

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20210622

Dossier : IMM-3971-19

Référence : 2021 CF 641

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 22 juin 2021

En présence de monsieur le juge Gleeson

ENTRE :

NABEEL KHIZAR

demandeur

et

**LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ
PUBLIQUE
ET DE LA PROTECTION CIVILE**

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] Le demandeur, monsieur Nabeel Khizar, est un citoyen du Pakistan qui travaille aux Émirats arabes unis. Il demande le contrôle judiciaire, en vertu de l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la LIPR], de la décision d'un agent des services frontaliers rejetant sa demande de permis de travail datée du 24 juin 2019

[la décision de refus]. Il soutient que l'agent a commis une erreur en rejetant la demande et demande que la décision contestée soit annulée et que l'affaire soit renvoyée pour nouvel examen.

[2] À la suite du dépôt par le demandeur de la demande d'autorisation et de contrôle judiciaire [la DACJ], le défendeur a reconnu que l'agent s'était trompé et que les erreurs avaient rendu la décision déraisonnable. Le défendeur a annulé la décision de refus le 10 mars 2020 [la décision d'annulation].

[3] Le demandeur soutient que la décision d'annulation était à la fois illégale et déraisonnable. Cependant, le demandeur n'a pas demandé le contrôle judiciaire de la décision d'annulation. Le défendeur est d'avis que la présente demande de contrôle judiciaire de la décision de refus est sans objet et que la demande devrait être rejetée pour ce motif.

[4] Je suis du même avis que le défendeur. La décision qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire n'a qu'un caractère théorique. Bien que subsiste un différend entre les parties, ce différend a trait à la décision d'annulation du défendeur. La Cour n'est pas saisie de cette décision dans le cadre de la présente demande. La demande est rejetée pour les motifs qui suivent.

II. Question préliminaire : Prolongation de délai

[5] Le 13 mai 2021, le défendeur a déposé une requête visant à obtenir une prorogation du délai pour signifier et déposer un mémoire supplémentaire conformément au paragraphe 21(2)

des *Règles des Cours fédérales en matière de citoyenneté, d'immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22 [les Règles en matière d'immigration]. Le demandeur s'oppose à la requête, soutenant que le défendeur n'a satisfait à aucune des quatre exigences relatives à la prorogation du délai.

[6] La requête du défendeur a été examinée au début de l'audience sur cette affaire. Après avoir entendu de brèves observations orales des parties, j'ai accordé la prorogation du délai.

[7] Les facteurs à prendre en considération lorsqu'une prorogation de délai est demandée ont été résumés par le juge Sean Harrington dans la décision *Pham c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2018 CF 1251 au para 27 :

[27] Il existe une abondante jurisprudence sur les prorogations de délai en vertu de la LIPR ou de la *Loi sur les Cours fédérales* et des *Règles des Cours fédérales*. La prémisse sous-jacente est que justice doit être rendue. La Cour d'appel fédérale a statué à maintes reprises qu'une prorogation de délai est discrétionnaire, et qu'elle doit s'appuyer sur les quatre critères suivants :

- a. Le requérant a-t-il démontré une intention constante de poursuivre sa demande de contrôle judiciaire?
- b. La demande a-t-elle un certain fondement?
- c. Le requérant a-t-il une explication raisonnable pour justifier le délai?
- d. La partie adverse subira-t-elle un préjudice en raison du délai?

Il n'est pas nécessaire que les quatre critères soient satisfaits (*Canada (Procureur général) c Hennelly*, [1999] ACF No 846; *Canada (Procureur général) c Larkman*, 2012 CAF 204 et, tout récemment, *Thompson c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 212).

[8] S'agissant des quatre critères à évaluer, la preuve démontre que le défendeur poursuit la demande. Je suis également convaincu que les arguments soulevés en réponse à la position du demandeur en l'espèce sont fondés.

[9] Après examen de l'explication du retard, je suis d'accord avec les observations du demandeur selon lesquelles le peu de détails fournis par le défendeur pour expliquer les motifs du retard mine le caractère raisonnable de l'explication. Je reconnais également que la prorogation du délai est préjudiciable au demandeur, mais seulement dans la mesure où le demandeur a été tenu de répondre à la requête.

[10] Bien que je ne sois pas satisfait de l'explication du retard, il est important de se rappeler qu'une partie qui fait une requête n'a pas à satisfaire aux quatre critères pour obtenir une prorogation de délai. La considération primordiale est de veiller à ce que justice soit rendue dans les circonstances.

[11] En l'espèce, les autres observations du défendeur ne soulèvent pas de nouvelles questions, mais répondent plutôt aux observations du demandeur. De plus, le préjudice limité causé au demandeur par la requête s'est cristallisé. Je suis également conscient que les autres observations peuvent être utiles à la Cour pour évaluer les questions soulevées dans la demande. Je suis donc d'avis que la justice est mieux servie en l'espèce en accueillant la requête du défendeur.

[12] En accueillant la requête, j'estime également que la signification a eu lieu parce que le mémoire supplémentaire du défendeur était joint à la requête du défendeur et que la requête a été dûment signifiée au demandeur.

III. Contexte

[13] Le demandeur a présenté une demande de permis de travail en personne au point d'entrée de Stanstead, au Québec, le 5 juin 2019, dans le cadre du Programme de mobilité internationale, au motif qu'il était un employé muté à l'intérieur d'une société. La catégorie des « personnes mutées à l'intérieur d'une société » permet aux entreprises internationales de transférer temporairement au Canada des employés qualifiés dans le but d'améliorer leur gestion, d'accroître leurs exportations canadiennes et de renforcer la concurrence dans les marchés étrangers (Bulletin opérationnel R205(a), 5 avril 2018, « C12 – Programme de mobilité internationale : Intérêts canadiens – Avantage important – Personnes mutées à l'intérieur d'une société »).

[14] La demande du 5 juin 2019 constituait le deuxième refus dans une série de trois tentatives distinctes faites par le demandeur entre janvier et juin 2019 pour obtenir un permis de travail dans le cadre du Programme de mobilité internationale. La première demande a été rejetée parce qu'elle était incomplète. En refusant la deuxième demande le 24 juin 2019, l'agent a mentionné une série de lacunes dans la demande. La troisième demande, présentée le 27 juin 2019 après le dépôt de la DACJ dans la présente affaire, a de nouveau été rejetée. En refusant la troisième demande, l'agent a relevé un certain nombre de divergences concernant l'employeur canadien identifié.

[15] Après le troisième refus, le demandeur a quitté le Canada. La date de départ n'est pas divulguée dans le dossier dont je suis saisi.

[16] Après le dépôt de la DACJ, il semble qu'il y ait eu des discussions entre les parties visant à régler les questions en litige. Ces efforts n'ont pas porté fruit. Néanmoins, le 10 mars 2020, le défendeur a annulé la décision du 24 juin 2019. Le Système mondial de gestion des cas (SMGC) consigne cette décision dans l'entrée suivante :

[TRADUCTION]

À la suite de discussions avec Justice Canada et selon les instructions de l'Unité de gestion des litiges relativement à la gestion d'une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire présentée par le demandeur (IMM-3971-19), la décision rendue par le point d'entrée de Stanstead le 5 juin 2019 et énoncée plus en détail le 24 juin 2019 est annulée. Les erreurs dans les motifs de la décision comprennent le fait de supposer à tort que la société était basée au Pakistan plutôt qu'aux Émirats arabes unis, et le fait de demander des déclarations fiscales ou des avis de cotisation du Pakistan. Il était impossible en tant que tel pour le demandeur de fournir les documents demandés. L'erreur relative à l'emplacement de la société et la demande de documents pakistanais ont rendu la décision déraisonnable.

[17] Comme je le souligne ci-dessus, le demandeur n'a pas demandé de contrôle judiciaire de la décision d'annulation du 10 mars 2020.

IV. Analyse

A. *La demande de contrôle judiciaire est théorique : la décision d'annulation n'était pas illégale.*

[18] En l'espèce, le demandeur conteste la décision du 24 juin 2019 de refuser son visa de travail. Cette décision a depuis été annulée, et le défendeur soutient que l'annulation élimine la controverse entre les parties dont la Cour est saisie dans le cadre de la présente demande.

[19] Le demandeur n'est pas de cet avis, soutenant qu'un différend subsiste. Plus précisément, le demandeur soutient qu'après avoir rendu la décision finale de refus, et en l'absence de toute autorisation législative expresse de réexaminer cette décision finale, le défendeur était *functus officio*. Il soutient que le défendeur n'avait pas le pouvoir d'annuler la décision de refus. Il soutient en outre que la décision d'annulation en soi était déraisonnable, car il n'y a pas eu de réexamen de sa demande de permis de travail.

[20] Selon la doctrine relative au caractère théorique, la Cour peut refuser de trancher une question lorsque cela ne résoudra pas la controverse entre les parties et n'aura pas d'incidence pratique sur leurs droits. Une controverse doit exister non seulement au moment du début de l'instance, mais aussi au moment où la Cour est appelée à trancher l'affaire. Par conséquent, lorsque surviennent après le début d'une instance des événements qui résolvent ou éliminent la controverse réelle, l'affaire devient théorique (*Borowski c Canada (Procureur général)*, 1989 CanLII 123 (CSC), [1989] 1 RCS 342 à la p 353).

[21] Dans ce cas-ci, la controverse entre les parties, telle qu'elle est décrite dans la DACJ, a été réglée. Le défendeur a conclu que la décision de refus était déraisonnable.

[22] Je reconnais, comme le fait valoir le demandeur, qu'il y a encore des questions en litige entre le demandeur et le défendeur, mais ces questions découlent non de la décision de refus, mais de la décision d'annulation, et elles y sont liées.

[23] Bien qu'il ne fasse aucun doute que la décision de refus et la décision d'annulation sont liées, il s'agit de décisions distinctes. Le demandeur n'a pas soutenu, et les circonstances ne donnent pas à penser, que les deux décisions doivent être considérées comme étant liées à une même conduite, ce qui permet de les traiter comme une seule (voir p. ex. *Conseil des Innus de Ekuanitshit c Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2015 CF 1298, et article 302 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106). La décision d'annulation a plutôt été prise séparément et soulève des questions et considérations qui diffèrent de celles soulevées dans la présente demande. Il est également important de reconnaître que la Cour n'a pas été saisie du dossier complet concernant la décision d'annulation.

[24] Il n'y a pas de controverse ou de question en suspens entre les parties en ce qui concerne la décision de refus. La demande est théorique.

[25] Ayant conclu qu'il n'y a pas de question en litige entre les parties relativement à la décision de refus, je dois me demander si le bien-fondé de cette affaire devrait néanmoins être examiné (*Borowski*, à la p 353). Ce faisant, je dois tenir compte de ce qui suit : (1) si une relation contradictoire existe entre les parties; (2) si les circonstances de l'affaire justifient l'utilisation de ressources judiciaires limitées; (3) la fonction véritable de la Cour dans l'élaboration du droit (*Borowski*, aux p 358-362).

[26] Bien qu'il existe toujours une relation contradictoire, cette relation découle d'une décision distincte. Le demandeur n'a pas contesté cette décision. Même s'il était approprié de

procéder à un examen de la décision d'annulation, la Cour n'est pas en mesure de le faire en l'absence d'un dossier complet.

[27] Le demandeur s'appuie sur la doctrine du *functus officio* pour faire valoir, conformément à cette doctrine, que l'annulation a été prise en l'absence de compétence et est donc nulle.

[28] Selon la doctrine du *functus officio*, en règle générale, un tribunal administratif ayant rendu une décision finale sur une question ne peut revenir sur cette décision parce qu'une erreur est plus tard découverte, à moins que l'erreur soit mineure (*Chandler c Alberta Association of Architects*, [1989] 2 RCS 848, à la p 861 [*Chandler*]). Toutefois, il a été établi que la doctrine du *functus officio* ne s'applique pas strictement dans les procédures administratives de nature non juridictionnelle où il n'y a pas de droit d'appel et où le processus est informel (voir *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Gurumoorthi Kurukkal*, 2010 CAF 230, où la Cour d'appel fédérale a statué que la doctrine ne s'applique pas dans le contexte d'une décision fondée sur des motifs d'ordre humanitaire rendue en vertu de l'article 25 de la LIPR et *Williams c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 707 au para 51, où il a été soutenu que la doctrine n'empêchait pas le réexamen d'une décision concernant le parrainage d'un époux).

[29] Pour déterminer si la doctrine s'applique dans une circonstance donnée, le caractère injuste de la réouverture d'une décision finale pour une personne est soupesé par rapport au préjudice qui pourrait résulter si le décideur administratif était empêché de s'acquitter de son mandat. Cette approche pratique de l'application de la doctrine est décrite par Brown et Evans

dans *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (Toronto, Thomson Reuters, 2013)

(feuilles mobiles mises à jour en 2021, version 1) à 12:56 :

[TRADUCTION]

une telle analyse devrait comprendre une appréciation de toute injustice à l'égard de la personne qui pourrait découler de la réouverture, par rapport au préjudice public qui pourrait être causé en empêchant l'instance de s'acquitter de son mandat législatif si elle ne pouvait pas rouvrir la décision. De plus, elle devrait tenir compte de tout mandat conféré par la loi, de l'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré au décideur et de la possibilité d'autres recours, comme un droit d'appel. En d'autres termes, l'application de la doctrine se limiterait aux situations où les avantages de la finalité et de la certitude dans la prise de décisions l'emporteraient sur ceux de la capacité de s'adapter à des circonstances changeantes, à de nouvelles informations et à de nouvelles réflexions.

[30] Adoptant l'approche pratique, j'estime qu'il n'y a pas d'injustice pour le demandeur découlant du réexamen de la décision de refus.

[31] Le demandeur soutient en fait que l'agent a eu une conduite contraire à la LIPR en rendant la décision et que la décision d'annulation masque cette conduite. Je ne suis pas de cet avis. La conduite faisant l'objet de la plainte est consignée au dossier. La décision d'annulation n'efface pas le dossier et n'empêche pas le demandeur de déposer une plainte à l'égard de l'inconduite alléguée.

[32] L'application stricte de la doctrine du *functus officio* dans ce contexte signifierait que les décisions qui sont manifestement déraisonnables, et reconnues comme telles par le défendeur, devraient néanmoins être soumises à un tribunal avant que le défendeur puisse traiter une décision admise comme déraisonnable rendue dans le cadre d'un processus non juridictionnel. À

mon avis, une telle approche serait incompatible avec la nature informelle du processus utilisé lorsqu'un permis de travail est demandé dans le cadre du Programme de mobilité internationale. Dans ce contexte, les décideurs jouent un rôle non juridictionnel et exercent un vaste pouvoir discrétionnaire semblable à celui qui s'applique dans une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire.

[33] La relation contradictoire qui perdure ne serait pas résolue par l'examen du bien-fondé de la présente demande. De plus, l'utilisation de ressources judiciaires pour examiner le bien-fondé de la présente demande, alors que le défendeur ne conteste pas la position du demandeur, n'est tout simplement pas justifiée. Enfin, les préoccupations du demandeur à l'égard de la conduite de l'agent qui a rendu la décision de refus ne sont pas des motifs suffisants pour que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire et examine l'affaire.

[34] Ayant conclu que l'affaire est théorique et qu'il n'y a aucune raison d'exercer mon pouvoir discrétionnaire d'examiner sur le fond la demande théorique, la demande est rejetée.

V. Dépens

[35] Les deux parties demandent des dépens. Comme le défendeur a obtenu gain de cause dans la demande, j'ai seulement tenu compte des observations au sujet des dépens du défendeur.

[36] L'article 22 des Règles en matière d'immigration stipule ce qui suit : « Sauf ordonnance contraire rendue par un juge pour des raisons spéciales, la demande d'autorisation, la demande

de contrôle judiciaire ou l'appel introduit en application des présentes règles ne donnent pas lieu à des dépens. »

[37] Selon la jurisprudence, le seuil pour établir l'existence de raisons spéciales est élevé, et la question à trancher doit être évaluée en fonction des circonstances particulières de chaque cas (*Singh Dhaliwal c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 201 aux para 29-30 [*Dhaliwal*]).

[38] Le défendeur soutient que la conduite du demandeur a inutilement prolongé l'instance, ce qui justifie l'adjudication des dépens. Le défendeur soutient en outre que le défaut du demandeur de divulguer entièrement et candidement tous les faits pertinents à l'examen de la demande — le dossier et le mémoire du demandeur relatif à la demande d'autorisation ne mentionnaient pas qu'il avait présenté une nouvelle demande après le dépôt de la DACJ — justifie également l'adjudication de dépens.

[39] Il a déjà été établi que la conduite d'une partie qui prolonge déraisonnablement et inutilement les procédures constitue une raison spéciale (*Dhaliwal*, au para 32). Toutefois, le désir d'une partie de poursuivre vigoureusement une demande de contrôle judiciaire ne donne pas lieu à des raisons spéciales en ce qui a trait aux dépens. En l'espèce, le demandeur s'est appuyé sur la doctrine du *functus officio* pour défendre vigoureusement la demande. Je n'ai pas été convaincu par la position du demandeur à cet égard, mais le simple fait que l'argument ait été rejeté ne constitue pas une raison spéciale justifiant l'adjudication de dépens.

[40] De même, bien que la divulgation de toutes les circonstances entourant la décision en litige aurait été préférable, je ne suis pas convaincu que le demandeur a caché des faits qu'il croyait importants. Par conséquent, je ne suis pas disposé à conclure que l'absence alléguée de franchise justifie l'adjudication de dépens dans cette situation particulière.

VI. Conclusion

[41] La demande est rejetée. Les parties n'ont pas relevé de question grave de portée générale aux fins de la certification, et l'affaire n'en soulève aucune.

JUGEMENT dans le dossier IMM-3971-19

LA COUR ORDONNE :

1. La requête en prorogation du délai de signification et de dépôt du mémoire supplémentaire du défendeur est accueillie; La signification est réputée avoir été effectuée et le mémoire supplémentaire du défendeur est réputé avoir été déposé;
2. La demande est rejetée;
3. Aucune question n'est certifiée;
4. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Patrick Gleeson »

Juge

Traduction certifiée conforme
Claude Leclerc

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3971-19

INTITULÉ : NABEEL KHIZAR c LE MINISTRE DE LA
SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION
CIVILE

LIEU DE L'AUDIENCE : PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 19 MAI 2021

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE GLEESON

**DATE DU JUGEMENT ET
DES MOTIFS :** LE 22 JUIN 2021

COMPARUTIONS :

Mark J. Gruszczynski POUR LE DEMANDEUR

Zoé Richard POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Canada Immigration Team POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Montréal (Québec)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Montréal (Québec)