

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20150508

Dossier : IMM-4199-13

Référence : 2015 CF 593

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 8 mai 2015

En présence de monsieur le juge Boswell

ENTRE :

MAXIM KOZEL

demandeur

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Nature de l'affaire et contexte

[1] M. Kozel [le demandeur], un citoyen russe, a initialement présenté une demande de visa de résident permanent au titre de la catégorie des entrepreneurs à la fin de l'année 2006. Sa demande a été dûment complétée le 15 septembre 2008. Quoiqu'une décision favorable relative à

la sélection ait été enregistrée dans le Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration le 26 novembre 2008, l'étape suivante a nécessité plusieurs années.

[2] Le 16 août 2012, un agent des visas [l'agent] de l'ambassade canadienne à Moscou a envoyé une lettre au demandeur lui expliquant que sa demande ne pouvait être approuvée que s'il satisfaisait à toutes les exigences et qu'il n'était pas interdit de territoire au Canada. L'agent indiquait au demandeur : [TRADUCTION] « [c]omme vous n'avez pas adéquatement expliqué d'où vient la valeur nette de votre patrimoine, il m'est impossible d'évaluer correctement et complètement l'admissibilité de votre dossier ». L'agent a prié le demandeur de fournir certains renseignements concernant tous les transferts électroniques de fonds [TEF] ordonnés par lui, ses sociétés ou les membres de sa famille, et d'expliquer comment il avait acquis les fonds nécessaires à la création de l'une de ses sociétés en 1991.

[3] La réponse du demandeur a été reçue le 29 octobre 2012, mais l'agent craignait qu'il ne se soit pas montré honnête. Dans une autre lettre datée du 27 mars 2013, l'agent a déclaré que le demandeur n'avait pas divulgué de nombreux TEF que ses sociétés avaient effectués ou dont elles avaient tiré profit. L'agent se demandait par ailleurs comment l'une des entreprises du demandeur, dont le capital initial n'était que de 10 000 roubles (166 \$ US) en 1991, avait pu rapporter assez d'argent en 1995 pour qu'il puisse acheter un appartement d'une valeur de 24 175 012 roubles (5 412 \$ US). Il s'interrogeait également sur la manière dont la valeur d'un immeuble acheté 30 000 \$ US par le demandeur en mars 1999 avait pu, même après des rénovations, arriver à une valeur de 1 400 000 \$ US en novembre 2002. L'agent a donc permis à nouveau au demandeur de dissiper ces préoccupations, ce que ce dernier a fait dans une lettre du

22 avril 2013. L'agent a cependant refusé la demande de visa de résident permanent du demandeur dans une lettre datée du 31 mai 2013.

[4] Le 20 juin 2013, le demandeur a sollicité le contrôle judiciaire de la décision de l'agent en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la Loi]. Il demande à présent à la Cour d'infirmer la décision de l'agent et de renvoyer l'affaire à un autre agent des visas pour nouvel examen.

II. Analyse

A. *Article 87.5*

[5] La question déterminante à l'égard de l'affaire dont la Cour est saisie est de savoir si l'article 87.5 de la Loi a rendu théorique la demande de contrôle judiciaire. Cette disposition est entrée en vigueur l'année dernière, le 19 juin 2014, et a modifié la Loi en mettant fin à toute demande de visa de résident permanent faite au titre de la catégorie réglementaire des investisseurs ou de celle des entrepreneurs si, au 11 février 2014, un agent n'a pas statué quant à la conformité de la demande aux critères de sélection et autres exigences applicables à la catégorie en cause.

[6] L'article 87.5 prévoit notamment :

87.5 (1) Il est mis fin à toute demande de visa de résident permanent faite au titre de la catégorie réglementaire des investisseurs ou de celle des entrepreneurs si, au 11 février

87.5 (1) An application by a foreign national for a permanent resident visa as a member of the prescribed class of investors or of entrepreneurs is terminated if,

2014, un agent n'a pas statué, conformément aux règlements, quant à la conformité de la demande aux critères de sélection et autres exigences applicables à la catégorie en cause.

before February 11, 2014, it has not been established by an officer, in accordance with the regulations, whether the applicant meets the selection criteria and other requirements applicable to the class in question.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux demandes suivantes :

(2) Subsection (1) does not apply to

a) celle à l'égard de laquelle une cour supérieure a rendu une décision finale, sauf dans les cas où celle-ci a été rendue le 11 février 2014 ou après cette date;

(a) an application in respect of which a superior court has made a final determination unless the determination is made on or after February 11, 2014; or

[...]

...

(3) Le fait qu'il a été mis fin à une demande de visa de résident permanent par application du paragraphe (1) ne constitue pas un refus de délivrer le visa.

(3) The fact that an application is terminated under subsection (1) does not constitute a decision not to issue a permanent resident visa.

[...]

...

(7) Nul n'a de recours contre Sa Majesté du chef du Canada ni droit à une indemnité de sa part relativement à une demande à laquelle il est mis fin par application du paragraphe (1), notamment à l'égard de tout contrat ou autre forme d'entente qui a trait à la demande.

(7) No right of recourse or indemnity lies against Her Majesty in right of Canada in connection with an application that is terminated under subsection (1), including in respect of any contract or other arrangement relating to any aspect of the application.

[7] Un communiqué de presse publié par Citoyenneté et Immigration Canada le jour de l'entrée en vigueur de cette disposition précisait notamment que :

La Loi sur le plan d'action économique de 2014 (projet de loi C-31) a reçu la sanction royale et est entrée en vigueur aujourd'hui, ce qui a entraîné l'annulation des demandes de l'arriéré du Programme d'immigration des investisseurs (PII) fédéral et du Programme des entrepreneurs (PE) fédéral.

[...]

L'élimination de l'arriéré de longue date des demandes au titre du PII et du PE permettra à CIC d'axer les ressources sur les programmes d'immigration qui auront les meilleures retombées sur l'économie du Canada.

Les grands arriérés de demandes, en particulier dans les programmes d'immigration économique, représentent le problème le plus important à résoudre pour le système d'immigration du Canada. L'ampleur de l'arriéré des demandes au titre du PII et du PE pèse sur le système d'immigration dans son ensemble. Il s'agit de l'un des derniers obstacles à surmonter pour créer le système d'immigration économique rapide et souple qui contribue le plus à la réussite économique du Canada. [...]

B. *Les arguments du demandeur*

[8] Le demandeur soutient que la présente demande de contrôle judiciaire n'est pas théorique. D'après lui, l'article 87.5 ne s'applique pas et ne trouve pas à s'appliquer à sa demande, puisque la décision de l'agent est antérieure au 11 février 2014. Le droit d'obtenir le contrôle judiciaire de cette décision a surgi avant la modification législative. Par ailleurs, le demandeur avance que l'article 87.5 visait uniquement à mettre fin aux arriérés antérieurs au 11 février 2014, et sa demande ne pouvait être considérée comme faisant alors partie de ces arriérés.

[9] Le demandeur fait valoir en outre que l'article 87.5 ne doit pas être interprété de manière à éteindre des droits existants ou à le priver de son droit à ce que la décision de l'agent soit réexaminée ou contrôlée judiciairement, à moins que le législateur n'ait expressément formulé une telle intention, ce qu'il n'a pas fait en l'espèce. Le demandeur affirme que la Cour est parvenue à cette conclusion concernant l'article 87.4 de la Loi dans la décision *Zhu c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 155, au paragraphe 46, 427 FTR 239 [Zhu], et fait remarquer que cette disposition est identique à l'article 87.5 à ceci près que le second concerne les immigrants dans la catégorie des investisseurs et des entrepreneurs plutôt que celle des travailleurs qualifiés (fédéral). Le demandeur prétend donc que le présent contrôle judiciaire ne tombe pas sous le coup de l'article 87.5 et que l'affaire n'est pas théorique.

[10] Le demandeur soutient que l'arrêt *Tabingo c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 191, 377 DLR (4th) 151 (*sub nomine Austria c Canada (Citoyenneté et Immigration)*) [Tabingo] se distingue de son cas. Dans cette affaire, les demandes auxquelles il a été mis fin étaient pendantes au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral), alors qu'en l'espèce, la demande du demandeur a été tranchée avant l'entrée en vigueur de l'article 87.5. Le demandeur soutient que, n'eût été les erreurs imputées à la décision de l'agent, il aurait pu obtenir son visa avant l'entrée en vigueur de cette disposition.

[11] Le demandeur affirme que s'il est fait droit à la demande de contrôle judiciaire, il n'y a aucune raison qu'un nouvel agent des visas ne réexamine pas sa demande de résidence permanente.

C. *Les arguments du défendeur*

[12] Le défendeur fait valoir que le redressement sollicité par le demandeur n'aurait aucun effet pratique. Même si la Cour faisait droit à la demande et infirmait la décision de l'agent, le paragraphe 87.5(1) s'appliquerait et il serait mis fin à la demande de résidence permanente avant qu'elle ne puisse être traitée de nouveau. Le défendeur estime qu'une simple lecture de l'article 87.5 appuie cette interprétation, et il n'était pas nécessaire que le législateur use d'un langage plus clair puisque le paragraphe 87.5(2) n'autorise le réexamen par un autre agent que si la Cour rend une ordonnance à cet effet avant le 11 février 2014. À son avis, la Cour doit trancher la demande en fonction du droit tel qu'il existe aujourd'hui, et elle n'a pas le pouvoir d'accorder au demandeur le droit de la faire réévaluer.

[13] Le défendeur affirme que le raisonnement de la Cour dans *Zhu* était erroné et qu'il ne devrait pas être suivi. Il distingue également cette décision du cas en l'espèce, en ceci que l'affaire *Zhu* soulevait une question d'équité procédurale. Par ailleurs, le défendeur note qu'aucune question n'avait été certifiée dans *Zhu*, et fait valoir que cette décision a été rendue sans que la Cour ne dispose des commentaires formulés par la Cour d'appel aux paragraphes 75 à 77 de l'arrêt *Tabingo*.

[14] Le défendeur affirme que la Cour n'a aucune raison de trancher la présente demande puisqu'il n'y a pas de différend. La décision défavorable de l'agent ne peut avoir aucun effet collatéral pour le demandeur et il n'y a donc pas de débat contradictoire. Le défendeur soutient également que l'utilisation de ressources judiciaires ne se justifie par aucun enjeu d'intérêt public. Comme la modification législative a rendu théorique le litige entre les parties, le

défendeur affirme que la Cour devrait garder à l'esprit sa fonction juridictionnelle au sein du gouvernement et refuser de statuer sur l'affaire.

D. *La demande de contrôle judiciaire est-elle théorique?*

[15] Dans l'arrêt *Borowski c Canada (PG)*, [1989] 1 RCS 342, à la page 353, 57 DLR (4th) 231 [*Borowski*], la Cour suprême du Canada a déclaré que la doctrine relative au caractère théorique « s'applique quand la décision du tribunal n'aura pas pour effet de résoudre un litige qui a, ou peut avoir, des conséquences sur les droits des parties. Si la décision du tribunal ne doit avoir aucun effet pratique sur ces droits, le tribunal refuse de juger l'affaire ». Cela implique une analyse en deux temps : « [e]n premier, il faut se demander si le différend concret et tangible a disparu et si la question est devenue purement théorique. En deuxième lieu, si la réponse à la première question est affirmative, le tribunal décide s'il doit exercer son pouvoir discrétionnaire et entendre l'affaire. » (*Borowski*, à la page 353).

[16] J'estime que la présente demande de contrôle judiciaire est devenue théorique compte tenu du paragraphe 87.5(2) de la Loi, qui prévoit que le paragraphe 87.5(1) « ne s'applique pas [...] [à la demande] à l'égard de laquelle une cour supérieure a rendu une décision finale, sauf dans les cas où celle-ci a été rendue le 11 février 2014 ou après cette date » [non souligné dans l'original]. En d'autres termes, si la Cour avait rendu une décision finale par voie de contrôle judiciaire à l'égard de la demande de visa du demandeur avant le 11 février 2014, cela aurait mis un terme à l'affaire d'une manière ou d'une autre puisque cette décision aurait été rendue avant que l'adoption de l'article 87.5 n'ait été envisagée. Or, à présent, l'exception à l'application du paragraphe 87.5(1) énoncée au paragraphe 87.5(2) est sans pertinence puisque la Cour rendra sa

décision le 11 février 2014 ou après cette date, ce qui suppose nécessairement que le paragraphe 87.5(1) s'appliquera à toute demande renvoyée aux fins de réexamen. Ainsi, ordonner aujourd'hui le renvoi de la demande de visa à pareilles fins signifierait, quand bien même la Cour jugerait qu'il s'agit d'un redressement approprié, qu'il y serait « mis fin » en vertu du paragraphe 87.5(1) puisqu'il n'aura pas été établi avant le 11 février 2014 si le demandeur satisfait aux critères de sélection et autres exigences applicables. Il s'agirait d'un redressement dénué de sens et d'effet pratique.

[17] La décision de la Cour dans *Zhu* peut être écartée au motif que la décision de l'agent dans cette affaire avait été infirmée à juste titre en raison d'un manquement à l'équité procédurale, et que la situation du demandeur en l'espèce est assez différente de celle du demandeur dans *Zhu*. Dans cette affaire, la demande de visa a été refusée entre le moment où l'ajout de l'article 87.4 avait été proposé dans une loi de mise en œuvre d'un budget déposé le 29 mars 2012, et l'entrée en vigueur de cette disposition le 29 juin suivant. Dans *Zhu*, le demandeur avait reçu une lettre de l'agent des visas antérieure au 29 mars qui lui accordait 120 jours pour soumettre des renseignements à jour, puis une autre lettre postérieure au 29 mars l'informant que sa demande ne serait pas traitée et qu'il ne devait pas tenir compte de la lettre précédente; le demandeur avait ensuite appris dans un forum de discussion sur Internet que sa demande pouvait quand même être traitée, quoique le bureau des visas ne l'ait finalement informé de son erreur qu'après avoir refusé sa demande sur le fond. Dans ces circonstances, le défunt juge Edmond Blanchard a conclu « que les circonstances inhabituelles qui ont entouré le traitement de la demande de M. Zhu ont constitué un processus inéquitable » (au paragraphe 31), que « [l]e manquement à l'équité a plutôt découlé de la nature des renseignements communiqués au demandeur

relativement au processus et du moment où ils lui ont été communiqués » (au paragraphe 33), et aussi que le demandeur « a subi un préjudice, parce qu'on ne lui a pas accordé une occasion raisonnable de parfaire sa demande avant qu'une décision soit rendue » (au paragraphe 36).

[18] En l'espèce, la demande de visa du demandeur a été présentée en 2006 et refusée en mai 2013, neuf mois avant que l'adoption de l'article 87.5 ait même été envisagée par un budget déposé en février 2014. De plus, les parties ne soulèvent ici aucun enjeu d'équité procédurale. En outre, contrairement au cas présent, les parties dans *Zhu* n'avaient pas directement soulevé devant la Cour ni débattu de questions devenues théoriques. Les observations et la décision dans cette affaire regardaient au contraire la question de savoir si les dispositions de l'article 87.4 faisaient obstacle aux redressements possibles par voie de contrôle judiciaire ou en limitaient la portée, et non comme en l'espèce, si les circonstances sont telles que la décision de la Cour n'aura pas d'effet pratique sur les droits des parties.

[19] Statuer que le litige entre les parties est devenu théorique compte tenu du paragraphe 87.5(1) est conforme à la décision *Zhu* et à l'arrêt *Tabingo*. Je suis d'accord avec le défunt juge Blanchard lorsqu'il concluait dans *Zhu* que la disposition analogue au paragraphe 87.4(1) « ne peut pas servir à radier une décision de l'agente des visas rendue de manière valide » (au paragraphe 44), et que « [...] si le législateur avait voulu limiter les réparations possibles dans de tels cas dans le cadre d'un contrôle judiciaire, il l'aurait fait en modifiant expressément le cadre législatif. Les paragraphes 87.4(2) et 87.4(5) n'excluent, ni l'un ni l'autre, une réparation dans le cadre d'un contrôle judiciaire dans les circonstances où le paragraphe 87.4(1) ne s'applique pas » (au paragraphe 46; non souligné dans l'original).

[20] Je souscris également à la conclusion de l'arrêt *Tabingo*, dans lequel la Cour d'appel fédérale faisait observer ce qui suit :

[65] Enfin, les appelants invoquent la décision *Zhu c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 155. Cette décision ne me paraît pas entrer en contradiction avec l'interprétation que le ministre donne au paragraphe 87.4(1). M. Zhu a reçu une décision finale défavorable datée du 12 mai 2012, mais il était indiqué dans son dossier qu'une décision de sélection défavorable avait été prise à la même date. Le juge a conclu que le paragraphe 87.4(1) ne s'appliquait pas à la demande de visa en question au motif que la décision de sélection avait été prise après le 29 mars 2012, et la décision finale avant le 29 juin 2012, de sorte que ce paragraphe de la LIPR ne pouvait empêcher le juge d'invalider la décision finale pour cause de manquement à l'équité procédurale et d'ordonner un nouvel examen de la demande.

[Non souligné dans l'original.]

[21] En l'espèce, il ne s'agit pas de savoir si l'article 87.5 empêche la Cour d'ordonner un redressement, le cas échéant, ou s'il en limite la portée, mais plutôt si le redressement sollicité par le demandeur peut avoir un effet pratique. À mon avis, sa demande visant à ce que la décision de l'agent soit infirmée et l'affaire renvoyée à un autre agent des visas pour nouvel examen devrait être refusée car, quand bien même la Cour y ferait droit, il serait mis fin à sa demande de visa en vertu de l'article 87.5.

[22] Même si la Cour a le pouvoir discrétionnaire de statuer sur une affaire devenue théorique, les principes énoncés dans l'arrêt *Borowski* n'autorisent pas à l'exercer en l'espèce. Par conséquent, il n'y a pas lieu de déterminer si la décision de l'agent dans la présente affaire était raisonnable.

III. Question certifiée

[23] À l'audition de la présente affaire, le demandeur a proposé la question suivante aux fins de certification :

L'article 87.5 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* a-t-il pour effet d'annuler tout redressement accordé par la Cour fédérale dans le cadre d'un contrôle judiciaire instruit après le 11 février 2014 relativement à la décision d'un bureau des visas canadien concernant une demande présentée au titre du programme des entrepreneurs avant le 11 février 2014?

[24] Dans les observations concernant cette proposition de question présentées après l'audience, le défendeur a fait valoir qu'il ne s'agissait pas d'une question grave de portée générale, alors que le demandeur a soutenu le contraire.

[25] Aux termes de l'alinéa 74d) de la Loi, « le jugement consécutif au contrôle judiciaire n'est susceptible d'appel en Cour d'appel fédérale que si le juge certifie que l'affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci ». Comme l'a récemment noté la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Kanhasamy c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 113, 372 DLR (4th) 539 :

[23] La Cour fédérale ne peut certifier qu'une question grave de portée générale qui transcende l'intérêt des parties au contentieux. La question doit aussi permettre de régler l'affaire. Voir, de manière générale, *Kunkel c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CAF 347, aux paragraphes 12 à 14, et *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 89, aux paragraphes 11 et 12.

[26] Je conviens avec le défendeur que la question proposée n'est pas une question grave de portée générale. Elle ne transcende pas les intérêts des parties à la présente affaire. En fait, la Cour y a déjà répondu directement par la négative dans la décision *Zhu* au paragraphe 46, en établissant que l'article 87.4 de nature analogue n'avait pas pour effet d'empêcher l'octroi d'un redressement en contrôle judiciaire.

IV. Conclusion

[27] La demande de contrôle judiciaire du demandeur est par la présente rejetée, et aucune question de portée générale n'est certifiée ni énoncée.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est rejetée et qu'aucune question de portée générale n'est certifiée.

« Keith M. Boswell »

Juge

Traduction certifiée conforme
Evelyne Swenne, traductrice-conseil

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-4199-13

INTITULÉ : MAXIM KOZEL c LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 12 JANVIER 2015

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE BOSWELL

DATE DES MOTIFS : LE 8 MAI 2015

COMPARUTIONS :

Hart A. Kaminker POUR LE DEMANDEUR

Nur Muhammed-Ally POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Kaminker Weinstock Associates POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Toronto (Ontario)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)