

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20210602

Dossier : IMM-3675-20

Référence : 2021 CF 522

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Toronto (Ontario), le 2 juin 2021

En présence de monsieur le juge Diner

ENTRE :

PHAM THI THU THUY

demanderesse

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] La demanderesse sollicite le contrôle judiciaire de la décision par laquelle un agent des visas (l'agent) d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) a refusé sa demande de résidence permanente au Canada présentée dans le cadre du Programme des candidats de la

province de l'Île-du-Prince-Édouard (le PCPIPE), volet Propriétaire à 100 % (le volet de la propriété totale). L'agent a fondé son refus sur le fait que la demanderesse [TRADUCTION] « ne résiderait vraisemblablement pas dans la province de désignation si un visa de résident permanent lui était délivré ». Pour les raisons qui suivent, j'estime que la décision de l'agent était déraisonnable.

II. Contexte

[2] La demanderesse est citoyenne du Vietnam, elle est mariée et a deux enfants. Elle est vice-directrice et actionnaire à 50 % d'une société œuvrant dans la vente en gros de matériaux de construction. La demanderesse est également chef comptable et actionnaire à 30 % d'une deuxième société, œuvrant dans la construction et l'installation d'équipements de piscine.

[3] En février 2017, la demanderesse a présenté sa candidature pour une désignation provinciale dans le cadre du volet de la propriété totale du PCPIPE. L'*Accord de collaboration Canada – Île-du-Prince-Édouard sur l'immigration* [l'Accord Canada – Î.-P.-É.] établit le cadre du PCPIPE, bien que les règles propres aux différents volets aient été élaborées par la province.

[4] En novembre 2017, la demanderesse a visité l'Île-du-Prince-Édouard pendant une dizaine de jours dans le cadre d'un voyage exploratoire. Le 31 janvier 2018, elle a été désignée par la province dans le cadre du volet de la propriété totale du PCPIPE. En avril 2018, la demanderesse a soumis une demande de résidence permanente à l'IRCC sur la base de cette désignation de l'Î.-P.-É. Elle a inclus dans sa demande, parmi d'autres renseignements concernant ses projets d'immigration, un « résumé » d'une page décrivant son intention de s'installer à l'Î.-P.-É. pour

ouvrir un commerce de détail spécialisé dans la construction et l'entretien de piscines, de spas, de saunas et d'autres fournitures connexes. Les activités commerciales envisagées étaient comparables aux activités commerciales que la demanderesse exerçait au Vietnam.

[5] Le 15 janvier 2020, la demanderesse s'est rendue à une entrevue d'immigration avec l'agent à Hô Chi Minh-Ville. Au cours de l'entrevue, l'agent a demandé à plusieurs reprises à la demanderesse si elle avait un plan d'affaires, expliquant qu'un plan d'affaires était [TRADUCTION] « quelque chose que vous écrivez sur papier » et qui « comprend toutes les informations pertinentes – comme les fournisseurs, les coûts, les concurrents, la demande du marché, les stratégies de marketing – décrivant en détail comment une nouvelle entreprise va survivre et devenir rentable ».

[6] La demanderesse a mentionné à l'agent son résumé du plan d'affaires et, durant son entrevue, a fourni des détails supplémentaires sur l'entreprise proposée. Cependant, l'agent n'a pas accepté le résumé comme un plan d'affaires et n'a pas été satisfait des réponses de la demanderesse.

[7] Dans les notes saisies dans le système mondial de gestion des cas (les notes du SMGC), l'agent s'est dit préoccupé par le fait que le résumé est [TRADUCTION] « un document d'une page qui fournit peu d'informations objectives, et dont le format et le style exacts ont été observés dans un certain nombre de dossiers de candidats provinciaux dans ce bureau ». L'agent a également exprimé des inquiétudes quant à la manière dont la demanderesse a répondu aux

questions lors de l'entrevue, déclarant qu'elle a parfois ignoré les questions et donné des réponses qui semblaient sans rapport avec le sujet, répétées ou mémorisées.

[8] À la fin de l'entrevue, l'agent a informé la demanderesse que sa demande semblait correspondre à un modèle frauduleux de demandes pour le PCPIPE, selon lequel les requérants prétendaient avoir l'intention d'ouvrir une entreprise à l'Î.-P.-É., mais ne donnaient pas suite à ce projet après avoir reçu leur visa de résident permanent. La demanderesse a répondu qu'elle ne savait [TRADUCTION] « pas ce qu'il en [était] pour d'autres personnes », mais qu'elle avait l'intention d'ouvrir une entreprise et de résider à l'Î.-P.-É. avec sa famille.

[9] Après l'entrevue, l'agent a envoyé une lettre de refus préalable aux autorités d'immigration de l'Î.-P.-É. Dans cette lettre, l'agent déclarait : [TRADUCTION] « Dans l'ensemble, j'estime qu'il est peu probable que la demanderesse ait l'intention de donner suite à son projet d'ouvrir un commerce de détail, comme elle l'a déclaré, et je ne suis donc pas convaincu qu'elle a l'intention de résider à l'Î.-P.-É. Je trouve plus probable qu'elle cherche simplement à obtenir le statut de résident permanent au Canada pour la famille, afin qu'ils puissent bénéficier de certains privilèges, comme l'éducation de leurs enfants, etc. ». La province n'a pas répondu à la lettre.

III. La décision faisant l'objet du contrôle

[10] L'agent a refusé la demande dans une lettre datée du 1^{er} mai 2020 (la lettre de refus), estimant que la demanderesse n'avait pas satisfait aux exigences d'immigration du Canada dans le cadre du PCPIPE. L'agent a déterminé qu'il était peu probable que la demanderesse réside à

l'Î.-P.-É. si elle recevait un visa de résident permanent, ce qui serait contraire à l'alinéa 87(2)b du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 [le Règlement], qui exige l'intention de s'établir dans la province de désignation. L'agent a informé la demanderesse que les [TRADUCTION] « facteurs menant à cette détermination vous ont été exposés lors d'une entrevue tenue à Hô Chi Minh-Ville le 15 janvier 2020. Vos réponses à ces préoccupations ont été examinées dans leur intégralité, mais force est de conclure qu'elles ne font pas contrepoids aux facteurs qui pèsent contre vous. »

IV. Les questions en litige et la norme de contrôle

[11] La demanderesse avait initialement soulevé six questions dans son mémoire écrit, mais s'est limitée à trois lors de l'audience.

[12] Premièrement, elle a fait valoir que la décision ne répondait pas à la norme de la décision raisonnable à plusieurs égards, notamment par les conclusions relatives aux lacunes liées à (i) sa réactivité aux questions durant l'entrevue, (ii) son plan d'affaires, et (iii) sa légitimité face à la fraude liée au programme.

[13] Deuxièmement, la demanderesse a fait valoir qu'en concluant qu'elle n'avait pas l'intention de résider à l'Î.-P.-É., l'agent n'a pas raisonnablement tenu compte des exigences de l'Accord Canada – Î.-P.-É. et de la forte présomption qui est créée par celui-ci concernant la désignation des candidats par la province.

[14] Troisièmement, la demanderesse a fait valoir qu'une interprétation correcte de la loi exigeait que l'agent, en substituant la décision défavorable à celle de la province en raison de l'intention de résidence, obtienne l'accord d'un deuxième agent des visas (fédéral), ce qui n'a pas été fait.

[15] La norme de contrôle qui s'applique à la décision d'un agent des visas concernant une demande de résidence permanente dans le cadre d'un programme des candidats des provinces (PCP) est celle de la décision raisonnable. La récente décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov], qui établit un cadre révisé pour déterminer la norme de contrôle, ne justifie pas de s'écarter de la norme de la décision raisonnable suivie dans la jurisprudence antérieure : *Bano c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 568 au para 13.

[16] Une décision raisonnable « doit être 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). En règle générale, « la cour de révision doit être convaincue qu'elle souffre de lacunes graves à un point tel qu'on ne peut pas dire qu'elle satisfait aux exigences de justification, d'intelligibilité et de transparence » (Vavilov, au para 100). En outre, « il ne suffit pas que la décision soit justifiable. Dans les cas où des motifs s'imposent, le décideur doit également, au moyen de ceux-ci, justifier sa décision auprès des personnes auxquelles elle s'applique » (Vavilov, au para 86).

V. Analyse

A. *La décision de l'agent concernant l'absence d'intention de la demanderesse de résider à l'Î.-P.-É. était-elle raisonnable ?*

[17] L'agent a fondé sa décision quant à l'absence d'intention de la demanderesse de résider dans la province sur trois conclusions principales, comme il est indiqué plus haut. Je suis d'accord avec la demanderesse pour dire que chacune des trois conclusions était erronée. Premièrement, l'agent a estimé de manière déraisonnable que la demanderesse n'avait pas répondu aux questions posées. Deuxièmement, l'agent a conclu de manière déraisonnable que le plan d'affaires fourni par la demanderesse était incomplet. Troisièmement, l'agent a noté qu'il y avait un taux élevé de fraude dans le cadre du PCPIPE et a déclaré que la demande correspondait à ce modèle, mais il n'a pas fourni de justifications pour appuyer cette conclusion. J'aborderai successivement chacune de ces trois conclusions erronées.

i. La demanderesse a répondu aux questions qui lui ont été posées

[18] La conclusion de l'agent selon laquelle la demanderesse a perdu sa crédibilité après avoir fourni des réponses « répétées » et « mémorisées » n'est pas étayée par les notes du SMGC de l'agent, lesquelles font partie de la décision en cours de révision. Le fait que les notes du SMGC fassent partie d'une décision est bien établi dans la jurisprudence : *Hungbeke c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 955 au para 51 ; *Thechanamoorthy c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 690 au para 17.

[19] L'agent a fourni deux exemples de la « forte tendance » de la demanderesse à [TRADUCTION] « ne pas tenir compte des questions posées et à raconter des faits répétés ou mémorisés qui ne répondaient pas aux questions ». Voici le premier exemple dans les notes du SMGC :

[TRADUCTION]

[I]nterrogée sur le but d'un précédent voyage au Canada (plus précisément en Ontario et en Colombie-Britannique), la demanderesse a répondu comme suit : « J'ai visité plusieurs grandes villes, mais lorsque je suis retournée au [Vietnam], j'ai découvert, grâce à mon agent et à Internet, que je préférais l'Î.-P.-É. parce que l'environnement est très sain, que le coût des logements et de la vie est abordable par rapport à d'autres régions du Canada, et qu'il y a de bonnes écoles pour mes enfants ; c'est pourquoi j'ai choisi l'Î.-P.-É. comme destination. » L'impression générale était que la demanderesse s'appuyait fortement sur des déclarations mémorisées et qu'elle manquait de sincérité.

[20] Le deuxième exemple que donne l'agent au sujet de l'attitude de la demanderesse concerne sa réponse à la question de savoir combien de personnes à l'Î.-P.-É. possèdent une piscine. La demanderesse a répondu comme suit :

[TRADUCTION]

D'après ce que je sais, l'Î.-P.-É. est une petite province. La population en 2019 compte 116 000 personnes, soit environ 39 ménages [confirmer avec l'interprète que c'est bien ce qu'a dit la DP]. Je pense que 1 % d'entre eux ont des piscines, donc environ 390, des petites aux grandes piscines, des stations balnéaires aux propriétés privées. Nous envisageons de créer une entreprise spécialisée dans l'entretien des piscines. Donc le chiffre que je viens de donner, 390 piscines, peut être plus ou moins élevé. Nous prévoyons fournir des services aux familles qui ont déjà une piscine et en construire de nouvelles pour les familles qui le souhaitent. En ce qui concerne nos services de maintenance, nous voulons mettre en œuvre un nouveau processus de transformation du sel en chlore. [Ce] n'est pas trop cher, cela coûte environ 2 500 \$ et au Canada, le sel est moins cher que les autres produits chimiques, donc nous pensons que ce plan pourrait être possible. Cela permet un entretien peu coûteux et c'est plus sûr.

[21] L'agent a arrêté la demanderesse et lui a rappelé que la question portait sur

[TRADUCTION] « combien de personnes à l'Î.-P.-É. ont une piscine ». L'agent a ensuite critiqué la demanderesse en disant qu'elle avait répondu par [TRADUCTION] « une série de faits sans rapport entre eux qu'elle semblait réciter de mémoire ». L'agent a poursuivi en exigeant que la demanderesse [TRADUCTION] « répond[e] simplement aux questions telles qu'elles sont posées ».

La réponse de la demanderesse et l'échange qui s'ensuit sont consignés dans les notes du SMGC comme suit :

[TRADUCTION]

Comme je l'ai dit plus tôt, j'estime que 1 % de la population de l'Î.-P.-É. a une piscine. Le nombre de 390 piscines n'est pas non plus le nombre exact, c'est juste mon estimation. [...] Nous estimons qu'une famille compte quatre personnes, donc la population est égale à [39 000] ménages. [...] Qu'est-ce qui vous fait croire que 1 % des ménages de l'Î.-P.-É. ont une piscine ? D'où tenez-vous ces acquis ? Nous y avons voyagé pendant dix jours, et d'après ce que nous avons vu, les écoles ont une piscine, les parcs ont des piscines, et les familles avec enfants ont également des piscines privées. Donc, 1 % de 39 000 n'est qu'une estimation. Nous n'avons voyagé que dans Charlottetown, nous n'avons pas eu l'occasion de voyager plus loin donc nous n'avons pas le nombre exact. C'est juste une supposition.

[22] L'agent a répondu en suggérant que l'estimation de la demanderesse

[TRADUCTION] « semble très imprécise » et que [TRADUCTION] « si [la demanderesse] voul[ait] mettre en place ce type d'entreprise, [elle] ferait une étude de marché pour déterminer la taille du marché [qu'elle aurait] là-bas et si [son] entreprise pourrait survivre » à l'Î.-P.-É.

[23] Les notes du SMGC indiquent ensuite que la demanderesse a donné la réponse suivante :

[TRADUCTION]

Bien sûr, lorsque je me suis rendue là-bas pour préparer mon plan d'affaires, j'ai dû étudier le marché. Mon projet est de cibler les

vieilles piscines, d'essayer de les rénover, par exemple en utilisant des pierres pour les décorer et les rendre plus belles. Le chiffre que je vous ai donné est juste une référence basée sur les journaux. Il n'est pas précis à 100 %. J'essaierai également de rejoindre les personnes qui n'ont pas de piscine. Pour ceux qui ont déjà des piscines, nous allons essayer de nous concentrer sur le traitement de l'eau ; et pour l'instant les gens utilisent du chlore. Nous allons commercialiser une nouvelle machine qui crée du chlore, ce qui est plus sécuritaire.

[24] À ce moment-là, l'agent a arrêté une nouvelle fois la demanderesse et a laissé entendre qu'elle récitait à nouveau des informations mémorisées et des faits répétés sans rapport avec la question. L'agent a de nouveau demandé la demanderesse de répondre aux questions posées.

[25] Je trouve que la conclusion de l'agent selon laquelle la demanderesse a manifesté une forte tendance à ne pas tenir compte des questions est déraisonnable et non étayée par le dossier. Les échanges susmentionnés montrent que, plutôt que de fournir des informations « sans rapport » sur le nombre de piscines à l'Î.-P.-É., la demanderesse a fourni à la fois une estimation et une explication sur la façon dont elle est arrivée à cette estimation.

ii. La demanderesse a fourni et expliqué le plan pour son entreprise

[26] L'agent a reproché à la demanderesse de ne pas avoir fourni un plan d'affaires « adéquat », que l'agent a défini comme [TRADUCTION] « quelque chose que vous écrivez sur papier », et qui [TRADUCTION] « comprend toutes les informations pertinentes – comme les fournisseurs, les coûts, les concurrents, la demande du marché, les stratégies de marketing – décrivant en détail comment une nouvelle entreprise va survivre et devenir rentable ». L'agent a

estimé que le résumé d'une page de la demanderesse ne suffisait pas. L'agent a expliqué comme suit les problèmes liés au plan d'affaires dans la lettre de refus préalable adressée à la province :

[TRADUCTION]

[L]a demanderesse n'a pas été convaincante en expliquant comment l'entreprise proposée évoluerait sur le marché de l'Î.-P.-É. La demanderesse n'a pas été en mesure de produire un plan d'affaires écrit, et je note que le résumé figurant dans notre dossier est un document d'une page qui fournit peu d'informations objectives, et dont le format et le style sont identiques à ceux observés dans un certain nombre de dossiers de candidats provinciaux dans ce bureau. Interrogée sur l'absence de plan d'affaires sur papier, la demanderesse a répondu comme suit : « Comme c'est moi qui élabore le plan d'entreprise, je me souviens de tout, je n'ai pas besoin de l'écrire. » La demanderesse semble s'appuyer sur des hypothèses non prouvées pour établir ses plans et, globalement, je suis d'avis qu'elle ne s'est pas suffisamment préparée et qu'elle n'a pas une compréhension satisfaisante du marché qu'elle se propose de pénétrer. Dans l'ensemble, j'estime qu'il est peu probable que la demanderesse ait l'intention de donner suite à son projet d'ouvrir un commerce de détail, comme elle l'a déclaré, et je ne suis donc pas convaincu qu'elle a l'intention de résider à l'Î.-P.-É. »

[27] La conclusion de l'agent selon laquelle la demanderesse ne disposait pas d'un plan d'affaires « adéquat » pose trois problèmes : (i) la demanderesse a en fait fourni un plan d'affaires écrit, bien que bref, soit le résumé; (ii) elle a fourni d'autres détails sur le plan lors de l'entrevue, détails que l'agent a critiqués; et (iii) le ministre n'a pu indiquer aucune exigence établie et formelle relative à un plan d'affaires requis sous le régime du volet de la propriété totale.

[28] En ce qui concerne le premier point, le résumé est un document écrit d'une page qui fournit les principaux détails sur la future entreprise de l'Î.-P.-É., y compris l'étendue de ses

services, son emplacement, ses bureaux et entrepôts, son investissement en capital, ses besoins en personnel, ainsi que les pertes et profits prévus pour les trois premières années d'activité.

[29] En plus du résumé, la demanderesse a fourni à l'agent des réponses sur divers aspects de son entreprise au Vietnam (dans la même industrie) et sur ses plans pour le Canada, y compris une grande partie des informations que l'agent a critiquées dans ses notes comme étant absentes du plan, soit les coûts, la demande du marché et les stratégies de marketing. Elle a nommé des fournisseurs précis de ses matériaux avec lesquels elle faisait déjà affaire en Amérique du Nord et à l'étranger, et elle a nommé ses deux concurrents sur le marché de l'Î.-P.-É. sans aucune hésitation. Elle a également noté qu'ils facturaient des frais beaucoup plus élevés que ceux qu'elle proposait de facturer, et a indiqué leurs prix. L'agent n'a abordé aucun de ces détails dans sa décision, les ignorant de fait.

[30] Enfin, je note que le défendeur n'a pas été en mesure d'indiquer quoi que ce soit à l'appui des exigences de l'agent en matière de plan d'affaires, qui lui ont finalement permis de déterminer que la demanderesse n'avait pas l'intention d'établir son entreprise à l'Î.-P.-É. Il n'y avait tout simplement aucune preuve que les exigences du volet de la propriété totale, les lignes directrices générales du PCPIPE ou les règles ou formulaires fédéraux exigeaient la remise d'un type particulier de plan d'affaires.

[31] Ainsi, même si certains aspects de la connaissance du marché de l'Î.-P.-É. par la demanderesse étaient, selon ses propres mots, [TRADUCTION] « juste une supposition », le dossier

n'étaye pas la conclusion de l'agent selon laquelle la demanderesse n'avait pas de plan d'affaires.

iii. L'agent n'a pas indiqué d'indices précis de fraude

[32] Enfin, selon les notes du SMGC, vers la fin de l'entrevue, l'agent a dit à la demanderesse [TRADUCTION] « [j]e dois vous faire savoir que ce programme dans le cadre duquel vous avez présenté votre demande est connu pour la présence de nombreux cas de fraude. Les gens prétendent qu'ils ouvriront une entreprise à l'Î.-P.-É. afin d'obtenir un statut au [Canada], mais ne donnent pas suite à leurs plans. Votre demande semble correspondre à cette tendance et, à l'heure actuelle, je ne crois tout simplement pas que vous ayez l'intention d'établir cette entreprise ou que vous ayez l'intention de vivre en permanence à l'Î.-P.-É. »

[33] La demanderesse a répondu qu'elle ne savait [TRADUCTION] « pas ce qu'il en [était] pour d'autres personnes », mais que son intention était d'ouvrir une entreprise et de résider à l'Î.-P.-É. avec sa famille. L'agent a noté sa réponse comme suit :

[TRADUCTION]

J'ai ici des photos de mon entreprise au Vietnam et j'espère que lorsque je m'installerai à l'Î.-P.-É., ce sera la même chose. Je ne sais pas ce qu'il en est pour d'autres personnes, mais mon amie à l'Î.-P.-É. avait un restaurant là-bas et nous sommes toujours en contact. Les raisons pour lesquelles je veux habiter à l'Î.-P.-É. sont l'environnement sain, le coût des logements et de la vie abordable, et une bonne éducation. Je n'aurais aucune raison de quitter cet endroit. Quant à mes concurrents, ils ne sont pas trop nombreux, seulement deux, et si je déménageais dans un endroit plus grand, je n'aurais aucune chance. Et j'ai déjà 20 ans d'expérience dans ce domaine; il n'y a donc aucune raison de dire que ce plan est impossible. Les chiffres que je vous ai donnés ne sont que des estimations et j'aurai un plan d'affaires plus approprié. L'ancien

plan d'affaires que j'ai soumis avec la demande, je vais le faire remplacer par un plan plus adéquat.

[34] Le défendeur fait valoir que, bien que l'agent ait soulevé la [TRADUCTION] « tendance à la fraude » liée au PCPIPE, le dossier ne montre nulle part que l'agent se soit fondé sur cette tendance comme facteur pour refuser la demande de la demanderesse. Le défendeur soutient que le simple fait que l'agent ait mentionné la fraude ne signifie pas que celle-ci ait servi de facteur justifiant le refus.

[35] Je ne suis pas d'accord. L'agent laisse clairement entendre que la demande de la demanderesse s'inscrit dans la tendance à la fraude liée au PCPIPE, qui est l'un des facteurs menant directement à la conclusion qu'elle n'avait pas l'intention de résider à l'Î.-P.-É., selon la lettre de refus, où l'agent écrit à l'intention de la demanderesse que les [TRADUCTION] « facteurs menant à cette détermination vous ont été exposés lors de votre entrevue ». Bien que l'agent ait informé la demanderesse que sa demande correspondait à une « tendance » à la fraude, il n'a pas précisé en quoi elle correspondait à ce modèle ni quels aspects de ses plans étaient frauduleux.

[36] La décision de l'agent est déraisonnable, car, à la lumière de la preuve au dossier, elle ne répond pas aux critères de justification, de transparence et d'intelligibilité préconisés dans l'arrêt *Vavilov*.

[37] Les motifs doivent expliquer comment et pourquoi une décision a été prise et montrer aux parties que leurs arguments ont été pris en compte. Il ne suffit pas que la décision soit justifiable. Les motifs doivent plutôt exposer les raisons pour lesquelles la décision est justifiée. Les motifs

ne peuvent pas simplement reprendre le libellé de la loi, résumer les arguments et formuler une conclusion péremptoire. En fin de compte, la cour de révision doit comprendre le raisonnement qui justifie une décision. L'explication de l'agent concernant l'incapacité supposée de la demanderesse à répondre aux questions, à fournir un plan d'affaires « adéquat » ou à se distinguer d'un modèle de fraude non défini ne répond pas aux critères de l'arrêt *Vavilov*.

B. *La décision de l'agent était-elle raisonnable par rapport à la présomption de l'Accord Canada – Î.-P.-É. ?*

[38] La demanderesse soutient que l'agent a fait abstraction de l'objectif du PCPIPE et qu'il a omis de s'en remettre comme il se doit à la province de désignation, et ce, contrairement aux dispositions législatives applicables, à l'Accord Canada – Î.-P.-É. et à la jurisprudence. Plus précisément, la demanderesse soutient que l'agent n'a pas tenu compte des présomptions de l'Annexe A de l'Accord Canada – Î.-P.-É., qui stipule que le Canada considère le certificat de désignation délivré par l'Î.-P.-É. comme une indication (i) que le candidat contribuera au développement économique de la province, et (ii) que celle-ci a fait preuve d'une diligence raisonnable pour s'assurer que le demandeur a de bonnes chances de réussir son établissement économique à l'Î.-P.-É.

[39] La demanderesse cite l'affaire *Hassan c Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2019 CF 1096 [*Hassan*], dans laquelle le juge Fothergill a conclu que l'Accord Canada – Î.-P.-É. créait une forte présomption selon laquelle une désignation de la province à titre de candidat dans le cadre du PCP de l'Î.-P.-É. suggère que le demandeur a satisfait aux exigences du programme. Le juge Fothergill a noté dans l'affaire *Hassan* que dans l'affaire *Kikeshian*

c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2011 CF 658 au para 14, le guide opérationnel du ministère reconnaît que la désignation d'un candidat par une province crée une présomption selon laquelle le demandeur sera en mesure de s'établir économiquement au Canada, et que le libellé précis de l'Accord Canada – Î.-P.-É. se distingue du libellé que l'on retrouve dans les accords relatifs au PCP de certaines autres provinces.

[40] Le défendeur réplique que l'agent a refusé d'accorder le visa à la demanderesse non pas en fonction de la probabilité de son établissement économique au Canada (comme c'était le cas dans l'affaire *Hassan*), mais plutôt en raison d'un manque apparent d'intention de résidence.

Comme il est mentionné plus haut, l'agent a informé la province en écrivant

[TRADUCTION] « [d]ans l'ensemble, j'estime qu'il est peu probable que la demanderesse ait l'intention de donner suite à son projet d'ouvrir un commerce de détail, comme elle l'a déclaré, et je ne suis donc pas convaincu qu'elle a l'intention de résider à l'Î.-P.-É. ».

[41] Encore une fois, le défendeur ne m'a pas persuadé que le raisonnement de l'agent était raisonnable. Bien que je convienne que l'agent a ostensiblement reproché à la demanderesse l'absence de son intention de déménager à l'Î.-P.-É., cette préoccupation était entièrement fondée sur les faiblesses alléguées de son plan d'établissement économique au Canada. Ainsi, la préoccupation de l'agent concernant l'intention de la demanderesse de résider à l'Î.-P.-É. se superposait à la question de savoir si elle avait un plan d'affaires légitime qui pourrait aboutir à un établissement économique au Canada.

[42] L'intention est notoirement difficile à déterminer en raison de sa nature intrinsèquement subjective. L'évaluation de l'intention peut prendre en compte « les circonstances présentes et les plans futurs, au mieux de ce qui peut être confirmé selon les preuves et le contexte actuels » (*Dhaliwal c Canada*, 2016 CF 131 au para 31 ; voir également *Rabbani c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 257 au para 43). En l'espèce, pour reprendre les termes de l'arrêt *Vavilov*, l'agent a suivi un raisonnement tautologique et a commis des erreurs sur le plan rationnel pour expliquer la conclusion selon laquelle la demanderesse n'avait pas l'intention de s'établir à l'Î.-P.-É., en se fondant sur les prétendues lacunes de son plan d'affaires. J'ai déjà expliqué les trois raisons pour lesquelles cette conclusion quant au caractère lacunaire du plan était fondée sur des erreurs susceptibles de contrôle.

[43] Je suis d'accord avec la demanderesse pour dire que la faiblesse du raisonnement de l'agent est accentuée à la lumière de la décision *Hassan*. Dans cette affaire, l'agent n'a pas abordé la décision de l'Î.-P.-É. concernant la résidence ou l'intention, et l'a encore moins réfutée.

Le juge Fothergill s'est exprimé en ces termes :

[17] M. Hassan met l'accent sur le libellé impératif de l'article 3.9 de l'annexe A de l'Accord. Selon cette disposition, le Canada doit considérer le certificat de désignation délivré par l'Î.-P.-É. comme déterminant pour ce qui est de deux questions factuelles : a) le candidat contribuera au développement économique de la province; et b) celle-ci a fait preuve d'une diligence raisonnable pour s'assurer que le demandeur a la capacité et de bonnes chances de réussir son établissement économique à l'Î.-P.-É.

[18] Le texte précis contenu à l'article 3.9 peut être comparé au texte moins précis figurant aux accords en matière d'immigration conclus entre le Canada et d'autres provinces. Par exemple, l'article 4.9 de l'annexe A de l'Accord Canada – Saskatchewan sur l'immigration de 2005, précise que « [l]e Canada considère le certificat de désignation [...] comme une première preuve ». De même, l'article 4.11 de l'annexe A de l'Accord Canada – Ontario sur l'immigration réserve expressément aux agents des visas

fédéraux le droit d'exiger des documents supplémentaires du candidat désigné et de substituer son appréciation aux termes du paragraphe 87(3) du Règlement.

[...]

[22] Ni la lettre de rejet ni les notes consignées dans le SMGC ne mentionnent l'article 3.9 de l'annexe A de l'Accord. Ils ne renvoient pas non plus à l'accord du Canada de considérer un certificat de désignation délivré par l'Î.-P.-É. comme déterminant que M. Hassan contribuera au développement économique de la province. Ils ne reconnaissent pas non plus qu'aux termes de l'Accord, l'Î.-P.-É. est réputée avoir fait preuve de diligence raisonnable pour s'assurer que M. Hassan a la capacité et a de bonnes chances de réussir son établissement économique à l'Î.-P.-É.

[23] Je n'écarte pas la possibilité selon laquelle, dans des circonstances appropriées, les agents fédéraux peuvent être en mesure de réfuter la forte présomption créée par l'Accord et substituer leur propre appréciation d'une personne désignée par l'Î.-P.-É. Toutefois, en l'espèce, l'agent a omis de reconnaître le libellé impératif de l'article 3.9 de l'annexe A de l'Accord et d'effectuer l'analyse en conformité avec la norme prescrite.

[44] Ainsi, en substituant l'évaluation à celle d'une province de désignation, l'agent doit tenir compte des conditions convenues entre le Canada et cette province, et effectuer l'analyse en conséquence (*Hassan*, au para 2). Ce principe est également appuyé par le guide opérationnel du ministère, intitulé « OP 7-B Candidats des provinces », qui fournit les directives suivantes aux agents fédéraux concernant le refus des candidats des provinces :

7.8 Refus de la demande

Il y a trois bases sur lesquelles un candidat d'une province qui satisfait à toutes les conditions d'admissibilité prévues dans la loi peut se voir refuser un visa :

- l'agent a des raisons de croire que le demandeur n'a pas l'intention de vivre dans la province qui l'a désigné ;

- l'agent a des raisons de croire que le demandeur ne pourra vraisemblablement pas réussir son établissement économique au Canada ;
- l'agent a des raisons de croire que le demandeur participe ou a l'intention de participer à un projet d'investissement passif ou à un placement lié à l'immigration, comme défini aux paragraphes 87(5) et 87(9) du *Règlement*.

Dans chaque cas, l'agent doit disposer d'une preuve pour appuyer sa conviction et renverser les présomptions implicites à la désignation de la province. Chaque accord portant sur la désignation des candidats des provinces oblige l'agent d'immigration à consulter un agent de la province désignée concernant l'intention de refuser, et ce, avant que le refus ne soit prononcé.

[Non souligné dans l'original.]

[45] En l'espèce, les motifs sous-jacents de l'agent, examinés précédemment, indiquent que les justifications de l'agent quant au refus de la demande étaient erronées. Vient s'ajouter aux erreurs le fait que l'agent n'a aucunement mentionné l'Accord Canada – Î.-P.-É., contrairement à l'affaire *Hassan*.

[46] Je note que la présente affaire a été tranchée sous le régime d'un Accord Canada – Î.-P.-É. révisé, daté du 15 mars 2019, alors que l'affaire *Hassan* a été tranchée sous le régime de sa version antérieure (art 3.9 de l'Annexe A, mentionné plus haut). Le libellé de l'Annexe A de l'Accord Canada – Î.-P.-É. mis à jour, qui s'appliquait lorsque l'agent a rendu la décision, le 1^{er} mai 2020, continue de faire état du texte « précis » concernant la détermination de l'Î.-P.-É. dans la désignation d'une candidature, comme l'a souligné le juge Fothergill dans l'affaire *Hassan*. En outre, le libellé de la nouvelle disposition est encore plus précis. Voici la version précédente de l'accord, applicable à l'affaire *Hassan* :

3.9 Le Canada considère le certificat de désignation délivré par l'Île-du-Prince-Édouard comme une indication que le candidat contribuera au développement économique de la province, et que celle-ci a fait preuve d'une diligence raisonnable pour s'assurer que le demandeur a la capacité et de bonnes chances de réussir son établissement économique à l'Île-du-Prince-Édouard.

3.9 Canada will consider a Certificate of Nomination issued by Prince Edward Island as a determination that admission is of benefit to the economic development of Prince Edward Island and that Prince Edward Island has conducted due diligence to ensure that the applicant has the ability and is likely to become economically established in Prince Edward Island.

[47] La partie équivalente de la version de 2019 de l'Accord Canada – Î.-P.-É. (qui est toujours en vigueur) est libellée ainsi :

4.1. L'Île-du-Prince-Édouard a la responsabilité exclusive et non transférable d'évaluer et de désigner les candidats qui, à son avis :

4.1. Prince Edward Island has the sole and non-transferable responsibility to assess and nominate candidates who, in Prince Edward Island's determination:

4.1.1. contribueront au développement économique de l'Île-du-Prince-Édouard ;
et

4.1.1. Will be of benefit to the economic development of Prince Edward Island;
and

4.1.2. ont la capacité et l'intention de réussir leur établissement économique et de s'installer en permanence dans la province, sous réserve des clauses 4.3 à 4.9 de la présente annexe.

4.1.2. Have the ability and intention to economically establish and permanently settle in Prince Edward Island subject to sections 4.3 through 4.9.

4.2. Le Canada doit considérer la désignation faite par l'Île-du-Prince-Édouard comme la preuve que la province a exercé sa diligence raisonnable pour s'assurer que le demandeur apportera un avantage économique à

4.2. Canada shall consider Prince Edward Island's nomination as evidence that Prince Edward Island has carried out its due diligence determining that an applicant will be of economic benefit to Prince Edward Island and has

l'Île-du-Prince-Édouard et
remplit les critères du
Programme des candidats des
provinces.

[Je souligne.]

met the requirements of
Prince Edward Island's
Provincial Nominee Program.

[Emphasis added.]

[48] L'article 3.9 de la version précédente ne comportait pas le passage souligné du nouvel article 4.2 de l'Accord Canada – Î.-P.-É., qui inclut bien sûr l'intention de résider dans la province, comme stipulé dans l'ensemble de cet accord. En omettant de mentionner la forte présomption concernant la désignation faite par l'Î.-P.-É. stipulée dans les articles 4.1 et 4.2 de l'accord, et d'expliquer pourquoi la province a commis une erreur dans sa détermination de l'intention de la demanderesse – au moins pour un motif justifiable – l'agent a commis une erreur susceptible de contrôle.

C. *L'agent a-t-il commis une erreur en n'obtenant pas l'accord d'un deuxième agent avant de refuser la demande ?*

[49] Les avocats de la demanderesse ont concédé lors de la plaidoirie que, si je me prononçais en faveur de la demanderesse sur l'une ou l'autre ou les deux premières questions, je n'aurais pas à trancher la troisième question, vu son caractère subsidiaire indiqué dans les arguments présentés par écrit et de vive voix. Étant donné que c'est exactement ce que j'ai fait, je ne me prononcerai pas sur cet argument subsidiaire.

VI. Conclusion

[50] Pour tous les motifs susmentionnés, la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie.

JUGEMENT dans le dossier IMM-3675-20

LA COUR STATUE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie. L'affaire est renvoyée à un autre agent des visas pour un nouvel examen.
2. Les parties n'ont proposé aucune question à certifier, et l'affaire n'en soulève aucune.
3. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Alan S. Diner »

Juge

Traduction certifiée conforme
Semra Denise Omer

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3675-20

INTITULÉ : PHAM THI THU THUY c LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 13 MAI 2021

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE DINER

DATE DES MOTIFS : LE 2 JUIN 2021

COMPARUTIONS :

Roderick H. Rogers, c.r.
Sarah Walsh

POUR LA DEMANDERESSE

Sahand Farahanchi

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Stewart McKelvey
Avocats
Halifax (Nouvelle-Écosse)

POUR LA DEMANDERESSE

Procureur général du Canada
Halifax (Nouvelle-Écosse)

POUR LE DÉFENDEUR