

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20111202

Dossier : IMM-1529-11

Référence : 2011 CF 1402

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 2 décembre 2011

En présence de monsieur le juge Mosley

ENTRE :

LUIS MONTEVERDE

demandeur

et

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

défendeur

MOTIFS DE JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Le demandeur, Luis Monteverde, est un citoyen du Venezuela. Conformément au paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 26 (la Loi), il demande le contrôle judiciaire de la décision, en date du 21 janvier 2011, par laquelle un agent d'immigration a rejeté sa demande de résidence permanente à titre de travailleur qualifié (fédéral).

[2] Pour les motifs exposés ci-après, la demande de contrôle judiciaire est accueillie.

CONTEXTE

[3] Le 17 juillet 2007, le demandeur a présenté une demande de résidence permanente au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) à l'ambassade du Canada à Caracas, au Venezuela. M. Monteverde est gestionnaire de projets; il détient une accréditation professionnelle et une maîtrise dans ce domaine. Il est aussi un ingénieur-système qualifié.

[4] Le 30 octobre 2008, le demandeur a reçu une lettre de l'ambassade dans laquelle on lui demandait de fournir au plus tard le 2 mars 2009 la documentation à jour confirmant ses antécédents professionnels. Les documents demandés étaient les suivants :

- a. une photocopie des lettres de recommandation et/ou des lettres de confirmation d'emploi;
- b. des bordereaux de paie de son employeur actuel;
- c. une description détaillée des responsabilités inhérentes à son poste (pour son poste actuel et ses postes antérieurs).

[5] M. Monteverde a soumis la documentation demandée à l'ambassade le 26 février 2009.

[6] Le 16 septembre 2010, le demandeur a été avisé que son dossier avait été transféré de l'ambassade au Centre de traitement des demandes pilote d'Ottawa (le CTDP-O). On lui aurait demandé de fournir la documentation à jour, y compris ce qui suit :

[TRADUCTION]

4. Documents concernant l'expérience de travail

Veillez fournir les lettres d'emploi, les contrats, les bordereaux de paye et les descriptions d'emploi approuvés par le service du personnel de votre employeur pour une période allant de 10 ans avant la date de présentation de votre demande jusqu'à aujourd'hui. Veillez vous assurer que les lettres d'emploi décrivent vos fonctions en détail et qu'elles contiennent les dates précises relatives au début et à la fin (le cas échéant) de votre période d'emploi. Le CTDP-O n'est pas tenu de demander à nouveau des lettres d'emploi détaillées, et l'examen de votre expérience de travail sera fondé uniquement sur la documentation fournie initialement.

[7] Le demandeur a reçu une lettre en date du 3 décembre 2010 dans laquelle on lui faisait part d'autres renseignements se rapportant au traitement de sa demande. Il a acheminé sa documentation au CTDP-O en décembre 2010.

[8] Dans une lettre en date du 21 janvier 2011, M. Monteverde a été avisé qu'il ne remplissait pas les conditions requises pour immigrer au Canada. Dans un courriel en date du 4 février 2011, il a demandé le réexamen de sa demande; cette demande a été refusée le 9 février 2011.

LA DÉCISION VISÉE PAR LA DEMANDE DE CONTRÔLE JUDICIAIRE

[9] Dans la lettre de décision en date du 21 janvier 2011, l'agent a conclu que le demandeur ne satisfaisait pas aux exigences établies pour l'obtention de la résidence permanente au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés, exposées au paragraphe 75(2) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement). L'agent a indiqué

que le demandeur avait omis de fournir des lettres de confirmation d'emploi détaillées. Par conséquent, l'agent n'avait pu vérifier si le demandeur exécutait des fonctions se rapportant aux professions décrites dans la Classification nationale des professions (CNP).

QUESTIONS EN LITIGE

[10] La présente demande de contrôle judiciaire soulève les questions suivantes :

1. L'agent a-t-il manqué à son devoir d'agir équitablement en n'accordant pas au demandeur la possibilité de remédier aux lacunes de sa documentation?
2. L'agent a-t-il manqué aux principes de l'équité procédurale en ne donnant pas de motifs adéquats à l'appui de sa conclusion?

MESURES LÉGISLATIVES PERTINENTES

[11] L'article 75 du Règlement est libellé ainsi :

75. (1) Pour l'application du paragraphe 12(2) de la Loi, la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) est une catégorie réglementaire de personnes qui peuvent devenir résidents permanents du fait de leur capacité à réussir leur établissement économique au Canada, qui sont des travailleurs qualifiés et qui cherchent à s'établir dans une province autre que le Québec.

(2) Est un travailleur qualifié l'étranger qui satisfait aux exigences suivantes :

a) il a accumulé au moins une année continue

75. (1) For the purposes of subsection 12(2) of the Act, the federal skilled worker class is hereby prescribed as a class of persons who are skilled workers and who may become permanent residents on the basis of their ability to become economically established in Canada and who intend to reside in a province other than the Province of Quebec.

(2) A foreign national is a skilled worker if

(a) within the 10 years preceding the date of their

d'expérience de travail à temps plein au sens du paragraphe 80(7), ou l'équivalent s'il travaille à temps partiel de façon continue, au cours des dix années qui ont précédé la date de présentation de la demande de visa de résident permanent, dans au moins une des professions appartenant aux genre de compétence 0 Gestion ou niveaux de compétences A ou B de la matrice de la *Classification nationale des professions* — exception faite des professions d'accès limité;

b) pendant cette période d'emploi, il a accompli l'ensemble des tâches figurant dans l'énoncé principal établi pour la profession dans les descriptions des professions de cette classification;

c) pendant cette période d'emploi, il a exercé une partie appréciable des fonctions principales de la profession figurant dans les descriptions des professions de cette classification, notamment toutes les fonctions essentielles.

(3) Si l'étranger ne satisfait pas aux exigences prévues au paragraphe (2), l'agent met fin à l'examen de la demande de visa de résident permanent et la refuse.

application for a permanent resident visa, they have at least one year of continuous full-time employment experience, as described in subsection 80(7), or the equivalent in continuous part-time employment in one or more occupations, other than a restricted occupation, that are listed in Skill Type 0 Management Occupations or Skill Level A or B of the *National Occupational Classification* matrix;

(b) during that period of employment they performed the actions described in the lead statement for the occupation as set out in the occupational descriptions of the *National Occupational Classification*; and

(c) during that period of employment they performed a substantial number of the main duties of the occupation as set out in the occupational descriptions of the *National Occupational Classification*, including all of the essential duties.

(3) If the foreign national fails to meet the requirements of subsection (2), the application for a permanent resident visa shall be refused and no further assessment is required.

ANALYSE

[12] Étant donné que les questions en litige ont trait à l'équité procédurale, il n'est pas nécessaire d'effectuer une analyse visant à arrêter la norme de contrôle applicable. Aucune déférence n'est nécessaire à l'égard du décideur, puisque l'agent a soit respecté l'obligation d'équité dans les circonstances propres à l'affaire, soit manqué à cette obligation (*Grewal c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2011 CF 167; *Dash c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 1255, au paragraphe 13; *Canada (Procureur général) c Sketchley*, 2005 CAF 404, au paragraphe 53).

[13] L'obligation d'équité dont bénéficient les personnes qui présentent une demande de résidence permanente au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés est d'une étendue restreinte : *Trivedi c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 422. Il incombe aux demandeurs de soumettre des renseignements adéquats et suffisants à l'appui de leur demande, les agents des visas ne sont pas tenus de mener un dialogue avec les demandeurs pour leur signaler si la documentation fournie est complète ou adéquate, et les agents de visas n'ont pas l'obligation d'informer le demandeur du résultat de sa demande « à chaque étape du processus » : *Pan c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 838, au paragraphe 27, et *Kaur c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 442.

[14] Toutefois, dans certaines circonstances, l'équité procédurale exige qu'un demandeur ait la possibilité de répondre aux préoccupations de l'agent. Voir, par exemple, *Li c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 1284, au paragraphe 35, et la décision

Grewal, précitée, au paragraphe 15. Le défendeur ne conteste pas ce point, mais soutient que ces circonstances devraient se limiter aux questions se rapportant à la crédibilité, à l'exactitude ou à l'authenticité des renseignements soumis par le demandeur : *Hassani c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1283, au paragraphe 24; *Roberts c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 518, au paragraphe 20.

[15] Ici, le défendeur soutient que le demandeur avait reçu des directives claires et sans équivoque de fournir des lettres d'emploi décrivant ses fonctions professionnelles de manière détaillée. Je ne souscris pas à cet avis. D'après mon interprétation de la correspondance versée au dossier, il semble que l'ambassade et le CTDP-O aient communiqué au demandeur des exigences différentes relativement à la confirmation de ses antécédents professionnels et ces exigences étaient embrouillées, imprécises et contradictoires.

[16] Je note que les exigences en matière de documentation imposées par le CTDP-O ne découlaient pas directement de la Loi ou du Règlement, mais d'un changement de procédure ou de politique. L'omission de tenir compte de ce fait pourrait à elle seule constituer un manquement à l'équité procédurale. Voir *Noor c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2011 CF 308.

[17] Initialement, l'ambassade a demandé au demandeur de fournir [TRADUCTION] « une photocopie des lettres de recommandation et/ou des lettres de confirmation d'emploi ». Par la suite, le CTDP-O a demandé au demandeur de fournir [TRADUCTION] « les lettres d'emploi, les contrats, les bordereaux de paye et les descriptions d'emploi approuvés par le service du

personnel de votre employeur pour une période allant de 10 ans avant la date de présentation de votre demande jusqu'à aujourd'hui».

[18] Le demandeur a soumis des lettres d'emploi (accompagnées de traductions certifiées) et une description détaillée de ses responsabilités professionnelles, conformément à la liste de contrôle de la documentation fournie par l'ambassade de Caracas. D'après la liste de contrôle, il n'était pas nécessaire que la description détaillée de ses responsabilités professionnelles soit confirmée par l'employeur ou qu'elle soit incluse dans les lettres de recommandation, contrairement à la correspondance subséquente du CTDP-O. Toutefois, dans cette correspondance, le CTDP-O avisait également le demandeur que [TRADUCTION] « [s]i vous avez déjà soumis la documentation désignée dans la lettre envoyée par notre bureau des visas à Caracas, il n'est pas nécessaire de la soumettre de nouveau ».

[19] En 2009, le demandeur, se fondant sur la liste de contrôle de l'ambassade, a soumis une demande complète comportant la documentation indépendante à l'appui de ses assertions. Il a inclus des lettres de ses anciens employeurs et a énuméré ses responsabilités professionnelles comme on le lui avait demandé. Au vu de cette documentation, le demandeur a respecté les exigences minimales établies pour l'obtention de la résidence permanente au Canada au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés.

[20] En 2010, lorsqu'il s'est fait demander de fournir la documentation à jour, le demandeur a acheminé sa documentation au CTDP-O sans modifier les lettres d'emploi, car il croyait –

raisonnablement – qu’il devait se conformer aux exigences qui lui avaient été communiquées précédemment par l’ambassade.

[21] On peut établir une distinction entre la présente espèce et les affaires citées par le défendeur, soit *Tineo Luongo c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2011 CF 618, et *Malik c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2009 CF 1283. Dans *Malik*, le demandeur avait reçu un avis écrit lui signalant expressément que le type de documents qu’il avait fourni ne constituait pas une preuve valable qu’il avait de la famille au Canada. Il avait également été avisé par écrit que si sa demande était incomplète, les autorités de l’immigration ne lui demanderaient pas de soumettre de nouveaux documents à l’appui de sa demande.

[22] Dans *Tineo Luongo*, la demanderesse n’avait pas eu à se conformer à deux normes différentes et la preuve établissait qu’elle avait été clairement informée des documents requis. Le dossier, y compris les notes consignées par l’agent dans le Système de traitement informatisé des dossiers d’immigration (STIDI), indiquait clairement que le décideur avait conclu que la preuve fournie, qui avait une faible valeur probante, était tout simplement insuffisante pour justifier une analyse plus poussée. Il n’y avait pas d’« éléments de preuve objectifs dont la pertinence était évidente » à prendre en considération, contrairement à la situation en l’espèce.

[23] Je note en passant que les préoccupations au sujet de l’efficacité administrative, du caractère définitif des décisions et de l’équité envers tous les demandeurs de visa dans le contexte d’un système surchargé, dont il est fait état au paragraphe 18 de *Tineo Luongo*, qui

renvoie à la décision *Malik* rendue par le juge Mainville, sont exposées dans le résumé des arguments du défendeur, et non dans la propre analyse du juge Mainville.

[24] Le juge Mainville a reconnu, au paragraphe 33 de *Malik*, que si le décideur administratif traite les politiques comme des instruments immuables sans examiner d'autres facteurs qui peuvent s'appliquer aux circonstances particulières d'une cause, on pourrait conclure que le décideur a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire prévu par la Loi. La Cour d'appel fédérale a fait valoir le même point dans un contexte différent dans *Stemijon Investments Ltd. c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299, aux paragraphes 20 à 25 et 60.

[25] Ici, il semble que l'agent n'ait pas regardé plus loin que les lettres d'emploi pour décider si le demandeur satisfaisait aux exigences, omettant ainsi d'examiner la demande dans son ensemble. Il ne s'agit pas d'un cas où, comme dans *Tineo Luongo*, l'agent a conclu que la documentation soumise dans son ensemble était insuffisante. Il a appliqué les exigences liées aux antécédents professionnels exposées dans la lettre du 16 septembre 2010 comme s'il s'agissait d'une politique immuable à laquelle il faut se conformer, au lieu d'un outil qui facilite la prise de décisions administratives. Ainsi qu'il est signalé dans l'arrêt *Stemijon Investments*, précité, au paragraphe 60 :

[...] Une politique administrative n'est pas une loi. Elle ne peut restreindre le pouvoir discrétionnaire que la loi confère à un décideur. Elle ne peut pas modifier la loi du législateur. Une politique peut aider ou guider l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu d'une loi, mais elle ne peut dicter de façon obligatoire comment ce pouvoir discrétionnaire s'exerce.

[26] Le demandeur soutient également que les motifs de l'agent à l'appui de sa décision sont inadéquats. Tel que l'a déclaré la Cour d'appel fédérale, des motifs sont adéquats s'ils remplissent les fonctions pour lesquelles l'obligation de fournir de tels motifs a été mise en place : *VIA Rail Canada Inc c Office national des transports*, [2001] 2 CF 25 (CA), au paragraphe 21. En vertu de l'obligation d'équité, il faut que les agents des visas fournissent des motifs qui « soient suffisamment clairs, précis et intelligibles pour que le demandeur puisse savoir pourquoi sa demande a été rejetée » : *Mendoza c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 687, au paragraphe 4; et *Grapendaal c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 1221, au paragraphe 29. Ce critère n'a pas été respecté en l'espèce.

[27] En lisant la lettre de décision ou les notes du STIDI, on ne sait pas vraiment pourquoi la demande a été rejetée. L'agent affirme seulement que les lettres d'emploi soumises ne comportent pas une description suffisamment détaillée des tâches. Ni la décision, ni les notes du STIDI ne font renvoi au document dans lequel le demandeur décrit ses responsabilités professionnelles et aux autres éléments de preuve matériels soumis à l'appui de sa demande. Il semble que l'agent ait tout simplement ignoré le reste de la preuve lorsqu'il a conclu que les lettres d'emploi ne renfermaient pas les renseignements attendus.

[28] Vu les circonstances particulières de l'espèce, l'agent avait envers M. Monteverde l'obligation de prendre en considération l'ensemble des renseignements présentés dans le cadre de la demande, y compris la description de ses tâches professionnelles et la documentation à l'appui fournies conformément à la liste de contrôle de l'ambassade. Si l'agent avait des doutes

concernant l'exactitude ou l'authenticité de ces renseignements, une hypothèse qui n'est pas manifeste au vu du dossier, l'équité exigeait qu'il accorde au demandeur la possibilité de corriger les lacunes relevées.

[29] Il est fait droit à la demande. La présente affaire sera renvoyée en vue d'un nouvel examen. Conformément aux exigences de l'équité procédurale, les responsables de l'immigration accorderont au demandeur l'occasion de compléter sa demande et de combler toute lacune dans la documentation soumise jusqu'à présent.

[30] Aucune question grave de portée générale n'a été soulevée par les parties et aucune question ne sera certifiée.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est accueillie et que l'affaire est renvoyée à un autre décideur pour qu'il rende une décision conforme aux présents motifs.

Aucune question n'est certifiée.

« Richard G. Mosley »

Juge

Traduction certifiée conforme
Sandra de Azevedo, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-1529-11

INTITULÉ : LUIS MONTEVERDE

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 3 novembre 2011

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE MOSLEY

DATE DES MOTIFS : Le 2 décembre 2011

COMPARUTIONS :

Lisa Wintercard POUR LE DEMANDEUR

Jamie Todd POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

LISA WINTERCARD POUR LE DEMANDEUR
Avocate
Toronto (Ontario)

MYLES J. KIRVAN POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)