

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20221125

Dossier : IMM-9645-21

Référence : 2022 CF 1622

Montréal (Québec), le 25 novembre 2022

En présence de monsieur le juge Gascon

ENTRE :

RACHEL NDUKU ILAKA

demanderesse

et

**LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET
DE L'IMMIGRAION**

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] La demanderesse, Madame Rachel Nduku Ilaka, demande le contrôle judiciaire d'une décision rendue le 2 novembre 2021 par un agent des visas [Agent] de l'ambassade du Canada en France, qui a rejeté sa demande de permis d'études [Décision]. L'Agent a refusé la demande de Mme Ilaka, car il n'était pas convaincu qu'elle quitterait le Canada à la fin de son séjour.

[2] Mme Ilaka réclame le renvoi de sa demande à un autre agent des visas pour un nouvel examen de son dossier. Elle prétend que la Décision lui refusant un permis d'études manque de fondement eu égard à l'ensemble de la preuve fournie et porte atteinte à son droit à l'équité procédurale.

[3] Ayant examiné la preuve dont disposait l'Agent et le droit applicable, je ne vois rien qui permette d'infirmer la Décision. Les motifs fournis par l'Agent démontrent qu'il a tenu compte de la preuve au dossier et que la conclusion qui en résulte est justifiable au regard des faits et du droit. Mme Ilaka n'a pas démontré que la Décision est entachée de graves lacunes qui la rendraient déraisonnable. De plus, je ne décèle aucune atteinte aux principes d'équité procédurale applicables. Par conséquent, je dois rejeter la demande de contrôle judiciaire.

II. Contexte

A. *Les faits*

[4] Mme Ilaka est née le 11 novembre 1996 et est citoyenne de la République démocratique du Congo. Elle est titulaire d'un diplôme de graduat en médecine vétérinaire de l'université de Lubumbashi. Elle complète actuellement une licence dans le même domaine à l'université de Kinshasa.

[5] Le 15 juin 2021, Mme Ilaka est acceptée à l'Université du Québec à Trois-Rivières au baccalauréat en sciences biologiques et écologiques pour la session d'hiver 2022, qui débutait le 12 janvier 2022.

[6] Le 6 septembre 2021, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada [IRCC] reçoit la demande de permis d'études de Mme Ilaka, préparée conformément au paragraphe 11(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [LIPR]. Mme Ilaka complète les exigences administratives requises, y compris la soumission de l'engagement de ses garants pour la soutenir financièrement durant ses études au Canada.

B. *La Décision*

[7] Comme c'est généralement le cas en matière de permis d'études, la Décision de l'Agent est succincte. Il s'agit d'une lettre standard d'IRCC dans laquelle les agents des visas cochent les cases pertinentes. D'après la Décision, Mme Ilaka s'est vu refuser un permis d'études en application du paragraphe 11(1) de la LIPR et du paragraphe 216(1) du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227 [RIPR] parce qu'elle n'a pas convaincu l'Agent qu'elle quitterait le Canada à la fin de ses études. L'Agent indique n'être pas convaincu que Mme Ilaka quittera le Canada pour quatre motifs principaux : (i) la raison de la visite de Mme Ilaka; (ii) ses voyages antérieurs; (iii) ses liens familiaux au Canada et en République démocratique du Congo; et (iv) ses perspectives d'emploi limitées en République démocratique du Congo.

[8] Les notes de l'Agent consignées dans le Système mondial de gestion des cas [SMGC], qui font partie de la Décision, complètent les motifs à l'appui du raisonnement suivi par l'Agent. Dans ses notes, l'Agent explique ne pas être convaincu que Mme Ilaka quittera le Canada à la fin de son séjour puisqu'elle est célibataire, n'a pas de personnes à charge et n'est pas encore suffisamment établie. L'Agent ajoute que le plan d'études de Mme Ilaka ne semble pas

raisonnable en considérant ses antécédents d'emploi et d'éducation et son plan de carrière, puisqu'elle possède déjà un diplôme de même niveau académique. L'Agent mentionne ensuite que les antécédents de voyage ne sont pas suffisants pour être considérés comme un facteur positif important dans son analyse. Finalement, l'Agent note qu'en regard des perspectives d'emploi limitées dans le pays de résidence de Mme Ilaka, il accorde moins de poids aux liens qu'elle y possède. C'est au terme de cette analyse que l'Agent refuse la demande de permis d'études de Mme Ilaka.

C. *La norme de contrôle*

[9] Mme Ilaka et le Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration [Ministre] sont tous deux d'accord que la norme du caractère raisonnable s'applique au contrôle judiciaire de la Décision de l'Agent sur le permis d'études, mais que la norme de la décision correcte s'applique à la question d'équité procédurale.

[10] Il est bien établi que la norme du caractère raisonnable s'applique à l'évaluation effectuée par un agent d'une demande de permis d'études lorsque celui-ci n'est pas convaincu que le demandeur quittera le Canada à la fin de son séjour (*Abbas v Canada (Citizenship and Immigration)*, 2022 FC 378 [Abbas] au para 14; *Marcelin c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 761 [Marcelin] au para 7; *Penez c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 1001 [Penez] au para 11; *Solopova c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 690 [Solopova] au para 12). D'ailleurs, depuis l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov], le cadre d'analyse repose désormais sur la présomption voulant que la norme de la décision

raisonnable soit la norme applicable chaque fois qu'une cour doit décider du mérite d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision administrative.

[11] La norme de la décision raisonnable se concentre sur la décision prise par le décideur administratif, ce qui englobe à la fois le raisonnement suivi et le résultat (*Vavilov* aux para 83, 87). Lorsque la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable, le rôle d'une cour de révision est d'examiner les motifs qu'a donnés le décideur administratif et de déterminer si la décision est fondée sur « une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle » et est « justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov* au para 85). La cour de révision doit donc se demander « si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité » (*Vavilov* au para 99). La cour de révision ne doit pas pour autant « apprécier à nouveau la preuve prise en compte » par le décideur (*Vavilov* au para 125). La cour doit plutôt adopter une attitude de retenue et n'intervenir que « lorsque cela est vraiment nécessaire pour préserver la légitimité, la rationalité et l'équité du processus administratif » (*Vavilov* au para 13). Il importe de rappeler que le contrôle selon la norme de la décision raisonnable tire toujours son origine du principe de la retenue judiciaire et doit témoigner d'un respect envers le rôle distinct conféré aux décideurs administratifs (*Vavilov* aux para 13, 75). La présomption d'application de la norme de la décision raisonnable repose sur le « respect du choix d'organisation institutionnelle de la part du législateur qui a préféré confier le pouvoir décisionnel à un décideur administratif plutôt qu'à une cour de justice » (*Vavilov* au para 46).

[12] Il incombe par ailleurs à la partie qui conteste la décision de prouver qu'elle est déraisonnable. Pour que la cour de révision annule une décision administrative, elle doit être convaincue qu'il existe des lacunes suffisamment graves pour rendre la décision déraisonnable (*Vavilov* au para 100).

[13] Pour ce qui est de la question d'équité procédurale, l'approche n'a pas changé depuis l'arrêt *Vavilov* (*Vavilov* au para 23). La Cour d'appel fédérale a conclu à plusieurs reprises que l'équité procédurale ne requiert pas réellement l'application des normes de contrôle judiciaire habituelles (*Association canadienne des avocats en droit des réfugiés c Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2020 CAF 196 au para 35; *Lipskaia c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 267 au para 14; *Canadian Airport Workers Union c Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale*, 2019 CAF 263 aux para 24–25; *Perez c Hull*, 2019 CAF 238 au para 18; *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69 [CCP] au para 54). C'est plutôt une question juridique qui doit être évaluée en fonction des circonstances afin de déterminer si la procédure suivie par le décideur administratif a respecté ou non les normes d'équité et de justice naturelle (CCP au para 56; *Huang c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 940 aux para 51–54). Ce principe s'applique également dans le cas d'une décision portant sur une demande de permis d'études prise par un agent des visas (*Marcelin* au para 10; *Penez* au para 13).

[14] Ainsi, lorsqu'une demande de contrôle judiciaire porte sur l'obligation d'équité procédurale et sur des allégations de manquement aux principes de justice fondamentale, la cour de révision doit déterminer si, compte tenu du contexte particulier et des circonstances de

l'espèce, le processus suivi par le décideur administratif était équitable et a donné aux parties concernées le droit d'être entendues ainsi que la possibilité complète et équitable d'être informées de la preuve à réfuter et d'y répondre. La cour de révision n'a pas à faire preuve de déférence envers le décideur administratif sur des questions d'équité procédurale.

III. Analyse

A. *Le manquement à l'équité procédurale*

[15] Mme Ilaka soumet que l'Agent a remis en cause sa qualité d'étudiante et s'est ainsi fondé sur une impression négative quant à sa crédibilité, puisqu'il a entre autres refusé sa demande « compte tenu de la raison de sa visite ». Ainsi, selon Mme Ilaka, elle avait droit à un degré d'équité procédurale plus élevé et aurait dû avoir l'occasion de répondre à cette préoccupation de l'Agent. À l'appui de ses prétentions, Mme Ilaka cite l'affaire *Al Aridi c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 381 [*Al Aridi*].

[16] Je ne souscris pas aux arguments de Mme Ilaka.

[17] Le degré d'équité procédurale dû aux demandeurs de permis d'études se situe à l'extrémité inférieure du spectre. Dans le contexte d'une demande de visa d'étudiant, l'exigence d'équité procédurale a été décrite comme étant « moins stricte » (*Tran c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2006 CF 1377 au para 2). Ainsi, l'agent des visas n'a pas l'obligation de faire connaître ses doutes quant au caractère suffisant des éléments de preuve soumis à l'appui d'une demande (*Al Aridi* au para 20; *Solopova* au para 38). La nature et la portée de l'obligation

d'équité procédurale sont souples et varient en fonction des attributions du tribunal administratif et de sa loi habilitante, du contexte particulier et des diverses situations de fait examinées par l'organisme administratif, ainsi que de la nature des litiges qu'il doit trancher (*Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817 aux para 25–26; *Varadi c Canada (Procureur général)*, 2017 CF 155 aux para 51–52).

[18] Conformément au paragraphe 11(1) et à l'alinéa 20(1) b) de la LIPR, c'est au demandeur d'un permis d'études au Canada qu'il incombe de démontrer qu'il rencontre les conditions législatives. Notamment, le demandeur doit satisfaire l'agent des visas qu'il quittera le Canada une fois son séjour terminé, comme le prévoit l'alinéa 216(1) b) du RIPR. La simple affirmation du demandeur qu'il quittera n'est habituellement pas suffisante. La preuve au dossier doit satisfaire l'agent des visas que le demandeur quittera réellement le pays (*Abbas* au para 20; *D'Almeida c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 308 [*D'Almeida*] au para 47; *Zhang c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 499 au para 8; *Huang c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 145 aux para 12–13).

[19] Aussi, Mme Ilaka avait-elle l'obligation de démontrer qu'elle remplissait cette condition afin que sa demande de permis d'étude soit autorisée. En l'occurrence, l'Agent a tout simplement déterminé que la preuve soumise était insuffisante pour établir qu'elle quitterait le Canada à la fin de ses études. D'ailleurs, l'Agent indique à plusieurs reprises dans les notes SMGC ne pas être « satisfait » que Mme Ilaka quittera le Canada à la fin de son séjour. Le simple fait que l'Agent ait référé à la « raison de sa visite » n'équivaut en rien à une détermination sur la crédibilité de Mme Ilaka ou à des doutes sur son statut d'étudiante véritable (*Abbas* aux para 22–

23; *Patel c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 517 au para 14; *D’Almeida* au para 65; *Ibabu c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1068 au para 35). Il est bien établi qu’un agent des visas n’a pas l’obligation légale de tenter d’éclaircir une demande déficiente, ni l’obligation d’aider un demandeur à établir le bien-fondé de sa demande, ni l’obligation de faire connaître au demandeur ses doutes se rapportant aux conditions énoncées dans la loi (*Solopova* au para 38). En somme, l’Agent n’avait aucune obligation de prévenir Mme Ilaka des lacunes de sa demande en ce qui concerne la suffisance de la preuve pour justifier son retour dans son pays d’origine à la fin de ses études, puisque les préoccupations de l’Agent découlaient des exigences législatives elles-mêmes.

[20] Il convient de noter que, contrairement à l’affaire *Al Aridi* citée par Mme Ilaka à l’appui de sa demande de contrôle judiciaire, l’Agent a fourni des motifs qui permettent de comprendre pourquoi il a donné un poids différent à certains éléments de preuve, comme les liens de Mme Ilaka en République démocratique du Congo. Aucun élément de preuve n’a été ignoré par l’Agent. La Décision repose plutôt sur l’insuffisance de la preuve soumise par Mme Ilaka, l’absence d’affidavit de sa part pour appuyer autant sa demande de permis d’études que sa demande de contrôle judiciaire, et la tentative maladroite de son avocat de combler les lacunes factuelles dans son mémoire.

[21] À la lumière de ces faits, je suis d’avis qu’aucune question de crédibilité n’est en jeu ici et que l’Agent n’avait pas l’obligation de donner une opportunité supplémentaire à Mme Ilaka de clarifier sa demande. L’Agent a évalué la preuve disponible pour finalement juger que celle-ci n’était pas suffisante pour établir que Mme Ilaka quitterait le Canada à la fin de son séjour. Il n’y

a eu aucun manquement à l'équité procédurale, puisque « [n]ous ne sommes pas en présence d'une situation dans laquelle l'agent remettait en question l'authenticité des documents ou la crédibilité de la demanderesse en raison d'incohérences » (*D'Almeida* au para 68). Les conclusions de l'Agent reposent plutôt sur le manquement à l'obligation positive qu'avait Mme Ilaka de fournir une preuve suffisante en vertu des exigences législatives (*Abbas* au para 21).

B. *Le caractère raisonnable de la Décision*

[22] Au niveau du caractère déraisonnable de la Décision, Mme Ilaka soumet que l'Agent n'aurait pas tenu compte de la preuve pertinente quant à l'absence de voyages antérieurs et quant à ses liens d'attache dans son pays et au Canada. Mme Ilaka maintient également que les conclusions de l'Agent sur les perspectives d'emploi dans le domaine de l'écologie en République démocratique du Congo ne sont fondées sur aucune preuve.

[23] Encore une fois, les arguments de Mme Ilaka ne me convainquent pas et ne suffisent pas à démontrer que la Décision est déraisonnable. Il appert plutôt de la Décision que l'Agent a fondé ses motifs sur le peu de preuve disponible et a fourni une explication adéquate de ses conclusions.

[24] Comme en font foi les notes SMGC, l'Agent a référé à l'absence de voyages antérieurs de Mme Ilaka uniquement pour indiquer que ce facteur ne contribuait pas à appuyer sa demande puisque son historique de voyage était insuffisant. Les notes SMGC démontrent que l'Agent a considéré ce facteur, mais a déterminé qu'il ne jouait pas un rôle significatif dans la Décision. Il

était loisible à l'Agent de conclure ainsi et je ne vois pas en quoi une telle conclusion serait déraisonnable.

[25] Le facteur des liens familiaux au Canada et au pays de résidence de Mme Ilaka n'a pas non plus fait l'objet d'une analyse déraisonnable. Mme Ilaka soumet que ses liens avec son pays de citoyenneté sont « assez importants pour justifier son retour dans son pays » et que ce facteur n'a pas été considéré par l'Agent. Pourtant, la Décision démontre le contraire. Aux notes SMGC, l'Agent a écrit qu'il accordait moins de poids aux liens de Mme Ilaka dans son pays de résidence étant donné ses perspectives d'emploi limitées en République démocratique du Congo. Il est inexact de prétendre que l'Agent n'a pas tenu compte de ce facteur alors qu'on le retrouve noir sur blanc dans la Décision. De plus, l'Agent a noté le fait que Mme Ilaka était célibataire, mobile et sans attaches ni dépendants dans son pays de citoyenneté.

[26] Quant au dernier facteur des perspectives d'emploi limitées, Mme Ilaka prétend que l'Agent n'avait aucune preuve pour appuyer ses prétentions et que cette conclusion était donc hypothétique. Comme le Ministre l'a fait valoir, je suis d'avis que cette conclusion de l'Agent repose en fait sur la faible preuve soumise par Mme Ilaka quant aux perspectives d'emploi dans son pays. En effet, Mme Ilaka n'a déposé aucune preuve quant à un emploi potentiel dans son pays de résidence que ses études au Canada lui permettraient d'obtenir. L'Agent ne disposait que de la lettre de motivation de Mme Ilaka illustrant son souhait d'utiliser ses études canadiennes pour travailler sur la ferme de ses parents. Or, cette lettre fournie par Mme Ilaka n'étaye qu'en termes généraux l'avantage que ses études au Canada lui procureraient pour aider ses parents à accélérer l'expansion de la ferme familiale. De plus, comme l'a indiqué l'avocate du Ministre

lors de l'audience, la preuve au dossier était laconique et peu concluante quant à l'entreprise familiale et à la ferme sur laquelle Mme Ilaka prévoyait travailler. Dans de telles circonstances, il était loisible pour l'Agent de conclure que, sur la base de cette preuve générale, les perspectives d'emploi de Mme Ilaka en République démocratique du Congo étaient limitées. Encore une fois, le fardeau revenait à Mme Ilaka de démontrer l'importance de ses études au Canada pour son plan de carrière ainsi que les possibilités concrètes d'emploi dans son pays de résidence.

[27] Compte tenu de la preuve dont disposait l'Agent, je ne suis pas persuadé que ses conclusions puissent être qualifiées de déraisonnables. Les arguments de Mme Ilaka reflètent plutôt son désaccord avec les conclusions tirées par l'Agent. Or, ce n'est malheureusement pas suffisant pour permettre à la Cour d'intervenir. Dans le cadre d'un contrôle judiciaire sous la norme du caractère raisonnable, ce n'est pas le rôle de la cour de révision de réévaluer la preuve (*Vavilov* au para 125; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31 au para 55; *Abbas* au para 30; *Solopova* au para 22).

[28] La Décision ne démontre en rien une analyse qui ne serait pas transparente, intelligible et justifiée (*Vavilov* au para 15). L'Agent n'a omis aucun élément de preuve qui contredirait ses conclusions, et Mme Ilaka n'en a d'ailleurs identifié aucun (*Solopova* au para 28). Au contraire, la Décision repose sur une analyse intrinsèquement cohérente et tient compte des faits pertinents (*Vavilov* au para 105). Il ne faut pas oublier qu'un agent des visas dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire dans son appréciation des éléments de preuve qu'un demandeur dépose (*D'Almeida* au para 71; *Zhang c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 1493 au para 7). Mme Ilaka n'a soumis aucun argument qui identifierait

une lacune importante dans le raisonnement de l'Agent et me ferait perdre confiance dans sa
Décision.

IV. Conclusion

[29] Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, la demande de contrôle judiciaire de Mme
Ilaka est rejetée.

[30] Aucune des parties n'a proposé de question de portée générale aux fins de certification, et
je conviens qu'il n'y en a pas.

JUGEMENT au dossier IMM-9645-21

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée, sans dépens.
2. Aucune question de portée générale n'est certifiée.

« Denis Gascon »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-9645-21

INTITULÉ : RACHEL NDUKU ILAKA c LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 16 NOVEMBRE 2022

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE GASCON

DATE DES MOTIFS : LE 25 NOVEMBRE 2022

COMPARUTIONS :

Me Jugauce Mweze Murhula POUR LA DEMANDERESSE

Me Edith Savard POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Jugauce Mweze Murhula, avocat POUR LA DEMANDERESSE
Montréal (Québec)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Montréal (Québec)