

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20111109

Dossier : IMM-7204-10

Référence : 2011 CF 1279

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 9 novembre 2011

En présence de monsieur le juge Rennie

ENTRE :

SHU CHEN

demandeur

et

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

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Le demandeur, Shu Chen, a la nationalité chinoise; il est marié à Ji Weiwei; ils ont un garçon. Le 4 août 2010, M. Chen a demandé la résidence permanente au Canada. Le 13 octobre suivant, sa demande a été refusée par l'agent des visas (l'agent) de l'ambassade du Canada à Beijing (Chine). Le demandeur a obtenu 65 points sur les 67 minimums requis pour l'approbation des demandes dans sa catégorie. L'agent a octroyé les points comme suit :

	Points attribués	Maximum possible
Âge	10	10
Études	25	25
Compétence dans les langues officielles	9	24
Expérience	21	21
Emploi réservé	0	10
Capacité d'adaptation	0	10
TOTAL :	65	100

[2] La présente demande de contrôle judiciaire ne concerne que le refus de l'agent d'accorder des points pour l'épouse du demandeur au titre de la capacité d'adaptation – c'est le seul motif avancé par le demandeur. M. Chen ne conteste pas les autres points qui lui ont été attribués, mais soutient qu'il aurait dû recevoir quatre (4) points pour la capacité d'adaptation, plutôt qu'aucun, compte tenu des diplômes de son épouse.

[3] L'épouse du demandeur a fréquenté deux établissements d'enseignement postsecondaire : le Collège professionnel de communications Huaihai, de septembre 1988 à juillet 1991, et l'Institut par correspondance de l'École du parti du Comité central du parti communiste chinois, d'août 1995 à décembre 1997. Cependant, ses diplômes n'ont pas été reconnus par le Centre de développement des études supérieures et des grades universitaires (le CDESGU), une organisation gouvernementale chinoise qui certifie les diplômes d'études postsecondaires.

[4] Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a fait parvenir à M. Chen une lettre standard lui expliquant le refus de sa demande; cependant, l'agent écrivait ce qui suit au sujet de cette demande :

[TRADUCTION]

J'ai terminé à présent l'évaluation de votre demande de visa de résident permanent à titre de travailleur qualifié. J'ai conclu que vous ne remplissiez pas les conditions requises pour immigrer au Canada.

[...]

Vous n'avez pas obtenu assez de points pour pouvoir immigrer au Canada, le minimum requis étant de 67 points : vous n'avez pas obtenu assez de points pour me convaincre que vous serez en mesure de vous établir économiquement au Canada.

[...]

Après avoir examiné votre demande, je ne suis pas convaincu que vous satisfaites aux exigences de la *Loi* et du *Règlement* pour les motifs expliqués plus haut. Par conséquent, je refuse votre demande.

[5] Les notes du Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL) / Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (STIDI), qui font partie du dossier, ne donnent qu'un petit aperçu du raisonnement de l'agent :

[TRADUCTION]

CAPACITÉ D'ADAPTATION

0 (demandeur principal marié, pas de parents au Canada, pas d'antécédents professionnels/études au Canada, pas d'emploi réservé.)

TOTAL

65

Quant au CDESGU, épouse a un diplôme d'une école du Parti qui ne relève pas du système éducatif national – aucun point attribué dans la grille précédente. Agent des visas svp examiner les études de l'épouse.

[6] Le demandeur fait valoir que l'agent des visas ne lui a pas accordé de crédit pour les études de son épouse, alors qu'il aurait dû le faire. Plus précisément, il soutient que l'agent a erré en droit en faisant de l'homologation du CDESGU une exigence nécessaire en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, 2001, ch. 27 (LIPR), et du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (DORS/2002-227) (le Règlement), pour établir l'obtention de diplômes d'études postsecondaires, et qu'il a contrevenu à l'équité procédurale en n'examinant pas les autres éléments de preuve documentaire présentés à l'appui de sa demande

L'Institut par correspondance de l'École du parti du Comité central du parti communiste chinois

[7] La décision d'un agent des visas ayant évalué une demande dans la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) appelle une retenue considérable. Comme l'a déclaré la Cour dans *Akbar c Canada*, 2008 CF 1362, aux paragraphes 11 et 12 :

L'expertise particulière des agents des visas exige la retenue dans le contrôle de leurs décisions. L'appréciation d'une personne qui demande la résidence permanente dans la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) relève d'un pouvoir discrétionnaire à l'égard duquel la Cour doit faire preuve d'une très grande retenue. Dans la mesure où cette appréciation a été faite de bonne foi, dans le respect des principes de justice naturelle applicables et sans l'intervention de facteurs extrinsèques ou étrangers à la question, la norme de contrôle applicable à la décision de l'agent des visas devrait être la décision manifestement déraisonnable (*Kniazeva c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 268 (CanLII), 2006 CF 268, au paragraphe 15; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9 (CanLII),) 2008 CSC 9).

L'agent d'immigration désigné a le pouvoir de prendre des décisions relatives à la délivrance de visas. Il possède une expertise plus grande que celle de la Cour en la matière, et cette expertise appelle à la retenue (*Singh Tiwana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 100 (CanLII), 2008 FC 100).

[8] Il incombait au demandeur de convaincre l'agent des visas que les diplômes d'études de son épouse étaient conformes aux exigences du Règlement. Il savait, du fait de sa propre demande, que les études de son épouse n'étaient pas reconnues par le CDESGU; il lui incombait de prouver qu'elles devaient néanmoins l'être. La preuve qu'il a produite n'a pas convaincu l'agent des visas.

[9] Le rapport du CDESGU que le demandeur a remis à CIC contenait ce qui suit :

[TRADUCTION]

M^{me} Ji Wewel (DN : 20 juillet 1969) a terminé, entre 1995 et 1997, un programme de gestion économique à l'École du parti du Comité central du parti communiste chinois. Ce programme de formation générale ne relève pas du système éducatif national.

[10] Le 19 juillet 2010, Shu Chen faisait parvenir à la Section de l'immigration de l'ambassade du Canada à Beijing une lettre dans laquelle il citait la définition de « diplôme » énoncée dans le Règlement et reconnaissait que, même si l'Institut par correspondance de l'École du parti du Comité central du parti communiste chinois offrait un programme d'études postsecondaires aux membres du parti, aux fonctionnaires ou à d'autres citoyens

[TRADUCTION] « normaux », ce programme ne relevait pas du système éducatif national et n'était donc pas susceptible d'être certifié par le CDESGU. Cette lettre était jointe à la demande du 4 août 2010.

[11] Dans l'affaire *Jiang c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1145, la demanderesse chinoise qui souhaitait obtenir la résidence permanente s'appuyait sur deux

diplômes d'études postsecondaires, mais n'avait obtenu aucun certificat du CDESGU. Comme le demandeur en l'occurrence, cette demanderesse avait fourni les diplômes délivrés par les écoles et expliqué pourquoi le CDESGU ne les avait pas certifiés. La Cour a estimé que le fait de s'en remettre à la certification du CDESGU revenait simplement à soupeser les éléments de preuve et non pas à limiter indûment l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Le juge James W. O'Reilly écrivait au paragraphe 7 :

M^{me} Jiang prie la Cour de dire que l'agente a commis une erreur lorsqu'elle a conclu que la preuve d'accréditation produite par elle était déficiente et qu'elle n'avait pas suffisamment expliqué l'impossibilité pour elle d'obtenir une accréditation du CDESGU. Selon moi, l'agente était fondée à accorder à la preuve produite par M^{me} Jiang le poids que selon elle cette preuve méritait. Il m'est impossible de dire que sa conclusion – selon laquelle le certificat produit par M^{me} Jiang ne convenait pas – était déraisonnable. Il n'a pas été établi que le Shanghai Panel Telecommunications Group était une autorité compétente en matière d'accréditation; il n'a pas non plus été établi que l'École technique de Shanghai était un établissement accrédité.

[12] Il incombe à ceux qui demandent la résidence permanente dans la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) de soumettre des éléments de preuve qui établissent le bien-fondé de leur demande. Le demandeur de visa qui a lu le Règlement doit savoir que l'accréditation de ses diplômes doit être prouvée dans le cadre de sa demande pour se mériter des points au titre de la capacité d'adaptation, et il lui revient de fournir des renseignements qui convainquent l'agent des visas que ces diplômes satisfont aux exigences du Règlement.

[13] La lettre du 19 juillet 2010 montre que le demandeur savait que le diplôme de l'Institut par correspondance de l'École du parti du Comité central du parti communiste chinois de sa femme n'était pas homologué par le CDESGU, et que CIC se fie généralement à cette

organisation pour démontrer qu'un diplôme est reconnu en Chine. Il lui incombait de fournir une preuve satisfaisante de l'accréditation des études de son épouse. La manière dont l'agent a exercé son pouvoir discrétionnaire était raisonnable, eu égard à la preuve dont il disposait.

Le Collège professionnel de communications Huaihai

[14] La demande de M. Chen incluait des éléments de preuve se rapportant aux études de son épouse :

[TRADUCTION]

Certificat d'études du Collège professionnel de communications Huaihai daté du 30 juillet 1991. Ce document a été notarié par un bureau de notaire public et soumis avec la demande du 4 août 2010 au bureau des visas de Beijing.

Certification de l'Institut Huaiyin de technologie, anciennement le Collège professionnel de communications Huaihai, datée du 15 juin 2010. Ce document a été soumis avec la demande du 4 août 2010 au bureau des visas de Beijing.

Certification du Bureau municipal de l'éducation de Huai'an. Ce document a été soumis avec la demande du 4 août 2010 au bureau des visas de Beijing.

Dossier de scolarité scellé fourni par l'Institut Huaiyin de technologie à l'intention de Weiwei Ji, figurant également dans la demande du 4 août 2010.

[15] Le demandeur souligne que les documents issus du Bureau municipal de l'éducation satisfont à première vue au critère du Règlement. Cependant, l'agent n'a accordé aucun poids à ce document, et pour cause à mon avis. Ce document ne correspond en rien au critère réglementaire de « diplôme ».

[16] Deux éléments sont inextricablement liés à l'évaluation de la demande d'un travailleur qualifié (fédéral) : la formation générale ou les études, et la certification. Prouver le premier élément et non le deuxième, comme en l'occurrence, ne remplira pas les exigences réglementaires. La preuve d'une inscription ou de l'obtention d'un diplôme ne répond pas et ne satisfait pas à l'exigence réglementaire de l'accréditation. Le Règlement est orienté vers l'accréditation ou l'homologation, ce sur quoi un certificat d'études ne dit rien en soi. Le certificat d'études, le diplôme ou le certificat de compétence atteste que la personne concernée a suivi une formation ou qu'elle a fait des études, mais ne prouve pas que l'école qui a accordé le diplôme est accréditée. Les documents n'établissent aucun lien entre le certificat d'études reçu et un établissement « [...] reconnu par les autorités chargées d'enregistrer, d'accréditer, de superviser et de réglementer de tels établissements dans le pays de délivrance de ce diplôme ou certificat », comme l'exige le Règlement.

[17] En somme, le demandeur n'a pas fait la preuve que le Bureau de l'éducation de Huaihai, une instance municipale, était en droit de reconnaître et d'accréditer les établissements d'enseignement en Chine. Il n'a pas prouvé que l'École du parti était reconnue par une autorité quelconque. La conclusion de l'agent des visas selon laquelle les diplômes fournis étaient insuffisants était raisonnable, et appartenait aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

L'agent n'a pas erré en droit en faisant de l'homologation du CDESGU une exigence

[18] Le deuxième enjeu de la présente demande est de savoir si l'agent des visas a indûment limité l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en rejetant la demande à cause de l'absence de

certification du CDESGU. Le demandeur fait valoir que l'agent a considéré cette certification comme étant une exigence de principe tacite et qu'il a donc indûment borné l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en n'examinant pas à fond les documents justificatifs et leur raison d'être. Il s'appuie sur l'affaire *Wang c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1107, aux paragraphes 34 à 38, dans laquelle l'agent avait rejeté par inférence l'authenticité des documents d'études sans accorder à la demanderesse la possibilité de répondre. C'est dans ce type de situation que les agents sont censés faire savoir qu'ils ont des réserves.

[19] Il ressort des notes du STIDI que l'agent des visas n'a pas accepté le diplôme de l'École du parti de l'épouse parce que la certification du CDESGU faisait défaut, mais elles ne nous apprennent rien sur les certificats d'études délivrés par le Collège professionnel de communications Huaihai. Les certificats se rapportant à cette école ne mentionnent aucunement l'accréditation, elles confirment seulement la réinscription. Encore une fois, il n'y avait aucun lien entre le document et la question de fond visée par l'article 73 du Règlement – à savoir le statut, l'autorité et l'accréditation de l'établissement, en admettant que le certificat du CDESGU ait abordé la question de l'accréditation de l'établissement dont provient le diplôme. À mon avis, en l'absence d'une preuve satisfaisant à l'exigence réglementaire, l'agent n'a pas limité l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en faisant des remarques sur le type de preuves qui auraient été conformes à ladite exigence, si elles avaient été produites.

Aucune possibilité d'être entendu

[20] J'aborderai maintenant le troisième motif sur lequel se fonde la présente demande : le fait qu'on n'aurait pas offert au demandeur la possibilité de répondre aux réserves de l'agent. Dans la

décision *Kaur c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 442, la Cour a estimé que l'agent des visas qui évalue la demande d'un travailleur qualifié n'est pas tenu de clarifier la preuve ou de lui permettre de réfuter les éléments de preuve insatisfaisants, surtout lorsqu'il doit établir si la preuve du demandeur satisfait aux exigences de la LIPR. Dans la décision *Kaur*, la demanderesse qui souhaitait obtenir la résidence permanente venait de l'Inde. Elle avait présenté sa demande dans la catégorie des travailleurs qualifiés en tant que cuisinière, mais n'avait pas fourni de preuve assez claire de ses fonctions et de son expérience. Elle prétendait, comme le demandeur en l'occurrence, que l'agent des visas avait l'obligation de lui permettre de répondre et de produire d'autres éléments de preuve si ses documents ne lui paraissaient pas convaincants.

La Cour avait déclaré :

Il incombe à la demanderesse de présenter une preuve suffisante à l'appui de sa demande, fardeau dont elle ne s'est pas acquittée. L'équité n'exigeait pas que l'agent des visas avise la demanderesse de l'insuffisance de ses documents. La demanderesse n'avait pas droit à une entrevue pour corriger ses propres omissions.

Je suis d'accord avec le ministre. La demanderesse a omis de s'acquitter de son fardeau de présenter une preuve suffisante à l'appui de son obligation et l'agent des visas n'était aucunement tenu de l'aider à le faire. Comme le juge Marshall Rothstein, alors juge de la Cour fédérale, première instance, l'a statué dans *Lam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 1239 (C.F., 1^{re} inst.), aux paragraphes 3 et 4, l'argument selon lequel un requérant pourrait présenter une preuve *prima facie* qui, bien qu'insuffisante pour appuyer sa demande, donnera néanmoins naissance à l'obligation d'obtenir des éclaircissements à propos de cette preuve :

[...] donnerait l'avantage aux demandeurs de résidence permanente qui soumettent une demande ambiguë. Il ne saurait être acceptable.

Un agent des visas peut pousser ses investigations plus loin s'il le juge nécessaire. Il est évident qu'il

ne peut délibérément ignorer des facteurs dans l'instruction d'une demande, et il doit l'instruire de bonne foi. Cependant, il ne lui incombe nullement de pousser ses investigations plus loin si la demande est ambiguë. C'est au demandeur qu'il incombe de déposer une demande claire avec à l'appui les pièces qu'il juge indiquées. Cette charge de la preuve ne se transfère pas à l'agent des visas, et le demandeur n'a aucun droit à l'entrevue pour cause de demande ambiguë ou d'insuffisance des pièces à l'appui.

[21] Il est vrai que dans certains cas, l'agent des visas devra signaler ses réserves au demandeur. Cependant, après avoir examiné les décisions dans lesquelles cette obligation avait été établie, le juge Richard Mosley expliquait dans la décision *Hassani c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1283, [2007] 3 RCF 501, au paragraphe 24, que « [i]l ressort clairement [...] que, lorsque les réserves découlent directement des exigences de la loi ou d'un règlement connexe, l'agent des visas n'a pas l'obligation de donner au demandeur la possibilité d'y répondre ». (Voir aussi, p. ex., *Roberts c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 518, au paragraphe 20, et les décisions qui y sont citées pour illustrer ce principe.)

[22] La question de savoir si un demandeur donné a l'expérience, la formation ou les études pertinentes et les diplômes requis, comme l'exige le Règlement, et donc s'il est habilité à exercer la profession ou le métier à l'égard duquel il revendique le statut de travailleur qualifié « [...] est fondée directement sur les exigences de la loi et des règlements » et s'inscrit tout à fait dans le raisonnement tenu par le juge Mosley dans la décision *Hassani*. Il appartenait donc au demandeur, sur cette question, de soumettre les éléments de preuve voulus, et l'agent des visas n'était pas tenu de l'informer de ses réserves ou de chercher à obtenir des renseignements plus

précis pour résoudre l'ambiguïté latente : *Kaur*, aux paragraphes 9 à 12. Les agents des visas ne sont pas censés engager un dialogue avec le demandeur sur le respect du Règlement.

[23] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

[24] Aucune question à certifier n'a été proposée et l'affaire n'en soulève aucune.

JUGEMENT

LA COUR STATUE comme suit : la demande de contrôle judiciaire est rejetée. Aucune question à certifier n'a été proposée et l'affaire n'en soulève aucune.

« Donald J. Rennie »

Juge

Traduction certifiée conforme
Jacques Deschênes, LLB.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-7204-10

INTITULÉ : SHU CHEN c. MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : ST. JOHN'S (TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 7 SEPTEMBRE 2011

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

DATE DES MOTIFS : LE 9 NOVEMBRE 2011

COMPARUTIONS :

Kate J. O'Brien POUR LE DEMANDEUR

Jonathan Shapiro POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

O'Brien & Anthony POUR LE DEMANDEUR
St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador)

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Halifax (Nouvelle-Écosse)