

T-8406-82

T-8406-82

The Way Biblical Research and Teaching Ministry of Canada (Applicant)

v.

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

Trial Division, Jerome A.C.J.—Toronto, November 22; Ottawa, December 3, 1982.

Judicial review — Prerogative writs — Mandamus — Application for writs of mandamus in relation to applications for employment validations for foreign teachers — Government official styled “Labour Market Planning Consultant” advised applicant of decision refusing applications for employment validations on grounds applicant’s enterprise failed to provide economic benefits to Canada or employment benefits to Canadians — Subsequently, second Canadian official in Detroit sent telex to applicant indicating that while no application was before him, if one was, he would, taking into account decision of Labour Market Planning Consultant, refuse it on grounds that requirements of Regulation 20 not met — Regulation 20 requires that immigration officer, on consultation with National Employment Service, determine whether employment of applicant’s representatives might adversely affect employment opportunities for Canadians and whether efforts made to hire qualified Canadians — Application granted — Labour Market Planning Consultant not immigration officer within meaning of Regulation 20 therefore adjudication on applications before him made without authority — Government official in Detroit was immigration officer within meaning of Regulation, however, in that no application was before him, no decision possible — Regardless of whether person making decision had authority to do so, decision invalid because criteria relied upon extraneous to considerations set out in Regulation 20 — Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, ss. 18, 19, 20 (as am. by SOR/80-21, s. 7).

COUNSEL:

Paul J. Stott for applicant.
Paul Evraire for respondents.

SOLICITORS:

Abraham, Duggan, Hoppe, Niman, Stott, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The Way Biblical Research and Teaching Ministry of Canada (requérante)

a c.

La Commission de l’emploi et de l’immigration du Canada, le ministre de l’Emploi et de l’Immigration et le Secrétaire d’État aux Affaires extérieures (intimés)

Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Toronto, 22 novembre; Ottawa, 3 décembre 1982.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Mandamus — Demande de brefs de mandamus relative à des demandes de validation d’offres d’emploi présentées au nom d’enseignants étrangers — Un fonctionnaire agissant à titre de «conseiller en planification du marché du travail» a informé la requérante de sa décision de refuser les demandes de validation pour le motif que son entreprise n’offrait aucun avantage économique au Canada et ne favorisait pas la main-d’œuvre canadienne — Subsequently, un second fonctionnaire du gouvernement canadien affecté au bureau de Détroit a fait parvenir à la requérante un télex indiquant que bien qu’il n’ait été saisi d’aucune demande, il rejeterait une telle demande si elle lui était soumise, compte tenu de la décision du conseiller en planification du marché du travail, pour le motif que les conditions de l’article 20 du Règlement n’ont pas été remplies — En vertu de cet article, l’agent d’immigration doit, en consultation avec le Bureau du service national de placement, déterminer si l’embauchage de représentants de la requérante est susceptible de nuire à celui des citoyens canadiens et si des efforts ont été faits pour embaucher des Canadiens qualifiés — Demande accueillie — Le conseiller en planification du marché du travail n’est pas un agent d’immigration au sens de l’article 20 du Règlement et il n’était donc pas autorisé à se prononcer sur les demandes qui lui ont été soumises — Le fonctionnaire du bureau de Détroit était un agent d’immigration au sens du Règlement, mais comme il n’a été saisi d’aucune demande, il ne pouvait rendre de décision — Même si la personne qui a rendu la décision était habilitée à le faire, cette décision est nulle parce que les critères retenus sont étrangers à ceux qui sont énoncés à l’article 20 du Règlement — Règlement sur l’immigration de 1978, DORS/78-172, art. 18, 19, 20 (mod. par DORS/80-21, art. 7).

AVOCATS:

Paul J. Stott pour la requérante.
Paul Evraire pour les intimés.

PROCUREURS:

Abraham, Duggan, Hoppe, Niman, Stott, Toronto, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

The following are the reasons for order rendered in English by

JEROME A.C.J.: This application for a writ of *mandamus* first came on for hearing at Toronto, Ontario, on November 8, 1982, at which time the applicant also sought an order for the use of oral testimony upon the return of the motion, which I rejected. Alternatively, the applicant sought an order to compel answers to questions which the deponent, Judith Klein, had refused to answer in cross-examination upon her affidavit. An order was made compelling answers to certain questions. That order is presently under appeal by the Crown and an application to stay the effect of the order pending the outcome of the appeal was refused at Toronto on November 30, 1982. Counsel did agree that they were in a position to argue on Monday, November 22, one other aspect of the application as it relates to confirmation of offers of employment, and employment authorizations, respecting religious instructors for The Way College of Biblical Research in London, Ontario.

The parties agreed that, in addition to an application for a writ of *mandamus* compelling the respondent to process such applications, no procedural objection would be taken if I concluded that an order for *certiorari* should go setting aside decisions taken on these same applications up to the present time.

The evidence discloses that representatives of the applicant attended at the London office of Employment and Immigration Canada to seek the necessary validations. In due course, they received correspondence from G. Davidson, Labour Market Planning Consultant, Ontario Region, Employment and Immigration Canada. The letter, under date of November 12, 1982, is Exhibit "A" to the Marsha Faubert affidavit. The last two paragraphs are significant.

Two of the major requirements germane to the approval of foreign workers are that: (1) the enterprise provide economic benefits to Canada and (2) employment benefits to Canadians. In this particular case, neither of these conditions are met. There would be no direct economic or employment benefits

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: La présente demande en *mandamus* a été entendue pour la première fois à Toronto (Ontario) le 8 novembre 1982; lors de cette audition, la requérante a aussi demandé une ordonnance l'autorisant à utiliser les dépositions orales au moment de la présentation de la requête, demande que j'ai rejetée. Subsidiairement, la requérante a demandé une ordonnance visant à obliger la déposante, Judith Klein, à répondre aux questions qui lui avaient été posées au cours de son contre-interrogatoire au sujet de son affidavit et auxquelles elle avait refusé de répondre. Il fut rendu une ordonnance lui enjoignant de répondre à certaines questions, ordonnance qui fait actuellement l'objet d'un appel interjeté par la Couronne, et la demande visant à suspendre l'exécution de l'ordonnance jusqu'à ce que l'appel soit tranché a été rejetée à Toronto le 30 novembre 1982. Les avocats se sont dits prêts à débattre, le lundi 22 novembre, un autre aspect de la demande, soit la validation d'offres d'emploi et l'obtention de permis de travail, au profit d'enseignants religieux qui projettent de travailler pour The Way College of Biblical Research à London (Ontario).

Les parties ont convenu qu'elles ne soulèveraient aucune objection d'ordre procédural si, en plus de faire droit à la demande de *mandamus* tendant à obliger l'intimée à entendre ces demandes, je rendais une ordonnance de *certiorari* annulant les décisions rendues jusqu'à maintenant relativement à ces demandes.

La preuve révèle que les représentants de la requérante se sont présentés au bureau d'Emploi et Immigration Canada de London en vue d'obtenir les validations nécessaires. Ils ont, à un certain moment, reçu une lettre de G. Davidson, qui est au service d'Emploi et Immigration Canada et affecté au district de l'Ontario, à titre de conseiller en planification du marché du travail. La lettre, qui porte la date du 12 novembre 1982, est jointe à l'affidavit de Marsha Faubert à titre de pièce «A». Les deux derniers paragraphes sont importants.

[TRADUCTION] Deux des principales conditions relatives à l'admission des travailleurs étrangers sont les suivantes: (1) l'entreprise doit offrir des avantages d'ordre économique au Canada et (2) favoriser la main-d'œuvre canadienne. En l'espèce, ni l'une ni l'autre de ces conditions n'est remplie. L'ex-

accruing to Canada through the operation of this enterprise; nor can you provide us with specific plans to integrate qualified Canadians into the operation in the foreseeable future.

In view of the foregoing, we are unable to validate your request for 5 foreign teachers at this time.

Exhibit "B" to the Faubert affidavit is a telex from Mr. Benoit of the Detroit office of Employment and Immigration Canada to the applicant's solicitors dated November 15, 1982, as follows:

I understand that your client The Way International has requested that you attempt to obtain validation of offers of employment for certain named individuals destined to employment at The Way College of Biblical Research in London, Ontario. While formal applications for employment authorizations from these individuals have not yet been received I wish to inform you that should such requests be made to this office same would be refused since it is my considered opinion that the provision of Reg 20(3)(A) has not been met.

In reaching this conclusion I have considered the contents of the letter on this subj [*sic*] addressed to Rev. Stephenson C/O your office by Mr. George Davidson Regional HQ in Toronto dated 12/11/82.

The relevant portions of Regulation 20, SOR/78-172, as am. by SOR/80-21, s. 7, are as follows:

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; or

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

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

(b) the qualifications 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 letter of November 12 does not establish that Mr. Davidson is an immigration officer for

exploitation de cette entreprise n'offrirait aucun avantage économique direct au Canada et ne favoriserait pas la main-d'œuvre canadienne; vous ne pouvez non plus nous fournir de plans précis visant à intégrer un personnel canadien qualifié à votre entreprise, dans un avenir prévisible.

Pour ces raisons, nous ne pouvons, à ce stade, faire droit à votre demande concernant les 5 enseignants étrangers.

La pièce «B» jointe à l'affidavit de Faubert est un télex adressé aux procureurs de la requérante par M. Benoit, du bureau d'Emploi et Immigration Canada de Détroit, en date du 15 novembre 1982 et qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] Je crois comprendre que votre cliente The Way International vous a demandé d'obtenir la validation d'offres d'emploi au profit de certains particuliers qui projettent de travailler pour The Way College of Biblical Research à London (Ontario). Même si ces personnes ne m'ont pas encore fait parvenir des demandes formelles de permis de travail, je désire vous informer que si ces demandes sont présentées à ce bureau, elles seront refusées parce que je suis d'avis que la condition prévue à l'alinéa 20(3)(A) du Règlement n'a pas été remplie.

Pour arriver à cette conclusion, j'ai pris en considération la lettre à ce sujet adressée à votre bureau à l'intention du révérend Stephenson par George Davidson du bureau régional de Toronto en date du 12 novembre 1982.

Voici les paragraphes pertinents de l'article 20 du Règlement, DORS/78-172, mod. par DORS/80-21, art. 7:

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

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

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

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

b) si le requérant possède la qualification professionnelle voulue 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 3a) et c).

La lettre du 12 novembre n'indique pas que M. Davidson est un agent d'immigration aux fins de

the purposes of Regulation 20 and yet the last paragraph can leave no doubt that he is behaving in that capacity. The letter is addressed to Reverend D. Stephenson, on behalf of the applicant, at the offices of their solicitors and concludes with a decision that validation will not be granted in respect of the five foreign teachers. It may be that Mr. Davidson enjoys sufficient regional responsibility to meet the requirement of subsection (4), but entirely aside from that consideration, the letter makes it clear that Mr. Davidson is not rendering his opinion on that subject to an immigration officer, but is in fact adjudicating upon the request and communicating the decision directly to the applicant. I also accept the submission of counsel for the applicant that the criteria set out in the body of the letter relating to the requirement of an enterprise to provide economic benefits to Canada and employment benefits to Canadians does not conform to the language of the Regulations and brings into play considerations which are extraneous to the statutory authority.

Turning then to the Benoit telex some three days later, there can be no doubt that Mr. Benoit is an immigration officer, as contemplated by Regulations 18, 19 and 20. The telex, of course, cannot constitute a decision on applications for employment validations because it acknowledges, in its very text, that no such applications have been made to Mr. Benoit; but there is an additional and more substantial defect, and that is the reliance upon the Davidson letter. Regulation 20 requires the immigration officer to determine whether employment of the applicants may adversely affect employment opportunities for Canadians and whether efforts have been made to hire qualified Canadians for the jobs. An analysis of the enterprise in which the applicants are to be employed may be of value in reaching the conclusions which are contemplated in Regulation 20, but a determination of whether the enterprise provides economic benefits to Canada and employment benefits to Canadians cannot be equated with the considerations that are set out in specific terms in the Regulations. Irrespective, therefore, of whether Mr. Davidson possessed the qualifications to advise immigration officers, as contemplated by Regulation 20(4), and irrespective of whether Mr. Benoit, as such an immigration officer, had the authority to decide on applications for employment

l'application de l'article 20 du Règlement mais à la lumière du dernier paragraphe, il ne peut y avoir de doute qu'il agit en cette qualité. La lettre qui est adressée au bureau des procureurs de la requérante à l'intention du révérend D. Stephenson et au nom de ladite requérante, conclut en disant que les cinq enseignants étrangers ne pourraient bénéficier d'une validation. Il se peut que M. Davidson exerce, au niveau régional, une autorité suffisante pour satisfaire aux exigences du paragraphe (4) mais cela mis à part, il ressort clairement de la lettre que M. Davidson ne donne pas son avis sur ce sujet à un agent d'immigration mais qu'il statue sur la demande et communique sa décision directement à la requérante. Je souscris en outre à l'argument de l'avocat de la requérante selon lequel le critère énoncé dans la lettre concernant l'obligation pour une entreprise d'offrir des avantages d'ordre économique au Canada et de favoriser la main-d'œuvre canadienne n'est pas conforme au libellé du Règlement et fait intervenir des éléments qui sont étrangers aux pouvoirs conférés par la loi.

Quant au télex envoyé par Benoit trois jours plus tard, il ne peut faire de doute que celui-ci est un agent d'immigration au sens des articles 18, 19 et 20 du Règlement. Le télex ne peut, bien sûr, constituer une décision portant sur les demandes de validation d'offres d'emploi parce qu'il y est dit expressément que Benoit n'a été saisi d'aucune demande de la sorte; on y trouve cependant un autre défaut plus sérieux qui est l'importance accordée à la lettre de Davidson. L'article 20 du Règlement enjoint à l'agent d'immigration de déterminer si l'embauchage des requérants est susceptible de nuire à celui des citoyens canadiens et si des efforts ont été faits pour embaucher des Canadiens qualifiés pour l'emploi en question. Une analyse de l'entreprise au sein de laquelle les requérants projettent de travailler peut être utile pour tirer des conclusions sur les éléments prévus à l'article 20 du Règlement; mais déterminer si l'entreprise fournit des avantages d'ordre économique au Canada et favorise la main-d'œuvre canadienne ne peut être considéré comme l'équivalent de l'examen des éléments qui sont énoncés en termes clairs dans le Règlement. Par conséquent, même si M. Davidson était habilité à conseiller les agents d'immigration conformément au paragraphe 20(4) du Règlement et même si M. Benoit, en qualité d'agent d'immigration, avait le pouvoir de statuer

authorizations, it remains quite clear that the decision was made here either by Mr. Davidson, who was not authorized to make it, or by Mr. Benoit, to whom an application for decision had not been made, and in either event, upon criteria which lie entirely outside those set out in the appropriate Regulations.

In my opinion, the circumstances warrant an order of *certiorari* quashing the decision and one of *mandamus* sending the matter back to the appropriate immigration officer for a decision on these employment validation applications upon the advice of a person having responsibility under the National Employment Service for employment in the London area and in accordance with the requirements of Regulations 20(1)(a) and 20(3).

a sur les demandes de permis de travail, il n'en demeure pas moins très clair que la décision a été rendue soit par M. Davidson, qui n'était pas autorisé à le faire, soit par M. Benoit, à qui on n'avait pas demandé de se prononcer; dans l'un et l'autre cas, cette décision s'appuie sur des critères tout à fait étrangers à ceux qui sont énoncés dans les articles pertinents du Règlement.

b Vu les circonstances en l'espèce, j'estime qu'il y a lieu de rendre une ordonnance de *certiorari* pour annuler la décision et une ordonnance de *mandamus* pour renvoyer l'affaire devant l'agent d'immigration compétent, lequel devra statuer sur ces demandes de validation d'offres d'emploi en tenant compte de l'opinion d'un agent du Bureau du service national de placement à London et en se conformant aux exigences de l'alinéa 20(1)a) et au paragraphe 20(3) du Règlement.