

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20170519

Dossier : IMM-4140-16

Référence : 2017 CF 514

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 19 mai 2017

En présence de monsieur le juge LeBlanc

ENTRE :

AYR MOTOR EXPRESS INC.

demanderesse

et

**LE MINISTRE DE L'EMPLOI, DU
DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE
ET DU TRAVAIL**

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] La demanderesse est une compagnie œuvrant dans le domaine des services de camionnage à longue distance. Depuis des années, une partie de sa main-d'œuvre est composée de travailleurs étrangers engagés grâce au Programme des travailleurs étrangers temporaires

(PTET) créé en application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (« la Loi ») et le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le « Règlement »). L'objectif du PTET est de permettre aux employeurs d'engager des travailleurs étrangers de façon temporaire afin de répondre à une pénurie de travailleurs et de travailleurs qualifiés lorsqu'il n'y a pas suffisamment de citoyens canadiens ou de résidents permanents en mesure d'occuper les postes en question (*Frankie's Burgers Lougheed Inc. c. Canada (Emploi et Développement social)*, 2015 CF 27, au paragraphe 41 [*Frankie's Burgers*]).

[2] Afin d'avoir droit à ce programme, un employeur doit d'abord obtenir du ministre de l'Emploi et du Développement social (le « ministre ») une étude d'impact sur le marché du travail (« EIMT ») positive. C'est uniquement à ce moment qu'un employeur peut faire une offre d'emploi à un travailleur temporaire étranger et qu'un permis de travail peut être demandé et obtenu d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

[3] Le 21 juillet 2016, le ministre, après une tentative infructueuse, a révoqué trois EIMT délivrées à la demanderesse au motif que cette dernière avait fourni des « renseignements faux, trompeurs ou inexacts » dans ses demandes.

[4] La demanderesse sollicite le contrôle judiciaire de cette décision, faisant valoir que le ministre a enfreint les principes d'équité procédurale et que sa décision est par ailleurs déraisonnable.

II. Contexte

[5] Les faits pertinents en l'espèce se résument comme suit. Depuis sa première participation au programme en 1999, la demanderesse a employé environ 550 travailleurs étrangers temporaires. Elle affirme que ces travailleurs forment actuellement 10 % de sa main-d'œuvre.

[6] En vertu du paragraphe 30(1.43) de la Loi, le ministre est en droit de suspendre ou de révoquer une étude d'impact sur le marché du travail lorsqu'il est d'avis que des considérations d'intérêt public précisées dans ses instructions le justifient. Depuis le 31 décembre 2013, les instructions régissant la révocation des EIMT sont celles décrites aux *Instructions ministérielles concernant les avis relatifs au marché du travail*, 28 décembre 2013 (2013), *Gazette du Canada*, Partie I, 3005 (les « instructions ministérielles »). Plus précisément, l'article 2 des instructions ministérielles dispose que trois situations peuvent mener à la révocation. Une de celles-ci est que l'employeur a fourni des renseignements faux, trompeurs ou erronés dans le cadre de sa demande d'étude.

[7] Le 4 novembre 2014, la demanderesse a été avisée que le ministre examinerait sa participation au programme des travailleurs étrangers temporaires. Il s'agit du quatrième examen en deux ans de la participation de la demanderesse au programme. Selon la demanderesse, les examens précédents n'avaient relevé aucune faute de sa part.

[8] Toutefois, l'examen de novembre 2014 a mené, le 30 mars 2015, à la révocation de l'étude d'impact visé par la présente demande. La demanderesse a contesté cette décision devant

la cour et, le 26 octobre 2015, la Cour a rendu une ordonnance sur consentement annulant la décision du ministre (dossier n° IMM-1850-15). Aucune raison particulière n'a été donnée pour justifier l'acquiescement du ministre à cette ordonnance.

[9] Peu après cette décision, le ministre a entrepris un second examen de la même EIMT. Les préoccupations du ministre ont été transmises à la demanderesse dans une lettre datée du 4 décembre 2015. Elles étaient ainsi formulées :

[TRADUCTION] « En fonction du présent examen, Emploi et Développement social Canada et Service Canada (« Service Canada ») sont préoccupés par le fait qu'Ayr aurait fourni des déclarations fausses ou trompeuses dans le cadre de sa demande d'EIMT précitée en ce qui a trait aux salaires et aux frais de transport des travailleurs étrangers temporaires. Les renseignements retrouvés dans nos dossiers indiquent qu'Ayr aurait exigé à ses employés étrangers temporaires de payer pour des articles sans avoir fourni d'entente ou de documents y étant reliés et de payer pour leurs frais de transport, contrairement aux attestations fournies par Ayr dans ses demandes d'EIMT. En outre, bien qu'Ayr a donné quelques explications sur certaines déductions comme les « dépenses relatives au tracteur », les « amendes » et les « avances sur la paie », elle n'a fourni aucun document démontrant qu'une entente a été signée entre AYR et les travailleurs étrangers à l'égard de ces déductions précises. »

[10] La demanderesse a été invitée à [TRADUCTION] « fournir des renseignements supplémentaires et des clarifications afin de répondre aux préoccupations de Service Canada » avant le 21 décembre 2015. Il a plus précisément été demandé à la demanderesse de fournir des documents particuliers visant à démontrer qu'elle se conformait au programme des travailleurs étrangers temporaires, soit des ententes signées ou des documents relatifs aux déductions de salaire des travailleurs étrangers temporaires et des documents démontrant que la demanderesse a

payé d'avance les frais de transport des travailleurs arrivant d'un autre pays ou d'un autre endroit au Canada.

[11] Dans une lettre datée du 17 décembre 2015, la demanderesse, par l'intermédiaire de son avocat, a répondu aux préoccupations du ministre. Elle y nie avoir fourni des informations fausses ou trompeuses relativement au salaire et aux frais de transport des travailleurs étrangers temporaires et explique pourquoi. Elle y soutient également que s'il y avait contravention au PTET, celle-ci avait été commise par inadvertance et était de nature administrative. Elle ajoute qu'une telle contravention n'était pas [TRADUCTION] « répréhensible puisqu'elle ne constituait pas un abus du système ou des travailleurs étrangers temporaires ». Ces problèmes ou irrégularités étaient tout au plus des oublis qui avaient été corrigés depuis.

[12] La demanderesse demande au ministre de tenir compte de ses antécédents de conformité aux exigences du PTET et de sa coopération constante avec les agents du PTET pendant le déroulement de leur enquête. Enfin, la demanderesse y fait valoir que la révocation de l'étude d'impact en question constituerait une sanction plus imposante que celle prévue par le PTET puisqu'elle interdirait à la demanderesse de participer au programme pour une période de plus de deux ans en raison de l'interdiction imposée par la décision du 30 mars 2015 et de l'interdiction qui suivrait une nouvelle décision révoquant la présente étude, alors que le PTET prévoit une sanction maximale de deux ans.

[13] Le 3 mars 2016, la demanderesse a déposé une seconde demande de contrôle judiciaire sous forme de *mandamus* (dossier n° IMM-936-16), alléguant que le ministre retardait indûment

son examen des trois EIMT visées et de sa demande d'EIMT. La Cour a donné son autorisation pour poursuivre cette demande en juin 2016.

[14] Le 21 juillet 2016, le ministre a rendu la décision contestée en l'espèce, déclarant que la demanderesse avait fourni des informations fausses, trompeuses ou inexactes dans ses demandes d'études d'impact sur le marché du travail en ne payant pas d'avance les frais de transport des travailleurs et en ne fournissant pas d'ententes écrites pour les déductions retenues du salaire des travailleurs étrangers temporaires, alors que le programme l'exigeait.

[15] En conséquence de cette décision, le recours en *mandamus* a été déclaré théorique par une décision de la Cour datée du 29 août 2016. La demanderesse a alors présenté la présente demande de contrôle judiciaire.

III. Questions en litige et norme de contrôle

[16] Comme il a été mentionné au début de ces motifs, la demanderesse soutient que la décision contestée est viciée à deux niveaux, soit pour avoir été rendue en violation des principes de l'équité procédurale et en étant déraisonnable.

[17] À mon avis, la question déterminante en l'espèce est celle de l'équité procédurale. Il est bien établi en droit que les questions de cette nature doivent être examinées selon la norme de la décision correcte, ce qui signifie qu'il n'y a pas lieu de faire preuve de retenue à l'égard du décideur (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, au paragraphe 43).

[18] Il n'est donc pas nécessaire de trancher si la décision du ministre était raisonnable ou non.

IV. Analyse

[19] Les exigences relatives à l'équité procédurale sont flexibles et varient selon les circonstances propres à l'espèce (*Frankie's Burger*, au paragraphe 73; (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, au paragraphe 21 [Baker]).

[20] L'arrêt *Baker* dresse une liste non exhaustive de facteurs pertinents pour établir ce que contient l'obligation d'équité procédurale selon certaines circonstances. Plus récemment, dans la décision *Frankie's Burger* qui concerne le rejet de demandes d'Avis relatifs au marché du travail (rebaptisés Études d'impact sur le marché du travail (EIMT) le 20 juin 2014), la Cour a déclaré que l'examen de ces facteurs menait à la conclusion que l'obligation d'équité procédurale dans ce contexte était relativement basse. Elle en a conclu ainsi au motif que :

(i) la structure du processus d'évaluation aux fins des AMT est loin d'être de caractère judiciaire, (ii) les demandeurs qui essuient un refus peuvent simplement soumettre une autre demande (*Maysch c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2010] CF 1253, au paragraphe 30; *Li c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2012] CF 484, au paragraphe 31 [*Li*]), et (iii) les refus à l'égard des demandes d'AMT sont sans répercussions négatives marquées sur les employeurs, au sens qu'elles n'ont pas de « conséquences graves et permanentes » ou un « effet [...] important » (*Baker*, précité, aux paragraphes 23 à 25).

(*Frankie's Burgers*, précité, au paragraphe 73)

[21] La demanderesse soutient que lorsqu'une EIMT est révoquée et non seulement refusée, comme c'était le cas dans la décision *Frankie's Burgers*, il est nécessaire d'appliquer une norme

d'équité procédurale plus élevée. Il n'est toutefois pas nécessaire d'effectuer une telle analyse puisque je suis d'avis que même les exigences les plus minimales n'ont pas été respectées en l'espèce. Voici pourquoi.

[22] Les exigences d'équité procédurales les plus élémentaires donnent droit à la demanderesse de connaître la preuve contre elle et de présenter ses observations au décideur, qui en l'espèce est le ministre et non ses représentants. La demanderesse a eu l'occasion de répondre aux préoccupations du ministre, mais ces observations ne se sont pas rendues jusqu'à lui. Il s'agit à mon avis de l'erreur déterminante ayant entaché le processus menant à la décision du ministre. En d'autres mots, la demanderesse n'a pas eu la possibilité adéquate de se faire entendre.

[23] Un examen des documents ayant été présentés au ministre, qui comprennent un mémoire préparé par ses agents (le mémoire), révèle que l'essentiel de la position de la demanderesse ne lui a pas été transmis. Tout ce qui y est dit est que la demanderesse n'a pu démontrer qu'elle avait payé d'avance les frais de transport et qu'elle n'avait pas été en mesure de produire des ententes écrites ou une explication responsable des déductions non prévues par les lois provinciales ou fédérales prélevées au salaire des travailleurs étrangers temporaires. Ces documents ne font pas état de l'opinion de la demanderesse, qui soutient que le PTET n'exige pas de payer les frais de transport en avance ni que les déductions de salaires n'étant pas prévues par le droit fédéral et provincial avaient été prélevées avec le consentement des travailleurs concernés. De plus, aucune des observations de la demanderesse qui auraient pu permettre au ministre d'évaluer la nature des informations trompeuses ou inexacts alléguées ni aucune

mention de la conformité générale de la demanderesse au PTET au fil des ans ne se retrouvent dans le mémoire.

[24] Il est encore plus surprenant de constater qu'on trouve au dossier un tableau détaillé de 6 pages détaillant côte à côte les préoccupations du ministre, la réponse de la demanderesse à ces préoccupations et une analyse de cette réponse. L'avocat du défendeur a toutefois reconnu lors de l'audience que ce tableau n'était pas entre les mains du ministre lorsqu'il a rendu sa décision de révoquer les EIMT en cause le 21 juillet 2016. Le seul document qu'il possédait pour fonder sa décision était le mémoire.

[25] Je reconnais le fait que le volume et la complexité du processus décisionnel moderne dans un contexte réglementaire comme en l'espèce exigent d'avoir recours à plusieurs sources, y compris à des agents n'ayant pas la responsabilité de prendre des décisions (*Armstrong c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [1994] 2 RCF 356, citant *Khan v College of Physicians and Surgeons of Ontario* (1992), 9 OR (3d) 641 (C.A.) de la Cour d'appel de l'Ontario). Cette situation n'exclut cependant pas la nécessité de respecter les exigences d'équité procédurale applicables dans toute affaire. Je suis une fois de plus frappé par le fait que le mémoire ne renvoie qu'aux conclusions des agents, selon qui la demanderesse ne se conformait pas aux exigences du PTET. Il ne mentionne aucune observation de la demanderesse, que ce soit de façon résumée ou autrement, ni d'analyse de ces observations, peu importe sa forme. En d'autres mots, le ministre a révoqué les EIMT en cause sans connaître la position de la demanderesse sur les allégations auxquelles elle devait répondre et sans avoir pu prendre

connaissance de l'analyse de ces observations. Il existait toutefois un tableau, précité, comprenant tous ces renseignements, mais celui-ci n'a en aucune façon été transmis au ministre.

[26] Comme le démontre le mémoire, le ministre pouvait demander un exposé oral ou demander à un agent qu'un membre de son personnel soit mis au courant de la situation. Selon le mémoire, le ministre n'a demandé aucun exposé. S'il avait toutefois eu devant lui une certaine idée de la position de la demanderesse, il est possible que le ministre ou des membres de son personnel aient posé plus de questions sur le dossier à l'agent responsable et en serait peut-être venu à une décision différente.

[27] Je suis également frappé par le fait qu'en application de l'alinéa 203(1)e) du Règlement, un employeur peut, lorsque son offre d'emploi est évaluée par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada aux fins de la délivrance d'un permis de travail, justifier son non-respect de certaines des conditions relatives à la délivrance du permis de travail, y compris celles touchant les salaires. La liste énumérée au paragraphe 203(1.1) reconnaît les justifications pouvant être retenues. L'alinéa 203(1.1)e) dispose notamment que le non-respect des critères prévus à l'alinéa 203(1)e) est justifié s'il découle d'une erreur comptable ou administrative commise par l'employeur à la suite de laquelle celui-ci a indemnisé tout étranger lésé par cette erreur. J'observe qu'une approche semblable régit les sanctions imposées à un employeur pour avoir fait défaut de respecter les conditions du PTET, que ce soit par l'imposition d'une amende ou d'une période d'inadmissibilité. Dans de telles circonstances, l'employeur fautif peut également offrir certaines justifications aux fautes alléguées, comme le démontrent les articles 209.93 à 209.996 du Règlement.

[28] Considérant les liens étroits entre l'EIMT, l'offre d'emploi et la délivrance du permis de travail, il est possible que le ministre ait été enclin en l'espèce à exercer son pouvoir de révocation prévu par les Instructions ministérielles d'une façon qui aurait permis, conformément au Règlement, d'accorder une certaine considération aux justifications de la demanderesse expliquant ce qui, à son avis, constituait dans le pire des scénarios une simple erreur administrative. Cela n'a pu toutefois être le cas puisque le ministre ne possédait pas ces renseignements.

[29] Comme la Cour l'a affirmé dans la décision *Tiedeman v Canada (Human Rights Commission)* [1993] FCJ No. 667, au paragraphe 12, [TRADUCTION] « demander les observations d'une partie pour ensuite les ignorer rend vaine la règle consacrée du droit d'être entendu ». À mon avis, il s'agit exactement de ce que la demanderesse se plaint en l'espèce. Elle a été privée du droit d'être entendue lorsque cela avait de l'importance. Considérant l'historique judiciaire de la présente affaire, j'aurais cru qu'une approche plus prudente aurait été mise de l'avant en portant toute l'affaire à l'attention du ministre.

[30] Pour tous ces motifs, je conclus que le droit fondamental de la demanderesse d'être entendue de façon valable n'a pas été respecté. Comme la Cour suprême du Canada l'a mentionné dans l'arrêt *Lakeside Colony of Hutterian Brethren c. Hofer*, [1992] 3 RCS 165 [*Hofer*], la justice naturelle « prescrit l'équité en matière de procédure, quelque évidente que puisse être la décision à prendre ». Il se peut que cela ne change rien mais c'est ce qu'exige la loi (*Hofer*, à la page 222).

[31] La présente demande de contrôle judiciaire est donc accueillie et l'affaire est renvoyée au ministre pour nouvelle détermination.

[32] Puisque les parties n'étaient pas prêtes au moment de l'audience à présenter leurs observations sur la certification, je leur ai indiqué que j'accepterais de recevoir des observations écrites sur cette question lorsque ma décision serait rendue. Les parties ont donc 30 jours de la date de publication des présents motifs pour présenter des observations sur cette question. Ces observations doivent être présentées au moyen d'une lettre envoyée au greffe de la Cour à Ottawa (Ontario) et ne dépassant pas trois (3) pages.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE CE QUI SUIT :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La décision du ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail datée du 21 juillet 2016 est annulée et l'affaire est renvoyée au ministre pour nouvelle détermination.
3. Les parties ont 30 jours de la date de publication des présents motifs pour présenter des observations sur la certification.

« René LeBlanc »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-4140-16

INTITULÉ : AYR MOTORS EXPRESS INC c. LE MINISTRE DE
L'EMPLOI, DU DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-
D'ŒUVRE ET DU TRAVAIL

LIEU DE L'AUDIENCE : FREDERICTON (NOUVEAU-BRUNSWICK)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 10 AVRIL 2017

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE LEBLANC

DATE : LE 19 MAI 2017

COMPARUTIONS :

James C. Crocco POUR LA DEMANDERESSE

Patricia MacPhee POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Crocco Hunter POUR LA DEMANDERESSE
Avocats
Woodstock (Nouveau-Brunswick)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Fredericton (Nouveau-Brunswick)