

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20101101

Dossier : IMM-4599-09

Référence : 2010 CF 1072

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 1^{er} novembre 2010

En présence de monsieur le juge O'Keefe

ENTRE :

NAVRAT KUMAR

demanderesse

et

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

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande présentée en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), en vue de soumettre à un contrôle judiciaire une décision datée du 3 juillet 2009 par laquelle un agent d'immigration de Citoyenneté et Immigration Canada (l'agent d'immigration) a conclu que la demanderesse

n'avait pas le droit de présenter une demande de résidence permanente au Canada à titre de membre de la catégorie des travailleurs qualifiés du volet fédéral.

[2] La demanderesse sollicite une ordonnance annulant la décision de l'agent et renvoyant l'affaire à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) pour qu'un autre agent procède à un nouvel examen.

Le contexte

[3] Le 26 février 2008, le gouvernement fédéral a apporté des modifications au régime de traitement des demandes des travailleurs qualifiés que prévoyait la Loi. Ces modifications permettent maintenant la délivrance d'instructions ministérielles pouvant établir un ordre, par catégorie ou autrement, pour le traitement des demandes et pouvant fixer le nombre des demandes à traiter au cours d'une année donnée.

[4] Le 28 novembre 2008, le gouvernement du Canada a publié dans la *Gazette du Canada* des instructions données par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en vertu du paragraphe 87.3(3) de la Loi (les instructions ministérielles). Les instructions ministérielles énoncent les critères d'admissibilité qui s'appliquent au traitement de toutes les demandes de visa de résidence permanente présentées dans le cadre de la catégorie des travailleurs qualifiés du volet fédéral, telle que définie dans la Loi, que CIC a reçues à compter du 27 février 2008 inclusivement. Selon les instructions ministérielles, une demande qui ne satisfait pas aux critères

d'admissibilité ne sera pas traitée et les frais acquittés pour la demande seront entièrement remboursés.

[5] Pour ce qui est de la catégorie des travailleurs qualifiés du volet fédéral, toutes les demandes doivent être envoyées au Bureau de réception centralisée (le BRC), à Sydney (Nouvelle-Écosse). Le BRC évalue si la demande doit être traitée à un bureau des visas. Si la demande correspond aux instructions ministérielles, le demandeur reçoit une lettre lui demandant de présenter une demande complète et les documents justificatifs, dans un délai de 120 jours, à un certain bureau des visas. Si la demande ne cadre pas avec les instructions ministérielles, le BRC envoie une lettre informant le demandeur que sa demande ne peut pas être traitée.

[6] Le passage applicable des instructions ministérielles prévoit que :

[les] demandes présentées [...] par des étrangers vivant légalement au Canada depuis au moins une année à titre de travailleurs étrangers temporaires ou d'étudiants étrangers [...]

doivent être traitées dès leur réception (Instructions ministérielles, *Gazette du Canada*, vol. 142, n° 48, p. 3044).

Les faits

[7] La demanderesse est citoyenne de Thaïlande. Elle est arrivée au Canada en septembre 2005 munie d'un permis d'études valable jusqu'en août 2006. Elle a obtenu un diplôme en gestion des ressources humaines dans un collège de Toronto en juillet 2006. Elle a

ensuite obtenu un permis de travail valable jusqu'au 20 mai 2007 et a commencé à travailler comme adjointe aux ressources humaines chez Holiday Inn. Elle a été promue à un poste de cadre et à obtenu une prorogation de son permis de travail jusqu'en 25 juillet 2007. Avant cette date d'expiration, Holiday Inn a reçu un avis favorable relativement au marché du travail au sujet du poste qu'occupait la demanderesse et a obtenu pour cette dernière un permis de travail valable jusqu'en septembre 2009.

[8] En décembre 2008, la demanderesse a démissionné du poste qu'elle occupait chez Holiday Inn pour entrer au service d'un autre employeur. Ce dernier a ensuite retiré son offre, ce qui a laissé la demanderesse sans emploi.

[9] En mai 2009, un avocat représentant la demanderesse a soumis au BRC une demande de résidence permanente à évaluer par rapport aux instructions ministérielles pour sa cliente, à titre de travailleuse étrangère temporaire. Comme preuve qu'elle avait vécu et travaillé légalement au Canada pendant la période requise de douze mois, la demanderesse a inclus une copie de son permis de travail en vigueur et de ses permis de travail antérieurs. Elle n'a pas produit de lettre d'emploi comme l'exigeait la liste de contrôle en ligne applicable de CIC parce qu'elle ne travaillait pas à ce moment-là.

[10] La date à laquelle la demande a été reçue soulève quelques doutes. La demanderesse soutient que cette demande a été reçue le 8 mai, tandis que le défendeur affirme que le BRC ne

l'a reçue que le 27 mai. Dans l'intervalle, le 30 avril 2009, la demanderesse est retournée en Thaïlande pour attendre que l'on se prononce sur sa demande.

[11] Le 3 juillet 2009, la demanderesse a reçu la décision par laquelle l'agent d'immigration du BRC rejetait sa demande, faisant savoir qu'elle ne satisfaisait pas aux exigences des instructions ministérielles et que sa demande ne pouvait pas être traitée plus avant. L'agent s'est dit non convaincu que la demanderesse avait vécu et travaillé légalement au Canada à titre de travailleuse étrangère temporaire pendant la période d'au moins douze mois précédant la date de la présentation de la demande.

Les questions en litige

[12] Les questions en litige sont les suivantes :

1. Quelle est la norme de contrôle applicable?
2. L'agent d'immigration a-t-il commis une erreur de fait ou de droit susceptible de contrôle en concluant que la demande de la demanderesse ne satisfaisait pas aux exigences des instructions ministérielles?
3. L'agent d'immigration a-t-il fait bénéficier la demanderesse d'une procédure équitable?

Les observations écrites de la demanderesse

[13] La demanderesse soutient principalement que le BRC a mal interprété les instructions ministérielles. L'exigence selon laquelle le demandeur doit être une personne « [...] vivant légalement au Canada depuis au moins une année [...] » s'applique à n'importe quelle période de douze mois précédant la présentation de la demande et n'exige pas que le demandeur soit en train de travailler ou d'étudier au moment où la demande est présentée. Il est seulement prescrit que le travailleur doit avoir à ce moment un statut légal au Canada après une période de douze mois d'emploi ou d'études. Le fait que l'agent d'immigration ait dit [TRADUCTION] « immédiatement » dans la lettre de décision est une erreur de droit. Les permis de travail de la demanderesse, de même que sa déclaration signée affirmant qu'elle avait travaillé chez Holiday Inn durant plus de douze mois, sont une preuve suffisante établissant concrètement que : (i) elle était résidente légale au Canada quand elle a présenté la demande au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés et (ii) elle avait travaillé au Canada pendant au moins un an. La décision qu'a prise l'agent d'immigration de refuser sa demande était donc déraisonnable.

[14] Subsidiairement, la demanderesse soutient que même si elle n'avait pas fourni une preuve suffisante qu'elle avait vécu et travaillé légalement au Canada pendant au moins un an, la décision de l'agent serait néanmoins déraisonnable car elle serait fondée sur un manque de preuves au sujet de sa résidence, preuves qu'il lui a été expressément dit, par la liste de contrôle applicable, de ne pas inclure.

[15] Finalement, la demanderesse soutient qu'elle n'a pas eu l'occasion de présenter pleinement ses arguments. Rien dans sa demande ne donne à penser qu'elle n'a pas vécu ou travaillé légalement au Canada pendant une période d'au moins douze mois précédant la date de la demande. De plus, l'agent d'immigration était tenu de lui faire part de ses doutes et de lui donner l'occasion de les dissiper. Avoir su qu'il fallait plus de preuves que ce que CIC demandait dans sa liste de contrôle, la demanderesse les aurait fournies.

Les observations écrites du défendeur

[16] Si la demande de la demanderesse n'a pas été recommandée en vue d'un traitement additionnel, c'est juste parce qu'elle ne vivait pas et ne travaillait pas légalement au Canada au moment où sa demande a été reçue. Il n'est pas contesté que la demanderesse était sans emploi à l'époque, de sorte que, même si elle résidait légalement au Canada, elle n'était pas une travailleuse étrangère temporaire.

[17] L'argument de la demanderesse selon lequel elle était tenue seulement d'avoir travaillé au Canada pendant douze mois, à quelque moment que ce soit, est inexact. La Cour a dit de manière précise que les instructions ministérielles prescrivent qu'un étranger doit avoir résidé légalement pendant un an au Canada à titre de travailleur étranger temporaire ou d'étudiant étranger immédiatement avant la présentation de la demande (voir *Jin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1234, 86 Imm. L.R. (3d) 13). L'interprétation de la demanderesse ne concorde pas non plus avec l'esprit, l'intention véritable et le sens des

instructions ministérielles. Cette intention véritable est de traiter en priorité les demandeurs qui ont de l'expérience dans les catégories professionnelles nécessaires au Canada et qui sont susceptibles de contribuer immédiatement à l'économie canadienne et de s'intégrer facilement au marché du travail.

[18] Quoi qu'il en soit, le fait que la demanderesse ait quitté le Canada avant que le défendeur ait reçu la demande rend sa prétention théorique. Il ressort clairement de la jurisprudence que la date de référence, pour ce qui est du traitement d'une demande, est celle à laquelle le défendeur reçoit la demande. Cela étant, la demanderesse n'était pas une résidente légale, même en admettant que la manière dont elle interprète les instructions ministérielles serait exacte.

Analyse et décision

[19] **La question en litige n° 1**

Quelle est la norme de contrôle applicable?

Conformément aux directives que la Cour suprême du Canada a données dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, la norme de contrôle qui s'applique à la décision de fait de l'agent d'immigration est la raisonnable. L'arrêt *Dunsmuir*, précité, confirme aussi qu'il convient de faire preuve de retenue à l'égard des interprétations que fait un organe administratif de sa loi habilitante ainsi que des dispositions réglementaires applicables qui en découle et dont elle a une connaissance particulière (au paragraphe 54). Il

convient donc de faire preuve de retenue à l'égard de la manière dont l'agent d'immigration interprète les instructions ministérielles.

[20] Il va sans dire que lorsqu'une question d'équité procédurale est soumise à l'attention de la Cour, il ne convient d'accorder aucune déférence à un office fédéral. Les processus administratifs, y compris ceux de la Commission, doivent être équitables (voir *Donoghue c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2010 CF 404, au paragraphe 27, et *Ellis-Don Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, 2001 CSC 4, [2001] 1 R.C.S. 221, au paragraphe 65).

[21] **La question en litige n° 2**

L'agent d'immigration a-t-il commis une erreur de fait ou de droit susceptible de contrôle en concluant que la demande de la demanderesse ne satisfaisait pas aux exigences des instructions ministérielles?

Le passage pertinent des instructions ministérielles est le suivant :

Les demandes présentées par des travailleurs qualifiés (fédéral) à partir du 27 février 2008 et qui répondent aux critères suivants doivent être traitées en priorité dès leur réception :

- demandes présentées avec une offre d'emploi réservé et
- demandes présentées par des étrangers vivant légalement au Canada depuis au moins une année à titre de travailleurs étrangers temporaires ou d'étudiants étrangers;

[...]

[22] Comme je l'ai signalé, la demanderesse souligne que le texte n'exige pas explicitement que la personne ait résidé légalement au Canada pendant un an à titre de travailleur étranger temporaire ou d'étudiant étranger immédiatement avant la présentation de la demande. En fait, soutient-elle, il n'y a pas du tout de restriction temporelle.

[23] La demanderesse laisse entendre qu'il faut considérer que le texte autorise n'importe quelle période d'un an de travail ou d'études passée en toute légalité au Canada, dans la mesure où la personne a maintenu une résidence légale, c'est-à-dire un permis de travail ou d'études valide, au moment où le BRC reçoit la demande.

[24] Bien qu'il puisse s'agir là d'un compromis raisonnable, je ne puis infirmer l'interprétation du BRC. L'interprétation de la demanderesse n'est pas plus conforme au texte proprement dit des instructions ministérielles que celle du BRC. De plus, il convient de faire preuve de retenue à l'égard de l'interprétation que fait le BRC, et cette interprétation ne sera pas jugée déraisonnable juste parce que l'on suggère une autre interprétation.

[25] De plus, dans la décision *Jin*, précitée, aux paragraphes 11 et 12, la Cour confirme que l'interprétation du BRC est exacte :

Le libellé des instructions est clair en ce qui a trait aux exigences relatives à la résidence. Les mots « demandes présentées par des étrangers vivant légalement au Canada depuis au moins une année à titre de travailleurs étrangers temporaires ou d'étudiants étrangers » ne comportent aucune ambiguïté. Dans le texte anglais, le choix du temps du verbe rend tout à fait clair que le travailleur étranger temporaire ou l'étudiant étranger doit avoir vécu légalement au Canada pendant au moins une année (*residing*

legally in Canada for at least one year) immédiatement avant la présentation de sa demande. Le texte français est également dépourvu d'ambiguïté et a la même signification : « demandes présentées par des étrangers vivant légalement au Canada depuis au moins une année à titre de travailleurs étrangers temporaires ou d'étudiants étrangers ».

Lorsque dans les instructions ministérielles une période antérieure peut être prise en compte, elle est clairement précisée, par exemple dans la note de bas de page concernant les demandes des travailleurs qualifiés détenant une preuve d'expérience, laquelle prévoit clairement la reconnaissance de l'expérience dans les termes suivants : « Au moins une année d'expérience professionnelle continue à temps plein ou l'équivalent rémunéré, au cours des dix dernières années. »

En conséquence, je ne modifierai pas la manière dont le BRC a interprété les instructions ministérielles.

[26] Cela tranche le premier argument de la demanderesse. Une fois que l'interprétation de l'agent d'immigration est admise, il n'y a plus à se demander si la décision correcte a été rendue.

[27] **La question en litige n° 3**

L'agent d'immigration a-t-il fait bénéficier la demanderesse d'une procédure équitable?

Là encore, comme j'ai décidé qu'il n'y avait rien d'illicite au sujet de l'interprétation que l'agent d'immigration a faite des instructions ministérielles, il ne peut y avoir aucune prétention d'iniquité procédurale.

[28] Je le répète, l'argument qu'invoque la demanderesse à cet égard est le suivant : comme il n'y avait rien dans sa demande qui donnait à penser qu'elle n'avait pas vécu ou travaillé

légalement au Canada pendant une période d'au moins douze mois précédant la présentation de sa demande, l'agent d'immigration était tenu de l'informer de ses doutes. Cet argument est bien sûr fondé sur l'interprétation que fait la demanderesse, à savoir qu'il lui suffit d'avoir travaillé pendant une période d'au moins douze mois, à quelque moment que ce soit dans le passé, au Canada.

[29] Je souscris à la thèse selon laquelle, lorsqu'une demande satisfait à première vue à toutes les exigences applicables, un agent d'immigration est tenu d'informer le demandeur de toute autre question ou préoccupation avant de la rejeter. En l'espèce, il manquait manifestement un élément essentiel à la demande. La liste de contrôle affichée par CIC exigeait que l'on produise une lettre d'emploi ou une autre preuve d'emploi. La demanderesse n'en a produit aucune et a simplement fait savoir qu'elle était sans emploi.

[30] Il n'y a pas eu de manquement à l'équité procédurale en l'espèce.

[31] La demande de contrôle judiciaire sera donc rejetée.

[32] Après l'audition de la présente affaire, la demanderesse a déposé un document additionnel, soit son visa de résidente temporaire (séjours multiples, valable du 21 avril 2008 au 18 septembre 2009). J'autoriserai le dépôt de ce document. Cependant, je suis d'avis que ce dernier n'aide pas la demanderesse car, à la date de référence, l'offre d'emploi faite à la demanderesse avait été retirée et celle-ci ne travaillait pas au Canada.

[33] La demanderesse m'a soumis la question suivante comme question grave de portée générale à certifier :

[TRADUCTION]

Dans les critères énoncés à la catégorie trois des instructions ministérielles, les mots « vivant légalement » sont-ils définis à juste titre comme une présence physique au Canada ou englobent-ils le statut de résident temporaire légal au Canada à titre de travailleur ou d'étudiant, et les mots « au moins une année à titre de travailleurs étrangers temporaires ou d'étudiants étrangers » se limitent-ils à l'année « immédiatement antérieure » à la date à laquelle le Bureau de réception centralisée, situé à Sydney (Nouvelle-Écosse), reçoit la demande, ou englobent-ils n'importe quelle année antérieure de travail ou d'études au Canada, à la condition que le demandeur ait eu sans interruption un statut de résident temporaire valide?

[34] Je ne suis pas disposé à certifier cette question car elle n'est pas déterminante en ce qui concerne les questions qui sont en litige en l'espèce et, en outre, elle a aussi été tranchée antérieurement par la Cour.

JUGEMENT

[35] **LA COUR ORDONNE** : la demande de contrôle judiciaire est rejetée, et aucune question n'est certifiée.

« John A. O'Keefe »

Juge

Traduction certifiée conforme
Jacques Deschênes, LL.B.

ANNEXE

Les dispositions légales applicables

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27

72.(1) Le contrôle judiciaire par la Cour fédérale de toute mesure — décision, ordonnance, question ou affaire — prise dans le cadre de la présente loi est subordonné au dépôt d'une demande d'autorisation.

72.(1) Judicial review by the Federal Court with respect to any matter — a decision, determination or order made, a measure taken or a question raised — under this Act is commenced by making an application for leave to the Court.

87.3(1) Le présent article s'applique aux demandes de visa et autres documents visées au paragraphe 11(1), sauf celle faite par la personne visée au paragraphe 99(2), aux demandes de parrainage faites par une personne visée au paragraphe 13(1), aux demandes de statut de résident permanent visées au paragraphe 21(1) ou de résident temporaire visées au paragraphe 22(1) faites par un étranger se trouvant au Canada ainsi qu'aux demandes prévues au paragraphe 25(1) faites par un étranger se trouvant hors du Canada.

87.3(1) This section applies to applications for visas or other documents made under subsection 11(1), other than those made by persons referred to in subsection 99(2), sponsorship applications made by persons referred to in subsection 13(1), applications for permanent resident status under subsection 21(1) or temporary resident status under subsection 22(1) made by foreign nationals in Canada and to requests under subsection 25(1) made by foreign nationals outside Canada.

(2) Le traitement des demandes se fait de la manière qui, selon le ministre, est la plus susceptible d'aider l'atteinte des objectifs fixés pour l'immigration par le gouvernement fédéral.

(2) The processing of applications and requests is to be conducted in a manner that, in the opinion of the Minister, will best support the attainment of the immigration goals established by the Government of Canada.

(3) Pour l'application du paragraphe (2), le ministre peut donner des instructions sur le traitement des demandes, notamment en précisant l'un ou l'autre des points suivants :

a) les catégories de demandes à l'égard desquelles s'appliquent les instructions;

b) l'ordre de traitement des demandes, notamment par catégorie;

c) le nombre de demandes à traiter par an, notamment par catégorie;

d) la disposition des demandes dont celles faites de nouveau.

(4) L'agent — ou la personne habilitée à exercer les pouvoirs du ministre prévus à l'article 25 — est tenu de se conformer aux instructions avant et pendant le traitement de la demande; s'il ne procède pas au traitement de la demande, il peut, conformément aux instructions du ministre, la retenir, la retourner ou en disposer.

(5) Le fait de retenir ou de retourner une demande ou d'en

(3) For the purposes of subsection (2), the Minister may give instructions with respect to the processing of applications and requests, including instructions

(a) establishing categories of applications or requests to which the instructions apply;

(b) establishing an order, by category or otherwise, for the processing of applications or requests;

(c) setting the number of applications or requests, by category or otherwise, to be processed in any year; and

(d) providing for the disposition of applications and requests, including those made subsequent to the first application or request.

(4) Officers and persons authorized to exercise the powers of the Minister under section 25 shall comply with any instructions before processing an application or request or when processing one. If an application or request is not processed, it may be retained, returned or otherwise disposed of in accordance with the instructions of the Minister.

(5) The fact that an application or request is retained, returned

disposer ne constitue pas un refus de délivrer les visa ou autres documents, d'octroyer le statut ou de lever tout ou partie des critères et obligations applicables.

(6) Les instructions sont publiées dans la Gazette du Canada.

(7) Le présent article n'a pas pour effet de porter atteinte au pouvoir du ministre de déterminer de toute autre façon la manière la plus efficace d'assurer l'application de la loi.

or otherwise disposed of does not constitute a decision not to issue the visa or other document, or grant the status or exemption, in relation to which the application or request is made.

(6) Instructions shall be published in the Canada Gazette.

(7) Nothing in this section in any way limits the power of the Minister to otherwise determine the most efficient manner in which to administer this Act.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-4599-09

INTITULÉ : NAVRAT KUMAR

- c -

MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 5 mai 2010

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE O'KEEFE

DATE DES MOTIFS : Le 1^{er} novembre 2010

COMPARUTIONS :

Devika Penekelapati

POUR LA DEMANDERESSE

Jamie Todd
Tamrat Gebeyehu

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Devika Penekelapati
Toronto (Ontario)

POUR LA DEMANDERESSE

Myles J. Kirvan
Sous-procureur général du Canada

POUR LE DÉFENDEUR