

T-433-90

T-433-90

Perpetual D'Souza (Applicant)

v.

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

INDEXED AS: D'SOUZA v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (T.D.)

Trial Division, MacKay J.—Toronto, June 25; Ottawa, November 19, 1990.

Immigration — Practice — Application for permanent residence, accompanied by offer of permanent employment, refused — Visa officer not awarding points for arranged employment absent advice from National Employment Service — Prospective employer declining to initiate administrative process established to obtain advice — Issue is whether administrative procedure inconsistent with, not whether authorized by, Act and Regulations — No express or implied duty on visa officer to consult with National Employment Service — Onus on applicant to demonstrate admission criteria met — Onus not shifting to visa officer once information provided about prospective job — Insistence on following departmental administrative procedures neither delegation of decision-making authority to National Employment Service, nor improper fettering of discretion — Although procedures not specifically authorized by Regulations, neither in conflict nor inconsistent therewith — In advising visa officers regarding arranged employment admissions, National Employment Service to consider only factors in Regulations, item 5, Schedule I.

This was an application to quash the refusal of an application for permanent residence and for *mandamus* requiring consideration of the application in accordance with the Act and Regulations. The permanent residence application had been accompanied by an offer of permanent employment as a secretary with a law firm, which briefly described working conditions and benefits and the firm's previous efforts to fill the position. The applicant was awarded 54 units of assessment following the selection criteria in Schedule I of the *Immigration Regulations, 1978*. Seventy units are normally required for admission to Canada. Out of a possible ten, no unit for arranged employment was awarded by the visa officer because he had not received advice from the National Employment Service. If ten units had been awarded for arranged employment, the applicant would probably have been invited to a personal suitability interview for which up to ten additional units could have been awarded. The failure to award the applicant any units of assessment for arranged employment was the effective cause of the denial of the application. The visa officer had followed the procedure outlined in the Employment Manual, an internal administrative document which requires the prospective employer to contact a local Canada Employment Centre and to

Perpetual D'Souza (requérante)

c.

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

RÉPERTORIÉ: D'SOUZA c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge MacKay—Toronto, 25 juin; Ottawa, 19 novembre 1990.

Immigration — Pratique — Rejet de la demande de résidence permanente, à laquelle était jointe une offre d'emploi permanent — L'agent des visas n'a pas attribué de points à l'égard de l'emploi réservé en l'absence d'un avis du Service national de placement — L'employeur éventuel a refusé de suivre la procédure administrative établie en vue d'obtenir l'avis — Question de savoir si la procédure administrative est compatible avec la Loi et le Règlement, et non si elle est autorisée par la Loi et le Règlement — Aucune obligation expresse ou implicite pour l'agent des visas de consulter le Service national de placement — Il incombe à la requérante de démontrer que les critères d'admission sont satisfaits — Cette obligation n'est pas transférée à l'agent des visas une fois que les renseignements au sujet de l'emploi éventuel sont donnés — Le fait qu'on a insisté pour que la procédure administrative du Ministère soit suivie ne constitue pas une délégation du pouvoir décisionnel au Service national de placement ni une entrave indue à un pouvoir discrétionnaire — La procédure n'est pas expressément autorisée par le Règlement, mais elle ne va pas à l'encontre du Règlement et n'est pas incompatible avec celui-ci — Lorsqu'il informe l'agent des visas au sujet de l'admission d'une personne dont l'emploi est réservé, le Service national de placement doit uniquement tenir compte des facteurs énoncés à l'article 5 de l'annexe I du Règlement.

Il s'agit d'une demande en vue de faire annuler le rejet d'une demande de résidence permanente et en vue d'obtenir un *mandamus* visant à l'examen de la demande conformément à la Loi et au Règlement. À la demande de résidence permanente était jointe une offre d'emploi permanent de secrétaire dans un cabinet d'avocats, dans laquelle étaient brièvement décrits les conditions de travail et les avantages ainsi que les efforts que le cabinet avait déjà faits pour combler le poste. La requérante s'est vu attribuer 54 points d'appréciation conformément aux critères de sélection énoncés à l'annexe I du *Règlement sur l'immigration de 1978*. Normalement, soixante-dix points sont requis en vue de l'admission au Canada. Sur dix points possibles, l'agent des visas n'a pas attribué de points pour l'emploi réservé parce qu'il n'avait pas reçu d'avis du Service national de placement. Si les dix points avaient été attribués, la requérante aurait probablement été invitée à une entrevue sur ses qualités personnelles à la suite de laquelle elle aurait pu obtenir jusqu'à dix points supplémentaires. L'omission d'attribuer des points pour l'emploi réservé est la cause réelle du rejet de la demande. L'agent des visas a suivi la procédure énoncée dans le Guide de l'emploi, un document administratif interne qui exige que l'employeur éventuel communique avec le bureau local du

complete a form 2151 relating to the job offered. Acting as the National Employment Service, CEIC certifies that the arranged employment will not adversely affect the employment opportunities of Canadian citizens or permanent residents and communicates this advice to the visa officer. The applicant argued that this procedure did not conform to the requirements of the Act and Regulations. It was submitted that the Regulations imposed a duty on the visa officer to assess the information submitted by an applicant and if advice is required from the National Employment Service the visa officer should seek it directly on his own initiative. Secondly, the applicant submitted that, in refusing to consider arranged employment until receipt of advice from the National Employment Service, the visa officer delegated decision-making authority to the Service. Finally, the applicant submitted that the system instituted by CEIC wrongfully deprived applicants of the opportunity of demonstrating the likelihood of becoming successfully established in Canada within the framework put in place by the Act and Regulations. The National Employment Service deals only with the prospective employer, not applicants, and it considers the offer for prospective employment with a "Canada First component" requiring priority in employment for Canadians and permanent residents, a matter unrelated to the prospects of successful establishment in Canada by a prospective immigrant. The *Immigration Act*, subsections 8(1) and 9(3) requires a proposed immigrant to show that admission would not be contrary to the Act or Regulations and to provide documentation required for this purpose. Paragraph 114(1)(a) authorizes the Governor in Council to make regulations providing for the establishment of selection standards based on numerous factors, including labour market conditions in Canada, to determine whether an immigrant will be able to become successfully established here. Regulations, subsection 8(1) require a visa officer, for the purpose of determining whether the applicant will be able to become successfully established in Canada, to assess the immigrant on the basis of each of the factors listed in column I of Schedule I, and to award units of assessment in accordance with criteria set out in column II to the maximum number set out in column III. Schedule I, item 5 provides that ten units shall be awarded if the person has arranged employment certified by the National Employment Service. The respondents submitted that to be awarded units of assessment for arranged employment, an applicant must provide a job offer that meets the requirements of section 20 of the Regulations.

Held, the application should be dismissed.

The principle upon which the administrative procedures must be assessed is whether they are inconsistent with the Act and Regulations, not whether they were authorized thereby.

Based on the Act, subsections 8(1) and 9(3), and the application process as a whole, there is no express or implied duty imposed on a visa officer by the Act or Regulations to consult directly with the National Employment Service on his own initiative. The applicant must demonstrate to the satisfaction of the visa officer that the criteria for admission to Canada have been met, including that "arranged employment" has been secured. Although the Regulations are silent as to the conveying of this advice of the National Employment Service, in view of the statutory burden an applicant bears, it is not unreasonable, unfair, or contrary to law to require the applicant and his prospective employer to commence the process to obtain the required advice. The onus does not shift to the visa officer once

Centre d'emploi du Canada et remplisse le formulaire 2151 au sujet de l'emploi offert. En sa qualité de Service national de placement, la CEIC atteste que l'emploi réservé ne nuira pas aux possibilités d'emploi des citoyens canadiens ou des résidents permanents et communique cet avis à l'agent des visas. La requérante soutient que cette procédure n'est pas conforme aux exigences de la Loi et du Règlement. Elle soutient que le Règlement impose à l'agent des visas l'obligation d'évaluer les renseignements fournis par un requérant; si un avis doit être obtenu du Service national de placement, l'agent des visas doit l'obtenir directement, de son propre chef. La requérante soutient en outre qu'en refusant de tenir compte de l'emploi réservé avant la réception de l'avis du Service national de placement, l'agent des visas a délégué au Service son pouvoir décisionnel. Enfin, la requérante soutient que le système établi par la CEIC prive injustement une personne de la possibilité de démontrer la probabilité de s'établir avec succès au Canada, compte tenu de la Loi et du Règlement. Le Service national de placement ne traite qu'avec l'employeur éventuel, et non avec les requérants, et il examine l'offre d'emploi à l'aide du critère «éléments canadiens d'abord», selon lequel l'emploi doit être offert en priorité aux Canadiens et aux résidents permanents, soit un critère qui n'est pas lié aux chances de s'établir au Canada avec succès que possède un immigrant éventuel. Selon les paragraphes 8(1) et 9(3) de la *Loi sur l'immigration*, l'immigrant éventuel doit montrer que l'admission n'est pas contraire à la Loi ou au Règlement et fournir la documentation requise à cette fin. L'alinéa 114(1)a autorise le gouverneur en conseil à prendre un règlement prévoyant l'établissement de normes de sélection fondées sur de nombreux critères, tels que la situation du marché du travail au Canada, dans le but de déterminer si un immigrant pourra réussir son installation au Canada. Selon le paragraphe 8(1) du Règlement, l'agent des visas doit, pour déterminer si le requérant pourra s'établir avec succès au Canada, évaluer l'immigrant en fonction de chacun des facteurs énumérés à la colonne I de l'annexe I, et attribuer des points d'appréciation conformément aux critères énoncés à la colonne II jusqu'à concurrence du nombre maximal prescrit à la colonne III. Selon l'article 5 de l'annexe I, dix points sont attribués si la personne a un emploi réservé faisant l'objet d'une attestation par le Service national de placement. De l'avis des intimés, pour qu'un requérant obtienne des points pour un emploi éventuel, il doit fournir une offre d'emploi qui satisfait aux exigences de l'article 20 du Règlement.

Arrêt: la demande devrait être rejetée.

Le principe selon lequel la procédure administrative doit être évaluée consiste à savoir si celle-ci est compatible avec la Loi et le Règlement, et non si ceux-ci l'autorisent.

Compte tenu des paragraphes 8(1) et 9(3) de la Loi et de la procédure d'évaluation de la demande dans son ensemble, l'agent des visas n'est pas expressément ou implicitement tenu de consulter directement, de son propre chef, le Service national de placement. Le requérant doit démontrer à la satisfaction de l'agent des visas que les critères d'admission au Canada sont satisfaits, et notamment qu'il a obtenu l'«emploi réservé». Le Règlement ne renferme aucune disposition sur la façon dont le Service national de placement doit transmettre son avis, mais compte tenu de l'obligation qui incombe au requérant en vertu de la Loi, il n'est pas déraisonnable, inéquitable ou contraire à la loi d'exiger que le requérant et l'employeur éventuel entreprennent les démarches nécessaires à l'obtention de l'avis

information is furnished about the job offered. The applicant must satisfy all of the requirements of the Act and Regulations.

There was no unlawful delegation of authority. The ultimate discretion to award ten units for arranged employment continued to be vested in the visa officer. In failing to award units for arranged employment without information from the National Employment Service, the visa officer did what he was required to do in accord with item 5 of Schedule I. Insistence on following departmental administrative procedures for initiating steps to obtain that information was not delegating decision-making authority to the National Employment Service. Nor was it an improper fettering of the discretion vested in the visa officer. Although the procedures to obtain the information are not specifically authorized by the Regulations, they are neither in conflict with nor inconsistent with them.

The general administrative process instituted by CEIC for considering arranged employment is not inconsistent with the Act or Regulations, in view of the authority of the Governor in Council under paragraph 114(1)(a) and the selection criteria established by Schedule I. The requirement that a prospective employer provide information to a local CEC office is within paragraph 114(1)(a) of the Act. That the process must be initiated by the prospective employer, and to that extent the furnishing of required documentation is beyond the complete control of the applicant, is neither in conflict, nor inconsistent, with the Regulations. Moreover, there are other criteria within Schedule I in respect of which consideration and units assessed depend upon factors and information beyond the complete control of an applicant. As to the detailed factors to be considered by the National Employment Service in relation to arranged employment, only those in item 5, Schedule I, of the Regulations may properly be considered. Generally, the factors considered by the National Employment Service appear to go beyond the list in item 5 of Schedule I. They are closer to the list of factors for considering authorization of a temporary foreign worker already in Canada, than to the more limited list of factors to be considered to advise immigration officers whether the entry of a foreign worker will adversely affect employment of Canadians. Both lists reflect factors to be considered in accord with section 20 of the Regulations, concerning the issue of an employment authorization, to persons other than Canadian citizens or permanent residents in Canada who have a right to work. Section 20 is not relevant to the case at bar. The National Employment Service must have scrupulous regard to the limited range of factors to be considered under item 5 of Schedule I in informing visa officers regarding arranged employment admissions.

requis. La charge de la preuve n'est pas transférée à l'agent des visas une fois que les renseignements au sujet de l'offre d'emploi sont fournis. Le requérant doit satisfaire à toutes les exigences de la Loi et du Règlement.

a

Il n'y a pas eu délégation illégale de pouvoir. Le pouvoir discrétionnaire ultime d'attribuer dix points pour un emploi réservé continue à être dévolu à l'agent des visas. En omettant d'attribuer des points pour l'emploi réservé sans avoir obtenu les renseignements requis du Service national de placement, l'agent des visas a fait ce qu'il devait faire conformément à l'article 5 de l'annexe I. Le fait d'insister pour que la procédure administrative du Ministère soit suivie lorsqu'il s'agit d'entreprendre des démarches en vue d'obtenir ces renseignements ne constitue pas une délégation du pouvoir décisionnel au Service national de placement. Le pouvoir discrétionnaire que possède l'agent des visas n'a pas non plus été indûment entravé. La procédure d'obtention des renseignements n'est pas expressément autorisée par le Règlement, mais elle ne va pas non plus à l'encontre du Règlement et n'est pas incompatible avec celui-ci.

d

La procédure administrative générale établie par la CEIC en vue de l'examen de l'emploi réservé n'est pas incompatible avec la Loi ou le Règlement, compte tenu du pouvoir conféré au gouverneur en conseil par l'alinéa 114(1)a) et des critères de sélection énoncés dans l'annexe I. L'exigence selon laquelle l'employeur éventuel doit fournir des renseignements au bureau local du CEC est visée par l'alinéa 114(1)a) de la Loi. Le fait que les démarches doivent être entreprises par l'employeur éventuel et que dans cette mesure la communication des documents requis ne relève pas entièrement du contrôle du requérant ne contrevient pas au Règlement et n'est pas incompatible avec celui-ci. En outre, l'annexe I prévoit d'autres critères dont l'examen et l'évaluation dépendent de facteurs et de renseignements sur lesquels le requérant n'exerce pas entièrement le contrôle. En ce qui concerne les facteurs précis dont le Service national de placement doit tenir compte en ce qui concerne l'emploi réservé, seuls les facteurs énoncés à l'article 5 de l'annexe I du Règlement peuvent à bon droit être pris en considération. En général, les facteurs dont le Service national de placement tient compte semblent aller au-delà de ceux qui sont mentionnés à l'article 5 de l'annexe I. Ils se rapprochent davantage de la liste des facteurs dont il faut tenir compte lorsqu'il s'agit d'accorder une autorisation à un travailleur temporaire étranger qui est déjà au Canada que de la liste plus restreinte des facteurs dont il faut tenir compte lorsqu'il s'agit d'informer les agents d'immigration au sujet de la possibilité d'effets négatifs de l'arrivée de travailleurs étrangers sur l'emploi des Canadiens. Les deux listes indiquent les facteurs à prendre en considération conformément à l'article 20 du Règlement, au sujet de la question de la délivrance d'un permis de travail à des personnes autres que des citoyens canadiens ou des résidents permanents au Canada qui ont le droit de travailler. L'article 20 ne s'applique pas en l'espèce. Le Service national de placement doit scrupuleusement tenir compte de la gamme restreinte des facteurs à prendre en considération en vertu de l'article 5 de l'annexe I, lorsqu'il s'agit d'informer l'agent des visas au sujet de l'emploi réservé dans les cas de demande d'admission.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 6(1), 8(1), 9(3), 114(1)(a).
Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, ss. 8(1)(a)(2), 9(1)(a) (as am. by SOR/83-675, s. 3), 3), (b)(i) (as am. by SOR/83-675, s. 3; 85-1038, s. 4), 11(2), (3) (as am. by SOR/81-461, s. 1), 18(1), 20 (as am. by SOR/80-21, s. 7; 84-849, s. 2), Schedule I.
Unemployment Insurance Act, R.S.C., 1985, c. U-1, s. 120.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Hui v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1986] 2 F.C. 96; (1986), 18 Admin. L.R. 264; 65 N.R. 69 (C.A.); *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205; (1986), 18 Admin. L.R. 243; 66 N.R. 8 (C.A.); *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Ho*, A-187-89, Mahoney J.A., judgment dated 22/5/90, F.C.A., not yet reported.

AUTHORS CITED

Canada. *Canadian Classification and Dictionary of Occupations*, Ottawa: Department of Employment and Immigration, 1971-1977.

COUNSEL:

Cecil L. Rotenberg, Q.C. and *Diane C. Smith* for applicant.
Marilyn Doering for respondents.

SOLICITORS:

Rotenberg, Martinello, Austin, Don Mills, Ontario for applicant.
Deputy Attorney General of Canada, Ottawa, for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

MACKAY J.: The applicant seeks *certiorari* and *mandamus* pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, alleging that the respondents refused to process her application for permanent residence in Canada in accord with the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 as amended,

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 18.
Loi sur l'assurance-chômage, L.R.C. (1985), chap. U-1, art. 120.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), chap. I-2, art. 6(1), 8(1), 9(3), 114(1)a).
Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 8(1)a), (2), 9(1)a) (mod. par DORS/83-675, art. 3), b)(i) (mod. par DORS/83-675, art. 3; 85-1038, art. 4), 11(2), (3) (mod. par DORS/81-461, art. 1), 18(1), 20 (mod. par DORS/80-21, art. 7; 84-849, art. 2), annexe I.

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

Hui c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1986] 2 C.F. 96; (1986), 18 Admin. L.R. 264; 65 N.R. 69 (C.A.); *Muliadi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205; (1986), 18 Admin. L.R. 243; 66 N.R. 8 (C.A.); *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Ho*, A-187-89, juge Mahoney, J.C.A., jugement en date du 22-5-90, C.A.F., encore inédit.

DOCTRINE

Canada. *Classification canadienne descriptive des professions*, Ottawa: ministère de l'Emploi et de l'Immigration, 1971-1977.

AVOCATS:

Cecil L. Rotenberg, c.r., et *Diane C. Smith* pour la requérante.
Marilyn Doering pour les intimés.

PROCUREURS:

Rotenberg, Martinello, Austin, Don Mills (Ontario), pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada, Ottawa, pour les intimés.

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

LE JUGE MACKAY: La requérante demande une ordonnance de *certiorari* et une ordonnance de *mandamus* en se fondant sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, alléguant que les intimés ont refusé de traiter sa demande de résidence permanente au Canada conformément à la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2, et ses modifications, et au

and the *Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172 as amended.

Certiorari is sought to quash the decision of a visa officer on staff of the respondent Secretary of State for External Affairs, at the Canadian Consulate General in New York, whereby he refused the application for permanent residence. *Mandamus* is sought to direct the respondents to consider and process the application in accord with the Act and Regulations and to determine whether or not it would be contrary to those statutory provisions to grant landing as a permanent resident to the applicant, Perpetual D'Souza.

The issue here raised concerns the procedure followed by the visa officer in considering, among the criteria for assessing the applicant, arranged employment in Canada.

Ms. D'Souza, a citizen of India, applied for permanent residence status in Canada, as an independent immigrant, at the Consulate General in New York. Her application was submitted under cover of a letter sent by her prospective employer, the firm of Rotenberg & Martinello, barristers and solicitors of Willowdale, Ontario, which also represents the applicant in these proceedings. The covering letter noted Ms. D'Souza's occupation as Executive Secretary as described in the *Canadian Classification and Dictionary of Occupations*, classification 4111-111. It referred to another letter from the law firm, enclosed with the application, asking that letter to be noted as a permanent job offer to join the staff of the firm in a secretarial position, and it referred briefly to the work week, vacation and benefit plans for staff, with wages and working conditions considered competitive in offices generally. The covering letter also noted continual advertising by the firm for secretaries, its inability at that time to fill its needs, and its perception that the applicant's abilities would be uniquely beneficial in service for clients from India. The covering letter also included the following paragraphs:

Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, et ses modifications.

La requérante demande une ordonnance de *certiorari* afin d'annuler la décision par laquelle sa demande de résidence permanente au Canada a été refusée par un agent des visas membre du personnel du secrétaire d'État aux Affaires extérieures au consulat général du Canada à New York. Elle recherche également une ordonnance de *mandamus* afin d'enjoindre aux intimés d'examiner et de traiter sa demande conformément à la Loi et au Règlement et de déterminer s'il serait ou non contraire à ces dispositions législatives de lui accorder le droit d'établissement en qualité de résidente permanente.

Le présent litige porte sur la procédure que l'agent des visas a suivie lors de l'examen de l'un des critères servant à évaluer la demande de la requérante, soit l'emploi réservé au Canada.

M^{me} D'Souza, citoyenne de l'Inde, a demandé le statut de résidente permanente du Canada en qualité d'immigrante indépendante au consulat général à New York. Sa demande a été présentée au moyen d'une lettre envoyée par son employeur éventuel, le cabinet de Rotenberg & Martinello, avocats de Willowdale (Ontario), qui représente également la requérante en l'espèce. Dans la lettre d'envoi, le cabinet mentionne que le poste de M^{me} D'Souza serait celui de secrétaire administrative au sens de la *Classification canadienne descriptive des professions*, classification 4111-111. Il fait également allusion à une autre lettre, jointe à la demande, qui devrait selon lui être considérée comme une offre d'emploi au sein de son personnel à titre de secrétaire, lequel poste serait permanent. Le cabinet décrit brièvement la semaine de travail, les vacances et les programmes d'avantages destinés au personnel ainsi que les conditions salariales et les conditions de travail, qui sont jugées concurrentielles par rapport à celles qui sont généralement offertes dans les bureaux. En outre, les avocats mentionnent dans la lettre d'envoi qu'ils ont continuellement publié des annonces de postes de secrétaires, qu'ils sont incapables pour l'instant de répondre à leurs besoins et qu'ils estiment que les aptitudes de la requérante seraient utiles uniquement pour desservir les clients de l'Inde. La lettre d'envoi comprenait également les paragraphes suivants:

I would ask you to note that the Legislative contemplation of the Regulations is that you consult with Manpower and not require me to obtain a 2151. This is in line with a system which is interested in selection as an immigrant and the applicant's abilities and not my abilities to pass a Manpower test.

Since my office has had two 2151's in the past, both of whom worked for my office for some considerable time, I do not think the legitimacy or bona fides of this offer is of any doubt. Again, if you would look at the Legislation carefully, you will see that the obligation is on your part to consult with the National Employment Service as to wages and working conditions, etc.

The application was considered by the visa officer on the basis of the information it contained without a personal interview of the applicant, i.e., the stage known in the administrative process as "paper screening". Then the applicant was advised by letter that a barrier to acceptance of her application was the fact that there was only a limited demand in Canada for persons in her occupation. This difficulty might be overcome if she were able to arrange employment in Canada in her occupation and, without assurance of ultimate approval at that stage, whoever might act on her behalf need only contact the local Canada Employment Centre [CEC] for advice about the procedure to be followed. In the meantime her application was refused.

The application had been assessed, in the "paper screening", following selection criteria in Schedule I of the *Immigration Regulations, 1978*, and a total of 54 units of assessment had been awarded. Under subparagraph 9(1)(b)(i) [as am. by SOR/83-675, s. 3; 85-1038, s. 4] of the Regulations a total of 70 units is required, aside from cases where discretion may be exercised, with approval, for good reason in accord with subsection 11(3) [as am. by SOR/81-461, s. 1]. No units, of a total of ten to be awarded, had been awarded by the visa officer for arranged employment. If the 10 units directed to be awarded for arranged employment had been awarded, in all probability the applicant here would have been invited to a personal suitability interview for which up to ten additional units could have been awarded. Thus the failure to award any units for arranged employment could be viewed as the effective cause

[TRADUCTION] J'aimerais vous rappeler que, selon l'intention du législateur qui ressort du Règlement, vous devez consulter le Service de placement plutôt que de m'obliger à obtenir un formulaire 2151. Cette procédure est conforme à un système axé avant tout sur la sélection des immigrants et sur les aptitudes de la requérante et non sur la compétence que j'ai pour faire passer un test du Service de placement.

Comme mon bureau a engagé deux personnes après l'obtention d'un formulaire 2151 dans le passé et que ces deux personnes ont travaillé longtemps chez nous, je ne crois pas que la légitimité ou la bonne foi de la présente offre soit douteuse. Encore une fois, si vous examinez avec soin la législation, vous verrez qu'il vous incombe à vous de consulter le Service national de placement au sujet du salaire et des conditions de travail, etc.

L'agent des visas a examiné la demande en se fondant sur les renseignements qui y figuraient sans interroger personnellement la requérante; c'est l'étape de la procédure administrative appelée l'«examen sur dossier». La requérante a ensuite été avisée par écrit qu'il n'y avait qu'un besoin restreint au Canada de personnes exerçant sa profession, ce qui constituait un obstacle à l'acceptation de sa demande. On lui a mentionné dans cette lettre qu'elle pourrait surmonter ce problème si elle était en mesure de réserver un emploi au Canada dans sa profession et que quiconque pourrait agir en son nom n'avait qu'à communiquer avec le Centre d'emploi du Canada [CEC] de la région pour connaître la procédure à suivre, sans lui assurer pour autant que sa demande serait approuvée. Entre-temps, sa demande était refusée.

Sa demande avait été évaluée, au cours de l'étape de l'«examen sur dossier», selon les critères de sélection de l'annexe I du *Règlement sur l'immigration de 1978* et un total de 54 points d'appréciation avaient été attribués. Selon le sous-alinéa 9(1)(b)(i) [mod. par DORS/83-675, art. 3; 85-1038, art. 4] du Règlement, un total de 70 points est exigé, sauf dans les cas où un pouvoir discrétionnaire peut être exercé pour des motifs valables conformément au paragraphe 11(3) [mod. par DORS/81-461, art. 1]. L'agent des visas n'a accordé aucun point, sur un total possible de dix, pour l'emploi réservé. Si les dix points pouvant être attribués pour l'emploi réservé avaient été accordés, la requérante en l'espèce aurait probablement été invitée à une entrevue sur ses qualités personnelles, à la suite de laquelle elle aurait pu obtenir un maximum de dix points supplémentaires. Ainsi, l'omission d'attribuer des points pour l'emploi

of the refusal of the application, and indeed this was recognized by the respondents.

Following the letter of refusal there was an exchange of correspondence between the applicant's solicitor (her prospective employer) and the Consulate General in New York. The gist of this exchange was that the solicitor urged that the visa officer in New York was required under the Act and Regulations to determine the matter of arranged employment and if advice were required from the Canada Employment Centre to obtain that advice directly by his own enquiry. The immigration officer in New York declined to do this and a letter from the Consulate General stated, in part:

I agree that the decision to accept or reject an offer of employment under item 5 of Schedule I of the Immigration Regulations is the responsibility of the visa officer, and is based on information supplied by the National Employment Service. However, the regulations are silent concerning who should initiate the action. By establishing the 2151 system, the CEIC has concluded that the most efficient procedure to ensure that foreign workers do not displace Canadian citizens and landed immigrants, and that offers of employment conform to Canadian labour and monetary standards is to have the process started in Canada by the Canadian employer.

Whether you decide to follow the certification procedure used by the Commission, or not, is your decision. However, until the Consulate is informed by the CEIC that your offer of employment to your client meets the requirements outlined in item 5 of the selection criteria, this office will not credit Ms. D'Souza with ten units for prearranged employment.

The procedure insisted upon by immigration officers is an extra-regulatory process outlined in an Employment Manual, an internal administrative document of the Canadian Employment and Immigration Commission (CEIC). It requires the prospective employer of a foreign worker to contact a local Canada Employment Centre and to complete a form, called a form 2151, relating to the job offered. Acting in its capacity as the National Employment Service pursuant to section 120 of the *Unemployment Insurance Act*, R.S.C., 1985, c. U-1, CEIC considers the matter and if, in the opinion of the employment officer concerned the arranged employment, under the terms outlined by the prospective employer, will not adversely affect the opportunities for Canadian citizens or permanent residents in Canada he so

réservé pourrait être considérée comme la cause réelle du refus de la demande, comme les intimés l'ont d'ailleurs reconnu.

À la suite de la lettre de refus, il y a eu un échange de correspondance entre l'avocat de la requérante (son employeur éventuel) et le consulat général à New York. Au cours de cet échange, l'avocat a soutenu que l'agent des visas de New York était tenu, selon la Loi et le Règlement, de trancher la question de l'emploi réservé et d'obtenir lui-même un avis du Centre d'emploi du Canada, si cet avis était nécessaire. L'agent d'immigration de New York a refusé de le faire et on peut lire les commentaires suivants dans une lettre du consulat général:

[TRADUCTION] Je reconnais qu'il incombe à l'agent des visas d'accepter ou de refuser une offre d'emploi selon l'article 5 de l'annexe I du Règlement sur l'immigration et que cette décision est fondée sur les renseignements fournis par le Service national de placement. Cependant, le Règlement ne renferme aucune disposition indiquant qui doit entreprendre les démarches. En créant le système du formulaire 2151, la CEIC a décidé que la procédure la plus efficace à suivre pour éviter que des travailleurs étrangers ne déplacent des citoyens canadiens et des immigrants reçus et pour veiller à ce que les offres d'emploi soient conformes aux normes de travail et aux normes monétaires canadiennes est d'exiger que ce soit l'employeur canadien qui entreprenne les démarches au Canada.

Que vous décidiez de suivre ou non la procédure d'attestation de la Commission, c'est votre décision. Cependant, jusqu'à ce que la CEIC avise le consulat que l'offre d'emploi que vous avez faite à votre cliente respecte les exigences énoncées à l'article 5 des critères de sélection, notre bureau n'accordera pas dix points pour l'emploi réservé à M^{me} D'Souza.

La procédure à laquelle les agents d'immigration font allusion est une procédure énoncée, non pas dans un règlement, mais dans le Guide de l'emploi, qui est un document administratif interne de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC). Selon cette procédure, l'employeur éventuel d'un travailleur étranger doit communiquer avec un centre local d'emploi du Canada et remplir le formulaire 2151 au sujet du poste offert. Agissant en qualité de Service national de placement conformément à l'article 120 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, L.R.C. (1985), chap. U-1, la CEIC examine le cas et, si l'agent d'emploi concerné estime que l'emploi réservé, selon les conditions définies par l'employeur éventuel, ne nuira pas à celui des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada, il atteste ce

certifies by signing the form and this advice is communicated by the signed form to the visa officer.

In this application for *certiorari* and *mandamus* it is submitted on behalf of the applicant that the procedure here required does not conform to the requirements of the Act and Regulations. Arguments in support of that submission were essentially three.

1. The Regulations impose a duty on the visa officer to assess the information submitted by or on behalf of an applicant; if advice is required from the National Employment Service it should be sought directly by the visa officer, and there was no reason to refuse the applicant without an interview as to personal suitability and without awarding points for arranged employment.

2. In refusing to consider, or to award points for, arranged employment until receipt of advice from the National Employment Service by the procedures implemented by CEIC for its convenience, the visa officer was effectively delegating decision-making authority to the National Employment Service, and in insisting on departmental procedures was acceding to advice or policy of the CEIC not authorized by the Regulations.

3. The *Immigration Act* and Regulations, including the assessment criteria, establish a framework to enable an applicant to demonstrate the likelihood of becoming successfully established in Canada. The system instituted by CEIC wrongfully deprives the applicant of demonstrating this, since the National Employment Service does not deal with the applicant but only with the prospective employer, and it considers the offer for prospective employment with a "Canada First component" requiring priority in employment for Canadians and permanent residents, a matter unrelated to the prospects of successful establishment in Canada by a prospective immigrant.

Several provisions of the Act and the Regulations are relied upon by the parties. Subsection 6(1) of the Act provides that an independent immigrant may be granted landing if the intended immigrant is able to establish to the satisfaction of

fait en signant le formulaire; cet avis est ensuite communiqué à l'agent des visas au moyen du formulaire signé.

Dans la présente demande d'ordonnances de *certiorari* et de *mandamus*, la requérante soutient que la procédure requise en l'espèce n'est pas conforme aux exigences de la Loi et du Règlement. À l'appui de sa thèse, elle soulève essentiellement les trois arguments suivants:

1. Le Règlement impose à l'agent des visas l'obligation d'évaluer les renseignements soumis par un requérant ou au nom de celui-ci; si un avis doit être obtenu du Service national de placement, c'est l'agent des visas qui devrait l'obtenir directement et il n'y avait aucune raison de refuser la demande de la requérante sans l'interroger sur ses qualités personnelles et sans lui accorder de points pour l'emploi réservé.

2. En refusant d'examiner l'emploi réservé de la requérante ou d'attribuer des points à cet égard avant la réception de l'avis du Service national de placement selon la procédure que la CEIC a mise en œuvre pour ses fins, l'agent des visas a effectivement délégué un pouvoir décisionnel au Service national de placement et, en suivant la procédure ministérielle, il a souscrit à un avis ou une politique de la CEIC qui n'est pas autorisé par le Règlement.

3. La *Loi sur l'immigration* et le Règlement, y compris les critères d'appréciation, créent un fondement permettant à un requérant de démontrer qu'il a toutes les chances voulues de s'établir avec succès au Canada. Le système instauré par la CEIC prive à tort la requérante de la possibilité de faire cette preuve, étant donné que le Service national de placement ne traite pas avec elle, mais seulement avec l'employeur éventuel, et qu'il évalue l'offre d'emploi à l'aide du critère «éléments canadiens d'abord», selon lequel l'emploi doit être offert en priorité aux Canadiens et aux résidents permanents du Canada, ce qui n'est pas un critère lié aux chances de l'immigrant éventuel de s'établir avec succès au Canada.

Les parties se fondent sur plusieurs dispositions de la Loi et du Règlement. Selon le paragraphe 6(1) de la Loi, un immigrant indépendant peut obtenir le droit d'établissement s'il convainc l'agent d'immigration qu'il satisfait aux normes

an immigration officer that she or he meets the selection standards established by the Regulations for the purpose of determining whether or not an immigrant will be able to become successfully established in Canada. A person seeking to come into Canada has the burden of proving that she or he has a right to come into Canada or that admission would not be contrary to the Act or Regulations (subsection 8(1)). Every person shall answer truthfully all questions asked by a visa officer and shall produce documentation that may be required by the visa officer for the purpose of establishing that his or her admission would not be contrary to the Act or Regulations (subsection 9(3)). Paragraph 114(1)(a) vests authority in the Governor in Council to make regulations

114. (1) ...

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

Under the *Immigration Regulations, 1978*, in the case of an independent applicant for permanent residence, a visa officer, for the purpose of determining whether the applicant will be able to become successfully established in Canada, shall assess the immigrant on the basis of each of the factors listed in column I of Schedule I (subsection 8(1) [as am. by SOR/85-1038, s. 3]), and the visa officer shall award to an immigrant assessed under that Schedule I, in accordance with criteria set out in column II of the Schedule, units of assessment to the maximum number set out in column III of the Schedule (subsection 8(2)). Under paragraphs 9(1)(a) [as am. by SOR/83-675, s. 3] and (b) of the Regulations a visa officer may issue a visa to an applicant in the independent class, who is admissible and meets other requirements of the Act and Regulations, if the applicant is awarded at least 70 units of assessment under Schedule I, but a visa shall not issue unless the applicant has been awarded at least one unit of assessment for the factor "Occupational Demand" under Schedule I, the immigrant has arranged employment in Canada or is prepared to engage in employment in a designated occupation (subsection 11(2)).

réglementaires de sélection visant à déterminer l'aptitude des immigrants à réussir leur installation au Canada. Il incombe à quiconque cherche à entrer au Canada de prouver qu'il en a le droit ou que le fait d'y être admis ne contreviendrait pas à la Loi ou au Règlement (paragraphe 8(1)). Toute personne doit répondre franchement aux questions de l'agent des visas et produire toutes les pièces que celui-ci pourrait exiger pour établir que son admission ne contreviendrait pas à la Loi ou au Règlement (paragraphe 9(3)). L'alinéa 114(1)(a) permet au gouverneur en conseil de prendre un règlement prévoyant

114. (1) ...

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

Selon le *Règlement sur l'immigration de 1978*, dans le cas d'une personne qui présente une demande de résidence permanente à titre d'immigrant indépendant, l'agent des visas doit, pour déterminer si le requérant pourra s'établir avec succès au Canada, évaluer l'immigrant en fonction de chacun des facteurs énumérés à la colonne I de l'annexe I (paragraphe 8(1) [mod. par DORS/85-1038, art. 3]) et attribuer à un immigrant évalué selon cette annexe I, conformément aux critères énoncés à la colonne II de l'annexe, des points d'appréciation jusqu'à concurrence du nombre maximal prescrit à la colonne III de l'annexe (paragraphe 8(2)). Les alinéas 9(1)(a) [mod. par DORS/83-675, art. 3] et (b) du Règlement prescrivent que l'agent des visas peut délivrer un visa à une personne faisant partie de la catégorie des immigrants indépendants, laquelle personne est admissible et satisfait aux autres exigences de la Loi et du Règlement, si le requérant a obtenu au moins 70 points d'appréciation selon l'annexe I, mais aucun visa ne sera délivré, sauf si au moins un point d'appréciation lui a été accordé pour le facteur «Demande dans la profession» de l'annexe I, ou à moins que cet immigrant n'ait un emploi réservé au Canada ou ne soit disposé à exercer une profession désignée (paragraphe 11(2)).

The Regulations also include in Schedule I the following entry in relation to item 5, for arranged employment:

Ten units shall be awarded if, in the opinion of the visa officer,

- (a) the person has arranged employment in Canada that, based on the information provided by the National Employment Service, offers reasonable prospects of continuity and wages and working conditions sufficient to attract and retain in employment Canadian citizens and permanent residents,
- (b) based on information provided by the National Employment Service, employment of the person in Canada will not adversely affect employment opportunities for Canadian citizens or permanent residents in Canada, and
- (c) the person will likely be able to meet all federal, provincial and other applicable licensing and regulatory requirements related to the employment, or

For the record I note that in the original memorandum of fact and law submitted by counsel for the applicant reference was made and argument directed to subsection 18(1) [as am. by SOR/89-80, s. 1] and section 20 [as am. by SOR/80-21, s. 7; 84-849, s. 2] of the Regulations. This was responded to in the memorandum of fact and law of the respondents. Argument referring to these sections was apparently abandoned by counsel for the applicant in a supplementary memorandum of fact and law and no direct reference was made to these sections in oral argument on behalf of the applicant. For the respondents it was pointed out that subsection 18(1) was not relevant since it applies to visitors to Canada and refers to temporary foreign workers in Canada. While section 20, concerning the issue of an employment authorization, appears, in my view, to be similarly concerned with visitors or others already in Canada, the argument of counsel for the respondents relies in part upon that section which in some respects is parallel in the conditions it stipulates to those set out in relation to item 5 of Schedule I of the Regulations. Moreover, it appears that section may underlie departmental procedures outlined in affidavit evidence on behalf of the respondents and it may assist in understanding their position to reproduce portions of that section, which are as follows:

20. (1) An immigration officer shall not issue an employment authorization to a person if,

Le Règlement comporte également, à l'annexe I, les dispositions suivantes à l'égard de l'article 5, qui concerne l'emploi réservé:

a Dix points d'appréciation seront attribués si, de l'avis de l'agent des visas,

- a*) le requérant *a*, au Canada un emploi réservé qui, d'après les renseignements fournis par le service national de placement, offre des perspectives de durée raisonnablement bonnes et des conditions de travail et un salaire de nature à attirer des citoyens canadiens ou des résidents permanents pour qu'ils exercent et continuent d'exercer l'emploi en question,
- b*) d'après les renseignements fournis par le service national de placement, le fait d'employer le requérant au Canada ne nuira pas aux possibilités d'emploi des citoyens canadiens ni des résidents permanents résidant au Canada, et
- c*) le requérant pourra probablement obtenir des autorités fédérales, provinciales et autres, l'autorisation nécessaire pour l'emploi en question, ou

d Pour les besoins de la cause, je souligne que, dans le mémoire initial qu'il a soumis, l'avocat de la requérante a fait allusion au paragraphe 18(1) [mod. par DORS/89-80, art. 1] et à l'article 20 [mod. par DORS/80-21, art. 7; 84-849, art. 2] du Règlement et a invoqué des arguments fondés sur ces dispositions. L'avocate des intimés a répondu à ces arguments dans son mémoire. L'avocat de la requérante a apparemment abandonné les arguments en question dans un mémoire supplémentaire et n'a pas fait directement allusion à ces dispositions au cours de sa plaidoirie. L'avocate des intimés a soutenu que le paragraphe 18(1) n'était pas pertinent, étant donné qu'il s'applique aux visiteurs et concerne les travailleurs étrangers qui viennent travailler temporairement au Canada. Bien que l'article 20, qui traite de la délivrance d'un permis de travail, me semble lui aussi porter sur les visiteurs ou d'autres personnes qui se trouvent déjà au Canada, l'argument de l'avocate des intimés est fondé en partie sur cette disposition qui, sur certains points, est parallèle quant aux conditions qu'elle prescrit à celles qui sont énoncées relativement à l'article 5 de l'annexe I du Règlement. En outre, il semble que cette disposition puisse constituer le fondement de la procédure ministérielle décrite dans un affidavit déposé au nom des intimés; pour permettre une meilleure compréhension de la thèse des intimés, je reproduis ci-après des parties de cet article:

j 20. (1) L'agent d'immigration ne peut délivrer de permis de travail à une personne

(a) in his opinion, employment of the person in Canada will adversely affect employment opportunities for Canadian citizens or permanent residents in Canada; or

(b) the issue of the employment authorization will affect

(i) the settlement of any labour dispute that is in progress at the place or intended place of employment, or

(ii) the employment of any person who is involved in such a dispute.

(3) In order to form an opinion for the purposes of paragraph (1)(a), an immigration officer shall consider

(a) whether the prospective employer has made reasonable efforts to hire or train Canadian citizens or permanent residents for the employment with respect to which an employment authorization is sought;

(b) the qualifications and experience of the applicant for the employment for which the employment authorization is sought; and

(c) whether the wages and working conditions offered are sufficient to attract and retain in employment Canadian citizens or permanent residents.

(4) Where an immigration officer considers the questions set out in paragraphs (3)(a) and (c), he shall take into consideration the opinion of an officer of the office of the National Employment Service serving the area in which the person seeking an employment authorization wishes to engage in employment.

In response to the applicant's motion the respondents adduced affidavit evidence of David Greenhill, Manager, Foreign Worker Policy and Programs, in the Labour Market Services Branch at CEIC National Headquarters. His affidavit describes the procedures of CEIC in the following way:

5. The visa officer advised the Applicant that, although her application was refused at the present time, it could be reconsidered if she were able to demonstrate an offer of arranged employment in Canada that complied with the above conditions [i.e., conditions set out in paragraph 4 which reproduced the conditions of item 5 of Schedule I of the Regulations].

6. Attached hereto and marked as Ex. "B" to this my affidavit is the Employment Manual, Chapter 17 dealing with Foreign Worker Recruitment.

7. The role of the National Employment Service (CEC) is to assist employers in Canada through human resource planning to determine and meet their labour market needs and to identify CEIC programs and services that would meet these needs. If qualified Canadian citizens or permanent residents are not available and training is not a viable option, the National Employment Service (CEC) may recommend the use of tempo-

a) s'il est d'avis que l'embauchage de cette personne nuira à celui des citoyens canadiens ou des résidents permanents au Canada; ou

b) si la délivrance de ce permis nuira

(i) au règlement de tout conflit de travail qui sévit au lieu de travail ou au lieu prévu de travail, ou

(ii) à l'emploi de toute personne touchée par ce conflit.

(3) Pour être en mesure de se faire une opinion aux fins de l'alinéa (1)a), l'agent d'immigration doit tenir compte des facteurs suivants, à savoir:

a) si l'employeur éventuel a fait des efforts raisonnables pour embaucher ou former des citoyens canadiens ou des résidents permanents afin qu'ils puissent exercer l'emploi pour lequel un permis de travail a été sollicité;

b) si le requérant possède les qualités et l'expérience voulues pour exercer l'emploi pour lequel un permis de travail a été sollicité; et

c) si les conditions de travail et le salaire offerts sont de nature à attirer des citoyens canadiens ou des résidents permanents pour qu'ils exercent et continuent d'exercer l'emploi en question.

(4) L'agent d'immigration doit tenir compte de l'opinion d'un agent du Bureau du service national de placement dont relève le secteur où la personne sollicitant un permis de travail désire exercer un emploi pour ce qui concerne les points visés aux alinéas (3)a) et c).

En réponse à la requête de la requérante, les intimés ont présenté l'affidavit de David Greenhill, directeur de la Politique et des programmes sur les travailleurs étrangers de la Direction générale des services au marché du travail à l'administration centrale de la CEIC. Dans son affidavit, M. Greenhill décrit en ces termes la procédure de celle-ci:

[TRADUCTION] 5. L'agent des visas a fait savoir à la requérante que, même si la demande de celle-ci était refusée pour l'instant, elle pourrait être réexaminée si la requérante était en mesure de démontrer une offre d'emploi réservé au Canada qui était conforme aux conditions susmentionnées [c'est-à-dire les conditions énoncées au paragraphe 4 qui correspondent aux conditions de l'article 5 de l'annexe I du Règlement].

6. Je joins comme pièce «B» au présent affidavit le texte du chapitre 17 du Guide d'emploi, qui concerne le recrutement de travailleurs étrangers.

7. Le rôle du Service national de placement (CEC) consiste à aider les employeurs du Canada, par une planification des ressources humaines, à connaître et combler leurs besoins dans le marché du travail et à déterminer les programmes et services de la CEIC qui leur permettraient de répondre à ces besoins. S'il n'y a pas de citoyens canadiens ou de résidents permanents du Canada qui sont disponibles et que la formation ne représente pas une option viable, le Service national de placement pourra recommander le recours à des travailleurs étrangers temporaires ou l'admission de personnes qui présentent une

rary foreign workers or the admission of qualified applicants for permanent residence.

8. The National Employment Service (CEC) in responding to requests from employers in Canada to validate an offer of employment for temporary foreign workers or prospective immigrants will first satisfy itself as to:

- 1) efforts made by the employer to hire or train Canadians;
- 2) the suitability of wages and working conditions offered;
- 3) the benefits of foreign worker recruitment;
- 4) the absence of any labour dispute, and
- 5) the bona fides of the job offer.

9. Attached hereto and marked as Ex. "C" to this my affidavit, is a copy of Form 2151 which is a Confirmation of Offer of Employment, to be completed by the employer, giving particulars of the offer of employment and the foreign worker to whom employment is offered.

10. An employer who submits such a form 2151 to a CEC initiates the process of an employment counsellor assisting him in filling such a position with a Canadian citizen or permanent resident worker, if one is available. If one is not available, and the other criteria are met, the employment counsellor will certify at the bottom of Form 2151 that such an offer of employment to a foreign worker does not adversely affect employment opportunities for Canadian citizens or permanent residents.

11. The issuance of an employment validation by the National Employment Service in response to requests from employers in Canada for such consideration will be provided by the National Employment Service (CEC) to the visa officer to assist in his forming an opinion for the purpose of paragraph 20(1)(a) of the Immigration Regulations pursuant to direction provided in forming such an opinion as outlined in Immigration Regulations 20(3) and (4).

12. In accordance with Item 5 of Schedule I of the Immigration Regulations, 10 units of assessment for arranged employment shall be awarded if, in the opinion of the visa officer, the requirements of this provision as stated above in paragraph 5 are met.

On the basis of that affidavit, the Act and Regulations, the respondents, in reply to the submissions of the applicant, submit that the Regulations must be read in light of the requirements of subsections 8(1) and 9(3) of the Act, which put the onus on a person seeking to come to Canada of showing that admission would not be contrary to the Act or Regulations, and to provide documentation required for this purpose. In the respondents' submission, if the applicant is to be awarded units of assessment for arranged employment she must provide "a job offer from a Canada Employment Centre, that meets the requirements of section 20 of the Regulations". Further, it is urged there is no

demande de résidence permanente et qui ont les qualités voulues.

8. Lorsqu'il répond aux demandes présentées par des employeurs du Canada en vue de faire valider une offre d'emploi destinée à des travailleurs étrangers temporaires ou des immigrants éventuels, le Service national de placement (CEC) examine tout d'abord:

- 1) les efforts que l'employeur a déployés pour embaucher ou former des Canadiens;
- 2) la convenance du salaire et des conditions de travail offerts;
- 3) les avantages que comporte le recrutement de travailleurs étrangers;
- 4) l'absence de conflit de travail; et
- 5) l'authenticité de l'offre d'emploi.

9. Je joins comme pièce «C» du présent affidavit une copie du formulaire 2151, qui est une confirmation d'offre d'emploi; l'employeur doit remplir ce formulaire en y inscrivant les détails concernant l'offre d'emploi et le travailleur étranger auquel l'emploi est offert.

10. L'employeur qui soumet un formulaire 2151 à un CEC entreprend les démarches par lesquelles un conseiller en matière d'emploi l'aidera à combler ce poste à l'aide d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent du Canada, si c'est possible. Si c'est impossible et que les autres critères sont respectés, le conseiller en matière d'emploi attestera au bas du formulaire 2151 que cette offre d'emploi à un travailleur étranger ne nuit pas aux possibilités d'emploi des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada.

11. Le Service national de placement délivrera à l'agent des visas une validation d'une offre d'emploi en réponse aux demandes d'employeurs du Canada, afin d'aider l'agent à se former une opinion aux fins de l'alinéa 20(1)a) du Règlement sur l'immigration conformément aux directives énoncées à cet égard aux paragraphes 20(3) et 20(4) du Règlement sur l'immigration.

12. Conformément à l'article 5 de l'annexe I du Règlement sur l'immigration, 10 points d'appréciation seront attribués pour l'emploi réservé si, de l'avis de l'agent des visas, les exigences de cette disposition qui sont énoncées ci-dessus au paragraphe 5 sont respectées.

En se fondant sur cet affidavit et sur la Loi et le Règlement, les intimés soutiennent, en réponse aux arguments de la requérante, que le Règlement doit être lu à la lumière des exigences des paragraphes 8(1) et 9(3) de la Loi, qui imposent à une personne qui cherche à entrer au Canada l'obligation de démontrer que son admission ne serait pas contraire à la Loi ou au Règlement et de fournir les documents requis à cette fin. De l'avis des intimés, pour que la requérante obtienne des points d'appréciation pour l'emploi réservé, elle doit fournir [TRADUCTION] «une offre d'emploi d'un Centre d'emploi du Canada qui respecte les exigences de l'article 20 du Règlement». En outre, disent-ils, il

requirement under the Act or Regulations for “a visa officer to solicit information of job suitability from the office of the National Employment Service on behalf of an applicant nor is it possible for a visa officer to form an opinion as required by section 20(3) of the Regulations without the cooperation of the prospective employer”. “The employer must meet certain conditions such as establishing competitive working conditions and wages, and establishing he’s made reasonable efforts to hire Canadian citizens or permanent residents before the CEC will certify the Form 2151” (respondents’ memorandum of fact and law, paragraphs 19-25).

The procedures described in the affidavit of David Greenhill and upon which argument on behalf of the respondents is structured, at least in part, are essentially those set out in the Employment Manual, a document setting out administrative policy, objectives and procedures concerning employment services of CEIC. Not dealt with in the affidavit but also included in the portion of the Manual attached as an exhibit to Greenhill’s affidavit are the following provisions concerning “workers recruited by third parties”, provisions which I assume were here considered applicable:

17.07 2) CEIC will not accept job orders or “specific named worker” requests from any third party which would require admittance to Canada of foreign workers, either as temporary foreign workers or immigrants, except for requests to fill bona fide vacancies on the permanent staff of the third party, and who are not to be re-referred to client employers. (See Chapter 36, paragraph 36.22 of the Employment Manual.)

- 3) If such requests are received from third parties, either in Canada or at overseas posts, the third party is to be clearly informed of CEIC’s policy in this regard and requested to advise their employer-client to contact the CEIC directly.

The principle upon which the applicant’s submissions are based is essentially that the administrative procedures of the Employment Manual are not authorized by the *Immigration Act* and Regulations. In my view the principle upon which the procedures must be assessed is whether they are inconsistent with that Act and Regulations. In so

n’est pas nécessaire, selon la Loi ou le Règlement [TRADUCTION] «qu’un agent des visas demande des renseignements au nom d’un requérant au sujet de la convenance d’un emploi en s’adressant au bureau du Service national de placement et il n’est pas possible non plus pour un agent des visas de se former une opinion conformément au paragraphe 20(3) du Règlement sans la collaboration de l’employeur éventuel». [TRADUCTION] «L’employeur doit respecter certaines conditions, notamment celles de prouver qu’il offre un salaire et des conditions de travail concurrentiels et qu’il a fait des efforts raisonnables pour embaucher des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada, avant que le CEC n’atteste le formulaire 2151» (mémoire des intimés, paragraphes 19 à 25).

La procédure qui est décrite dans l’affidavit de David Greenhill et sur laquelle les intimés fondent leurs arguments, du moins en partie, est essentiellement celle qui est énoncée dans le Guide de l’emploi, où l’on trouve une description de la politique administrative, des objectifs et de la procédure concernant les services de placement de la CEIC. Bien qu’il n’en soit pas question dans l’affidavit, la partie du Guide qui y est jointe comme pièce comprend également les dispositions suivantes qui concernent les «travailleurs recrutés par des tiers» et qui, je présume, ont été jugées applicables en l’espèce:

17.07 2) La CEIC n’acceptera pas d’offres d’emploi ou de demande relative à un «travailleur nommé désigné» émanant d’une tierce partie et exigeant l’admission au Canada de travailleurs étrangers, à titre d’immigrants ou de travailleurs étrangers temporaires, à l’exception des demandes visant à pourvoir à des postes véritablement vacants au sein du personnel permanent de la tierce partie au moyen de travailleurs qui ne seront pas présentés ensuite à des clients-employeurs de celle-ci. (Voir le chapitre 36, paragraphe 36.22 du Guide de l’emploi.)

- 3) Si une tierce partie adresse une telle demande à la CEIC soit au Canada, soit à l’étranger, il faudra lui exposer clairement la politique de la CEIC à ce sujet et lui demander de conseiller à ses clients-employeurs de communiquer directement avec la CEIC.

Le principe sur lequel les arguments de la requérante reposent est essentiellement le suivant: la procédure administrative décrite dans le Guide de l’emploi n’est pas autorisée par la *Loi sur l’immigration* et le Règlement sur l’immigration. À mon avis, le critère à la lumière duquel la procédure doit être évaluée consiste à savoir si celle-ci est

far as such internal directives are not inconsistent with the Act or the Regulations there can be no serious objection to them. If there is inconsistency with the Act or Regulations, or if they establish procedures which fetter discretion vested by law, i.e., the Act and Regulations, then the latter must prevail.

The first argument of the applicant turns on the determination of which branch of the Minister's responsibilities, immigration or employment, must take the initiative in arranging advice from the National Employment Service in assessing arranged employment. Counsel for the applicant, reading the language in section 8 of the Regulations, particularly the phrase, "a visa officer shall assess that immigrant . . . on the basis of each of the factors listed in column I of Schedule I" [underlining added] and the phrase, in column II of Schedule I (reproduced above), "[t]en units shall be awarded" [underlining added], argues that a statutory duty rests with the visa officer to make the determination. The fact that in order to do so, the visa officer requires advice from the National Employment Service, imposes, it is urged, a correlative duty to obtain that advice. Because statutory and regulatory provisions must override internally-developed departmental policy, the visa officer is not entitled to rely on internal administrative policy to evade his or her duties under the statute.

The Minister, in response, argues that the duty of the visa officer to assess an applicant is to be considered in light of subsections 8(1) and 9(3) of the *Immigration Act*, which put the burden of proving that "admission would not be contrary to this Act or the regulations" on the applicant [subsection 8(1)], and require that "[E]very person . . . shall produce such documentation as may be required by the visa officer for the purpose of establishing that his admission would not be contrary to this Act or the regulations" [subsection 9(3)]. These provisions, it is argued, authorize a visa officer to refuse to award points for "arranged employment" until the applicant complies with a request by the visa officer to have submitted on her behalf, by action initiated by the prospective employer, a form approving, by the National

incompatible avec la Loi et le Règlement. Dans la mesure où ces directives internes ne sont pas incompatibles avec la Loi ou le Règlement, aucune objection sérieuse ne peut être soulevée à leur égard. S'il y a incompatibilité avec la Loi ou le Règlement ou si ces directives établissent une procédure qui entrave le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi, en l'occurrence, la Loi et le Règlement, ces derniers devront l'emporter.

Le premier argument de la requérante dépend de la réponse à la question de savoir si c'est la direction générale de l'immigration ou celle de l'emploi qui doit prendre l'initiative d'obtenir un avis du Service national de placement lors de l'évaluation de l'emploi réservé. Invoquant l'article 8 du Règlement, notamment les mots «un agent des visas doit apprécier cet immigrant . . . suivant chacun des facteurs énumérés dans la colonne I de l'annexe I» [soulignement ajouté] et l'expression, à la colonne II de l'annexe I (reproduite ci-dessus) «Dix points d'appréciation sont attribués» [soulignement ajouté], l'avocat de la requérante soutient que l'agent des visas est tenu, en vertu de la loi, de prendre la décision. Étant donné que l'agent des visas a besoin, à cette fin, de l'avis du Service national de placement, il est tenu, selon l'avocat, d'obtenir cet avis. Comme les dispositions législatives et réglementaires doivent l'emporter sur une politique ministérielle élaborée à l'interne, l'agent des visas n'a pas le droit de se fonder sur la politique administrative interne pour éviter de se conformer à ses obligations d'origine législative.

Pour sa part, le ministre allègue que l'obligation d'évaluer la demande d'un requérant, laquelle obligation incombe à l'agent des visas, doit être examinée à la lumière des paragraphes 8(1) et 9(3) de la *Loi sur l'immigration*, qui imposent à la requérante le fardeau de démontrer que son admission «ne contreviendrait pas à la présente Loi ni à ses règlements» [paragraphe 8(1)] et prévoient que «Toute personne doit . . . produire toutes les pièces qu'exige celui-ci [l'agent des visas] pour établir que son admission ne contreviendrait pas à la présente loi ni à ses règlements» [paragraphe 9(3)]. On soutient que ces dispositions autorisent l'agent des visas à refuser d'attribuer des points pour «l'emploi réservé» jusqu'à ce que la requérante se conforme à la demande de l'agent des visas, c'est-à-dire qu'elle soumette en son nom, lors

Employment Service, of the employment offered. It is argued that there is no duty placed upon the visa officer to consult directly with the National Employment Service on his own initiative.

The Act or Regulations do not specifically impose any such duty. I am also of the view that there is no requirement arising by implication that the visa officer consult on his own initiative with the National Employment Service. I base this finding on subsections 8(1) and 9(3) of the Act, and also on the application process as a whole. That is, the applicant must demonstrate to the satisfaction of the visa officer, who has been entrusted to decide, that the criteria for admission to Canada have been met. Thus, as in the case of other criteria, the applicant must satisfy the visa officer that "arranged employment" is secured. That requires, according to the Regulations, advice of the National Employment Service. While the Regulations are silent on the procedure by which that advice is to be conveyed, the underlying pattern that proof is to be established by the applicant, the statutory burden which the applicant bears in subsections 8(1) and 9(3), leads me to the conclusion that it is not unreasonable, unfair, or contrary to law to require the step of setting the wheels in motion for obtaining the required advice to be taken by the applicant and the applicant's prospective employer.

I do not accept the argument by counsel for the applicant that having furnished information about the job offered, the onus shifts to the visa officer. The statutory burden of proof cannot be displaced by such information even of the quality provided by the applicant herein. The applicant must satisfy all the requirements of the Act and Regulations, including those factors required to be established which are not directly within her personal power to control. She will require the assistance of her employer to do so, it is true, and this may mean, in some instances, that a prospective immigrant may be refused because of failure by the employer to

de démarches entreprises par l'employeur éventuel, un formulaire dans lequel le Service national de placement approuve l'offre d'emploi. Le ministre ajoute que l'agent des visas n'est nullement tenu de consulter directement, de son propre chef, le Service national de placement.

Ni la Loi ni le Règlement n'imposent explicitement pareille obligation. Je suis aussi d'avis qu'il n'existe aucune obligation implicite pour l'agent des visas de consulter de son propre chef le Service national de placement. Pour en arriver à cette conclusion, je me fonde sur les paragraphes 8(1) et 9(3) de la Loi et sur l'ensemble du processus d'évaluation de la demande. Ainsi, la requérante doit démontrer à la satisfaction de l'agent des visas, à qui incombe la responsabilité de prendre la décision, que les critères relatifs à l'admission au Canada ont été établis. En conséquence, tout comme dans le cas des autres critères, la requérante doit prouver à l'agent des visas qu'elle a obtenu un «emploi réservé». Selon le Règlement, cette preuve nécessite l'obtention d'un avis du Service national de placement. Bien que le Règlement ne renferme aucune disposition sur la façon dont cet avis doit être communiqué, le principe sous-jacent selon lequel la preuve doit être faite par la requérante et le fardeau de la preuve qui incombe à celle-ci selon les paragraphes 8(1) et 9(3) m'incitent à conclure qu'il n'est ni déraisonnable, ni inéquitable ou contraire à la loi d'exiger que la requérante et l'employeur éventuel de celle-ci entreprennent les démarches nécessaires à l'obtention de l'avis requis.

Contrairement à ce que soutient l'avocat de la requérante, je ne crois pas que le fardeau de la preuve soit transféré à l'agent des visas une fois que la requérante a fourni des renseignements concernant l'offre d'emploi. Le fardeau de la preuve, qui est d'origine législative, ne peut être déplacé par la communication de ces renseignements, même lorsqu'il s'agit de renseignements de la qualité de ceux que la requérante a fournis. La requérante doit respecter toutes les exigences de la Loi et du Règlement, notamment en ce qui a trait aux facteurs qui doivent être établis et sur lesquels elle ne peut exercer un contrôle direct. Il est vrai qu'elle aura besoin de l'aide de son employeur à cette fin et cela pourra signifier, dans certains cas, que la demande d'un immigrant éventuel sera

meet procedural requirements instituted by the Minister.

Counsel for the applicant relies upon *Hui v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 96 (C.A.) for the general proposition that only the Act and Regulations have the force of law and the visa officer was not entitled to rely on departmental administrative procedures that do not have the force of law. In *Hui* the visa officer concerned was found to have based his decision at least in part on statements of the Minister which introduced a factor or criterion not included in the Regulations concerning assessment of a prospective immigrant seeking admission to Canada in the entrepreneur class. The principle that one vested with decision-making responsibility must exercise his duty within the bounds and for reasons prescribed by law does not, in my view, assist in this case. Here the visa officer did not make his decision to refuse the applicant on the basis of any factor or for any reason not within the Regulations. Following departmental procedures, as he did, could only be an error on his part if those procedures were in conflict or inconsistent with the Act and Regulations.

So long as the procedures developed and followed by the Commission to fulfill its responsibilities in relation to immigration matters are not inconsistent with the requirements of the Act and Regulations there can be no objection in law to them. The Minister must have discretion to develop administrative procedures to meet her or his statutory and regulatory responsibilities. This Court should intervene to limit that discretion only where it is clear that the procedures are inconsistent with, or otherwise beyond the authority of the Minister under, the Act and Regulations.

In this case the visa officer, whose responsibility it is to evaluate the applicant on the basis of information provided in an application, is required, in relation to the criterion "Arranged Employment" (item 5, Schedule I), to take into account information provided by the National Employment Service concerning two matters: in relation to the

peut-être refusée en raison de l'omission de l'employeur de respecter les conditions de procédure établies par le ministre.

L'avocat de la requérante invoque l'arrêt *Hui c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 96 (C.A.) à l'appui de la proposition générale selon laquelle seuls la Loi et le Règlement ont force de loi et l'agent des visas n'a pas le droit d'invoquer des procédures administratives ministérielles qui n'ont pas force de loi. Dans l'arrêt *Hui*, il a été jugé que l'agent des visas avait fondé sa décision, du moins en partie, sur des déclarations du ministre qui avaient pour effet d'ajouter un facteur ou un critère non prévu dans le Règlement en ce qui a trait à l'évaluation d'un immigrant éventuel qui désire être admis au Canada dans la catégorie des entrepreneurs. À mon avis, le principe selon lequel une personne investie d'un pouvoir décisionnel doit s'acquitter de sa tâche dans les limites de la loi et pour les motifs prescrits par la loi n'est pas pertinent en l'espèce. Dans la présente cause, l'agent des visas n'a pas refusé la demande de la requérante en se fondant sur un facteur ou un motif non prévu dans le Règlement. Le fait d'avoir suivi la procédure ministérielle ne pouvait être une erreur que si cette procédure était incompatible avec la Loi et le Règlement ou contraire à ceux-ci.

Dans la mesure où la procédure que la Commission a élaborée et suivie pour s'acquitter de ses responsabilités en matière d'immigration n'est pas incompatible avec les exigences de la Loi et du Règlement, on ne peut soulever d'objection en droit à son égard. Le ministre doit avoir le pouvoir discrétionnaire d'élaborer une procédure administrative pour s'acquitter de ses responsabilités d'origine législative et réglementaire. Notre Cour ne devrait intervenir pour restreindre ce pouvoir discrétionnaire que lorsqu'il est évident que la procédure est incompatible avec la Loi et le Règlement ou qu'elle outrepassa par ailleurs le pouvoir dont le ministre est investi en vertu de ceux-ci.

Dans le cas qui nous occupe, l'agent des visas, à qui il incombe d'évaluer la demande de la requérante à l'aide des renseignements qui y figurent, doit, à l'égard du critère «Emploi réservé» (article 5, annexe I), tenir compte des renseignements qu'a fournis le Service national de placement au sujet de deux points: en ce qui a trait à l'emploi, l'agent

job, that it offers reasonable prospects of continuity and wages and working conditions sufficient to attract and retain in employment Canadian citizens or permanent residents in Canada, and in relation to the immigration applicant that her or his employment in Canada will not adversely affect employment of Canadian citizens or permanent residents in Canada. In this case no information was received from the National Employment Service about the proposed employment when the prospective employer declined to initiate the process established under CEIC administrative policies to lead to the provision of the necessary information to the visa officer.

With respect to the second argument, the applicant states that in withholding the grant of the visa until arranged employment authorization had been communicated from the National Employment Service, the visa officer was improperly delegating his or her authority in respect of the matter. It is said that the decision to grant or refuse the visa hinged upon the response received from the National Employment Service, and thus it is the official from the National Employment Service who is making the decision. The argument is made with respect to both the grant of the visa (under section 8 of the Regulations) and the employment authorization (required by Item 5 of Schedule I of the Regulations).

In support of this argument, counsel for the applicant relies upon *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205 (C.A.). In that case, an application for permanent residence made under the entrepreneurial category was rejected, largely as a result of deficiencies in a proposed business plan. On reconsideration of the application, during a personal interview, the visa officer conducting that interview made it clear that the application was denied because of a negative assessment by an official of the Province of Ontario. The Federal Court of Appeal unanimously allowed relief sought by the applicant, on three grounds, including unlawful delegation by the visa officer, in whom the decision is vested by the Act and Regulations, to the Ontario government official. Stone J.A. (for a

des visas doit s'assurer qu'il offre des perspectives raisonnables de continuité et un salaire et des conditions de travail suffisamment intéressants pour attirer et conserver comme employés des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada et, en ce qui a trait à la requérante, il doit s'assurer que son emploi au Canada ne nuira pas à l'emploi des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada. Dans la présente cause, aucun renseignement n'a été obtenu du Service national de placement au sujet de l'emploi proposé lorsque l'employeur éventuel a refusé d'entreprendre les démarches prévues par les politiques administratives de la CEIC, lesquelles démarches devaient mener à la communication des renseignements nécessaires à l'agent des visas.

En ce qui a trait au second argument, la requérante déclare qu'en refusant d'octroyer le visa jusqu'à ce que le Service national de placement ait délivré l'autorisation relative à l'emploi réservé, l'agent des visas a délégué à tort son pouvoir au sujet de cette question. Elle ajoute que la décision d'accorder ou de refuser le visa dépendait de la réponse obtenue du Service national de placement et que c'est donc le fonctionnaire dudit Service qui prend la décision. Cet argument est invoqué tant en ce qui a trait à l'octroi du visa (selon l'article 8 du Règlement) qu'en ce qui a trait au permis de travail (requis par l'article 5 de l'annexe I du Règlement).

À l'appui de cet argument, l'avocat de la requérante cite l'arrêt *Muliadi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205 (C.A.). Dans cette cause-là, une demande de résidence permanente dans la catégorie des entrepreneurs a été refusée, principalement en raison de lacunes que comportait un projet d'entreprise proposé. Lors du réexamen de la demande, l'agent des visas a mené une entrevue personnelle au cours de laquelle il a dit clairement que la demande était refusée en raison d'une évaluation négative faite par un fonctionnaire de la province de l'Ontario. La Cour d'appel fédérale a accordé à l'unanimité la réparation demandée par le requérant pour trois raisons, dont la délégation illégale par l'agent des visas, qui est investi du pouvoir décisionnel en vertu de la Loi et du Règlement, au fonctionnaire

unanimous Court) stated (at page 218), with respect to improper delegation:

It is elementary that the decision on the application had to be made by the visa officer and that it could not be delegated in the above fashion. The visa officer appears to have allowed it to be made by the person in Ontario from whom he received information regarding the viability of the appellant's business plan. Though he was entitled to receive information on that subject from that source it remained his duty to decide the matter in accordance with the Act and the Regulations. It was therefore a serious error to allow the decision to be made by the Ontario official rather than kept in his own hands where it properly belonged.

The principle of *Muliadi* is an important one, but in my view it has no direct application here. Under paragraph 114(1)(a) of the Act the Governor in Council may make regulations "providing for the establishment and application of selection standards based on such factors as . . . together with demographic considerations and labour market conditions in Canada, for the purpose of determining whether or not an immigrant will be able to become successfully established in Canada". Clearly the Regulations here in question, in particular item 5 in Schedule I, are enacted within the scope of paragraph 114(1)(a), and they provide for the visa officer assessing an application for permanent residence in Canada, which includes reference to arranged employment, to consider that criterion for admission based on information provided by the National Employment Service in respect of the job offered and in respect of the employment of the applicant in Canada not adversely affecting employment of Canadian citizens or permanent residents in Canada. I note that the latter requirement is concerned, not merely with general advice about the effects of employment of the applicant on employment of others, but rather it must be precise information that this will not adversely affect employment opportunities of Canadian citizens or permanent residents in Canada.

If this determination of particular aspects of employing the applicant is considered to be delegation to the National Employment Service, then it seems to me that delegation is clearly made by the Regulations, and is authorized; it is not made by the visa officer. Moreover, the ultimate discretion

du gouvernement de l'Ontario. S'exprimant au nom de la Cour, dont le jugement était unanime, le juge Stone, J.C.A., a dit ce qui suit au sujet de la délégation inappropriée (à la page 218):

^a Il va sans dire que la décision sur la demande devait être prise par l'agent des visas et qu'elle ne pouvait être déléguée de la manière précédemment décrite. Il semble que l'agent a permis qu'elle soit prise par le fonctionnaire de l'Ontario de qui il a reçu les renseignements relatifs à la viabilité du projet d'entreprise de l'appelant. Bien qu'il ait été habilité à recevoir des renseignements de cette source sur ce sujet, il n'en demeure pas moins qu'il avait le devoir de trancher la question conformément à la Loi et au Règlement. Il a donc commis une grave erreur en permettant que la décision soit prise par le fonctionnaire du gouvernement de l'Ontario au lieu de la rendre lui-même ainsi qu'il devait le faire.

^b Bien que le principe énoncé dans l'arrêt *Muliadi* soit important, à mon avis, il ne s'applique pas directement en l'espèce. Selon l'alinéa 114(1)a) de la Loi, le gouverneur en conseil peut prendre un règlement «prévoyant l'établissement et l'application de normes de sélection, fondées sur des critères tels que . . . et tenant compte des facteurs démographiques et de la situation du marché du travail au Canada, dans le but de déterminer si un immigrant pourra réussir son installation au Canada». De toute évidence, le Règlement dont il est question ici, notamment l'article 5 de l'annexe I, ne dépasse pas les limites du paragraphe 114(1)a) et il prévoit que l'agent des visas qui évalue une demande de résidence permanente au Canada, laquelle évaluation comprend l'examen de l'emploi réservé, doit évaluer ce critère d'admission sur la foi des renseignements fournis par le Service national de placement à l'égard de l'emploi offert et à l'égard de la possibilité que l'emploi de la requérante au Canada nuise à l'emploi de citoyens canadiens ou de résidents permanents du Canada. À ce sujet, je souligne qu'il faut obtenir non seulement un avis général concernant les conséquences de l'emploi de la requérante sur l'emploi de tierces personnes, mais plutôt des renseignements précis établissant que l'emploi en question ne nuira pas aux possibilités d'emploi de citoyens canadiens ou de résidents permanents du Canada.

^c Si cette décision concernant certains aspects de l'emploi de la requérante est considérée comme une délégation de pouvoir au Service national de placement, il me semble que cette délégation est clairement établie par le Règlement et qu'elle est autorisée; elle n'est pas faite par l'agent des visas.

to award 10 units for arranged employment continues to be vested in the visa officer. Note that under item 5 of Schedule I he or she must also assess the likelihood that the applicant will be able to meet applicable licensing and regulatory requirements related to the employment offered. But, as worded, it would not be a proper exercise of the visa officer's discretion to award points for arranged employment until the information required by item 5 of Schedule I from the National Employment Service is available. The Regulations and the facts of concern in this case differ from those in *Muliadi*.

Reference was also made on behalf of the applicant to *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Ho*, (not yet reported, F.C.A., Court File No. A-187-89) where a visa officer's initial decision in assessing units under Schedule I was changed on advice from head office. Mahoney J.A. for the Court of Appeal, upholding the grant of *certiorari*, said [at page 1]:

A visa officer cannot properly take account of general directives not having the force of law nor instructions from head office particular to the case at hand. Those improperly fetter him in the exercise of the discretion that Parliament, not the Canada Employment and Immigration Commission, has entrusted to him.

In my view, there was no unlawful delegation of authority by the visa officer in this case. Nor was there any acceding to advice from head office (or adhering to general directives) particular to the case at hand. In failing to award units for arranged employment, without information from the National Employment Service, the visa officer did what he was required to do in accord with item 5 of Schedule I. Insistence on following departmental administrative procedures for initiating steps to obtain that information was not, in my view, delegating decision-making authority to the National Employment Service. Nor was it improper fettering of discretion vested in the visa officer. While those procedures for initial steps to obtain the information are not specifically authorized by

En outre, le pouvoir ultime d'accorder dix points pour l'emploi réservé demeure entre les mains de l'agent des visas. Selon l'article 5 de l'annexe I, l'agent des visas doit aussi déterminer jusqu'à quel point la requérante sera en mesure de respecter les exigences réglementaires et les exigences liées à l'octroi de permis en ce qui a trait à l'emploi offert. Cependant, d'après le libellé de ce même article, il ne serait pas approprié que l'agent des visas accorde des points pour l'emploi réservé avant que les renseignements devant être obtenus du Service national de placement selon l'article 5 de l'annexe I ne soient disponibles. Le Règlement et les faits sur lesquels la Cour doit se prononcer en l'espèce sont différents de ceux de l'arrêt *Muliadi*.

La requérante a également cité l'arrêt *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Ho*, (décision encore inédite, C.A.F., dossier numéro A-187-89), où la décision initiale de l'agent des visas concernant l'attribution des points selon l'annexe I a été modifiée suivant l'avis de l'administration centrale. La Cour d'appel a confirmé la délivrance d'une ordonnance de *certiorari* et le juge Mahoney, J.C.A., s'est exprimé comme suit au nom de la Cour [aux pages 1 et 2]:

Un agent des visas ne saurait tenir compte de directives générales qui n'ont pas force de loi, ni d'instructions particulières en l'espèce qui émanent du siège central. Celles-ci entravent à tort l'exercice de la discrétion que lui a conférée le Parlement, et non la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

À mon avis, il n'y a pas eu de délégation illégale de pouvoir de la part de l'agent des visas en l'espèce. Celui-ci n'a pas souscrit non plus à un avis de l'administration centrale (ni n'a respecté des directives générales) se rapportant particulièrement au présent litige. En omettant d'attribuer des points pour l'emploi réservé sans avoir obtenu de renseignements du Service national de placement, l'agent des visas a fait ce qu'il devait faire conformément à l'article 5 de l'annexe I. En insistant sur le respect de la procédure administrative du Ministère concernant les démarches à entreprendre pour l'obtention de ces renseignements, il n'a pas délégué un pouvoir décisionnel au Service national de placement. Il ne s'agit pas non plus d'un cas d'entrave au pouvoir discrétionnaire dont l'agent des visas est investi. Bien que la procédure relative aux mesures initiales à prendre pour obtenir les renseignements ne soit pas expressément

the Regulations, they are not, as I have already indicated, in conflict or inconsistent with the Regulations.

I turn to the final argument raised by the applicant, that the administrative system instituted by CEIC for considering arranged employment wrongfully deprives an applicant for immigration from demonstrating the likelihood of becoming successfully established in Canada. On the evidence before me I believe this submission has two aspects to be considered.

The first aspect concerns the process in general. In view of the authority of the Governor General in Council under paragraph 114(1)(a) of the Act, and the Regulations enacted thereunder, and in particular the assessment criteria established by Schedule I to the Regulations, the general process, in my view, is not inconsistent with the Act and Regulations. It is true that to be awarded ten units of assessment for arranged employment, the applicant must follow a process requiring a prospective employer to provide information to a local CEC office which may validate the arranged employment by certification of the opinion of an employment officer that employment of the applicant immigrant on the arrangements offered will not adversely affect the employment opportunities for Canadian citizens or permanent residents in Canada. That requirement falls clearly within paragraph 114(1)(a) of the Act as a matter within "labour market conditions in Canada, for the purpose of determining whether or not an immigrant will be able to become successfully established in Canada". The fact that the process must be initiated by the prospective employer in accord with CEIC administrative procedures, and to that extent the furnishing of required documentation is beyond the complete control of the applicant, as I have indicated, does not conflict, nor is it inconsistent, with the Regulations. Moreover, there are other criteria within Schedule I for which consideration, and units assessed depend upon factors and information not within the complete control of the applicant, for example item 4, "Occupational Demand", "determined by taking into account labour market demand on both an area and national basis", item 6 [as am. by SOR/85-1038, s. 8], "Demographic Factor", "determined by the

autorisée par le Règlement, elle n'est pas, comme je l'ai déjà indiqué, incompatible avec celui-ci ni n'est contraire à ses dispositions.

En dernier lieu, la requérante allègue que le système administratif qu'a établi la CEIC pour l'évaluation de l'emploi réservé prive erronément une personne qui présente une demande d'immigration de la possibilité de prouver qu'elle a toutes les chances voulues de s'établir avec succès au Canada. À la lumière de la preuve présentée devant moi, je suis d'avis que cet argument doit être examiné sous deux aspects.

Le premier aspect concerne la procédure générale. À mon sens, compte tenu du pouvoir dont le gouverneur général en conseil est investi en vertu de l'alinéa 114(1)a) de la Loi et du Règlement établi sous l'autorité de cette disposition, et surtout des critères d'évaluation prescrits à l'annexe I du Règlement, la procédure générale n'est pas incompatible avec la Loi et le Règlement. Il est vrai que, pour obtenir dix points d'appréciation pour le critère de l'emploi réservé, la requérante doit suivre une procédure qui exige de l'employeur éventuel qu'il fournisse des renseignements à un bureau local du CEC, lequel pourra valider l'emploi réservé en attestant l'avis d'un agent d'emploi selon lequel l'emploi offert à la requérante ne nuira pas aux possibilités d'emploi des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada. Cette exigence est manifestement comprise dans l'alinéa 114(1)a) de la Loi comme étant une question qui relève de la «situation du marché du travail au Canada, dans le but de déterminer si un immigrant pourra réussir son installation au Canada». Le fait que les démarches doivent être entreprises par l'employeur éventuel conformément à la procédure administrative de la CEIC et que, dans cette mesure, la communication des documents requis ne puisse être contrôlée entièrement par la requérante, comme je l'ai indiqué, n'est pas incompatible avec le Règlement ni ne contrevient à celui-ci. En outre, l'annexe I prévoit d'autres critères dont l'examen et l'évaluation dépendent de facteurs et de renseignements qui ne relèvent pas uniquement du contrôle de la requérante, par exemple, le critère de la «Demande dans la profession» (article 4), qui est déterminé «en tenant compte de la demande tant nationale que régionale sur le marché du travail», et le «facteur

Minister after consultation with the provinces” and others.

The second aspect of this submission of the applicant raises the question of the detailed factors to be assessed by an employment officer in providing his certified opinion that, if such be his opinion, the employment of the applicant will not adversely affect the employment opportunities of Canadian citizens and permanent residents. Counsel for the applicant points to a “Canada First” policy and in cross-examination of Greenhill on his affidavit alluded to administrative rules of the National Employment Service which created difficulties, in his view, for prospective employers.

In a strict sense, since the process of initiating the consideration by an employment officer was not undertaken in this case, there are no clear cut facts upon which to consider in detail the factors to be considered. Nevertheless, since the evidence before me is somewhat confusing I propose to comment upon the factors that, in my view, may be properly considered in light of the Act and Regulations, in relation to item 5 in Schedule I, “Arranged Employment. That provision includes three factors to be considered by a visa officer, including two, admittedly general factors, to be considered on the basis of information provided by the National Employment Service. It should be clear that those are the only factors to be considered, perhaps aside from an unspecified but implicit factor, that the employment offered be *bona fide*.

In the affidavit of David Greenhill describing the process followed by the National Employment Service, paragraph 8 refers to the factors given consideration. That list seems to me to go beyond the more limited list in item 5 of Schedule I. In fact, Greenhill’s list appears to reflect most closely a list of factors set out in the Employment Manual for considering authorization for a temporary foreign worker (Manual, section 17.03, 2)c)), rather than a more limited list provided in the same manual (Manual, section 17.10, 3)) of factors to be considered “[t]o advise immigration officers whether the entry of a foreign worker will adversely affect employment and career opportunities for

démographique» (article 6 [mod. par DORS/85-1038, art. 8]), qui est déterminé «selon ce qu’établit le ministre après avoir consulté les provinces» et d’autres personnes et organisations.

^a Le second aspect de cet argument de la requérante porte sur les facteurs précis que l’agent d’emploi doit évaluer pour fournir son avis attesté selon lequel, le cas échéant, l’emploi de la requérante ne nuira pas aux possibilités d’emploi des citoyens canadiens et des résidents permanents du Canada. L’avocat de la requérante fait allusion à une politique «axée sur le Canada d’abord» et, lorsqu’il a contre-interrogé Greenhill sur son affidavit, il a fait mention des règles administratives du Service national de placement qui, à son avis, posent des embûches aux employeurs éventuels.

^d Au sens strict, étant donné que les démarches menant à l’examen par un agent d’emploi n’ont pas été entreprises dans ce cas-ci, il n’y a pas de faits clairs à la lumière desquels l’examen détaillé des facteurs peut avoir lieu. Néanmoins, puisque la preuve présentée devant moi est quelque peu confuse, j’ai l’intention de commenter les facteurs qui, à mon sens, peuvent être examinés à bon droit à la lumière de la Loi et du Règlement à l’égard du critère mentionné à l’article 5 de l’annexe I, soit l’«Emploi réservé». Selon cette disposition, l’agent des visas doit examiner trois facteurs, et deux de ceux-ci qui, de l’aveu général, sont des facteurs généraux, doivent être évalués à la lumière des renseignements fournis par le Service national de placement. Il est certain que ce sont là les seuls facteurs à examiner, sauf peut-être si l’on excepte un facteur non mentionné, mais implicite, celui de l’authenticité de l’offre d’emploi.

^h Dans son affidavit dans lequel il décrit la procédure suivie par le Service national de placement, David Greenhill fait mention, au paragraphe 8, des facteurs examinés. Cette liste me semble aller au-delà de la liste plus restreinte de l’article 5 de l’annexe I. Effectivement, la liste de Greenhill semble correspondre davantage à la liste des facteurs énoncés dans le Guide de l’emploi pour l’examen de l’autorisation relative à un travailleur étranger (Guide, section 17.03, 2)c)) qu’à une liste plus restreinte (prévues dans le même Guide, à la section 17.10, 3)) des facteurs à examiner «[p]our informer les agents d’immigration sur la possibilité d’effets négatifs de l’arrivée de travailleurs étran-

Canadians". Both lists seem to reflect factors to be considered in accord with section 20 of the Regulations, concerning the issue of an employment authorization, to persons other than Canadian citizens or permanent residents in Canada who have a right to work. That section is not relevant at all, in my view, to the case at hand, yet the respondents argue as if it is applicable. It may be, as the affidavit and cross-examination of Greenhill seem to indicate, that CEIC follows the same process for considering authorization of arranged employment for an applicant immigrant seeking permanent residence status, and for considering an employment authorization for a person already in Canada on a temporary basis. In any event, subsection 20(3) sets out factors to be considered in forming an opinion for the purpose of paragraph (1)(a) (i.e., paragraph 20(1)(a)) and these include "(a) whether the prospective employer has made reasonable efforts to hire or train Canadian citizens or permanent residents for the employment". This introduces, more precisely than item 5 of Schedule I, a "Canada First component", by implication at least, so that available Canadian citizens or permanent residents are first offered any job opportunities before authorization is given for employment of a foreign worker. While that may be a worthwhile objective of the National Employment Service, in my view, it is not, particularly as it refers to training, clearly within the factors to be considered in relation to item 5 of Schedule I. I do not think it appropriate, in light of item 5 of Schedule I, to insist that the prospective employer of an applicant/immigrant should first be expected to train persons already in Canada before authorization is given to arranged employment. Nor, in my view, would it be appropriate to insist in practice upon any standard minimum period for a prospective employer to seek, unsuccessfully, an employee through the CEC services before concluding that he had made reasonable efforts to hire Canadian citizens or permanent residents. Rather, the employment officer must be prepared to look at whatever evidence the prospective employer

gers sur l'emploi et les possibilités de carrière des Canadiens». Les deux listes semblent être des listes des facteurs à examiner conformément à l'article 20 du Règlement au sujet de la question de la délivrance d'un permis de travail à des personnes autres que des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada qui ont le droit de travailler. À mon avis, cette disposition n'est nullement pertinente en l'espèce, et pourtant, les intimés plaident leur cause comme si elle s'appliquait. Il est possible, comme l'affidavit et le contre-interrogatoire de Greenhill semblent l'indiquer, que la CEIC suive la même procédure pour déterminer s'il y a lieu d'accorder une autorisation relative à un emploi réservé à un immigrant qui demande le statut de résident permanent et d'accorder un permis de travail à une personne qui se trouve déjà au Canada sur une base temporaire. À tout événement, le paragraphe 20(3) énumère les facteurs que l'agent d'immigration doit examiner pour se former une opinion aux fins de l'alinéa 1a) (c'est-à-dire l'alinéa 20(1)a)) et ces facteurs comprennent la question de savoir «a) si l'employeur éventuel a fait des efforts raisonnables pour embaucher ou former des citoyens canadiens ou des résidents permanents». Cette disposition a pour effet d'ajouter, plus précisément que ne le fait l'article 5 de l'annexe I, un «élément axé sur le Canada d'abord», du moins implicitement, de sorte que les possibilités d'emploi soient d'abord offertes aux citoyens canadiens ou aux résidents permanents du Canada qui sont disponibles avant qu'un permis de travail ne soit délivré à un travailleur étranger. Même s'il s'agit peut-être là d'un objectif valable du Service national de placement, ce critère ne fait pas clairement partie, notamment dans la mesure où il se rapporte à la formation, des facteurs à examiner à l'égard de l'article 5 de l'annexe I. Compte tenu de cette dernière disposition, il ne m'apparaît pas approprié d'exiger que l'employeur éventuel d'un requérant/immigrant forme des personnes qui se trouvent déjà au Canada avant d'accorder une autorisation à l'égard d'un emploi réservé. Il ne serait pas approprié non plus, à mon avis, d'imposer en pratique une période minimale uniforme au cours de laquelle un employeur éventuel aura recherché, sans succès, un employé par l'entremise des services d'un CEC avant de conclure qu'il a fait des efforts raisonnables pour embaucher des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada.

may have of his efforts to hire Canadian citizens or permanent residents.

Thus, in the detail of factors to be considered by the National Employment Service in considering matters within item 5 of Schedule I of the Regulations, the Service must be careful to consider only those matters which can be justified as being clearly within the factors set out in the Schedule. I infer that this is recognized by CEIC, and the respondent Minister, from the Employment Manual, section 17.10, 3) which includes a relatively brief list of examples of current labour market information to be considered in advising immigration officers whether the entry of a foreign worker will adversely affect employment [and career] opportunities for Canadians, and, I assume, permanent residents.

Conclusion

I conclude that the visa officer fulfilled his duty in this case in assessing the application of Ms. D'Souza on the basis of the information contained in the application and accompanying it. There was no implied duty on the visa officer to request information directly, on his own initiative, from the National Employment Service about the applicant's reported arranged employment. The visa officer was entitled to rely on departmental procedures which are not in conflict or inconsistent with the *Immigration Act* and Regulations. In my view, there was no wrongful delegation of discretion by the visa officer under the departmental procedures, nor was the visa officer's discretion wrongly fettered by those procedures. Finally, it is my view that the National Employment Service (CEC) must have scrupulous regard to the limited range of factors to be considered under item 5 of Schedule I of the *Immigration Regulations, 1978*

L'agent d'emploi doit plutôt être prêt à examiner tous les éléments de preuve que l'employeur éventuel présente au sujet des efforts qu'il a faits pour embaucher des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada.

Ainsi, lorsque le Service national de placement évalue des facteurs précis aux fins de l'examen des questions prévues à l'article 5 de l'annexe I du Règlement, il doit prendre soin d'examiner uniquement les points dont on peut établir qu'ils sont manifestement compris dans les facteurs énumérés à l'annexe. J'en conclus que la CEIC reconnaît cette obligation, tout comme le ministre intimé, si j'en juge par la section 17.10, 3) du Guide de l'emploi, qui comporte une liste relativement courte d'exemples de renseignements à examiner au sujet de la situation du marché du travail pour aviser les agents d'immigration sur la possibilité d'effets négatifs de l'arrivée de travailleurs étrangers sur l'emploi et les possibilités de carrière des Canadiens et, je présume, des résidents permanents du Canada.

Conclusion

Je suis d'avis que l'agent des visas s'est conformé à son obligation en l'espèce en évaluant la demande de M^{me} D'Souza sur la foi des renseignements qui s'y trouvaient et qui y étaient joints. L'agent des visas n'était pas implicitement tenu de demander des renseignements directement, de son propre chef, au Service national de placement au sujet de l'emploi réservé que la requérante a déclaré. L'agent des visas avait le droit d'appliquer la procédure ministérielle qui n'est pas incompatible avec la *Loi sur l'immigration* et le Règlement sur l'immigration. À mon avis, l'agent des visas n'a pas délégué de façon inappropriée son pouvoir discrétionnaire en se fondant sur la procédure ministérielle et le pouvoir discrétionnaire en question n'a pas été indûment entravé par l'application de cette procédure. Enfin, je suis d'avis que le Service national de placement (CEC) doit tenir scrupuleusement compte de la gamme restreinte de

in providing information to a visa officer about arranged employment for an applicant seeking admission to Canada as a permanent resident.

a facteurs à examiner d'après l'article 5 de l'annexe I du *Règlement sur l'immigration de 1978* pour fournir des renseignements à un agent des visas au sujet de l'emploi réservé d'une personne qui présente une demande d'admission au Canada à titre de résidence permanente.

For the reasons thus set out, this application is dismissed and an order will go to that effect. Costs are awarded to the respondents.

Pour les motifs exprimés ci-dessus, la demande est rejetée et une ordonnance sera rendue en conséquence. Les dépens sont adjugés aux intimés.