

IMM-2231-10
2010 FC 1230

IMM-2231-10
2010 CF 1230

Wen Hu Zhou (*Applicant*)

Wen Hu Zhou (*demandeur*)

v.

c.

Canada (Minister of Citizenship and Immigration)
(*Respondent*)

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)
(*défendeur*)

INDEXED AS: ZHOU v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : ZHOU c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Zinn J.—Vancouver, November 24; Ottawa, December 7, 2010.

Cour fédérale, juge Zinn—Vancouver, 24 novembre; Ottawa, 7 décembre 2010.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent Residents — Judicial review of decision by visa officer refusing applicant's application for permanent resident visa as member of provincial nominee class — Applicant, Chinese national, selected as British Columbia provincial nominee — Visa officer requesting applicant submit various documents, including Schedule 4A, proving source of income, profitability of employers — Applicant unable to provide all documents requested — Visa officer thus unable to complete admissibility assessment — Issues whether use of Schedule 4A, request for additional documents reasonable, whether visa officer lacking jurisdiction to refuse application — Request for Schedule 4A, associated documents not unreasonable, not violating Immigration and Refugee Protection Act, s. 15(2) — Visa officer concerned that applicant's funds originating from criminality, organized criminality or misrepresentation — Information sought thus relevant, reasonably required — Given little information provided, not unreasonable for visa officer to be unable to determine legitimacy of applicant's funds — Visa officer not lacking jurisdiction — Applicant's reliance on *Chen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, *Belkacem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* misplaced — Act, s. 9(1) (pertaining to sole provincial responsibility) not applying herein — Application dismissed.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Contrôle judiciaire d'une décision par laquelle une agente des visas a rejeté la demande de visa de résident permanent à titre de candidat des provinces présentée par le demandeur — Le demandeur, un citoyen de la Chine, a été choisi par la Colombie-Britannique comme candidat de la province — L'agente des visas a demandé au demandeur de présenter divers documents, y compris l'annexe 4A, pour prouver la source de revenus et la rentabilité des employeurs — Le demandeur a été incapable de présenter tous les documents demandés — L'agente n'a donc pu effectuer une évaluation complète de son admissibilité — Les questions en litige étaient de savoir si le recours à l'annexe 4A ainsi que la demande de documents supplémentaires étaient raisonnables, et si l'agente n'avait pas compétence pour rejeter la demande — La demande de présentation d'une annexe 4A et des documents liés n'était pas déraisonnable et ne violait pas le paragraphe 15(2) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — L'agente des visas était préoccupée que les fonds du demandeur puissent provenir de la criminalité, de la criminalité organisée ou d'une fausse déclaration — Les renseignements demandés étaient donc pertinents et raisonnablement requis — Compte tenu du peu de renseignements présentés, il n'était pas déraisonnable pour l'agente des visas d'être incapable de conclure que les fonds du demandeur étaient de provenance légitime — L'agente des visas avait compétence — Le demandeur a invoqué à tort *Chen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, *Belkacem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* — Le paragraphe 9(1) de la Loi (portant sur la responsabilité provinciale exclusive) ne s'applique pas en l'espèce — Demande rejetée.*

This was a judicial review of a decision by a visa officer refusing the applicant's permanent resident visa application as a member of the provincial nominee class.

The applicant, a Chinese citizen, was selected as a provincial nominee after arranging employment in British Columbia. The visa officer requested that the applicant provide additional documentation proving the source of his income and the profitability of the companies where he had been employed. The requested documents included a completed Schedule 4A, a form normally required by provincial nominees immigrating under the business, entrepreneur or self-employed categories, even though the applicant was not immigrating under any of these categories. The applicant submitted Schedule 4A, but was unable to provide all of the documents requested by the visa officer. As a result, the visa officer could not complete a comprehensive and proper assessment of the applicant's admissibility.

The main issues were whether the visa officer's use of Schedule 4A and request for additional documents was reasonable, and whether the visa officer lacked jurisdiction to refuse the application in light of the applicant's acceptance as a provincial nominee and sections 11 and 16 of the *Immigration and Refugee Protection Act*.

Held, the application should be dismissed.

The visa officer's request that the applicant submit Schedule 4A and associated documents was not unreasonable and did not violate subsection 15(2) of the Act, which provides that examination of whether a foreign national complies with applicable selection criteria shall be conducted solely on the basis of documents delivered by the province. In this case, Schedule 4A was used independently of the requirements of the Provincial Nominee Program to determine whether or not the applicant was inadmissible pursuant to sections 34 to 42 of the Act. The visa officer's admissibility concerns were whether the applicant's funds were gained through criminality, organized criminality, or misrepresentation. At this stage of the inquiry, the visa officer was not required to specify which ground of inadmissibility was of concern. The information sought was relevant to any of the three mentioned grounds and that is sufficient to establish that it was reasonably required. While it may be unreasonable to request an employee such as the applicant to provide documents showing his previous employers' profitability, the officer considered and accepted the applicant's explanations in each case where he was unable to provide a document. Given the little information provided by the applicant, it was not

Il s'agissait d'un contrôle judiciaire d'une décision par laquelle une agente des visas a rejeté la demande de visa de résident permanent à titre de candidat de la province présentée par le demandeur.

Le demandeur, un citoyen chinois, avait été choisi à titre de candidat de la province après qu'il avait obtenu un emploi réservé en Colombie-Britannique. L'agente des visas avait demandé au demandeur de présenter des documents supplémentaires prouvant la source de son revenu et la rentabilité des sociétés où il avait été employé. Les documents que le demandeur devait présenter comprenaient, entre autres, une annexe 4A remplie, qui est un formulaire normalement demandé pour les candidats de la province qui immigreront dans les catégories des gens d'affaires, des entrepreneurs ou des travailleurs autonomes, et ce, malgré que M. Zhou n'immigrerait pas en fonction de ces catégories. Le demandeur a présenté l'annexe 4A, mais il a été incapable de présenter tous les documents demandés par l'agente des visas. L'agente des visas ne pouvait donc effectuer une évaluation complète et adéquate de l'admissibilité du demandeur.

Les questions principales étaient de savoir si le fait que l'agente des visas a eu recours à l'annexe 4A et a demandé de présenter des documents supplémentaires était raisonnable, et si l'agente avait compétence pour rejeter la demande, compte tenu du fait qu'il était un candidat de la province et eu égard aux articles 11 et 16 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Jugement : la demande doit être rejetée.

La demande de l'agente des visas que le demandeur présente une annexe 4A et les documents liés n'était pas déraisonnable et ne violait pas le paragraphe 15(2) de la Loi, qui prévoit que le contrôle de conformité de l'étranger aux critères de sélection qui lui sont applicables a pour seul objet de vérifier si, sur la base du document délivré par la province, l'étranger répond à ces critères de sélection. En l'espèce, l'annexe 4A a été utilisée indépendamment des exigences du Programme des candidats des provinces pour déterminer si le demandeur était interdit de territoire au sens des articles 34 à 42 de la Loi. Les préoccupations de l'agente quant à l'admissibilité portaient sur la question de savoir si le demandeur avait gagné ses fonds au moyen de la criminalité, de la criminalité organisée ou d'une fausse déclaration. À cette étape de l'enquête, l'agente ne devait pas préciser quels motifs d'interdictions de territoires étaient visés. Les renseignements demandés étaient pertinents quant à n'importe lequel des trois motifs mentionnés et cela est suffisant pour établir que les documents étaient raisonnablement requis. Bien qu'il puisse être déraisonnable de demander à un employé, comme le demandeur, de présenter des documents montrant la rentabilité de ses anciens employeurs, l'agente a tenu compte

unreasonable for the visa officer to be unable to conclude that the applicant's income and assets were derived from legal and legitimate sources.

The applicant's reliance on *Chen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* and *Belkacem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* in arguing that the visa officer lacked jurisdiction to refuse the application is misplaced. Those decisions involved paragraph 12(a) of the *Canada-Québec Accord Relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens*, which gives Quebec sole responsibility for the selection of foreign nationals who intend to reside in that province, thus resulting in the application of paragraph 9(1)(a) of the Act. Because British Columbia does not have sole responsibility to select foreign nationals, subsection 9(1) of the Act did not apply herein.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 9(3).
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 9(1), 11 (as am. by S.C. 2008, c. 28, s. 116), 15(2), 16, 34, 35, 36 (as am. *idem*, c. 3, s. 3), 37, 38, 39, 40, 41, 42, 72(1).

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

Canada-British Columbia Immigration Agreement, April 2010, s. 7.1(b), online: <<http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/agreements/bc/bc-2010.asp>>.
Canada-Québec Accord relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens, February 5, 1991, s. 12(a), online: <<http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/agreements/quebec/can-que.asp>>.

CASES CITED

DISTINGUISHED:

Chang v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2002 FCT 531; *Anfu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 395; *Chen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 41, 307 F.T.R. 314; *Belkacem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 375.

des explications que le demandeur avait présentées et les a acceptées, et ce, à chaque fois qu'il avait été incapable de présenter des documents. Compte tenu du peu de renseignements présentés par le demandeur, il n'était pas déraisonnable pour l'agente des visas d'être incapable de conclure que le revenu et les actifs du demandeur provenaient de sources légales et légitimes.

Le demandeur a invoqué à tort les décisions *Chen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* et *Belkacem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* pour prétendre que l'agente des visas n'avait pas compétence pour rejeter la demande. Ces décisions portaient sur l'alinéa 12a) de l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, qui prévoit que le Québec est seul responsable de la sélection des étrangers qui ont l'intention d'habiter dans cette province, ce qui déclenche donc l'application de l'alinéa 9(1)a) de la Loi. Comme la Colombie-Britannique n'est pas la responsable exclusive de la sélection des immigrants, le paragraphe 9(1) de la Loi ne s'applique pas en l'espèce.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 9(3).
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 9(1), 11 (mod. par L.C. 2008, ch. 28, art. 116), 15(2), 16, 34, 35, 36 (mod., *idem*, ch. 3, art. 3), 37, 38, 39, 40, 41, 42, 72(1).

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Accord Canada-Colombie-Britannique sur l'immigration, avril 2010, art. 7.1b), en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/cb/cb-2010.asp>>.
Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains, le 5 février 1991, art. 12a), en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/quebec/quebec-acc.asp>>.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Chang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2002 CFPI 531; *Anfu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 395; *Chen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 41; *Belkacem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 375.

CONSIDERED:

Biao v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2000] 2 F.C. 348, (1999), 177 F.T.R. 190, 5 Imm. L.R. (3d) 101 (T.D.), aff'd 2001 FCA 43, 278 N.R. 36; *Kaur v. Minister of Employment and Immigration et al.* (1995), 98 F.T.R. 91 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167, 318 N.R. 365.

APPLICATION for judicial review of a decision by a visa officer refusing the applicant's permanent resident visa application as a member of the provincial nominee class. Application dismissed.

APPEARANCES

Lawrence Wong for applicant.
Helen Park for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Lawrence Wong & Associates, Richmond, British Columbia, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by

[1] ZINN J.: Mr. Zhou, pursuant to subsection 72(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 [the Act], asks the Court to set aside a decision refusing his application for a permanent resident visa as a member of the provincial nominee class.

[2] For the reasons that follow, his application is dismissed.

Background

[3] Mr. Zhou is a Chinese citizen. He applied and was selected by British Columbia as a provincial nominee on May 6, 2009. He had arranged employment with Togi

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Biao c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2000] 2 C.F. 348 (1^{re} inst.), conf. par 2001 CAF 43; *Kaur c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et al.*, [1995] A.C.F. n° 756 (1^{re} inst.) (QL).

DÉCISION CITÉE :

Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2004 CAF 89.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle une agente des visas a rejeté la demande de visa de résident permanent à titre de candidat de la province présentée par le demandeur. Demande rejetée.

ONT COMPARU

Lawrence Wong pour le demandeur.
Helen Park pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Lawrence Wong & Associates, Richmond (Colombie-Britannique), pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendu par

[1] LE JUGE ZINN : M. Zhou, en application du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 [la Loi], demande à la Cour d'annuler une décision par laquelle sa demande de visa de résident permanent à titre de candidat de la province a été rejetée.

[2] Sa demande sera rejetée pour les motifs qui suivent.

Le contexte

[3] M. Zhou est un citoyen chinois. Il a présenté une demande et a été choisi par la Colombie-Britannique comme candidat de la province le 6 mai 2009. Il avait

Garments Ltd. and submitted his application for permanent residence to the Canadian Embassy in Beijing.

[4] By letter dated November 17, 2009, the visa officer processing the application requested that Mr. Zhou provide additional documentation proving the source of his income and the profitability of the companies where he had been employed. The officer provided a list of documents the applicant was to provide, which included a completed Schedule 4A, a form normally required to be completed by provincial nominees immigrating under the business, entrepreneur, or self-employed categories; however, Mr. Zhou was not immigrating under any of these categories.

[5] Mr. Zhou submitted Schedule 4A, but was unable to provide all of the documents requested by the officer. In her decision, the officer wrote that the applicant's failure to adequately account for his net worth made it impossible for her to complete a comprehensive and proper assessment of his admissibility. The basis for the decision reached is summarized in the following passages from the officer's letter, dated February 12, 2010:

In order for your application to succeed, you must satisfy me that you meet all of the requirements of IRPA and the regulations, including a determination that you are not a member of an inadmissible class of persons described in subsections 34-42. Your failure to adequately account for the origins of your net worth makes it impossible for me to complete a comprehensive and proper assessment of admissibility in your case.

Subsection 16(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* requires that a person who makes an application must answer truthfully all questions put to them for the purposes of the examination and must produce all relevant evidence and documents that the officer reasonably requires. You do not meet these requirements because you have not complied with my request for evidence to satisfy me that your personal net worth and income were derived from legal and legitimate sources.

...

Subsection 11(1) of the Act provides that a foreign national must, before entering Canada, apply to an officer for a visa or any other document required by the regulations. The visa or

un emploi réservé avec Togi Garments Ltd. et il a présenté sa demande de résidence permanente à l'Ambassade canadienne à Beijing.

[4] Dans une lettre datée du 17 novembre 2009, l'agente des visas qui examinait la demande a demandé à M. Zhou de présenter des documents supplémentaires prouvant la source de son revenu et la rentabilité des compagnies où il avait été employé. L'agente a fourni une liste de documents que le demandeur devait présenter, y compris une annexe 4A qu'il devait remplir, qui est un formulaire normalement demandé pour les candidats de la province qui immigreront dans les catégories des gens d'affaires, des entrepreneurs ou des travailleurs autonomes; cependant, M. Zhou n'immigrerait pas en fonction de ces catégories.

[5] M. Zhou a présenté l'annexe 4A, mais il a été incapable de présenter tous les documents demandés par l'agente. Dans sa décision, l'agente a écrit que le défaut du demandeur d'expliquer adéquatement son avoir net l'empêchait d'effectuer une évaluation complète et adéquate de son admissibilité. Le fondement de la décision est résumé dans les passages suivants de la lettre de l'agente, datée du 12 février 2010 :

[TRADUCTION] Pour que votre demande soit accueillie, vous devez me convaincre que vous satisfaites à toutes les exigences de la LIPR et du règlement, y compris que vous n'êtes pas un membre d'une catégorie de personnes non admissibles décrite aux articles 34 à 42. Votre omission d'avoir fait un compte rendu adéquat à l'égard de la provenance de votre avoir net personnel fait qu'il m'est impossible de compléter une évaluation détaillée et appropriée de votre admissibilité.

Le paragraphe 16(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prescrit que l'auteur d'une demande au titre de la Loi doit répondre véridiquement aux questions qui lui sont posées lors du contrôle, donner les renseignements et tous éléments de preuve pertinents et présenter les documents requis. Vous ne répondez pas à cette exigence parce que, malgré ma demande, vous n'avez pas fourni de preuve pour me convaincre que votre avoir net personnel et votre revenu provenaient de sources légales et légitimes.

[...]

Le paragraphe 11(1) de la Loi prévoit que l'étranger doit, préalablement à son entrée au Canada, demander à l'agent les visas et autres documents requis par règlement. Le visa ou le

document shall be issued if, following an examination, the officer is satisfied that the foreign national is not inadmissible and meets the requirements of this Act.

Based on the information that is available, I am not satisfied that you are not inadmissible and that you meet the requirements of the Act for the reasons explained above. I am therefore refusing your application.

[6] The relevant statutory provisions are reproduced in the Annex.

[7] The applicant challenges this decision on a number of grounds including the reasonableness of the request to submit additional documents, the sufficiency of the reasons provided, the jurisdiction of the officer to refuse his application in light of his acceptance as a provincial nominee, and the jurisdiction of the officer to refuse the visa based on sections 11 [as am. by S.C. 2008, c. 28, s. 116] and 16 of the Act.

[8] The respondent cited *Chang v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 531, at paragraph 7; and *Anfu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 395, at paragraphs 18 and 23, in support of its submission that this Court has consistently “held that a visa officer has both the right and the duty to require an applicant to produce documents which the officer believes are necessary for him or her to consider an application.”

[9] I agree with the applicant that care must be taken in relying on these decisions. First, they both involved visa applications under the investor category, unlike the application at hand. Second, and more importantly, both decisions refer and rely upon the 1999 decision of this Court in *Biao v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 2 F.C. 348 (T.D.), affd 2001 FCA 43, 212 F.T.R. 317, which in turn relied on a decision of Justice Rothstein, as he then was, in *Kaur v. Minister of Employment and Immigration et al.* (1995), 98 F.T.R. 91 (F.C.T.D.). These decisions considered the language of subsection 9(3) of the former *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 which, in relevant part, provided that “[e]very person shall ... produce such documentation as may be required by the visa officer for the purpose of

document est ensuite délivré si, après examen, l’agent est convaincu que l’étranger n’est pas interdit de territoire et se conforme à la Loi.

À la lumière de l’information qui est disponible et pour les motifs précédents, je ne suis pas convaincue que vous n’êtes pas interdit de territoire et que vous vous conformez aux exigences de la Loi. Je refuse donc votre demande.

[6] Les dispositions législatives pertinentes sont reproduites à l’annexe.

[7] Le demandeur conteste cette décision pour de nombreuses raisons, y compris le caractère raisonnable de la demande de présenter des documents supplémentaires, le caractère suffisant des motifs fournis, la compétence de l’agente de refuser sa demande, compte tenu du fait qu’il était un candidat de la province, et la compétence de l’agente de refuser le visa en application des articles 11 [mod. par L.C. 2008, ch. 28, art. 116] et 16 de la Loi.

[8] Le défendeur a cité les décisions *Chang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CFPI 531, au paragraphe 7; et *Anfu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CFPI 395, aux paragraphes 18 et 23, à l’appui de son observation selon laquelle la Cour « a statué que l’agent des visas a le droit et l’obligation d’exiger que le demandeur produise les pièces qui, selon lui, sont nécessaires à l’examen de la demande ».

[9] Je suis d’accord avec le demandeur qu’il faut être prudent lorsqu’on se fonde sur ces décisions. Premièrement, elles portaient toutes deux sur des demandes de visa dans la catégorie des investisseurs, contrairement à la demande en l’espèce. Deuxièmement, et de façon plus importante, les deux décisions se fondent sur la décision de 1999 de la Cour dans *Biao c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 2 C.F. 348 (1^{re} inst.), conf. par 2001 CAF 43, qui se fondait quant à elle sur la décision du juge Rothstein, alors juge de la Cour fédérale, dans *Kaur c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration et al.*, [1995] A.C.F. n° 756 (1^{re} inst.) (QL). Ces décisions tenaient compte du libellé du paragraphe 9(3) de l’ancienne *Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, qui, dans sa

establishing that his admission would not be contrary to this Act or the regulations.” Subsection 16(1) of the current Act provides, in relevant part, that an applicant must produce “all relevant evidence and documents that the officer reasonably requires” (emphasis added). Accordingly, it is no longer the case that an officer has unfettered discretion in demanding documents from an applicant; the request is subject to review if there is an allegation that the decision was based on the failure to provide documents requested where they were not reasonably required.

[10] Notwithstanding the addition of a reasonableness test, I reject the applicant’s submission that the officer’s request that the applicant submit Schedule 4A and the associated documents was unreasonable. The request for further documentation related to concerns surrounding admissibility and, contrary to the applicant’s submission, did not violate subsection 15(2) of the Act, which provides that examination of whether a foreign national complies with applicable selection criteria shall be conducted solely on the basis of documents delivered by the province. Although Schedule 4A is normally used for applicants in the business, entrepreneur, or self-employed class, in this case Schedule 4A was being used as a means to provide information and documents to the officer in order that she could determine whether or not the applicant was inadmissible pursuant to sections 34 to 42 [s. 36 (as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 3)] of the Act, independently of the requirements of the Provincial Nominee Program. The applicant’s objection amounts to a focus on form over substance.

[11] The applicant says that the refusal of his application appears to be based on an alleged inadequacy in his explanation as to the origins of funds, but that the origin of funds is neither a selection criteria nor an inadmissibility factor. The applicant says that the negative decision must have been based on inadmissibility considerations but the officer made no specific finding that the applicant was inadmissible; rather the officer stated

partie pertinente, prévoyait que « [t]oute personne doit [...] produire toutes les pièces qu’exige celui-ci pour établir que son admission ne contreviendrait pas à la présente loi ni à ses règlements. » Le paragraphe 16(1) de la Loi actuelle prévoit, dans sa partie pertinente, qu’un demandeur doit produire « tous éléments de preuve pertinents et présenter les documents requis » (non souligné dans l’original). Par conséquent, il n’est plus vrai qu’un agent a un pouvoir discrétionnaire absolu pour demander des documents à un demandeur; la demande est susceptible de contrôle s’il peut être allégué que la décision a été fondée sur le défaut de présenter les documents requis, alors qu’ils n’étaient pas raisonnablement requis.

[10] Peu importe l’ajout du critère de la raisonabilité, je rejette l’observation du demandeur selon laquelle la demande de l’agent que le demandeur présente une annexe 4A et les documents liés était déraisonnable. La demande de documents supplémentaires était liée à des préoccupations au sujet de l’admissibilité du demandeur et, contrairement à ce qu’il soutient, ne violait pas le paragraphe 15(2) de la Loi, qui prévoit que le contrôle de conformité de l’étranger aux critères de sélection qui lui sont applicables a pour seul objet de vérifier si, sur la base du document délivré par la province, l’étranger répond à ces critères de sélection. Bien que l’annexe 4A soit normalement utilisée pour des demandeurs dans les catégories des gens d’affaires, des entrepreneurs ou des travailleurs autonomes, en l’espèce, l’annexe 4A a été utilisée afin de fournir des renseignements et des documents à l’agent afin qu’elle puisse déterminer si le demandeur était interdit de territoire au sens des articles 34 à 42 [art. 36 (mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 3)] de la Loi, indépendamment des exigences du Programme des candidats des provinces. Par cette objection, le demandeur s’attache à la forme plutôt qu’au fond.

[11] Le demandeur soutient que le rejet de sa demande semble être fondé sur le caractère prétendument inadéquat de son explication quant à l’origine des fonds, mais que l’origine des fonds n’est ni un critère de sélection, ni un facteur d’interdiction de territoire. Le demandeur soutient que la décision défavorable devait être fondée sur des questions d’interdiction de territoire, mais que l’agent n’a tiré aucune conclusion précise à savoir si le

that an admissibility determination is not possible because of the lack of information.

[12] The applicant says that because the officer did not find him inadmissible, the refusal decision must be set aside because the officer lacked the jurisdiction to refuse the application. He relies of the *obiter* comments of Justice Kelen in *Chen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 41, 307 F.T.R. 314, where he stated, at paragraph 18, that:

Paragraph 9(1)(a) of the Act provides that the applicant shall be granted permanent resident status because he met the Québec selection criteria as an investor immigration unless found inadmissible. The visa officer did not find the applicant inadmissible; rather, the visa officer said he could not be “satisfied that the applicant is not inadmissible”. This is not a finding that the applicant is inadmissible. If the visa officer concluded that Mr. Chen was not truthfully answering questions about his source of funds as required under section 16 of the Act, the visa officer could have found Mr. Chen inadmissible under sections 40 or 41 of the Act. He did not do so, and did not have the jurisdiction to deny a permanent resident visa to Mr. Chen under paragraph 9(1)(a) of the Act.

[13] The applicant’s reliance on *Chen* and on *Belkacem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 375, as to the jurisdiction of the officer to refuse a visa application absent a finding of inadmissibility is misplaced. Both *Chen* and *Belkacem* involved decisions made by the Province of Quebec under the *Canada-Québec Accord relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens* [February 5, 1991]. Paragraph 12(a) of that Accord provides that “Québec has sole responsibility for the selection of immigrants destined to that province and Canada has sole responsibility for the admission of immigrants to that province.” Because Quebec has sole responsibility for the selection of foreign nationals who intend to reside in that province, paragraph 9(1)(a) of the Act applies. It was that provision that was relied on by the Court in both cases as suggesting that the officer had no jurisdiction to deny a visa absent a finding of inadmissibility.

demandeur était interdit de territoire; l’agente a plutôt déclaré qu’il lui était impossible de rendre une décision au sujet de l’admissibilité en raison du manque de renseignements.

[12] Le demandeur soutient que, comme l’agente n’a pas conclu qu’il était interdit de territoire, la décision négative doit être annulée, parce que l’agente n’avait pas compétence pour rejeter sa demande. Il se fonde sur les remarques incidentes du juge Kelen dans la décision *Chen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CF 41, où il a déclaré, au paragraphe 18 :

L’alinéa 9(1)a) de la Loi prévoit qu’un demandeur obtiendra le statut de résident permanent s’il satisfait aux exigences de sélection du Québec à titre d’investisseur et qu’il n’est pas interdit de territoire. L’agent des visas n’a pas conclu que le demandeur était interdit de territoire; en fait, l’agent des visas a déclaré qu’il ne pouvait pas [TRADUCTION] « être convaincu que le demandeur n’est pas interdit de territoire ». Il ne s’agit pas d’une conclusion selon laquelle le demandeur est interdit de territoire. Si l’agent des visas avait conclu que M. Chen ne répondait pas véritablement aux questions au sujet de la source de ses fonds, comme l’exige l’article 16 de la Loi, il aurait pu conclure que M. Chen était interdit de territoire en vertu des articles 40 ou 41 de la Loi. Il ne l’a pas fait et, compte tenu de l’alinéa 9(1)a) de la Loi, il n’avait pas la compétence pour refuser le visa de résident permanent à M. Chen.

[13] Le demandeur se fonde avec erreur sur les décisions *Chen* et *Belkacem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2008 CF 375, quant à la question de la compétence de l’agente de rejeter la demande de visa sans tirer de conclusion au sujet de l’interdiction de territoire. Les décisions *Chen* et *Belkacem* portaient sur des décisions rendues par la province de Québec en vertu de l’*Accord Canada-Québec relatif à l’immigration et à l’admission temporaire des aubains* [5 février 1991]. L’alinéa 12a) de cet Accord prévoit que « [l]e Québec est seul responsable de la sélection des immigrants à destination de cette province et le Canada est seul responsable de l’admission des immigrants dans cette province. » Comme le Québec est seul responsable de la sélection des étrangers qui ont l’intention d’habiter dans cette province, l’alinéa 9(1)a) de la Loi s’applique. C’est sur cette disposition que la Cour s’est fondée dans les deux décisions pour laisser entendre

[14] The agreement with British Columbia under which Mr. Zhou was nominated does not give sole responsibility to British Columbia for selection of foreign nationals for immigration. Paragraph 7.1(b) of the *Canada-British Columbia Immigration Agreement*, 2010, provides that “Canada will have responsibility for ... establishing selection criteria and selecting foreign nationals, taking into account the role of British Columbia in nominating Provincial Nominees”. Because the province does not have sole responsibility to select foreign nationals, subsection 9(1) of the Act does not apply. Subsection 9(1) provides that:

Sole provincial responsibility — permanent residents

9. (1) Where a province has, under a federal-provincial agreement, sole responsibility for the selection of a foreign national who intends to reside in that province as a permanent resident, the following provisions apply to that foreign national ... [Emphasis added.]

[15] The last issue raised by the applicant is whether the additional documents the officer sought were “documents that the officer reasonably requires” within the meaning of subsection 16(1) of the Act.

[16] To assess whether documents are reasonably required by an officer, one must understand why they are being requested. The applicant asserts that the officer never stated which ground of inadmissibility in sections 34 to 42 of the Act was of concern and therefore the reasonableness of the request cannot be determined.

[17] What the officer did clearly state to the applicant in the fairness letter was that she was seeking evidence to satisfy her that the applicant’s “personal net worth and income were derived from legal and legitimate sources”. It is evident that the officer’s concerns related to the source of the applicant’s funds and that her admissibility concerns related to one or more of criminality, organized criminality, or misrepresentation. On these facts, I do not

que l’agent n’avait pas compétence pour rejeter un visa s’il n’y avait pas de conclusion d’interdiction de territoire.

[14] L’entente avec la Colombie-Britannique en vertu de laquelle M. Zhou a été nommé ne donne pas la responsabilité unique à la Colombie-Britannique de la sélection des immigrants à destination de cette province. L’alinéa 7.1(b) de l’*Accord Canada-Colombie-Britannique sur l’immigration*, 2010 prévoit que « le Canada a la responsabilité [...] d’établir les critères de sélection et sélectionner les étrangers, en tenant compte du rôle de la Colombie-Britannique dans la désignation de candidats de la province ». Comme la province n’est pas seule responsable de la sélection des immigrants, le paragraphe 9(1) de la Loi ne s’applique pas. Le paragraphe 9(1) prévoit que :

9. (1) Lorsqu’une province a, sous le régime d’un accord, la responsabilité exclusive de sélection de l’étranger qui cherche à s’y établir comme résident permanent, les règles suivantes s’appliquent à celui-ci [...] [Non souligné dans l’original.]

Responsabilité provinciale exclusive : résidents permanents

[15] La dernière question soulevée par le demandeur est celle de savoir si les documents supplémentaires que l’agente a demandés étaient des « documents requis » au sens du paragraphe 16(1) de la Loi.

[16] Pour déterminer quels documents sont raisonnablement requis par un agent, il faut comprendre pourquoi les documents sont demandés. Le demandeur soutient que l’agente n’a jamais établi quels motifs d’interdiction de territoire des articles 34 à 42 de la Loi étaient visés et, par conséquent, on ne peut pas conclure si la demande était raisonnable.

[17] Ce que l’agente a clairement expliqué au demandeur dans la lettre relative à l’équité, c’est qu’elle demandait des preuves la convainquant que les [TRADUCTION] « avoirs nets personnels et le revenu [du demandeur] provenaient de sources légales et légitimes ». Il est clair que les préoccupations de l’agente portaient sur la source des fonds du demandeur et que ses préoccupations quant à l’interdiction de territoire

accept that the officer at this stage of her inquiry was required to specify which particular ground of inadmissibility was of concern. The information sought was clearly relevant to any of the three mentioned grounds and that is sufficient to establish that it was reasonably required.

[18] I agree with the applicant that asking the applicant to provide documents from previous employers showing the employers' profitability may be an unreasonable request given that the applicant was a mere employee and not a shareholder or director of those businesses. However, the applicant provided an explanation in each case where he was unable to provide a document and the officer appears to have considered and accepted those explanations. The officer writes:

I have taken into account your explanation that some of the documents are no longer available due to the passage of time and to the fact that the companies operating from 1994 to 2000 have closed down, yet the complete absence of any third party, reliable financial evidence of the origins of your income during those years remains a concern. Furthermore, you have not provided satisfactory evidence of the regular accumulation of your personal savings as required.

In any event, the denial of the visa was not based on the refusal or inability to provide this information.

[19] The officer was concerned about the origin of the income from that period because the applicant asserted that in 2000 he established a company with a total personal investment of RMB 400 000 [renminbi]. This company's assets have increased significantly and his share is now valued at more than RMB 2 000 000.

[20] The applicant stated that he earned approximately RMB 700 000 between 1994 and 1999 from his employment with Gaoyou Nanjiao Materials Supplying and Marketing Company and RMB 650 000 between 1998 and 2000 from his employment with Gaoyou Tianyu Packaging Factory.

portaient sur la criminalité, la criminalité organisée ou sur la fausse déclaration. Compte tenu de ces faits, je ne suis pas d'avis que l'agente, à cette étape de son enquête, devait préciser quels motifs d'interdiction de territoire étaient visés. Les renseignements demandés étaient tout à fait pertinents quant à n'importe lequel des trois motifs mentionnés et cela est suffisant pour établir que les documents étaient raisonnablement requis.

[18] Je conviens avec le demandeur que le fait de lui demander de présenter des documents de ses employeurs précédents montrant la rentabilité de l'employeur pouvait être une demande déraisonnable, compte tenu du fait que le demandeur n'avait été qu'un employé et non un actionnaire ou un directeur de ces entreprises. Cependant, le demandeur a présenté une explication à chaque fois qu'il a été incapable de présenter des documents et l'agente semble avoir tenu compte de ces explications et les avoir acceptées. L'agente a écrit :

[TRADUCTION] J'ai tenu compte de vos explications selon lesquelles certains des documents ne sont plus disponibles en raison du temps qui s'est écoulé et du fait que les compagnies qui ont fait affaire de 1994 à 2000 sont maintenant fermées, par contre l'absence totale d'une preuve financière fiable d'une tierce partie au sujet de l'origine de votre revenu pendant ces années reste préoccupante. De plus, vous n'avez pas présenté de preuve satisfaisante au sujet de l'accumulation régulière de votre épargne personnelle comme je vous l'ai demandé.

De toute façon, le rejet du visa n'était pas fondé sur le refus ou l'incapacité de présenter ces renseignements.

[19] L'agente était préoccupée par la source du revenu pendant cette période, parce que le demandeur avait soutenu qu'en 2000, il avait établi une compagnie dans laquelle il avait investi personnellement 400 000 RMB [renminbi]. Les actifs de cette compagnie ont grandement augmenté et sa part vaut maintenant plus de 2 000 000 RMB.

[20] Le demandeur soutient qu'il a gagné environ 700 000 RMB entre 1994 et 1999 par son emploi chez Gaoyou Nanjiao Materials Supplying and Marketing Company et 650 000 RMB entre 1998 et 2000 par son emploi chez Gaoyou Tianyu Packaging Factory.

[21] The applicant was asked to provide documents showing the accumulation of his personal savings from 1978 to the present. In response he wrote:

Because I was used to consume in cash on most occasions, I only have a few current accounts. Furthermore, the computer system of local bank in Gaoyou City, P.R. China is keeping updating, so the transaction record of the past cannot be inquired. Therefore, I can only provide the history record of the following three current accounts. [sic]

None of the information presented pre-dates 2009.

[22] The applicant submits that the officer acted unreasonably in failing to consider the evidence presented and the explanations offered when the documents requested were not available. In my view, the applicant's disagreement is with the assessment of the weight the officer gave to the information that he did provide. The applicant was effectively asking the officer to accept his word that he had earned and saved the necessary funds from his employment in the years preceding the incorporation of his business in order to invest in his business, without offering any objective support for that assertion. Given the little information the applicant was able to provide to the officer, the decision that the officer reached, that she was unable to satisfy herself that his income and assets were derived from legal and legitimate sources, cannot be said to be unreasonable.

[23] For these reasons the application must be dismissed.

[24] The applicant proposes three questions for certification. The respondent opposes certification of any of them.

[25] The first two questions proposed are:

1. Does a visa officer have jurisdiction to refuse an accepted provincial nominee under paragraph 9(1)(a) of

[21] On a demandé au demandeur de présenter des documents montrant l'accumulation de son épargne personnelle de 1978 jusqu'à ce jour. En réponse, il a écrit :

[TRADUCTION] Comme j'étais payé en argent comptant la plupart du temps, j'ai peu de comptes à jour. De plus, le système informatique de la banque locale à Gaoyou City, dans la République populaire de Chine, est en constante mise à jour, il est donc impossible d'obtenir des dossiers de transactions passées. Par conséquent, je peux seulement présenter un dossier pour les trois comptes actuels suivants.

Aucun des renseignements présentés n'est antérieur à 2009.

[22] Le demandeur soutient que l'agente a agi de façon déraisonnable en ne tenant pas compte de la preuve qu'il a présentée et des explications qu'il a offertes lorsque les documents demandés n'étaient pas disponibles. À mon avis, le demandeur conteste l'évaluation du poids que l'agente a accordée aux renseignements qu'il a présentés. Le demandeur souhaitait réellement que l'agente accepte sa parole au sujet du fait qu'il avait gagné et économisé les fonds nécessaires lors de ses emplois dans les années précédant l'incorporation de son entreprise, afin d'investir dans son entreprise, sans offrir de preuve objective pour cette affirmation. Compte tenu du peu de renseignements que le demandeur a pu présenter à l'agente, la décision que l'agente a tirée, au sujet du fait qu'elle était incapable d'être convaincue que son revenu et ses actifs provenaient de sources légales et légitimes, ne peut pas être qualifié de déraisonnable.

[23] Pour ces motifs, la demande doit être rejetée.

[24] Le demandeur propose trois questions pour la certification. Le défendeur s'oppose à toute certification de ces questions.

[25] Les deux premières questions proposées sont les suivantes :

1. Un agent des visas a-t-il compétence pour rejeter un candidat de la province, au sens de l'alinéa 9(1)a) de la

the *Immigration and Refugee Protection Act* in the absence of an admissibility finding?

2. Does paragraph 9(1)(a) create an exception to the power of a visa officer to refuse an accepted provincial nominee under subsections 11(1) and 16(1) of *Immigration and Refugee Protection Act*?

[26] Having found that subsection 9(1) of the Act does not apply to the facts of this case because British Columbia does not have sole authority to select immigrants, the questions posed would not be dispositive of an appeal.

[27] The third question proposed is:

3. Is it reasonable for a visa officer to require a skilled worker or non-business category applicant to obtain from his former employer business documents such as financial statements and tax statements to prove the profitability of the employer's company in relation to the applicant's source of funds?

[28] The response to the proposed question would only be dispositive of an appeal in this case if the officer had refused the visa because the applicant had failed to provide the information referenced in the question. In this case, the officer's decision was not based on the failure to provide that information but the lack of other information showing the applicant's accumulation of wealth; the question would thus not be dispositive of an appeal.

[29] As the questions would not be dispositive of an appeal, they are not proper questions to certify: *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that this application is dismissed and no question is certified.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, en l'absence d'une conclusion au sujet de l'admissibilité?

2. L'alinéa 9(1)a crée-t-il une exception au pouvoir de l'agent des visas de rejeter un candidat de la province en application des paragraphes 11(1) et 16(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*?

[26] Comme j'ai conclu que le paragraphe 9(1) de la Loi ne s'applique pas aux faits en l'espèce, parce que la Colombie-Britannique n'est pas seule responsable de la sélection des immigrants, les questions posées ne seraient pas déterminantes dans un appel.

[27] La troisième question proposée est la suivante :

3. Est-il raisonnable qu'un agent des visas demande à un demandeur dans la catégorie des travailleurs qualifiés ou dans une catégorie non reliée aux entreprises d'obtenir auprès de son employeur des documents sur l'entreprise tels que des états financiers et des relevés d'impôt pour prouver la rentabilité de la compagnie de l'employeur en lien avec la source de financement du demandeur?

[28] La réponse à la question proposée ne serait déterminante dans un appel que si l'agent a rejeté le visa parce que le demandeur n'a pas présenté les renseignements mentionnés dans la question. En l'espèce, la décision de l'agente n'était pas fondée sur le défaut de présenter ces renseignements, mais sur le manque d'autres renseignements montrant l'accumulation de la richesse du demandeur; la question ne serait donc pas déterminante dans un appel.

[29] Comme les questions ne seraient pas déterminantes dans un appel, il n'est pas approprié de les certifier : *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 89.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE que la demande soit rejetée et qu'aucune question ne soit certifiée.

ANNEX

ANNEXE

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 7

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

Sole provincial responsibility — permanent residents

9. (1) Where a province has, under a federal-provincial agreement, sole responsibility for the selection of a foreign national who intends to reside in that province as a permanent resident, the following provisions apply to that foreign national, unless the agreement provides otherwise:

(a) the foreign national, unless inadmissible under this Act, shall be granted permanent resident status if the foreign national meets the province's selection criteria;

...

Application before entering Canada

11. (1) A foreign national must, before entering Canada, apply to an officer for a visa or for any other document required by the regulations. The visa or document may be issued if, following an examination, the officer is satisfied that the foreign national is not inadmissible and meets the requirements of this Act.

...

Obligation — answer truthfully

16. (1) A person who makes an application must answer truthfully all questions put to them for the purpose of the examination and must produce a visa and all relevant evidence and documents that the officer reasonably requires.

9. (1) Lorsqu'une province a, sous le régime d'un accord, la responsabilité exclusive de sélection de l'étranger qui cherche à s'y établir comme résident permanent, les règles suivantes s'appliquent à celui-ci sauf stipulation contraire de l'accord :

a) le statut de résident permanent est octroyé à l'étranger qui répond aux critères de sélection de la province et n'est pas interdit de territoire;

[...]

11. (1) L'étranger doit, préalablement à son entrée au Canada, demander à l'agent les visa et autres documents requis par règlement. L'agent peut les délivrer sur preuve, à la suite d'un contrôle, que l'étranger n'est pas interdit de territoire et se conforme à la présente loi.

[...]

16. (1) L'auteur d'une demande au titre de la présente loi doit répondre véridiquement aux questions qui lui sont posées lors du contrôle, donner les renseignements et tous éléments de preuve pertinents et présenter les visa et documents requis.

Responsabilité provinciale exclusive : résidents permanents

Visa et documents

Obligation du demandeur