

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20180517**

**Dossier : T-121-17**

**Référence : 2018 CF 520**

[TRADUCTION FRANÇAISE RÉVISÉE PAR L'AUTEUR]

**Ottawa (Ontario), le 17 mai 2018**

**En présence de monsieur le juge Grammond**

**ENTRE :**

**ALEN NIU**

**demandeur**

**et**

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

**défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

[1] Alen Niu est un résident permanent du Canada âgé de 12 ans. Sa mère, une citoyenne canadienne naturalisée, fait actuellement l'objet d'une enquête à l'issue de laquelle sa citoyenneté pourrait être révoquée. Entre-temps, M. Niu a soumis une demande de citoyenneté fondée sur la citoyenneté de l'un de ses parents. Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada [CIC] a suspendu l'examen de sa demande au motif que la procédure

de révocation visant sa mère pourrait influencer sur son propre droit à la citoyenneté. M. Niu sollicite maintenant le contrôle judiciaire de la suspension de l'examen de sa demande de citoyenneté, ainsi qu'une ordonnance enjoignant à CIC de la traiter, un type d'ordonnance que l'on appelle *mandamus*. Je rejette sa demande de *mandamus*, parce que la suspension de l'examen de sa demande de citoyenneté est rigoureusement conforme à la loi.

## I. Contexte législatif et questions en litige

[2] Deux articles de la *Loi sur la citoyenneté*, LRC 1985, c C-29 [la Loi], sont pertinents en l'espèce. L'article 5 prévoit que la citoyenneté sera attribuée à l'enfant mineur d'un citoyen canadien qui est résident permanent. L'article 13.1 prévoit que la procédure d'examen d'une demande peut être suspendue « pendant la période nécessaire [...] dans l'attente de renseignements ou d'éléments de preuve ou des résultats d'une enquête, afin d'établir si le demandeur remplit, à l'égard de la demande, les conditions prévues sous le régime de la présente loi [...] ».

[3] Une ordonnance de *mandamus* peut être accordée seulement si le défendeur a l'obligation non discrétionnaire d'agir (*Apotex Inc. c Canada (Procureur général)*, [1994] 1 CF 742 (CA), aux pages 766 à 769 [*Apotex*], confirmé par [1994] 3 RCS 1100). Dans certains cas, l'article 5 de la Loi impose une obligation non discrétionnaire au ministre (*Conille c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 CF 33 (1<sup>re</sup> inst.) [*Conille*]; *Murad c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 1089 [*Murad*]; *Stanizai c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 74). Toutefois, si l'examen d'une demande est suspendu en application de l'article 13.1, le ministre n'a aucune obligation d'agir et le demandeur ne peut obtenir une

ordonnance de *mandamus* (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Nilam*, 2017 CAF 44, au paragraphe 27 [*Nilam*]).

[4] En l'espèce, la question déterminante est de savoir si l'examen de la demande de citoyenneté de M. Niu a été valablement suspendu. La décision de suspendre l'examen d'une demande de citoyenneté en application de l'article 13.1 est assujettie à la norme de contrôle de la décision raisonnable : *Nilam*, aux paragraphes 18 et 19. Dans ses observations écrites, M. Niu fait valoir que CIC ne pouvait pas invoquer l'article 13.1 pour les deux raisons suivantes : 1) l'article 13.1 n'autorise pas une suspension si la personne visée par une enquête n'est pas celle qui a soumis la demande; 2) la procédure de révocation visant la mère de M. Niu était juridiquement inexistante lorsqu'il a soumis la présente demande de *mandamus*, de sorte que tout ce qui s'est passé par la suite n'est pas pertinent. Dans sa plaidoirie, M. Niu a aussi fortement insisté sur le retard de trois ans qui s'est accumulé depuis le dépôt de sa demande de citoyenneté. Selon lui, CIC n'a pas donné d'explication valable de ce retard.

## II. Analyse

### A. *L'article 13.1 et les enquêtes visant une autre personne*

[5] M. Niu prétend tout d'abord que l'article 13.1 ne s'applique pas à sa situation puisqu'il n'est visé personnellement par aucune enquête. Il m'est impossible d'ajouter à l'article 13.1 le genre de restriction suggéré par M. Niu. À cet égard, mon collègue le juge Richard Bell a déjà établi que la portée de l'article 13.1 est beaucoup plus large que celle de l'ancien article 17, qu'il a remplacé : *Tayeb Ali c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 1051, aux

paragraphe 27 à 33, [2017] 1 RCF 372. Très souvent, le droit à la citoyenneté dépend de la citoyenneté des parents du demandeur. L'article 13.1 précise que la procédure peut être suspendue « afin d'établir si le demandeur remplit, à l'égard de la demande, les conditions prévues sous le régime de la présente loi », ce qui peut englober le droit de l'un des parents à la citoyenneté. Rien dans ce libellé ne suggère le contraire. En fait, notre Cour a déjà tranché que l'article 13.1 s'appliquait à une enquête portant sur les fausses déclarations de l'un des parents de la demanderesse : *Chen c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 1171, au paragraphe 41.

B. *La concrétisation du droit au mandamus*

[6] M. Niu affirme qu'à la date du dépôt de sa requête en *mandamus*, la procédure de révocation de la citoyenneté de sa mère était inexistante, et qu'il s'ensuit que l'article 13.1 ne peut être invoqué. L'appréciation de cet argument exige un exposé plus détaillé de la procédure de révocation dont la mère fait l'objet. Cette procédure a été engagée en application d'une disposition antérieure de la Loi que notre Cour a déclarée inconstitutionnelle en mai 2017 : *Hassouna c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 473 [*Hassouna*]. Par suite de cette décision, le législateur a adopté la *Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté et une autre loi en conséquence*, LC 2017, c 14. La mère de M. Niu faisait partie des demandeurs qui avaient sollicité l'annulation de procédures de révocation dont ils faisaient l'objet pour les mêmes motifs. Après la décision *Hassouna*, il a été fait droit à sa demande et la procédure a été déclarée nulle : *Monla c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 668. Cependant, pour contrer la demande de M. Niu, CIC a présenté une preuve par affidavit confirmant que l'enquête dont fait

l'objet sa mère est toujours en cours. Je ne dispose d'aucune preuve confirmant qu'une procédure de révocation a été engagée sous le régime de la nouvelle Loi.

[7] Par conséquent, M. Niu affirme qu'au moment où il a déposé la présente demande, aucune procédure valide de révocation de la citoyenneté n'avait été engagée contre sa mère. Il s'ensuivrait que CIC n'avait aucun motif valable de suspendre l'examen de sa demande en application de l'article 13.1. En corollaire, si l'article 13.1 ne s'applique pas, CIC avait une obligation d'agir et M. Niu peut solliciter une ordonnance de *mandamus*.

[8] À mon avis, il s'agit d'un argument bancal. Le droit de solliciter une ordonnance de *mandamus* ne se concrétise pas au dépôt d'une demande. La Cour doit évaluer ce droit au moment de l'audition de la demande : *Apotex*, à la page 771; *698114 Alberta Ltd v Banff (Town of)*, 2000 ABCA 237, au paragraphe 20, 190 DLR (4<sup>th</sup>) 353. Autrement dit, si des événements survenus entre le dépôt d'une demande et l'audition d'une affaire font disparaître l'obligation d'agir du défendeur, il n'est pas possible de l'obliger à s'en acquitter par *mandamus*. Certes, mon collègue le juge Yvan Roy a déjà déclaré que ce qui s'était produit après le dépôt de la demande de *mandamus* visée par sa décision n'était pas pertinent : *Murad*, au paragraphe 61. Cependant, sa remarque porte sur un argument du défendeur fondé sur la doctrine des « mains propres ». Je ne crois pas que le juge Roy ait voulu affirmer que le droit au *mandamus* se concrétise le jour même où la demande est déposée.

[9] Par ailleurs, l'idée même que le droit au *mandamus* se concrétise au moment du dépôt de la demande serait incompatible avec l'objet de l'article 13.1. L'arrêt *Bello c David*, [1992] RJQ

939 (CA), prononcé par la Cour d'appel du Québec, illustre cela. Le litige portait sur une disposition de la Charte de la Ville de Montréal autorisant la suspension de la délivrance de permis de construction dès lors qu'une modification au règlement de zonage est projetée. La Cour a rejeté la demande en *mandamus* d'un propriétaire foncier à qui on avait refusé de délivrer un permis pour ce motif, et souligne que :

Il me paraît clair du texte précité que le but du législateur, en adoptant une telle disposition, était précisément de permettre à la Ville, par l'effet d'un tel gel, d'adopter tout amendement au règlement de zonage interdisant des travaux de la nature de ceux envisagés par les demandes de permis encore à l'étude, sans que leurs auteurs puissent, en accélérant le dépôt de plans, dossiers et documents, prétendre à des droits acquis, en réussissant à compléter leur dossier avant que la lourde et longue procédure d'adoption de modification au règlement de zonage puisse être terminée (à la page 943).

[10] Par surcroît, à l'instar des autres réparations en droit administratif, le *mandamus* revêt un caractère discrétionnaire (*Apotex*, à la page 769). Je peux refuser une demande de *mandamus* si j'estime qu'il ne favoriserait pas la résolution du litige entre les parties ou que pareille ordonnance n'aurait pas « d'incidence sur le plan pratique » (*Apotex*, à la page 768).

Essentiellement, M. Niu me demande d'ordonner à CIC d'examiner sa demande immédiatement, parce qu'au moment où celle-ci a été déposée, en janvier 2017, il n'existait aucun motif de suspension. Si j'accède à sa requête, rien n'empêcherait CIC de suspendre l'examen à nouveau au motif qu'une enquête valide est en cours. Par conséquent, une ordonnance de *mandamus* ne favoriserait pas la résolution du litige.

C. *L'exigence d'un avis et le retard*

[11] M. Niu a consacré la majeure partie de sa plaidoirie à des arguments qui sont davantage liés à la procédure qu'au fond. Se fondant sur la décision *Conille* et la jurisprudence ultérieure, il soutient que CIC n'a pas justifié de façon satisfaisante le retard de trois ans dans l'examen de sa demande. Au début, quand le demandeur s'informait de l'état d'avancement de son dossier, CIC se contentait de dire qu'il suivait son cours. CIC l'a informé que l'examen de sa demande avait été suspendu en application de l'article 13.1 seulement après le dépôt de la présente demande de contrôle judiciaire. De plus, les fonctionnaires de CIC qui ont souscrit un affidavit se sont bornés à déclarer que la mère de M. Niu [TRADUCTION] « continue de faire l'objet d'une enquête pour décider de l'ouverture d'une procédure de révocation en application du paragraphe 10(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, adopté récemment ». M. Niu fait valoir que le retard accumulé dans le traitement de sa demande ne peut être justifié par la simple affirmation qu'une enquête est en cours, sans autre précision quant aux motifs de celle-ci ni à l'échéancier de la procédure de révocation.

[12] CIC n'a pas l'obligation de donner un avis en cas de suspension de l'examen d'une demande en application de l'article 13.1. Après tout, en se prévalant de l'article 13.1, CIC ne se prononce pas de manière définitive sur une demande de citoyenneté, mais reporte simplement sa décision. Il reste cependant que si on l'interroge à ce sujet, CIC devrait dire la vérité sur l'état d'avancement d'un dossier, sauf s'il y a lieu de penser que le dévoilement de cette information risque de compromettre une enquête en cours relativement au dossier visé (voir par analogie *Lam c Canada (Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8738 (CF), au paragraphe 23). CIC ne

peut pas se réfugier derrière une politique générale du secret pour toutes les suspensions découlant de l'article 13.1. En l'espèce, CIC aurait dû informer M. Niu que l'examen de sa demande de citoyenneté avait été suspendu. En revanche, l'omission de CIC d'informer M. Niu ne confère pas automatiquement à celui-ci le droit d'obtenir un *mandamus*. La question déterminante est de savoir s'il était raisonnable de la part de CIC d'invoquer l'article 13.1.

[13] M. Niu se fonde sur la décision *Conille*, qui énonce un critère en trois volets pour déterminer si le retard dans le traitement d'une demande de citoyenneté est justifié. Toutefois, cette décision est antérieure à l'adoption de l'article 13.1 de la Loi. À l'époque de la décision *Conille*, l'article 17 de la Loi, maintenant abrogé, prévoyait que l'examen d'une demande de citoyenneté pouvait être suspendu pendant une période maximale de six mois si des renseignements nécessaires pour statuer sur la demande étaient manquants. Notre Cour a tranché qu'une demande ne peut être suspendue dans des circonstances qui ne sont pas prévues à l'article 17 (*Valverde c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1111, aux paragraphes 51 et 52). Notre Cour s'est en outre montrée disposée à accorder un *mandamus* si le retard dépassait plus ou moins trois ans (voir notamment *Conille*; *Gondara c Canada (Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 204; *Stanizai*). Selon toute vraisemblance, le législateur a adopté l'article 13.1 pour surmonter les restrictions découlant de la décision *Conille* et de la jurisprudence ultérieure. Du reste, le critère énoncé dans la décision *Conille* ne s'applique pas à la présente demande puisque l'article 13.1 a été invoqué à juste titre.

[14] Faut-il en déduire que, pour reprendre les propos de M. Niu, l'examen d'une demande de citoyenneté peut être suspendu indéfiniment pour la simple raison qu'une enquête en cours

pourrait influencer sur l'issue de la demande? Je n'irais pas jusque-là. Le pouvoir conféré par l'article 13.1, au même titre que tout autre pouvoir gouvernemental, n'échappe pas au contrôle judiciaire, et les principes du droit administratif continuent de s'appliquer. Par exemple, si une enquête n'a aucune incidence sur le droit d'une personne à la citoyenneté, la suspension d'une procédure en application de l'article 13.1 pourrait se révéler déraisonnable sur le plan du fond. De même, si la suspension est maintenue plus longtemps que « la période nécessaire », tel qu'il est prévu à l'article 13.1, elle pourrait s'avérer déraisonnable. J'ajouterai toutefois qu'en pareil cas, il appartiendrait au demandeur d'établir l'existence des faits pertinents.

[15] En l'espèce, il semble que les deux parties se soient donné le mot pour produire un dossier de preuve aussi sommaire que possible. J'en sais donc très peu au sujet de l'enquête portant sur la citoyenneté de la mère de M. Niu, des motifs invoqués ou de l'échéancier prévu pour celle-ci. En revanche, je ne crois pas me tromper en affirmant que ce retard s'explique probablement, et pour une large partie, par la contestation de la constitutionnalité de la procédure de révocation de la citoyenneté devant notre Cour, dont la décision a convaincu le législateur d'adopter des dispositions correctrices. Dans ces circonstances, je ne crois pas que le retard de trois ans dans le traitement de la demande de M. Niu soit déraisonnable. Par ailleurs, à défaut d'éléments de preuve plus précis, je ne peux davantage prédire qu'un retard déraisonnable sera accumulé dans la procédure de révocation de la citoyenneté de la mère de M. Niu.

[16] Par conséquent, la présente demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

[17] À la fin de l'audition de la demande, j'ai demandé aux deux parties si elles souhaitaient proposer une question à certifier en application de l'alinéa 22.2d) de la Loi. Selon la Cour d'appel fédérale, « pour être certifiée, une question doit i) être déterminante quant à l'issue de l'appel et ii) transcender les intérêts des parties au litige et porter sur des questions ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale » (*Mudrak c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CAF 178, au paragraphe 16). Les parties n'ont pas été en mesure de dire si des instances similaires étaient en cours. Je ne suis donc pas persuadé que l'espèce soulève des questions « ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale ». Par conséquent, je refuse de certifier une question.

**JUGEMENT**

**LA COUR ORDONNE**

1. que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée;
2. qu'aucune question ne soit certifiée.

« Sébastien Grammond »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-121-17

**INTITULÉ :** ALEN NIU c. LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ  
ET DE L'IMMIGRATION

**LIEU DE L'AUDIENCE :** TORONTO (ONTARIO)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 10 MAI 2018

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE GRAMMOND

**DATE DES MOTIFS :** LE 17 MAI 2018

**COMPARUTIONS :**

Aris Daghighian POUR LE DEMANDEUR

Alison Engel-Yan POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Green and Spiegel LLP POUR LE DEMANDEUR  
Avocats  
Toronto (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR  
Ottawa (Ontario)