWP programs is that it would unduly complicate and confuse the administration of the CEC program if visa officers could take wages into account in assessing an application.

[53] She noted that under the FSW and TWP programs HRSDC officers, not visa officers, give a labour market opinion based on, among other things, whether the individual's wages are consistent with prevailing rates. This is because assessing labour market impact is within the expertise of HRSDC officers. Consequently, she argues, section 87.1 should not be interpreted as authorizing visa officers to make a similar determination with respect to CEC applications because they lack the necessary expertise.

[54] I am not persuaded that permitting visa officers merely to take wage data into account when assessing a CEC applicant's work experience would so disrupt the fair and effective administration of the program as to warrant reading into the Regulations a limit on the power of visa officers to take relevant evidence into account.

[51] Je ne m'attends pas à ce que le Règlement décrive les différents types d'éléments de preuve dont un agent des visas peut tenir compte pour déterminer si l'expérience de travail d'un demandeur au titre de la CEC correspond à un code de la CNP en particulier. Toutefois, le fait que le processus de demande au titre de la CEC impose à l'employeur l'obligation de fournir des renseignements sur la rémunération d'un demandeur porte à croire que la rémunération est utile pour déterminer si le demandeur satisfait à l'exigence relative à l'expérience de travail au Canada.

[52] Comme second argument fondé sur les programmes qui régissent la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) et les permis de travail temporaires, M<sup>me</sup> Qin soutient que si l'agent des visas pouvait tenir compte du salaire lors de l'évaluation d'une demande, cela aurait pour effet de compliquer indûment l'administration du programme de la CEC.

[53] M<sup>me</sup> Qin fait remarquer qu'en vertu des programmes qui régissent la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) et les permis de travail temporaires, ce sont les fonctionnaires de RHDCC, et non les agents des visas, qui doivent fournir un avis relatif au marché du travail qui tient compte, entre autres, du fait que le salaire du demandeur correspond ou non aux taux de salaire en usage. Cela s'explique par le fait que l'évaluation de l'incidence sur le marché du travail relève de l'expertise des fonctionnaires de RHDCC. En conséquence, fait-elle valoir, l'article 87.1 ne devrait pas être interprété comme autorisant les agents des visas à effectuer une analyse semblable en ce qui a trait aux demandes au titre de la CEC, étant donné qu'ils n'ont pas l'expertise requise.

[54] Je ne suis pas convaincu que le simple fait de permettre aux agents des visas de tenir compte des données sur le salaire lors de l'évaluation de l'expérience professionnelle d'un demandeur au titre de la CEC pourrait perturber l'administration équitable et efficace du programme à un point qui rendrait nécessaire d'interpréter le Règlement comme s'il limitait le pouvoir de l'agent des visas de tenir compte d'éléments de preuve pertinents.

[55] Considering comparator wage rates as one indication of whether a CEC applicant's employment duties are consistent with those described in the relevant NOC code is not so complex a task that a visa officer could not perform it, especially with the benefit of applicants' representations. Permitting a visa officer to take account of wage information for this limited purpose is not the equivalent of authorizing a visa officer to prepare a labour market opinion such as that required in connection with FSW and TWP applications.

[56] There is nothing in the record before us to suggest that the use of wage data as an indicator of whether a CEC applicant has the requisite Canadian work experience has caused administrative problems. In any event, visa officers do not work in a vacuum; advice from more experienced colleagues may be available to them if it is required.

### Conclusions

[57] For these reasons, I would dismiss the appeal and answer the certified questions as follows:

Question 1: 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?

Answer: Yes

Question 2: 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?

[55] Procéder à un examen comparatif des taux de salaire en tant que l'un des éléments permettant de déterminer si les fonctions du demandeur correspondent à celles décrites au code de la CNP n'est pas une tâche si complexe qu'un agent des visas ne pourrait l'effectuer, surtout s'il bénéficie des observations du demandeur. Permettre à un agent des visas de prendre en compte les données relatives au salaire à des fins si limitées n'équivaut pas à l'autoriser à préparer l'avis relatif au marché du travail requis lors des demandes relatives à la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) et aux permis de travail temporaires.

[56] Rien au dossier qui nous a été présenté ne laisse croire que l'utilisation de données relatives au salaire comme indicateur permettant de déterminer si un demandeur au titre de la CEC possède l'expérience de travail exigée ait causé des problèmes administratifs. Quoi qu'il en soit, les agents des visas ne travaillent pas en vase clos; ils peuvent, au besoin, obtenir des conseils auprès de collègues chevronnés.

### Conclusions

[57] Pour ces motifs, je rejeterais l'appel et je répondrais comme suit aux questions certifiées :

Question 1 : 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?

Réponse : Oui

Question 2 : 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?

Answer: Correctness is the applicable standard in this case for reviewing the visa officer's interpretation of section 87.1 of the Regulations, and reasonableness is the standard of review of a visa officer's findings of fact and application of section 87.1 to the facts of a CEC application.

Réponse : La norme de la décision correcte est la norme de contrôle qui s'applique en l'espèce à l'interprétation par un agent des visas de l'article 87.1 du Règlement, et la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle qui s'applique aux conclusions de fait tirées par un agent des visas et à l'application de l'article 87.1 du Règlement aux faits sur lesquels repose une demande au titre de la CEC.

GAUTHIER J.A.: I agree.

LA JUGE GAUTHIER, J.C.A. : Je suis d'accord.

NEAR J.A.: I agree.

LE JUGE NEAR, J.C.A. : Je suis d'accord.