

T-1560-90

T-1560-90

Joachim Pinto (Applicant)

v.

Minister of Employment and Immigration and Secretary of State for External Affairs (Respondents)*INDEXED AS: PINTO v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (T.D.)*

Trial Division, MacKay J.—Toronto, September 11; Ottawa, November 27, 1990.

Immigration — Admission to Canada under Foreign Domestic Movement (FDM) Program denied despite CEC validation of employment offer — Standards of assessment imposed by visa officer not required by Immigration Regulations — Assessment relating only to defined classifications failure to assess experience relevant to employment offered — Visa officer guided strictly by Immigration Manual relating to FDM criteria — Reliance upon requirement for formal training or full-time employment in relation to each aspect of employment instead of assessing skills relevant to employment offered — Rigid and undue notion of specialization — Error in law — Court not acting as appellate tribunal but reviewing visa officer's decision — Certiorari granted, application to be reconsidered.

Judicial review — Prerogative writs — Certiorari quashing decision by visa officer and refusal by Minister to issue visa with employment authorization, and mandamus ordering application reassessed according to law — Reliance by visa officer on Immigration Manual error of law in so far as it misinterprets law — Visa officer improperly fettering discretion — Must consider qualifications and experience of applicant for "employment for which the employment authorization is sought".

This was a section 18 application for *certiorari* to quash the decision of a visa officer in New Delhi and the Minister's refusal to issue a visa with an employment authorization to the applicant's cousin; the applicant also sought *mandamus* in order to have the visa application reassessed according to law. Applicant and his wife operate a busy supermarket and gas station at Peterborough, Ontario. Their household includes a child and the wife's elderly parents who have medical problems and speak only Konkani. Having unsuccessfully advertised for domestic help in a Toronto newspaper, the applicant offered his cousin, Ms. Quadros, a citizen of India, employment as a live-in domestic worker under the Foreign Domestic Movement (FDM) Program. Despite validation of the employment offer by the Canada Employment Centre at Peterborough, a visa officer in Madras, India, refused Ms. Quadros' application on the ground that she did not meet the FDM criteria. After three

Joachim Pinto (requérant)

c.

a **Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures (intimés)****b** *RÉPERTORIÉ: PINTO c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)*

Section de première instance, juge MacKay—Toronto, 11 septembre; Ottawa, 27 novembre 1990.

c *Immigration — Admission au Canada en vertu du Programme concernant les employés de maison étrangers (le PEME) refusée malgré la validation de l'offre d'emploi par le CEC — Les normes d'évaluation utilisées par l'agent des visas ne sont pas imposées par le Règlement sur l'immigration — L'évaluation en fonction de catégories définies seulement*
d *constitue une omission d'évaluer l'expérience pertinente en ce qui concerne l'emploi offert — L'agent des visas s'est strictement fondé sur le Guide de l'immigration concernant les critères du PEME — Il s'est appuyé sur l'exigence selon laquelle une formation officielle ou un emploi à plein temps étaient requis à l'égard de chacun des aspects de l'emploi plutôt que sur une évaluation des compétences se rapportant à l'emploi offert — Perception rigide et indue de la spécialisation — Erreur de droit — La Cour n'agit pas comme tribunal d'appel, mais elle examine la décision de l'agent des visas — Certiorari accordé, la demande devant être réexaminée.*

f *Contrôle judiciaire — Brefs de prerogative — Certiorari annulant la décision de l'agent des visas et le refus du ministre d'accorder un visa et permis de travail, et mandamus ordonnant le réexamen de la demande conformément à la loi — Le fait que l'agent des visas s'est appuyé sur le Guide de l'immigration constitue une erreur de droit dans la mesure où il a interprété la loi d'une manière erronée — L'agent des visas a limité à tort son pouvoir discrétionnaire — L'agent est tenu d'examiner les qualités et l'expérience du requérant relativement à «l'emploi pour lequel un permis de travail a été sollicité».*

h *Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 18 en vue de l'obtention d'un certiorari annulant la décision qu'un agent des visas a rendue à New Delhi et le refus du ministre d'accorder un visa et permis de travail à la cousine du requérant; ce dernier demande également la délivrance d'un mandamus afin de faire réexaminer la demande de visa conformément à la loi. Le requérant et sa femme exploitent avec succès un supermarché et une station-service à Peterborough (Ontario). Leur ménage comprend un enfant et les parents de la femme, qui sont des gens âgés dont l'état de santé est précaire et qui parlent uniquement le Konkani. Le requérant a publié sans succès une offre d'emploi pour une employée de maison dans un journal de Toronto; il a donc offert à sa cousine, M^{me} Quadros, qui est citoyenne de l'Inde, de travailler comme employée de maison résidante en vertu du Programme concernant les employés de maison étrangers (le PEME). Malgré la validation*

unsuccessful attempts, the applicant consulted a lawyer who wrote to the Minister, seeking a Minister's permit and to the Canadian High Commission in New Delhi, seeking reconsideration of its refusal to grant an employment authorization. Both requests were denied.

The applicant submitted that the visa officer erred in law in assessing Ms. Quadros' application to enter Canada as a temporary worker by imposing standards of assessment not required by the Immigration Regulations and that he improperly fettered his discretion by relying upon the guidelines contained in the Immigration Manual, to the exclusion of other relevant considerations. It was also argued that the visa officer failed in his duty of fairness towards Ms. Quadros. The reasons for refusing her application were that she did not meet the criteria for selection, that she did not have relevant experience because her profession was teacher rather than housekeeper or child care worker and that the employment offer was not *bona fide*, but was rather a means of allowing her to obtain a visa, despite CEC validation of the employment offer.

Held, the application should be allowed.

The visa officer assessing Ms. Quadros' application had the obligation to consider the employment offer as one outlined by the employer and with reference to the unique circumstances set out by the CEC officer at Peterborough. Paragraph 20(3)(b) of the Immigration Regulations requires the visa officer to consider "the qualifications and experience of the applicant for the employment for which the employment authorization is sought". The visa officer took into consideration various factors that had nothing to do with assessing Ms. Quadros' qualifications for the position offered: the fact that the applicant sought to employ a particular person for some two and a half years; the fact that she did not know the ages of the elderly couple or whether they had any special care needs; the belief that her application was motivated by a desire to settle in Canada to obtain greater opportunities for her daughter and the fact that she had no idea what she might do in Canada three or four years from now if she were no longer required by the employer. All those matters were irrelevant in deciding whether her employment in Canada would adversely affect employment opportunities for Canadian citizens or permanent residents of Canada.

Rather than recognizing that the qualifications possessed by the applicant, Ms. Quadros, had to be assessed in view of the requirements of the employment offer, the visa officer had been guided strictly by the requirements in the Immigration Manual relating to the FDM criteria. Although a teacher is not a child care worker, to the extent that the skills required of a teacher are similar to those required of a child care worker, some credit must be given for "experience" with these skills. Reliance, by the visa officer, upon the Manual constitutes an error of law in so far as it misinterprets the law. A visa officer may issue an employment authorization when he is satisfied, *inter alia*, that the applicant is qualified for the employment offered. The visa officer here did improperly fetter his discretion and his conclu-

de l'offre d'emploi par le Centre d'emploi du Canada de Peterborough, un agent des visas à Madras, en Inde, a rejeté la demande de M^{me} Quadros pour le motif qu'elle ne satisfaisait pas aux critères du PEME. Après trois tentatives infructueuses, le requérant a consulté un avocat qui a écrit au ministre pour lui demander un permis, ainsi qu'au Haut-Commissariat canadien à New Delhi pour demander le réexamen du refus d'accorder un permis de travail. Les deux demandes ont été refusées.

Le requérant soutient que l'agent des visas a commis une erreur de droit en examinant la demande que M^{me} Quadros avait présentée en vue d'entrer au Canada à titre de travailleuse temporaire selon des normes d'évaluation non imposées par le Règlement sur l'immigration et qu'il a limité à tort son pouvoir discrétionnaire en s'appuyant sur les lignes directrices contenues dans le Guide de l'immigration, sans tenir compte d'autres considérations pertinentes. Il est également soutenu que l'agent des visas a manqué à son obligation d'agir avec équité envers M^{me} Quadros. Les motifs à l'appui du rejet de la demande sont que cette dernière ne satisfaisait pas aux critères de sélection, qu'elle n'avait pas d'expérience pertinente parce qu'elle était enseignante plutôt que bonne à tout faire ou gardienne d'enfants et que l'offre d'emploi n'avait pas été faite en toute bonne foi, mais qu'il s'agissait plutôt d'un moyen de lui permettre d'obtenir un visa, même si l'offre d'emploi avait été validée par le CEC.

Jugement: la demande devrait être accueillie.

L'agent des visas qui a examiné la demande de M^{me} Quadros était obligé de tenir compte de l'offre d'emploi décrite par l'employeur et des circonstances uniques en leur genre énoncées par l'agent du CEC de Peterborough. L'alinéa 20(3)(b) du Règlement sur l'immigration oblige l'agent à examiner les «qualités et l'expérience du requérant relativement à l'emploi pour lequel un permis de travail a été sollicité». L'agent des visas a tenu compte de divers facteurs qui n'avaient rien à voir avec l'examen des qualités de M^{me} Quadros en ce qui concerne le poste offert: le fait que le requérant a demandé à employer une personne particulière pendant environ deux ans et demi; le fait que M^{me} Quadros ne connaissait pas l'âge du couple âgé ou qu'elle ne savait pas s'ils avaient besoin de soins particuliers; le fait, qu'à son avis, la demande était motivée par le désir de s'établir au Canada pour que sa fille ait un avenir plus prometteur et le fait qu'elle n'avait pas la moindre idée de ce qu'elle ferait au Canada dans trois ou quatre ans, si l'employeur n'avait plus besoin de ses services. Toutes ces questions n'ont aucun rapport avec la question de savoir si l'emploi de M^{me} Quadros au Canada nuirait aux possibilités d'emploi des citoyens canadiens ou des résidents permanents au Canada.

Au lieu de reconnaître que les qualités que possédait M^{me} Quadros devaient être examinées compte tenu des exigences de l'offre d'emploi, l'agent des visas s'est strictement fondé sur les exigences du Guide de l'immigration concernant les critères du PEME. Une enseignante n'est pas une gardienne d'enfants, mais dans la mesure où les compétences requises d'une enseignante sont semblables à celles que doit posséder une gardienne d'enfants, il faut accorder quelque crédit à l'«expérience» dans ce domaine. Le fait que l'agent des visas s'est appuyé sur le Guide constitue une erreur de droit dans la mesure où celui-ci a interprété la loi d'une manière erronée. L'agent des visas peut accorder un permis de travail lorsqu'il est convaincu, entre autres, que le requérant est qualifié pour

sion that Ms. Quadros did not possess any significant experience related to the qualifications and experience required under paragraph 20(3)(b) of the Regulations was patently unreasonable. An unreasonable exercise of a tribunal's discretion constitutes jurisdictional error: *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038. The other factors referred to in relation to the consideration of the *bona fides* of the employment offered were irrelevant to the decision of the visa officer and to have considered them was an error of law.

The Court herein is not acting as an appellate tribunal, but simply reviewing the decision made by the visa officer; it has no authority to substitute its decision for that of the visa officer. Accordingly, the visa officer's decision should be quashed and the application reconsidered in accordance with the Act and Regulations.

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. 8(1), 9(3), 114(1)(a),(j) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 29).
Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 18(1) (as am. by SOR/89-80, s. 1), s. 20 (as am. by SOR/80-21, s. 7; SOR/84-849, s. 2).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Slaight Communications Inc. v. Davidson, [1989] 1 S.C.R. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 93 N.R. 183.

APPLIED:

Hajariwala v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1989] 2 F.C. 79; (1988), 34 Admin. L.R. 206; 23 F.T.R. 241; 6 Imm. L.R. (2d) 222 (T.D.).

DISTINGUISHED:

Fung v. Minister of Employment and Immigration (1989), 27 F.T.R. 182 (F.C.T.D.); *Wang (L.) v. Minister of Employment and Immigration* (1988), 23 F.T.R. 257; 7 Imm. L.R. (2d) 130 (F.C.T.D.); *Yu v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, T-1550-90, F.C.T.D., MacKay J., judgment dated 10/8/90, not reported.

AUTHORS CITED

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

l'emploi offert. En l'espèce, l'agent des visas a limité à tort son pouvoir discrétionnaire et la conclusion qu'il a tirée, à savoir que M^{me} Quadros n'avait pas vraiment d'expérience se rapportant aux qualités et à l'expérience requises en vertu de l'alinéa 20(3)b) du Règlement, était manifestement déraisonnable.

a L'exercice déraisonnable du pouvoir discrétionnaire conféré à un tribunal constitue une erreur de compétence: *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038. Les autres facteurs mentionnés lorsqu'il s'agit de savoir si l'offre d'emploi a été faite en toute bonne foi ne sont pas pertinents en ce qui concerne la décision de l'agent des visas et le fait d'en avoir tenu compte constitue une erreur de droit.

En l'espèce, la Cour n'agit pas comme tribunal d'appel, mais examine simplement la décision que l'agent des visas a rendue; elle n'est pas autorisée à substituer sa décision à celle de l'agent des visas. Par conséquent, la décision de ce dernier devrait être annulée et la demande devrait être réexaminée conformément à la Loi et au Règlement.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 18.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), chap. I-2, art. 8(1), 9(3), 114(1)a),j) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), chap. 28, art. 29).
Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 18(1) (mod. par DORS/89-80, art. 1), art. 20 (mod. par DORS/80-21, art. 7; DORS/84-849, art. 2).

JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

Slaight Communications Inc. c. Davidson, [1989] 1 R.C.S. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 93 N.R. 183.

DÉCISION APPLIQUÉE:

Hajariwala c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1989] 2 C.F. 79; (1988), 34 Admin. L.R. 206; 23 F.T.R. 241; 6 Imm. L.R. (2d) 222 (1^{re} inst.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Fung c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (1989), 27 F.T.R. 182 (C.F. 1^{re} inst.); *Wang (L.) c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1988), 23 F.T.R. 257; 7 Imm. L.R. (2d) 130 (C.F. 1^{re} inst.); *Yu c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, T-1550-90, C.F. 1^{re} inst., juge MacKay, jugement en date du 10-8-90, non publié.

DOCTRINE

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

COUNSEL:

Barbara L. Jackman for applicant.
Claire A. Le Riche for respondents.

SOLICITORS:

Jackman, Silcoff, Zambelli, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

MACKAY J.: This is an application under section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, seeking an order of *certiorari* to quash a decision by a visa officer at the Canadian High Commission in New Delhi, said to be made June 12 and December 18, both in 1989, and the decision of the Minister of Employment and Immigration of December 14, 1989, refusing to issue a visa with an employment authorization to Ms. Renny Quadros. Had the visa been issued Ms. Quadros would have been enabled to come to Canada to accept employment offered by the applicant herein, Joachim Pinto, which employment had been approved by authorization of an employment officer of the Canada Employment Centre (CEC) at Peterborough, Ontario. The applicant also seeks *mandamus* to order that the application be reassessed according to law.

It is clear from exhibits filed with the affidavit of the applicant Pinto that the visa officer's decision giving rise to these proceedings was made in June 1989 and communicated to the CEC at Peterborough by telex sent June 18 or 19 and noted as "In 20 June 89" by staff at that CEC. The other "decisions" referred to in the motion by dates in December, of both the visa officer and the Minister, are not separate decisions, except in so far as they respectively declined to reconsider the June 1989 decision of the visa officer. They do not, in my opinion, constitute separate decisions subject to judicial review for they each consist of descriptive reviews or explanations related to the June 1989, or earlier, decisions of the visa officer. It is sufficient for disposition of this application to consider

AVOCATS:

Barbara L. Jackman pour le requérant.
Claire A. Le Riche pour les intimés.

PROCUREURS:

Jackman, Silcoff, Zambelli, Toronto, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE MACKAY: Cette requête fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale du Canada*, L.R.C. (1985), chap. F-7, a pour but d'obtenir une ordonnance de *certiorari* pour annuler: 1) la décision d'un agent des visas du Haut-commissariat canadien à New Delhi, qui est censée avoir été rendue le 12 juin et le 18 décembre 1989; et 2) la décision prise le 14 décembre 1989 par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration qui a refusé d'accorder un visa et un permis de travail à M^{me} Renny Quadros. Si le visa lui avait été accordé, M^{me} Quadros aurait pu venir travailler au Canada et accepter l'emploi que lui offrait le requérant en l'espèce, Joachim Pinto, qui avait été autorisé par un agent d'emploi du Centre d'emploi du Canada (CEC) à Peterborough (Ontario). Le requérant demande également une ordonnance de *mandamus* afin que l'on réétudie la demande conformément à la loi.

Les pièces déposées en même temps que l'affidavit du requérant Pinto indiquent nettement que la décision de l'agent des visas qui a donné lieu à la présente instance a été prise au mois de juin 1989 et communiquée au CEC de Peterborough par un télex envoyé le 18 ou le 19 juin et sur lequel le personnel de ce centre a apposé la mention [TRADUCTION] «reçu le 20 juin 89». Les autres «décisions» du ministre et de l'agent des visas indiquées dans la requête par des dates du mois de décembre ne constituent pas des décisions distinctes, sauf en ce qui touche le refus de chacune d'elles de réexaminer la décision prise en juin 1989 par l'agent des visas. À mon avis, elles ne constituent pas des décisions distinctes révisables par voie judiciaire, car elles ne constituent toutes deux que des révi-

only the decision of June 1989 as of concern for the relief sought.

Background

Ms. Renny Quadros, a citizen of India and the cousin of the applicant Pinto, had been offered employment as a live-in domestic worker by the applicant, who sought to arrange her admission to Canada on a temporary basis under the "FDM Program" for admission of foreign domestic workers, arranged under the responsibilities of the respondent Minister of Employment and Immigration. In his affidavit, sworn February 8, 1990, Pinto outlines a series of events leading to this application to the court.

The applicant owns and operates, with much assistance from his wife, a supermarket and gas station in Peterborough. The businesses are successful, employing more than 30 staff, and they require substantial commitment of time and effort by both the applicant and his wife. Their household includes three others, their eleven-year-old daughter, and the wife's parents who are elderly, with medical conditions requiring care and attention, and who speak only Konkani, their mother tongue.

In light of their business and domestic responsibilities, the applicant and his wife decided in 1986 that they would seek domestic help. They travelled to India in the fall of that year and following that visit they decided to offer employment to Ms. Quadros, after seeing her at a large family gathering. The evidence, particularly Pinto's affidavit, a letter he wrote to the visa officer in November 1987, and subsequent correspondence of Pinto's, are contradictory as to whether Ms. Quadros met with or was interviewed by Pinto or any of his family during their trip to India. After later denial by Ms. Quadros that they had then met, Pinto confirmed that she was correct, though he and his wife had "observed her" at a family gathering. Surprisingly his representations, one of which was clearly wrong, were apparently taken later by the visa officer in New Delhi as a basis for questioning Ms. Quadros' credibility. Upon return-

sions descriptives et des explications des décisions prises en juin 1989 ou avant par l'agent des visas. Pour juger la présente requête, il suffit d'étudier seulement la décision de juin 1989 pour les fins du redressement demandé.

Le contexte

M^{me} Renny Quadros, une citoyenne de l'Inde et une cousine du requérant Pinto, s'est fait offrir un emploi à titre d'employée de maison résidante par le requérant, qui a tenté d'arranger son admission au Canada sur une base temporaire dans le cadre du «Programme concernant les employés de maison étrangers» qui est administré sous la responsabilité de l'intimé, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Dans son affidavit fait sous serment le 8 février 1990, M. Pinto expose une suite de faits qui sont à l'origine de la présente requête soumise à la Cour.

Le requérant possède et exploite, avec une participation considérable de sa femme, un supermarché et un poste d'essence à Peterborough. Ces entreprises réussissent bien, emploient plus de 30 personnes et absorbent une grande part du temps et des efforts du requérant et de sa femme. Leur ménage comprend trois autres personnes, c'est-à-dire leur fille de onze ans et les parents de sa femme. Ceux-ci sont des gens âgés dont l'état de santé nécessite des soins particuliers, et ils ne parlent que leur langue maternelle, le Konkani.

À cause de leur entreprise et de leurs responsabilités familiales, le requérant et sa femme ont décidé en 1986 qu'ils avaient besoin d'une employée de maison. Ils se sont rendus en Inde à l'automne de cette année-là et, à la suite de cette visite, ils ont décidé d'offrir un emploi à M^{me} Quadros qu'ils avaient vue lors d'une grande réunion de famille. La preuve, et notamment l'affidavit de M. Pinto, une lettre qu'il a écrite à l'agent des visas en novembre 1987 et la correspondance ultérieure de M. Pinto, sont contradictoires en ce qui concerne une rencontre ou bien une entrevue entre M^{me} Quadros et M. Pinto ou un autre membre de sa famille durant leur voyage en Inde. Après que M^{me} Quadros eut ultérieurement nié qu'ils se soient alors rencontrés, M. Pinto a confirmé que ce qu'elle avait dit était exact, quoique lui-même et sa femme «l'aient observée» lors d'une réunion de famille. Aussi surprenant que cela

ing to Canada, and after advertising unsuccessfully in a Toronto newspaper for domestic help, the applicant secured a validation of employment offer from the Canada Employment Centre in Peterborough to offer employment to Ms. Quadros as a live-in domestic worker.

The validation authorized employment for twelve months, and it was forwarded to the Canadian High Commission in New Delhi. A visa officer interviewed Ms. Quadros on May 21, 1987 in Madras, India. Her application was refused. By telex dated 28 May 87 the decision was communicated to CEC Peterborough, as follows:

SUBJ INTERVIEWED 21MAY87 IN MADRAS FOR EMPLOY AUTH UNDER FDM AND REFUSED. SUBJ HAS NO/NO INDEPENDENT WORK EXPERIENCE AS A DOMESTIC, AND HAS NEVER/NEVER WORKED OUTSIDE HER OWN HOME. SUBJ HAS NO/NO TEACHING EXPERIENCE. SHE HAS LITTLE KNOWLEDGE OF HER EMPLOYMENT OR WORKING CONDITIONS IN CANADA. SUBJ REFUSED AS NOT/NOT MEETING FDM CRITERIA.

At Pinto's request a CEC officer in Peterborough sought clarification of the reasons for refusal, indicating Ms. Quadros was a qualified teacher, currently engaged in teaching, who had run her own household for 20 years, and asking what might be done to reassess her application. The High Commission in New Delhi responded, expanding reasons given in its first telex but concluding there was no ground warranting favourable reconsideration.

The applicant persisted in his efforts to employ Ms. Quadros. In September 1987 he wrote to the "Canadian Embassy" in New Delhi outlining his continuing interest in employing her and her anticipated duties, and explaining that her earlier response about her teaching qualifications and experience had been the result of fear on her part that if her government employers learned of her interest in other employment she might lose her

puisse être, ses affirmations, dont l'une était nettement inexacte, semblent avoir été utilisées ultérieurement par l'agent des visas de New Delhi pour remettre en question la crédibilité de M^{me} Quadros. Après son retour au Canada et après avoir publié sans succès dans un journal de Toronto son offre d'emploi pour une employée de maison, le requérant a fait valider par le Centre d'emploi du Canada de Peterborough une offre d'emploi à titre d'employée de maison résidente à l'intention de M^{me} Quadros.

La validation autorisait l'emploi pour une période de douze mois, et elle a été envoyée au Haut-commissariat canadien à New Delhi. Un agent des visas a interrogé M^{me} Quadros le 21 mai 1987 à Madras, en Inde. Sa demande a été refusée. La décision a été communiquée au Centre d'emploi du Canada de Peterborough en ces termes, par un télex daté du 28 mai 1987:

[TRADUCTION] SUJET INTERROGÉ LE 21 MAI 1987 À MADRAS POUR UN EMPLOI AUTORISÉ EN VERTU DU PROGRAMME CONCERNANT LES EMPLOYÉS DE MAISON ÉTRANGERS. DEMANDE REFUSÉE. LE SUJET N'A PAS/PAS D'EXPÉRIENCE DE TRAVAIL INDÉPENDANT À TITRE D'EMPLOYÉE DE MAISON ET N'A JAMAIS/JAMAIS TRAVAILLÉ À L'EXTÉRIEUR DE SON FOYER. LE SUJET N'A PAS/PAS D'EXPÉRIENCE D'ENSEIGNEMENT. ELLE NE CONNAÎT GUÈRE SES CONDITIONS D'EMPLOI OU DE TRAVAIL AU CANADA. LE SUJET EST REFUSÉ PARCE QUE NE RÉPOND PAS/PAS AUX CRITÈRES DU PROGRAMME CONCERNANT LES EMPLOYÉS DE MAISON ÉTRANGERS.

À la demande de M. Pinto, l'agent du CEC de Peterborough a demandé des éclaircissements sur les motifs du refus, indiquant que M^{me} Quadros était une enseignante qualifiée, qu'elle était actuellement employée dans ce domaine et qu'elle avait dirigé son propre ménage pendant 20 ans, et demandant ce qu'il fallait faire pour réétudier sa demande. Dans sa réponse, le Haut-commissariat canadien à New Delhi a précisé les motifs mentionnés dans son premier télex et a conclu qu'il n'y avait pas de motif pour justifier un réexamen favorable.

Le requérant a poursuivi ses efforts en vue d'employer M^{me} Quadros. En septembre 1987, il a écrit à l'«Ambassade canadienne» de New Delhi une lettre qui indiquait qu'il avait toujours l'intention de lui offrir un emploi, qui décrivait les fonctions qu'il entendait lui confier et qui expliquait que la réponse qu'elle avait donnée antérieurement à propos de ses qualifications et de son expérience d'enseignante découlait de sa crainte de perdre son

current job, and her livelihood if the prospective job with Pinto did not materialize. He enclosed a letter from the family physician of the elderly couple which expressed support for employment in the home of a person from India who could speak Konkani and provide many hours of home care each day.

At about the same time, the applicant obtained from CEC Peterborough a second authorization validating his offer of employment to Ms. Quadros, again for a period of 12 months as a temporary worker, a live-in housekeeper. Officials in the Immigration Section in New Delhi sought to discourage her from seeking a second interview but one was arranged at her request after a further letter addressed to the High Commission in New Delhi by the applicant Pinto. Following that interview Ms. Quadros' application was again refused and she was advised by letter that she did not meet the requirements of the Canadian *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] and regulations. That decision was explained in a telex of March 2, 1988 to CEC Peterborough, as follows:

(QUADROS) RENNY DOB 28AUG47

INTERVIEWED SUBJ 22FEB IN BMBAY. SUBJ NOW PROVIDED EVIDENCE THAT SHE HAS BEEN A PUBLIC SCHOOL TEACHER FOR THE PAST 16 YRS. STATES SHE DID NOT/NOT TELL US THIS THE FIRST TIME OWING TO FEAR OF LOSING POSITION. SHE IS A WIDOW WITH A 17 YR OLD DTR LIVING IN SAME HOUSEHOLD WITH BROTHER, SISTER AND MOTHER. SHE IS A COUSIN OF ER. SHE HAS HAD NO/NO OUTSIDE EXPERIENCE AS A DOMESTIC, NANNY OR SENIOR CITIZENS CARE WORKERS. SHE DID NOT/NOT KNOW THE AGES OF ERS IN-LAWS OR IF THEY HAVE ANY SPECIAL CARE NEEDS. SHE CLEARLY DENIED MTG THEM IN INDIA SAYING SHE ONLY SAW THEM IN 1971 AT ERS WEDDING. THIS IS IN CONTRADICTION OF ERS ASSERTION THAT THE IN-LAWS INTERVIEWED HER IN OCT86. WHEN ASKED WHAT SHE MIGHT DO IN CDA THREE OR FOUR YRS FROM NOW IF NO/NO LONGER REQUIRED BY ER, SHE HAD NO/NO IDEA WHAT SHE WOULD DO. SUBJ LACKS RELEVANT EXPERIENCE IN EITHER CHILD OR ELDERLY PERSONS CARE. WITHIN HER OWN HOUSEHOLD, SISTER AND MOTHER HAVE MAINTAINED HOME DURING THE DAY WHILE SHE CARRIED ON HER TEACHING CAREER. BELIEVE APPLN MOTIVATED BY EVENTUAL DESIRE TO SETTLE HERSELF AND DTR IN CDA FOR GREATER OPPORTUNITIES FOR THE LATER WHOM SHE REITERATED DURING THE INTERVIEW IS)A-VERY HLLIANT STUDENT. SUBJ FAILS CURRENT CRITERIA AS SET OUT IN IS 15.61(3). AS SHE FAILED TO DEMONSTRATE MOTIVATION, RESOURCEFULNESS OR INITIATIVE ABOUT ANY FUTURE ABIL-

emploi actuel si ses employeurs au gouvernement apprenaient son intérêt pour un nouvel emploi, et de sa crainte de perdre son gagne-pain si l'offre d'emploi de M. Pinto n'avait pas de suites. Il y a joint une lettre signée par le médecin de famille du couple âgé, qui se prononçait en faveur de l'emploi au foyer d'une personne originaire de l'Inde qui pourrait parler en Konkani et qui pourrait donner chaque jour de nombreuses heures de soins à la maison.

À peu près en même temps, le requérant a obtenu du CEC de Peterborough une deuxième autorisation qui validait son offre d'emploi à M^{me} Quadros pour une nouvelle période de 12 mois à titre d'employée de maison résidante temporaire. Les agents de la Section de l'immigration à New Delhi ont tenté de la dissuader de demander une deuxième entrevue, mais ils lui en ont accordé une à sa demande après que le requérant Pinto eut adressé une nouvelle lettre au Haut-commissariat canadien à New Delhi. Après cette entrevue, la demande de M^{me} Quadros a été de nouveau refusée et elle a été informée par une lettre qu'elle ne répondait pas aux critères prévus dans la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), chap. I-2] canadienne et le Règlement connexe. Cette décision a été expliquée au CEC de Peterborough comme suit, dans un télex daté du 2 mars 1988:

f [TRADUCTION] (QUADROS) RENNY NÉE LE 28 AOÛT 1947.

ENTREVUE AVEC LE SUJET LE 22 FÉVRIER À BOMBAY. LE SUJET A MAINTENANT FOURNI LA PREUVE QU'ELLE A ENSEIGNÉ DANS UNE ÉCOLE PUBLIQUE DURANT LES SEIZE DERNIÈRES ANNÉES. ELLE A DÉCLARÉ QU'ELLE NE NOUS AVAIT PAS/PAS DÉCLARÉ CE FAIT DURANT LA PREMIÈRE ENTREVUE PARCE QU'ELLE CRAIGNAIT DE PERDRE SON POSTE. ELLE EST VEUVE ET VIT AVEC SA FILLE DE 17 ANS DANS LE MÊME FOYER QUE SON FRÈRE, SA SOEUR ET SA MÈRE. ELLE EST LA COUSINE DU RÉPONDANT. ELLE N'A PAS/PAS D'EXPÉRIENCE INDÉPENDANTE À TITRE DE DOMESTIQUE, DE BONNE D'ENFANTS OU DE PRÉPOSÉE AUX SOINS DE PERSONNES ÂGÉES. ELLE NE SAIT PAS L'ÂGE DES BEAUX-PARENTS DU RÉPONDANT NI SI ILS ONT BESOIN DE SOINS PARTICULIERS. ELLE A NETTEMENT NIÉ LES AVOIR JAMAIS RENCONTRÉS EN INDE ET AFFIRME NE LES AVOIR VUS QU'EN 1971 AU MARIAGE DU RÉPONDANT. CECI CONTREDIT L'AFFIRMATION DU RÉPONDANT QUE LES BEAUX-PARENTS L'ONT INTERROGÉE EN OCTOBRE 1986. LORSQU'ON LUI A DEMANDÉ CE QU'ELLE FERAIT AU CANADA DANS TROIS OU QUATRE ANS SI LE RÉPONDANT N'AVAIT PLUS/PLUS BESOIN DE SES SERVICES, ELLE NE SAVAIT PAS CE QU'ELLE FERAIT. LA REQUÉRANTE MANQUE D'EXPÉRIENCE PERTINENTE EN MATIÈRE DE SOINS AUX ENFANTS OU AUX PERSONNES ÂGÉES. DANS SON PROPRE FOYER, SA SOEUR ET SA MÈRE SE SONT OCCUPÉES DES TRAVAUX DOMESTIQUES DURANT LA JOURNÉE PENDANT QU'ELLE EXERÇAIT SA PROFESSION D'ENSEIGNANTE. IL

ITY TO SETTLE SUCCESSFULLY IN CDA, SHE ALSO DOES NOT/ NOT MEET EARLIER FDM CRITERIA. THIS DECISION IS FINAL.

The applicant persisted. He contacted his Member of Parliament, who wrote a letter on his behalf to the Minister of State for Immigration. A copy of the response of the Minister of Employment and Immigration to that Member, filed with applicant's affidavit, includes the following paragraphs:

Visa officials in New Delhi advise me that they interviewed Mrs. Quadros on February 22, 1988, and that she did provide evidence that she has been a teacher for the past sixteen years. She did not tell visa officials of this experience the first time because she was fearful of losing her position. Notwithstanding this experience, Mrs. Quadros has no outside experience as a domestic, a nanny or a senior citizen care worker. She did not know the ages of Mr. Pinto's parents-in-law nor if they had any special care needs. When asked about meeting these people, she clearly denied meeting them in October 1986, although your constituents state that she was interviewed by the parents-in-law at that time. The only time Mrs. Quadros met them was at your constituents' wedding in 1971.

According to visa officials, Mrs. Quadros is a widow with a seventeen-year-old daughter. When questioned about her future plans in Canada, if your constituents no longer needed her, she could not demonstrate any motivation, resourcefulness or initiative nor any future ability to settle successfully in Canada. For these reasons, coupled with the fact that Mrs. Quadros failed to meet the criteria of the Foreign Domestic Movement program at an earlier interview, I find that I must concur with the visa officials' decision to refuse Mrs. Quadros' application.

Thereafter, Pinto obtained a third validation of employment offer. This validation was forwarded to the Canadian High Commission in New Delhi. The Canada Employment Centre officer also sent a covering letter, stating, in part, that the employer has a "unique circumstance in relation to the need for a foreign domestic worker". He then itemized the nature of the "unique circumstance", essentially that Ms. Quadros was known and trusted by the wife's parents and spoke their language; she had qualifications as a teacher enabling her to

SEMBLE QUE LA REQUÉRANTE SOIT MOTIVÉE PAR UN DÉSIR DE S'ÉTABLIR ÉVENTUELLEMENT AU CANADA AVEC SA FILLE AFIN DE PROCURER UN AVENIR PLUS PROMETTEUR À CETTE DERNIÈRE QUI, A-T-ELLE DIT À PLUSIEURS REPRISES DURANT L'ENTREVUE, SERAIT UNE ÉLÈVE TRÈS BRILLANTE. LA REQUÉRANTE NE RÉPOND PAS AUX CRITÈRES ACTUELS DU PARAGRAPHE 15.61(3). COMME ELLE N'A PAS PU DÉMONTRER LA MOTIVATION, LES RESSOURCES OU L'INITIATIVE NÉCESSAIRES À SON ÉVENTUELLE INSERTION DANS LA SOCIÉTÉ CANADIENNE, ELLE NE RÉPOND PAS/PAS NON PLUS AUX CRITÈRES ANTÉRIEURS DU PROGRAMME CONCERNANT LES EMPLOYÉS DE MAISON ÉTRANGERS. CETTE DÉCISION EST SANS APPEL.

Le requérant a persisté. Il a pris contact avec son député fédéral, qui est intervenu pour lui en écrivant une lettre au ministre d'État à l'Immigration. Une copie de la réponse du ministre de l'Emploi et de l'Immigration au député a été déposée en même temps que l'affidavit du requérant; elle comprend les paragraphes suivants:

[TRADUCTION] Les agents des visas à New Delhi m'informent qu'ils ont interrogé M^{me} Quadros le 22 février 1988 et qu'elle a fourni la preuve qu'elle a été enseignante durant les seize dernières années. Elle n'a pas déclaré cette expérience aux agents des visas lors de sa première entrevue parce qu'elle craignait de perdre son poste. En dépit de cette expérience, M^{me} Quadros n'a aucune expérience indépendante à titre de domestique, de bonne d'enfants ou de préposée aux personnes âgées. Elle ne savait pas quel était l'âge des beaux-parents de M. Pinto et ne savait pas non plus s'ils avaient besoin de soins particuliers. Lorsqu'on lui a demandé si elle avait rencontré ces personnes, elle a nettement nié les avoir rencontrés en octobre 1986, même si vos commettants déclarent que les beaux-parents l'ont interrogée à ce moment-là. La seule fois que M^{me} Quadros a rencontré vos commettants, c'est à leur mariage en 1971.

Selon les agents des visas, M^{me} Quadros est une veuve qui a une fille de dix-sept ans. Lorsqu'ils l'ont questionnée sur ses plans à propos d'un éventuel établissement au Canada si vos commettants n'avaient plus besoin de ses services, elle n'a pu démontrer aucune motivation, aucunes ressources, aucune initiative ni aucune capacité éventuelle d'insertion dans la société canadienne. Pour ces motifs et à cause du fait qu'elle n'a pas répondu non plus aux critères du «Programme concernant les employés de maison étrangers» lors d'une entrevue antérieure, je me vois obligé de souscrire à la décision des agents des visas et de refuser la requête de M^{me} Quadros.

Après cela, M. Pinto a obtenu une troisième validation d'une offre d'emploi. Cette validation a été envoyée au Haut-commissariat canadien à New Delhi. L'agent du CEC a aussi envoyé une lettre d'accompagnement indiquant, entre autres, que l'employeur se trouvait dans [TRADUCTION] «des circonstances particulières relativement à son besoin d'un employé de maison étranger». Il énumérait ensuite les facteurs qui constituent ces «circonstances particulières», essentiellement le fait que M^{me} Quadros était connue des parents de sa

assist the daughter with homework and to enforce the customs of her Indian heritage; and she was trusted by the family, an important factor with money from the businesses kept in the home from time to time. Ms. Quadros was again interviewed, and her application was again refused. This time a telex to CEC Peterborough, sent June 18 or 19, 1989, set out the reasons for the decision, as follows:

SUBJ IS 1102 APP AS FDM DESTINED TO ER (PINTO) JOACHIM. THIS IS THIRD TIME SINCE DEC86 SUBJ HAS BEEN ASSESSED AS FDM. EACH TIME SHE HAS BEEN REFUSED. REASONS FOR REFUSAL CLEARLY OUTLINED IN OURTEL TO YOU NBR WBIM7908 OF 02MAR88. NOTHING HAS CHANGED THIS END OTHER THAN SUBJ HAS COMPLETED ONE MONTH COURSE IN BEAUTY, HEALTH AND COOKING. ER HAS BEEN TRYING TO HAVE SUBJ FOR OVER 2½ YEARS. IF NEED FOR DOMESTIC AS CRITICAL AS THEY WISH US TO BELIEVE DIFFICULT TO UNDERSTAND WHY THEY PERSIST IN SPONSORING SUBJ RATHER THAN SOMEONE QUALIFIED AS DOMESTIC/HISTORY IN APP OF MISINFORMATION PROVIDED BY BOTH ER AND SUBJ. BELIEVE AS STATED IN EARLIER TEL OFFER OF DOMESTIC POSITION SIMPLY INTENDED TO FACILITATE ENTRY OF SUBJ AND CHILD TO CDA. DO NOT/NOT BELIEVE APP MEETS FDM REQUIREMENTS-NO/NO FULL TIME DOMESTIC EXPERIENCE, LIMITED QUALI IN ENGLISH. HAVE ONCE AGAIN REFUSED.

The applicant then obtained legal counsel. His solicitor wrote to the Minister of Employment and Immigration, seeking a minister's permit, and wrote to the Canadian High Commission in New Delhi, seeking a reconsideration of its refusal to grant an employment authorization. As noted earlier, neither request was granted; by letters from both in December 1989 the refusal to grant a visa was merely reviewed.

The Law and Policy Applicable

The law applicable in this matter is found in the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 and the *Immigration Regulations*, 1978, SOR/78-172, as

femme, qu'elle jouissait de leur confiance et parlait leur langue; qu'elle possédait les qualifications d'enseignante qui lui permettraient d'aider la fillette à faire ses devoirs à la maison et à mettre en pratique les coutumes de leur héritage culturel de l'Inde; et qu'elle jouissait de la confiance de la famille, ce qui était un facteur important à cause des fonds des entreprises qui étaient gardés occasionnellement à la maison. M^{me} Quadros fut interrogée de nouveau, et sa requête fut refusée encore une fois. Cette fois, un télex envoyé au CEC de Peterborough le 18 ou le 19 juin 1989 énonçait comme suit les motifs de la décision:

[TRADUCTION] OBJET: REQUÊTE 1102 RELATIVEMENT AU «PROGRAMME CONCERNANT LES EMPLOYÉS DE MAISON ÉTRANGERS» AU BÉNÉFICE DU REQUÉRANT (PINTO) JOACHIM. C'EST LA TROISIÈME FOIS DEPUIS DÉCEMBRE 1986 QUE LE SUJET EST ÉVALUÉ AUX FINS DU PROGRAMME. CHAQUE FOIS, ELLE A ÉTÉ REFUSÉE. LES MOTIFS DU REFUS ONT ÉTÉ PRÉCISÉMENT INDIQUÉS DANS NOTRE TÉLEX NO WBIM7908 DU 2 MARS 1988. EN CE QUI NOUS CONCERNE, RIEN N'EST CHANGÉ SAUF QUE LA REQUÉRANTE A TERMINÉ UN COURS D'UN MOIS EN BEAUTÉ, SANTÉ ET CUISINE. LE REQUÉRANT TENTE D'OBTENIR L'ENTRÉE DE LA REQUÉRANTE DEPUIS PLUS DE 2 ANS ET ½. SI BESOIN D'UN EMPLOYÉ DE MAISON EST AUSSI CRITIQUE QU'ILS VEULENT NOUS FAIRE CROIRE, IL EST DIFFICILE DE COMPRENDRE POURQUOI ILS PERSISTENT À APPUYER LE SUJET PLUTÔT QUE QUELQU'UN QUALIFIÉ À CE TITRE/LA DEMANDE CONTIENT RENSEIGNEMENTS INEXACTS FOURNIS PAR LE REQUÉRANT ET LE SUJET. COMME INDIQUÉ DANS NOTRE TÉLEX PRÉCÉDENT, NOUS CROYONS QUE L'OFFRE DE TRAVAIL POUR UN EMPLOYÉ DE MAISON NE SERT QU'À FACILITER L'ENTRÉE DE LA REQUÉRANTE ET DE SON ENFANT AU CANADA. NOUS NE CROYONS PAS/PAS QUE LA REQUÉRANTE RÉPOND AUX EXIGENCES DU PROGRAMME CONCERNANT LES EMPLOYÉS DE MAISON ÉTRANGERS CAR ELLE NE POSSÈDE AUCUNE/AUCUNE EXPÉRIENCE DU TRAVAIL DE MAISON À PLEIN TEMPS, MAÎTRISE MAL L'ANGLAIS. AVONS A NOUVEAU REFUSÉ.

Par la suite, le requérant a retenu les services d'un conseiller juridique. Son avocat a écrit au ministre de l'Emploi et de l'Immigration pour demander un permis de travail, ainsi qu'au Haut-commissariat canadien à New Delhi pour lui demander de réétudier son refus d'accorder un permis de travail. Comme on l'a déjà mentionné, les deux demandes ont été refusées; dans des lettres des deux autorités de décembre 1989, le refus d'accorder un visa a simplement été réétudié.

La loi et la politique pertinentes

Le droit pertinent en la matière se trouve dans la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2, et dans le *Règlement sur l'immigration de 1978*,

amended. Relevant provisions of the Act include the following [sections 8(1), 9(3), 114(1)(a), (j) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 29)]:

8. (1) Where a person seeks to come into Canada, the burden of proving that that person has a right to come into Canada or that his admission would not be contrary to this Act or the regulations rests on that person.

9. . . .

(3) Every person shall answer truthfully all questions put to that person by a visa officer and 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.

114. (1) The Governor in Council may make regulations

(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;

(j) prohibiting persons or classes of persons, other than Canadian citizens and permanent residents, from engaging or continuing in employment in Canada without authorization, prescribing the types of terms and conditions that may be imposed in connection with such authorization and exempting any person or class of persons from the requirement to obtain such an authorization.

The regulations relevant here are subsection 18(1) [as am. by SOR/89-80, s. 1] and section 20 [as am. by SOR/80-21, s. 7; SOR/84-849, s. 2], which provide, in part:

18. (1) Subject to subsections 19(1) to (2.2), no person, other than a Canadian citizen or permanent resident, shall engage or continue in employment in Canada without a valid and subsisting employment authorization.

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

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

(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

DORS/78-172, tel que modifié. Les dispositions pertinentes de la Loi comprennent notamment celles-ci [articles 8(1), 9(3), 114(1)a), j) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), chap. 28, art. 29)]:

a 8. (1) 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 présente loi ni à ses règlements.

b 9. . . .

(3) Toute personne doit répondre franchement aux questions de l'agent des visas et produire toutes les pièces qu'exige celui-ci pour établir que son admission ne contreviendrait pas à la présente loi ni à ses règlements.

c

114. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement:

a) prévoir 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;

e

j) interdire à certaines personnes ou à certaines catégories de personnes, à l'exception des citoyens canadiens et des résidents permanents, d'occuper un emploi au Canada, sans autorisation, fixer la nature des conditions qui peuvent être imposées à l'égard de l'autorisation et exempter certaines personnes ou catégories de personnes de l'obligation de l'obtenir;

g Les dispositions pertinentes du Règlement sont le paragraphe 18(1) [mod. par DORS/89-80, art. 1] et l'article 20 [mod. par DORS/80-21, art. 7; DORS/84-849, art. 2], qui prévoient notamment ce qui suit:

h 18. (1) Sous réserve des paragraphes 19(1) à (2.2), il est interdit à quiconque, à l'exception d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent, de prendre ou de conserver un emploi au Canada sans un permis de travail en cours de validité.

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

i 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

j (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

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.

The onus of satisfying the visa officer that she met criteria for admission to Canada was here on Ms. Quadros (subsection 8(1)) and she had an obligation to provide truthful answers and information to questions asked of her in the process (subsection 9(3)). There is no doubt that the Governor in Council acting under paragraphs 114(1)(a) and (j) could have provided by regulation specific arrangements for admission of foreign domestic workers. Yet that was not done. The only regulations directly applicable in this case are the sections noted above and by these Ms. Quadros was required to have a valid employment authorization if she was to work in Canada and she was only entitled to that employment authorization on the conditions set out in section 20 of which the key element here was the assessment of the qualifications and experience of Ms. Quadros "for the employment for which the employment authorization is sought" under paragraph 20(3)(b).

Though there are no regulations dealing specifically with arrangements for admission to Canada of foreign domestic workers, policy guidelines of the respondent Minister of Employment and Immigration, contained in an Immigration Manual, provide for a Foreign Domestic Movement (FDM) Program in considerable detail. Among the provisions relating to the FDM Program, sections 15.26 and 15.61 of the Manual outline the underlying philosophy and arrangements concerning occupations recognized under the Program and selection criteria for applicants. The Program is described as designed for the professional domestic or nanny able to assume management of a household and for care of chil-

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 l'espèce, il incombait à M^{me} Quadros de prouver à l'agent des visas qu'elle répondait aux critères d'admission au Canada (paragraphe 8(1)), et elle avait l'obligation de donner des réponses et des renseignements véridiques en ce qui concerne les questions qui lui étaient posées durant ce processus (paragraphe 9(3)). Il ne fait aucun doute que le gouverneur en conseil aurait pu, en application des alinéas 114(1)a) et j), édicter des mesures réglementaires particulières en ce qui concerne l'admission des employés de maison étrangers. Toutefois, il ne l'a pas fait. Les seules dispositions réglementaires directement applicables en l'instance sont les articles mentionnés ci-dessus, et ceux-ci obligent M^{me} Quadros à posséder un permis de travail valide pour pouvoir travailler au Canada; en outre, elle n'avait droit à un tel permis de travail qu'aux conditions énoncées à l'article 20, dont la principale portait sur l'évaluation des compétences et de l'expérience de M^{me} Quadros relativement à «l'emploi pour lequel un permis de travail a été sollicité» conformément à l'alinéa 20(3)b).

Même s'il n'existe aucun règlement particulier concernant les mesures relatives à l'admission au Canada des employés de maison étrangers, les directives que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, intimé, a énoncées dans son Guide de l'immigration détaillent de manière très élaborée le «Programme concernant les employés de maison étrangers». Parmi les dispositions relatives à ce programme, les articles 15.26 et 15.61 décrivent les principes fondamentaux et les mesures concernant les emplois reconnus dans le cadre de ce programme, ainsi que les critères de choix des requérants. Le programme est décrit comme étant conçu à l'intention des personnes dont le métier est celui d'employé de maison ou de bonne d'enfants,

dren or the duties specified within designated occupational classifications, and who are expected to be live-in household domestic workers. The designated occupational classifications include those of housekeeper, companion, servant-domestic, baby-sitter, children's nurse, and parent's helper, as defined in the *Canadian Classification and Dictionary of Occupations* (CCDO), a publication of Employment and Immigration Canada which serves as an aid to immigration and employment officers. In order to qualify under the occupational classifications, a prospective immigrant or foreign temporary worker is expected to meet the requirements set out in relation to the relevant classifications. For example, one of the requirements that must be met is "specific vocational preparation". For the occupations here included that preparation varies: anything from a short demonstration up to 30 days for a companion, a baby-sitter and a parent's helper; over 30 days up to 3 months for a servant-domestic; over 3 months up to 6 months for a children's nurse; and over 6 months up to a year for a housekeeper.

The Foreign Domestic Worker Program guidelines establish criteria for assessment in subsection 15.61(3), which provides:

a) The applicant must show evidence of either formal training in the domestic and/or child care field or sufficient experience (minimum of one year satisfactorily-rated, full-time paid employment as a domestic to compensate for a lack of formal training). Training or experience must have occurred within the preceding five-year period.

b) For clarity, formal training means successful completion of a recognized program of study at a state or private institution in the occupation to be followed under the FDM. Successful completion is demonstrated by the applicant having been awarded a diploma, certificate or its equivalent.

c) The level of education should be sufficient to enable the applicant to successfully perform the duties in the job offer. For example, a housekeeper may not require the same level of education as would the nanny responsible for the care and nurturing of children.

d) The applicant must be able to communicate orally and in writing in either French or English. An applicant's ability to properly react in circumstances of emergency and be able to secure proper assistance for the children in their care would be

qui sont capables d'assurer la bonne marche d'un foyer, de prendre soin des enfants ou d'exercer les fonctions énoncées pour chaque catégorie d'emploi énumérée et dont on s'attend à ce qu'elles soient des travailleurs de maison résidants. Les catégories d'emplois ainsi désignées comprennent les bonnes à tout faire, les dames de compagnie, les domestiques, les gardiennes d'enfants, les bonnes d'enfants et les aides familiales; elles sont décrites dans la *Classification canadienne descriptive des professions* (CCDP) que publie Emploi et Immigration Canada afin d'aider ses agents d'emploi et d'immigration. Pour qu'un immigrant éventuel ou un travailleur étranger temporaire se classe dans une catégorie d'emploi, il doit répondre aux critères énoncés pour cette catégorie. Par exemple, l'un des critères auxquels il doit répondre est une «préparation professionnelle spécifique». Pour les emplois énumérés ci-dessus, la préparation peut varier comme suit: d'une courte démonstration jusqu'à 30 jours pour une dame de compagnie, une gardienne d'enfants ou une aide familiale; de 30 jours à 3 mois pour un domestique; de plus de 3 mois jusqu'à 6 mois pour une bonne d'enfants; et de plus de 6 mois jusqu'à 1 an pour une bonne à tout faire.

On a énoncé des critères d'évaluation dans le paragraphe 15.61(3) des lignes directrices du «Programme concernant les employés de maison étrangers»:

a) Le candidat doit justifier d'une formation officielle dans le domaine des arts ménagers ou de la garde d'enfants ou bien d'une expérience suffisante (un travail d'employé de maison rémunéré à temps plein pendant au moins une année et dont la performance a été satisfaisante) à défaut de formation officielle. La formation ou l'expérience ne doivent pas remonter à plus de cinq années.

b) Est considérée comme ayant une formation reconnue toute personne qui a terminé avec succès un programme d'études dispensé par un établissement privé ou public reconnu, dans la profession pour laquelle elle a présenté une demande en vertu du programme concernant les employés de maison étrangers. On peut s'assurer que le requérant a terminé avec succès le programme d'études en lui demandant de présenter le diplôme ou certificat obtenu, ou l'équivalent.

c) Le niveau de scolarité doit être suffisamment élevé pour permettre au requérant de bien s'acquitter des tâches indiquées dans l'offre d'emploi. Par exemple, il n'est pas nécessaire qu'une bonne à tout faire ait le même niveau de scolarité qu'une bonne d'enfants chargée de la garde d'enfants et des soins à leur donner.

d) Le requérant doit pouvoir communiquer tant de vive voix que par écrit en français ou en anglais. La capacité qu'a un requérant de réagir comme il convient en cas d'urgence et

severely undermined if they were unable to make themselves properly understood.

e) By its very nature, live-in domestic employment tends to demand certain personal qualities. Applicants will be screened to determine if they are resourceful, mature, stable and possess the initiative required to deal with possible emergencies.

f) The fact that applicants may be married and/or have dependants should be considered in relation to their background and work history and the eventual self-sufficiency of the family unit; however, applications should not be refused only on the basis that the applicant has dependants.

(While there is some uncertainty about the relevance of the assessment criterion in paragraph (e), relating to motivation or initiative, which was said not to have been applied by the visa officer making a decision in respect of this final application, it was a factor in earlier refusals, is referred to in explanation of the second, and is incorporated by reference as a factor in the third decision by the visa officer's telex of June 1989.)

Issues and Argument

The applicant submits that "the visa officer erred in law in assessing Ms. Quadros' application to enter Canada as a temporary worker by imposing standards of assessment not required by the Immigration Regulations". The standards referred to are some requirements of the Manual, and other factors that were irrelevant to assessing Ms. Quadros' qualifications. The applicant also submits that the visa officer improperly fettered his discretion by relying upon the guidelines contained in the Immigration Manual, to the exclusion of other relevant considerations. The guidelines were interpreted, it was submitted, as mandatory requirements, as though they were the law and not as guidelines. Thus, both these arguments are founded upon an allegation that the standards of assessment applied did not conform to law. The applicant also submits that the visa officer failed in his duty of fairness towards Ms. Quadros, in particular by not treating the third application as one requiring assessment apart from his earlier consideration of previous applications.

d'obtenir l'aide voulue pour les enfants dont il a la garde serait grandement affaiblie s'il ne pouvait bien se faire comprendre.

e) En raison de sa nature même, le travail d'un employé de maison résidant exige certaines qualités personnelles. Les requérants seront sélectionnés pour déterminer s'ils sont ingénieux, mûrs, stables et s'ils possèdent l'esprit d'initiative nécessaire pour faire face aux urgences possibles.

f) Il faudra tenir compte du fait qu'un requérant est marié et/ou qu'il a des personnes à charge, de ses antécédents, de son expérience professionnelle et de l'autonomie éventuelle de la famille; il ne faut refuser aucune demande pour la simple raison que le requérant a des personnes à charge.

(Il subsiste certains doutes quant à la pertinence du critère d'évaluation énoncé à l'alinéa e) relativement à la motivation ou à l'initiative et l'on affirme que l'agent des visas ne l'a pas appliqué pour justifier la dernière décision, mais ce critère a été néanmoins l'un des facteurs dans les décisions précédentes, comme on l'a expliqué pour la deuxième décision, et il a été englobé parmi les facteurs de la troisième décision mentionnés dans le télex envoyé par l'agent des visas en juin 1989.)

Les questions en litige et les arguments

Le requérant prétend que [TRADUCTION] «l'agent des visas a commis une erreur de droit lorsqu'il a évalué la demande de M^{me} Quadros pour entrer au Canada à titre de travailleuse temporaire, en utilisant des normes d'évaluation qui ne sont pas imposées par le Règlement sur l'immigration». Les normes dont il est question sont certains critères énoncés dans le Guide de l'immigration et certains autres facteurs non pertinents pour évaluer les qualifications de M^{me} Quadros. Le requérant a aussi prétendu que l'agent des visas a limité incorrectement l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en se basant sur les lignes directrices énoncées dans le Guide et en laissant de côté d'autres facteurs pertinents. Les lignes directrices ont été interprétées, dit-on, comme des critères obligatoires, comme si elles étaient de nature législative et non pas des lignes directrices. Par conséquent, ces deux arguments reposent sur la prétention que les normes d'évaluation qui ont été appliquées n'étaient pas conformes à la loi. Le requérant prétend aussi que l'agent des visas n'a pas exercé envers M^{me} Quadros son obligation d'agir avec équité, notamment parce qu'il n'a pas procédé pour la troisième requête à une évaluation indépendante des deux précédentes.

Consideration of the first two issues raised by the applicant requires an examination of the reasons for refusal of Ms. Quadros' third application for a visa with employment authorization. Those reasons were contained in a telex from New Delhi to the Canada Employment Centre in Peterborough, dated June 18 or 19, 1989, and, by its reference, the earlier telex in March 1988. Counsel were agreed that the later message, stating the earlier one had clearly outlined the reasons for refusal, incorporated by reference the reasons for the second refusal as reasons for refusing the application a third time. The two messages refer to a number of matters that can be classed within two general reasons for refusal, that Ms. Quadros did not meet the criteria for selection, and that the employment offer was not *bona fide*, but was rather a means of allowing Ms. Quadros to obtain a visa, despite validation of the offer of employment by CEC in Peterborough. Counsel for the parties dealt with the reasons stated in relation to these two general considerations.

Ms. Quadros's employment offer included employment responsibilities that went beyond the bounds of any one of the designated job classifications within the CCDO. She was to be a live-in housekeeper with cooking, cleaning and regular household duties, a companion for an elderly couple who would assist with their care, a cook with ability to prepare traditional Indian food, and a tutor for a young girl. She was required to speak the Konkani language for her role with the elderly couple, and was required also to warrant the trust of her employers since money was frequently left in the house. It was incumbent upon the visa officer assessing Ms. Quadros' application to consider the employment offer as one outlined by the employer and with reference to the unique circumstances set out by the officer of CEC Peterborough. That is required by paragraph 20(3)(b) of the Regulations, that the visa officer consider the qualifications and experience of the applicant for the "employment for which the employment authorization is sought".

L'étude des deux premières questions soulevées par le requérant nécessite d'abord l'examen des motifs du refus de la troisième demande présentée par M^{me} Quadros pour obtenir un visa avec permis de travail. Ces motifs ont été expliqués dans un télex envoyé de New Delhi au CEC de Peterborough le 18 ou le 19 juin 1989, et par le renvoi qui y est fait au télex précédent de mars 1988. Les avocats ont convenu que le dernier message, qui énonçait que le précédent avait clairement indiqué les motifs du refus, incluait par renvoi les motifs du second refus comme motifs pour rejeter la troisième demande. Les deux messages font référence à un certain nombre de points qui peuvent être regroupés en deux catégories globales de motifs de rejet, c'est-à-dire que M^{me} Quadros ne répondait pas aux critères de sélection et que l'offre d'emploi n'était pas faite de bonne foi mais servait plutôt de moyen de procurer à M^{me} Quadros un visa même si l'offre d'emploi avait été validée par le CEC de Peterborough. C'est sous les chefs de ces deux catégories d'ordre général que les avocats des parties ont discuté des motifs énoncés.

L'offre d'emploi faite à M^{me} Quadros comprenait des fonctions qui allaient au delà des limites établies pour les différentes catégories d'emplois indiquées dans la CCDO. Elle devait être une bonne à tout faire résidante dont les fonctions comprendraient la préparation des repas, le nettoyage et les tâches habituelles d'entretien ménager, ainsi que les fonctions de dame de compagnie d'un couple de personnes âgées à qui elle prodiguerait des soins, de cuisinière capable de préparer les mets traditionnels indiens et de professeur particulier pour une jeune fille. Elle devait parler le Konkani pour exercer ses fonctions auprès du couple de personnes âgées, et mériter la confiance de ses employeurs à cause des sommes d'argent fréquemment laissées à la maison. L'agent des visas chargé de l'évaluation de la demande de M^{me} Quadros devait examiner l'offre d'emploi comme ayant été faite par l'employeur, et tenir compte des circonstances particulières indiquées par l'agent du CEC de Peterborough. Cela est prescrit à l'alinéa 20(3)b) du Règlement, qui énonce que l'agent des visas est tenu d'examiner les qualités et l'expérience du requérant relativement à «l'emploi pour lequel un permis de travail a été sollicité».

In *Fung v. Minister of Employment and Immigration* (1989), 27 F.T.R. 182 (F.C.T.D.), at page 185, Jerome A.C.J. stated:

... the duty of a visa officer in this situation is to make an assessment of an applicant's work experience sufficient to evaluate it with respect to that applicant's intended occupation, and any others which the applicant claims are included.

The respondent acknowledges this duty. In his decision, the Associate Chief Justice cited his prior decision, *Hajariwala v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 79 (T.D.), which established that a visa officer is required to assess experience relevant to the employment intended to be pursued in Canada. Although these cases concern applications for permanent residence, it is my view that section 20 similarly attracts the principle, stated in *Hajariwala*, at page 86, that "There is no reason why the actual experience and time spent in each of the various responsibilities in an occupation cannot be broken down to award units of assessment for experience in intended occupations." What this implies, in my view, is that although in strict definitional terms, a teacher is not a child care worker, to the extent that the skills required of a teacher are similar to those required of a child care worker, then some credit must be given for "experience" with these skills, particularly where the duties of employment are specifically set out. If the employment offered had been strictly in terms of one of the particular CCDO classifications, experience as a teacher may well have been irrelevant. However, when the employment offered contains enumerated duties including aspects from several occupational classifications, then an assessment which relates only to the defined classifications constitutes a failure to assess experience relevant to the employment intended to be pursued.

It is clear that although the visa officer in each of the three assessments may have recognized that there were numerous job-related tasks required in the offer of employment, there is no recognition that the qualifications possessed by the applicant,

Dans l'arrêt *Fung c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1989), 27 F.T.R. 182 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 185, le juge en chef adjoint Jerome a dit que:

... l'agent des visas est tenu en pareil cas de procéder à l'égard de l'expérience de travail du requérant à une évaluation suffisante pour lui permettre de l'apprécier en fonction de la profession que le requérant entend exercer et de tous les autres facteurs qui, selon le requérant, entrent en ligne de compte.

L'intimé admet cette obligation. Dans sa décision, le juge en chef adjoint cite sa décision antérieure dans l'affaire *Hajariwala c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 F.C. 79 (1^{re} inst.) qui a énoncé qu'un agent des visas est tenu d'évaluer l'expérience relative à l'emploi qu'on a l'intention d'occuper au Canada. Malgré le fait que ces affaires concernent des demandes de résidence permanente, je crois que l'article 20 procède du même principe que celui qui est énoncé à la page 86 de la décision *Hajariwala*, c'est-à-dire que [TRADUCTION] «Il n'y a aucune raison pour laquelle l'expérience effectivement acquise à l'égard des diverses responsabilités d'une profession et le temps effectivement passé à s'acquitter de telles responsabilités ne pourraient être divisés de façon à accorder des points d'appréciation au titre de l'expérience dans les professions projetées.» À mon avis, cela implique que même si, strictement parlant, une enseignante n'est pas une gardienne d'enfants, le fait que les compétences demandées à une enseignante sont semblables à celles que doit posséder une gardienne d'enfants oblige à accorder quelque crédit à l'«expérience» acquise dans l'exercice de ces compétences, surtout lorsque les tâches de l'emploi sont énumérées de façon précise. Si l'emploi offert avait été défini strictement selon les termes de l'une des catégories de la CCDO, l'expérience acquise à titre d'enseignante aurait bien pu n'être pas pertinente. Toutefois, lorsque l'emploi offert énumère des tâches comportant des aspects que l'on retrouve dans plusieurs catégories professionnelles, une évaluation restreinte aux seules catégories définies constitue un manquement à l'obligation d'évaluer l'expérience reliée à l'emploi qui doit être occupé.

Il est manifeste qu'en dépit du fait que l'agent des visas ait pu reconnaître, dans chacune des trois évaluations, que l'offre d'emploi comprenait de nombreuses tâches liées à l'emploi, il n'y a aucune reconnaissance de l'obligation d'évaluer les compé-

Ms. Quadros, must be assessed in view of the requirements of the employment offer. Instead, it would seem that the visa officer was guided strictly by the requirements in the Immigration Manual relating to the FDM criteria. See, for instance, the telex sent February 3, 1988 from New Delhi to the Canada Employment Centre in Peterborough stating that "employer must understand that subject's [sic] fate is indeed governed by criteria for domestic workers. For further reference he should be informed of criteria in Imm. Manual, IS 15.61 3)a)b)c)d) and e) which clearly state criteria". While, as pointed out by counsel for the respondent, there is some indication that related experience was considered in the reasons for refusal of the second application, as revealed by the statement that "within her own household, sister and mother have maintained home during the day while she carried on her teaching career", I cannot accept the respondent's contention that there was no evidence that the visa officer regarded the formal training or specified experience equivalent as an absolute requirement. The preponderance of material filed indicates that in considering "qualifications and experience", the visa officer considered the criteria contained in subsection 15.61(3) of the Manual, particularly paragraph (a) of that section, quoted above, which required, in lieu of formal training, a "minimum of one year satisfactorily-rated, full-time paid employment as a domestic". I note that this requirement exceeds the requirements for "specific vocational preparation" for the designated job classifications falling within the FDM Program, as set out in the CCDO, which are set out above.

The argument of the respondent at the hearing proceeded upon the assumption that Ms. Quadros must have the required qualifications or experience in each of the aspects of employment set out in the offer of employment. Counsel for the respondent admitted that Ms. Quadros' teaching experience was relevant to the aspect of employment relating to instruction of the daughter, but maintained that

tences de la requérante, M^{me} Quadros, en fonction des exigences de l'offre d'emploi. Il semblerait plutôt que l'agent des visas ait été guidé strictement par les normes du Guide de l'immigration relatives aux critères du «Programme concernant les employés de maison étrangers». C'est ce qui ressort, par exemple, du télex envoyé le 3 février 1988 de New Delhi au CEC de Peterborough, dans lequel on relève notamment que [TRADUCTION] «l'employeur doit comprendre que le sort des sujets est effectivement déterminé en fonction des critères établis pour les employés de maison. Pour référence, il devrait être informé des critères énoncés aux alinéas IS 15.61 3)a)b)c)d) et e) du Guide de l'immigration, qui établissent clairement ces critères.» Quoiqu'il existe, comme l'a souligné l'avocat de l'intimé, certaines indications que l'on a tenu compte de l'expérience pertinente dans les motifs du refus de la deuxième demande, ainsi qu'il ressort du passage: [TRADUCTION] «dans son propre foyer, sa sœur et sa mère se sont occupées des travaux domestiques durant la journée pendant qu'elle exerçait sa profession d'enseignante», je ne peux souscrire à la prétention de l'intimé selon laquelle il n'y a aucune preuve que l'agent des visas ait considéré que la formation officielle ou que l'expérience équivalente indiquée constituait une nécessité absolue. La prépondérance des documents déposés indique que lors de l'évaluation «des qualifications et de l'expérience», l'agent des visas a tenu compte des critères énoncés au paragraphe 15.61(3) du Guide, et notamment de l'alinéa a) cité ci-dessus, qui exige pour suppléer à une carence de formation officielle «un travail d'employé de maison rémunéré à temps plein et évalué de manière satisfaisante pendant au moins une année». Je relève que cette exigence dépasse celle d'une «préparation professionnelle particulière» relative aux catégories d'emploi désignées du «Programme concernant les employés de maison étrangers», qui sont décrites dans la CCDO et mentionnées ci-dessus.

À l'audience, l'intimé a fondé son argumentation sur l'hypothèse que M^{me} Quadros devait posséder les qualités ou l'expérience requises relativement à chacun des aspects de l'offre d'emploi. L'avocat de l'intimé a admis que l'expérience de M^{me} Quadros en matière d'enseignement était pertinente quant à l'aspect de l'emploi touchant l'instruction de la fillette, mais il a soutenu que la

the visa officer's decision was correct because she was not qualified in the other aspects of employment set out in the offer of employment. That is, she had neither training nor experience in aspects of the offer of employment including the following: the care of an eight (or eleven, at the time of the third application) year old child; the care of a senior couple, the cooking, cleaning and regular household duties, the ability to cook Indian food, and the ability to work with the senior couple who speak only Konkani. To conclude that a widow who spoke Konkani, who was a single parent with a teenaged daughter, and who had taught primary school for 16 years, had no training or experience with respect to these aspects of the offered employment shows reliance upon the requirement for formal training or full-time employment in relation to each of these specific aspects, rather than a willingness to assess the skills possessed by the applicant as these were relevant for the employment offered.

In my view, this reliance upon the Manual constitutes an error of law by the visa officer making the decision at issue in so far as it misinterprets the law. It must be understood that the primary purpose of the criteria is not to decide the fate of an applicant for employment authorization. Instead, it is to guide the exercise of the visa officer's discretion in assessing the application for employment authorization in light of the requirements of the Regulations. To restate the regulatory requirements, a visa officer may issue such an authorization when he or she is satisfied, *inter alia*, that the applicant is qualified for the employment offered. Further, under subsection 20(1), the applicant's qualifications are to be assessed for the limited purpose of determining whether a grant of an employment authorization would have an adverse impact upon the employment of Canadian citizens or permanent residents. Assessing the applicant without regard to the valid purposes for which the policy guidelines have been adopted may result in an invalid exercise of the decision-making authority of the visa officer. That is what has occurred in this case.

décision de l'agent des visas était néanmoins justifiée car elle n'était pas qualifiée pour les autres aspects de l'emploi qui étaient précisés dans l'offre d'emploi. C'est à dire qu'elle ne possédait aucune formation ni aucune expérience en ce qui concerne certains aspects de l'offre d'emploi et notamment: les soins à donner à une enfant de huit ans (onze ans au moment de la troisième requête); les soins à donner à un couple de personnes âgées; la préparation des repas, le nettoyage et les travaux ménagers courants; la capacité de préparer des mets indiens et la capacité de travailler avec le couple de personnes âgées qui ne parle que le Konkani. Le fait de conclure qu'une veuve parlant le Konkani, qui est un parent célibataire d'une fille adolescente et qui a enseigné à l'école primaire durant 16 ans, ne possédait aucune formation ni aucune expérience quant à ces facettes de l'emploi offert, indique que l'on s'est fondé sur les critères de la formation officielle ou de l'emploi à temps plein en ce qui concerne chacune de ces tâches particulières, au lieu de consentir à évaluer les compétences de la requérante, dans la mesure où celles-ci étaient pertinentes pour l'emploi offert.

Je crois que l'agent des visas qui a pris la décision en litige a commis une erreur de droit en fondant son jugement sur le Guide, dans la mesure où il s'agit d'une mauvaise interprétation de la loi. Il faut comprendre que le but premier des critères n'est pas de décider du sort du demandeur d'un permis de travail. C'est plutôt de guider le jugement de l'agent des visas dans son évaluation de la demande de permis de travail en fonction des exigences énoncées dans le Règlement. Pour reformuler les exigences réglementaires, un agent des visas peut délivrer un tel permis lorsqu'il est convaincu, entre autres, que le demandeur est qualifié pour l'emploi offert. En outre, en application du paragraphe 20(1), les compétences du demandeur doivent être évaluées dans le but limité de déterminer si l'octroi d'un permis de travail aurait des répercussions négatives sur les perspectives d'emploi des citoyens canadiens ou des résidents permanents. L'évaluation d'un requérant sans égard aux objectifs valides pour lesquels les lignes directrices ont été adoptées pourrait avoir comme résultat un exercice invalide du pouvoir de décision de l'agent des visas. C'est ce qui s'est produit en l'espèce.

In my view, in the circumstances here, the visa officer did improperly fetter his discretion. Moreover, to conclude, as the visa officer did, that Ms. Quadros did not possess any significant related experience related to the qualifications and experience required under paragraph 20(3)(b) of the Regulations, was a patently unreasonable conclusion. To conclude that she did not have "experience" in those aspects of the employment offered because she was a teacher and because her sister and mother maintained the home during the day does not recognize the experience and skills required of either a primary teacher or a single mother. To conclude that she did not have relevant experience because her profession was "teacher" rather than "housekeeper" or "child care worker" imports a rigid, and in my view undue, notion of specialization. I refer to the "specific vocational preparation" requirements in the CCDO to support my holding. Most of those classifications relevant for the aspects of employment required to be performed by Ms. Quadros require considerably less than one year of specific vocational preparation. When one takes into account the aspects of employment not covered by the assessment criteria in the guidelines, specifically that the prospective employee have the ability to speak Konkani, to prepare traditional Indian food and to warrant trust of the employer's family, then the argument becomes untenable that Ms. Quadros has not met the qualifications for the employment offered essentially because she has not had experience in full-time employment in these respects.

In reaching this alternative conclusion, I should make it clear that I have considered the argument by the respondent that the Court has no power to interfere with the "opinion" of the visa officer, and that the Court in this case is not acting as an appellate tribunal, but simply reviewing the decision made by the visa officer. I have no authority to substitute my decision for that of the visa officer, and I do not purport to do so. However, this case is not similar to *Wang (L.) v. Minister of Employment and Immigration* (1988), 23 F.T.R. 257 (F.C.T.D.) or *Fung v. Minister of Employment and Immigration*, *supra*, in which the visa officer carried out the assessment and reached an adverse conclusion on the issue of experience. Nor

À mon avis, dans les circonstances l'agent des visas a exercé incorrectement son pouvoir discrétionnaire. En outre, la conclusion de l'agent des visas portant que M^{me} Quadros ne possédait aucune expérience significative par rapport aux exigences de compétences et d'expérience énoncées à l'alinéa 20(3)b) du Règlement était manifestement déraisonnable. Le fait de conclure qu'elle ne possédait pas d'«expérience» relativement à ces aspects du poste offert parce qu'elle était une enseignante et parce que sa sœur et sa mère assuraient l'entretien du foyer durant la journée faisait fi de l'expérience et des compétences exigées tant d'un professeur au niveau primaire que d'une mère célibataire. Le fait de conclure qu'elle ne possédait pas d'expérience pertinente parce que sa profession était celle d'«enseignante» au lieu de «bonne à tout faire» ou «bonne d'enfants» impose une perception rigide—et, à mon avis, inappropriée—de la spécialisation. J'appuie mon opinion sur les exigences de «préparation professionnelle particulière» de la CCDO. La plupart des catégories où l'on retrouve les aspects du travail offert à M^{me} Quadros nécessitent une préparation professionnelle particulière beaucoup plus courte qu'un an. Si l'on tient compte des aspects du poste qui ne sont pas visés par les critères d'évaluation énoncés dans les lignes directrices, c'est-à-dire de la capacité du candidat de parler le Konkani, de préparer les mets indiens traditionnels et de mériter la confiance de la famille des employeurs, alors il devient impossible de soutenir que M^{me} Quadros n'avait pas les compétences requises pour cet emploi principalement parce qu'elle n'avait pas d'expérience à temps plein quant à ces tâches.

Je dois dire clairement que pour en arriver à cette conclusion différente, j'ai tenu compte de l'argument de l'intimé selon lequel la Cour n'a pas le pouvoir de modifier l'«opinion» de l'agent des visas, et qu'en l'espèce la Cour n'exerce pas la fonction d'un tribunal d'appel mais simplement la décision rendue par l'agent des visas. Je ne possède pas la compétence nécessaire pour remplacer la décision de l'agent des visas par la mienne, et ce n'est pas ce que je tente de faire. Toutefois, la présente affaire n'est pas semblable à celle de *Wang (L.) c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1988), 23 F.T.R. 257 (C.F. 1^{re} inst.) ni à celle de *Fung c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, précitée, dans lesquelles l'agent des

is it comparable to *Yu v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (unreported, August 10, 1990, Court file no. T-1550-90) where there was no evidence of the visa officer's unwillingness to assess any evidence of equivalence for specific vocational preparation.

There is, as I have held, an error of law in the interpretation of the governing regulations, resulting in a failure to carry out the duty of the visa officer as set out in *Hajariwala, supra*. With respect to my finding that the conclusion regarding experience is untenable, I adopt the reasoning of Lamer J. (as he then was) in *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, at page 1076, that an unreasonable exercise of a tribunal's discretion constitutes jurisdictional error: "Whether it is the interpretation of legislation that is unreasonable or the order made in my view matters no more than the question of whether the error is one of law or of fact. An administrative tribunal exercising discretion can never do so unreasonably."

I am supported in my view by consideration of the stated goals of the FDM Program, i.e. that "The FDM program is designed for the professional domestic or nanny". If the process of assessment followed here were applied, even a "professional domestic or nanny" would not have been qualified for the employment offered unless she also met the additional special requirements of the applicant's offer of employment by training or experience in relation to each of those aspects.

Turning now to the applicant's argument that other factors underlying the decision to refuse to grant an employment authorization to Ms. Quadros are irrelevant considerations in the decision-making process, and that they demonstrate that the visa officer erred in law in refusing to grant the employment authorization, it is my view that this

visas a fait son évaluation et a rendu une décision négative relativement à l'expérience. Elle n'est pas comparable non plus à celle de *Yu c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (décision non publiée du 10 août 1990, n° du greffe T-1550-90), dans laquelle il n'avait pas été prouvé que l'agent des visas n'avait pas eu l'intention d'évaluer une quelconque preuve d'équivalence à une préparation professionnelle particulière.

Comme je l'ai indiqué, il s'est commis une erreur de droit de la manière indiquée dans la décision *Hajariwala*, précitée, relativement à l'interprétation des règlements applicables, dont a résulté un manquement à l'obligation d'accomplir les fonctions d'agent des visas. À l'appui de ma conclusion que la décision relative à l'expérience est insoutenable, j'adopte le raisonnement de M. le juge Lamer (alors juge puîné) dans l'arrêt *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, à la page 1076 selon lequel l'exercice déraisonnable du pouvoir discrétionnaire d'un tribunal constitue une erreur de compétence: «Que ce soit l'interprétation d'une disposition législative qui soit déraisonnable ou que ce soit l'ordonnance rendue n'a, à mon avis, pas plus d'importance que la question de savoir s'il s'agit d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait. Un tribunal administratif exerçant une discrétion ne peut jamais f l'exercer de façon déraisonnable.»

J'étais mon opinion sur l'étude des objectifs énoncés dans le «Programme concernant les employés de maison étrangers» où l'on déclare que «le Programme concernant les employés de maison étrangers s'adresse aux bonnes d'enfants et aux gens de maison professionnels». Si le processus d'évaluation suivi ici était appliqué, même une «bonne d'enfant ou une employée de maison professionnelle» n'aurait pas été qualifiée pour l'emploi offert à moins que sa formation ou son expérience n'aient répondu aussi aux exigences supplémentaires particulières de chacun de ces aspects du poste offert par le requérant.

En ce qui concerne l'argument du requérant selon lequel d'autres facteurs qui appuient la décision de refuser un permis de travail à M^{me} Quadros ne sont pas pertinents relativement au processus de prise de décision et démontrent que l'agent des visas a commis une erreur de droit en refusant de délivrer un permis de travail, je crois que cet

argument is successful. These factors all come under the general heading of the visa officer's questioning the *bona fides* of the employment offer. They include a number of separate, but related, reasons for refusal. Thus, the fact that the applicant Pinto sought to employ a particular person for some two and a half years, the inference drawn from this that his need was not critical, the suggestion that he seek someone other than Ms. Quadros for the employment offered (by advertising in India for a qualified person, suggested counsel for the respondents), the fact that she did not know the ages of the elderly couple or if they have any special care needs, the belief that her application was motivated by eventual desire to settle herself and her daughter in Canada for greater opportunities for the daughter, the fact that she had no idea what she might do in Canada three or four years from now if she were no longer required by the employer; all these are matters beyond the Regulations. In my view, they clearly have nothing to do with assessing Ms. Quadros' qualifications for the position offered, for the purpose of deciding whether her employment in Canada will adversely affect employment opportunities for Canadian citizens or permanent residents in Canada.

Each of these factors might be discussed in detail, as many of them were dealt with by counsel at the hearing of this matter. I propose to deal only with one. The persistence of Pinto in specifically requesting the particular applicant, Ms. Quadros, for the position of the employment offered, was viewed as a decisive factor in the decision to refuse the grant of employment authorization to Ms. Quadros. This is apparent in the telex quoted above, and in the letter of December 18, 1989 to counsel for the applicant from the Counsellor-Immigration in New Delhi, which deals with the reasons for rejection. In that letter, he states, "We may find the arrangement to be contrived specifically to obtain the services of a specific person (qualified or not) and not to obtain the services of a person who is qualified for the position". Although he states that Ms. Quadros was found not to be qualified, it appears that that decision was made, at least in part, on the basis of the belief by the visa officer that the employment offer was not *bona fide*. That belief, despite validation

argument est bien fondé. Ces facteurs peuvent tous être regroupés sous la rubrique globale des doutes de l'agent des visas à l'égard de la bonne foi de l'offre d'emploi. Ils comprennent un certain nombre de motifs de refus distincts, mais reliés entre eux. Ainsi, le fait que le requérant Pinto ait cherché à employer une personne en particulier pendant environ deux ans et demi, la déduction connexe que son besoin n'était pas critique, la suggestion qu'il cherche à employer quelqu'un d'autre que M^{me} Quadros (en publiant en Inde une annonce pour une personne qualifiée, a proposé l'avocat des intimés), le fait qu'elle n'ait pas su l'âge des beaux-parents du requérant ou s'ils avaient besoin de soins particuliers, le soupçon que sa requête était basée sur un désir éventuel de s'établir au Canada avec sa fille de façon à assurer à cette dernière un meilleur avenir, le fait qu'elle n'ait pas eu d'idée de ce qu'elle pourrait faire au Canada dans trois ou quatre ans si ses employeurs n'avaient plus besoin de ses services; toutes ces considérations vont au-delà du Règlement. À mon avis, elles n'ont absolument rien à voir avec l'évaluation des compétences de M^{me} Quadros relativement au poste offert, pour décider si le fait qu'elle soit employée au Canada aura des répercussions négatives sur les perspectives d'emploi des citoyens canadiens ou des résidents permanents au pays.

On pourrait examiner en détail chacun de ces facteurs, comme les avocats l'ont fait pour plusieurs d'entre eux durant l'audience. Je me propose d'en examiner un seul. La persistance de M. Pinto à ne demander qu'une demanderesse en particulier, M^{me} Quadros, pour l'emploi offert semblait avoir été un facteur déterminant dans la décision de refuser d'accorder un permis de travail à M^{me} Quadros. Cela est manifeste dans le télex cité ci-dessus et dans la lettre envoyée le 18 décembre 1989 à l'avocat du requérant par le conseiller de l'immigration à New Delhi, qui porte sur les motifs du rejet. Dans cette lettre, il déclare que [TRADUCTION] «Nous pourrions conclure que l'arrangement a manigancé dans le but précis d'obtenir les services d'une personne en particulier (qualifiée ou non) et non pas pour se procurer les services d'une personne qui est qualifiée pour le poste». Même s'il indique que M^{me} Quadros n'a pas été jugée qualifiée, il semble que cette décision reposait, en partie du moins, sur la conviction de l'agent des visas que l'offre d'emploi n'était pas

of the offer of employment by CEC Peterborough, is said to be based on the additional evidence provided by the personal interview with the applicant for the employment authorization. That process purports to assess whether the applicant is qualified in part through a determination of the *bona fides* of the offer of employment. If the *bona fides* of the offer is suspect, as it apparently is if the employment offer is considered "contrived" to obtain the services of a specific individual, then the applicant is found to be not qualified and despite the validation of the need for an employee by CEC, the applicant is refused. While purporting to ensure that the person meets requirements, there is ultimately no assessment of the applicant for employment authorization. Rather, the visa officer following this process of reasoning is simply making an assessment of the employment offer. In my view, that is not consistent with his responsibilities under the Regulations, nor as I read them is it consistent with his responsibilities under the FDM policy guidelines.

The other factors referred to in relation to the consideration of the *bona fides* of the employment offered are, in my view, irrelevant for the decision of the visa officer. Yet, as I read the telex messages here in issue, and the explanations for them, they were factors in the decision to refuse Ms. Quadros' application. They are not factors to be considered within the authority vested in the visa officer by the Regulations, and to have considered them is an error of law.

It is unnecessary for disposition of this matter to consider the final ground urged by the applicant for the relief here sought. Thus, I make no comment on the alleged breach of duty of fairness by the visa officer in the circumstances of this case.

Conclusion

For the reasons outlined, I conclude that the visa officer concerned in deciding in June 1989 upon the application of Ms. Renny Quadros for a visa with an employment authorization erred in law by fettering his discretion, by failing to consid-

faite de bonne foi. Malgré la validation de l'offre d'emploi par le CEC de Peterborough, on a dit que cette conviction était fondée sur une preuve supplémentaire recueillie lors de l'entrevue particulière avec la personne sollicitant le permis de travail. Ce processus a pour objet d'évaluer si le demandeur est qualifié, en partie en déterminant la bonne foi de l'offre d'emploi. Si la bonne foi de l'offre est suspecte, ce qui semble être le cas si l'offre d'emploi est considérée comme étant «manigancée» de façon à obtenir les services d'une personne en particulier, alors le demandeur est jugé ne pas être qualifié et, malgré la validation du besoin d'un employé par le CEC, sa requête est refusée. Bien que l'on vise à s'assurer que la personne répond aux exigences, en fin de compte il n'y a pas d'évaluation du demandeur du permis de travail. Plutôt, l'agent des visas qui suit ce raisonnement fait simplement une évaluation de l'offre d'emploi. À mon avis, cela n'est pas conforme aux fonctions qu'il est tenu d'exercer en application du Règlement, ni à celles que lui imposent les lignes directrices du «Programme concernant les employés de maison étrangers».

À mon avis, les autres facteurs mentionnés à propos de la bonne foi de l'offre d'emploi ne sont pas pertinents en ce qui concerne la décision de l'agent des visas. Toutefois, selon ma lecture des messages télex en litige ainsi que des explications connexes, ces facteurs ont influé sur la décision de refuser la demande de M^{me} Quadros. Il ne s'agit pas de facteurs qui doivent être étudiés dans le cadre de l'autorité qui a été conférée par le Règlement à l'agent des visas, et cela a été une erreur de droit de les avoir étudiés.

Pour décider de la présente affaire, il n'est pas nécessaire d'examiner le dernier motif que le requérant invoque à l'appui du moyen de redressement qu'il demande. Par conséquent, je n'exprime aucune opinion sur la prétention de manquement de l'agent des visas à son obligation d'agir équitablement dans les circonstances de l'espèce.

Conclusion

Pour les motifs exposés, je conclus que l'agent des visas concerné, en juin 1989, par la décision relative à la demande de visa avec permis de travail présentée par M^{me} Renny Quadros, a commis une erreur de droit du fait qu'il n'a pas

er experience of Ms. Quadros relevant for the tasks outlined in the validated offer of employment, and by taking into account for that decision factors which are irrelevant to considering her qualifications and experience for the employment for which the employment authorization was sought.

This application is allowed. An order goes quashing the decision of the visa officer made in June 1989 in respect of Ms. Quadros' third application and further ordering that the respondents reconsider that application in accordance with the *Immigration Act* and Regulations as provided in these reasons.

a exercé correctement son pouvoir discrétionnaire, qu'il n'a pas examiné dans quelle mesure l'expérience de M^{me} Quadros était pertinente pour les tâches décrites dans l'offre d'emploi validée, et qu'il a fait intervenir dans cette décision des facteurs qui ne sont pas pertinents en ce qui concerne l'étude de ses qualifications et de son expérience pour l'emploi à l'égard duquel le permis de travail était sollicité.

b La requête est accueillie. Une ordonnance sera rendue pour annuler la décision prise par l'agent des visas en juin 1989 relativement à la troisième demande de M^{me} Quadros et pour ordonner, en outre, que les intimés réétudient cette demande conformément à la *Loi sur l'immigration* et au Règlement connexe, de la manière indiquée dans les présents motifs.