

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20140605

Dossier : IMM-2453-13

Référence : 2014 CF 543

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Vancouver (Colombie-Britannique), le 5 juin 2014

En présence de monsieur le juge Mosley

ENTRE :

MOHSEN MERSAD

demandeur

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] En mars 2008, le demandeur, un citoyen iranien, a déposé une demande de statut de résident permanent pour son propre compte et pour les membres de sa famille immédiate, au titre de la catégorie des investisseurs (fédéral) à l'ambassade du Canada à Damas, en Syrie. Le 15 avril 2008, le défendeur a accusé réception de la demande.

[2] Maintenant, plus de six ans plus tard, la demande demeure en attente à l'ambassade du Canada à Ankara, en Turquie, et le défendeur n'est pas en mesure de dire quand le traitement de la demande pourra commencer. Le demandeur a donc sollicité la présente demande, en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la LIPR] et de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7 [la LCF] visant le contrôle judiciaire de l'omission du défendeur de rendre une décision quant à sa demande de résidence permanente, et l'obtention d'un bref de *mandamus*.

[3] En avril 2008, on a dit à M. Mersad que le traitement de la demande ne commencerait pas avant environ 20 à 26 mois, parce qu'il y avait une liste d'attente de demandes antérieures, bien que les circonstances peuvent changer. Dans la lettre de confirmation, on lui a aussi dit qu'il devrait se préparer à immigrer au Canada. Il s'ensuit qu'il a réorganisé ses affaires et envoyé son fils au Canada pour que ce dernier y poursuive ses études.

[4] À la suite de la fermeture du bureau des visas de l'ambassade du Canada en Syrie, en janvier 2012, les demandes au titre de la catégorie des investisseurs en cours à Damas ont été envoyées à Ankara.

[5] Selon la preuve du gestionnaire du programme d'immigration à l'ambassade d'Ankara, M. Burke Thornton, au 22 juillet 2013 :

[TRADUCTION]

Vu l'incapacité à prévoir quelles seront les cibles futures ou les instructions quant au traitement des demandes, il est impossible de fournir une estimation exacte du temps de traitement pour le dossier de M. Mersad. Il y a beaucoup trop de composantes qui entrent en jeu lorsqu'on évalue le temps de traitement futur,

notamment, les cibles, les événements dans le monde, les ressources, les changements dans les priorités, etc.

[6] Le bureau des visas d'Ankara avait une cible des admissions ou des quotas de 115 demandes dans la catégorie des investisseurs pour 2012, et 99 pour 2013. Les cibles des admissions font partie d'un Plan annuel des niveaux d'immigration approuvée par le cabinet. Selon M. Thornton, les facteurs pris en compte lorsqu'on planifie ces cibles incluent [TRADUCTION] « les capacités opérationnelles et les ressources disponibles, les priorités et les objectifs du gouvernement du Canada, le financement pour l'établissement, les avis des provinces et des territoires ainsi que d'autres intervenants, la responsabilité du gouvernement de trouver un équilibre entre les avantages et les coûts du programme d'immigration afin de maintenir la confiance du public dans le système, les demandes à traiter et des demandes en cours, les contraintes liées aux ressources, dont le nombre des employés, les locaux, les stratégies de réduction de l'arriéré, et les normes de service de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) ».

[7] En janvier 2013, le bureau d'Ankara avait en tout environ 1609 dossiers dans la catégorie des investisseurs (fédéral) et il y avait 300 dossiers antérieurs au 26 juin 2010 au dossier du demandeur. Le 26 juin 2010 est une date importante parce que c'est la date à laquelle le ministre défendeur a établi un moratoire de la réception de nouvelles demandes dans l'attente de l'adoption d'un nouveau règlement régissant la catégorie des investisseurs.

[8] L'article 87.3 de la LIPR dispose que le ministre peut donner des instructions établissant, notamment, l'ordre de traitement des demandes et le nombre de demandes traitées au cours

d'une année donnée. Selon les instructions ministérielles du 26 juin 2010, le traitement des demandes des investisseurs reçues après l'entrée en vigueur des nouveaux critères réglementaires dans la catégorie des investisseurs sera fait en parallèle avec les demandes relevant de l'ancien inventaire selon « un ratio conforme aux exigences opérationnelles ».

[9] La réception de nouvelles demandes a repris après le 1^{er} décembre 2010, lors de l'entrée en vigueur du règlement modifié qui doublait la valeur nette du patrimoine et le montant des investissements requis. Le Bulletin opérationnel 252 (BO-252) adopté par le défendeur proposait, « en règle générale » que les demandes antérieures au 26 juin 2010 soient traitées selon un ratio de deux demandes non traitées pour une nouvelle demande reçue à compter du 1^{er} décembre 2010. Selon le BO-252 :

Le ratio de traitement simultané des demandes de deux anciennes demandes pour une nouvelle demande est fourni à titre indicatif seulement; le ratio peut changer au fil du temps en fonction des exigences opérationnelles et ne peut être appliqué également à tous les bureaux des visas étant donné qu'il dépend du nombre de demandes au titre de la catégorie des investisseurs que doit traiter un bureau des visas donné.

[10] Selon M. Thornton, de janvier 2013 à juin 2013, le bureau des visas d'Ankara a traité 41 demandes antérieures au 26 juin 2010 dans la catégorie des investisseurs, et seulement 2 demandes postérieures à décembre 2010. Selon lui, il s'agit d'un ratio beaucoup plus élevé que celui suggéré dans le BO-252. Néanmoins, à ce rythme, la demande de M. Mersad pouvait commencer à être traitée au plus tôt vers 2015.

[11] M. Mersad sollicite une ordonnance de la nature d'un bref de *mandamus* obligeant le défendeur à traiter sa demande dans un délai de quatre-vingt-dix (90) jours.

[12] La question consiste à savoir si la demande satisfait à tous les critères énoncés au paragraphe 45 de l'arrêt *Apotex c Canada (Procureur général) (CA)*, [1993] 1 CF 742,

[1994] ACF n° 1098, conf. par [1994] 3 RCS 1100, pour justifier la délivrance d'un bref de *mandamus* :

45 Plusieurs conditions fondamentales doivent être respectées avant qu'un *mandamus* ne puisse être accordé. Les principes généraux énoncés ci-dessous s'appuient sur la jurisprudence de la Cour [...]

1. Il doit exister une obligation légale d'agir à caractère public [...]

2. L'obligation doit exister envers le requérant [...]

3. Il existe un droit clair d'obtenir l'exécution de cette obligation, notamment :

a) le requérant a rempli toutes les conditions préalables donnant naissance à cette obligation;

b) il y a eu (i) une demande d'exécution de l'obligation, (ii) un délai raisonnable a été accordé pour permettre de donner suite à la demande à moins que celle-ci n'ait été rejetée sur-le-champ, et (iii) il y a eu refus ultérieur, exprès ou implicite, par exemple un délai déraisonnable [...]

4. Lorsque l'obligation dont on demande l'exécution forcée est discrétionnaire, les règles suivantes s'appliquent :

a) le décideur qui exerce un pouvoir discrétionnaire ne doit pas agir d'une manière qui puisse être qualifiée d'« injuste », d'« oppressive » ou qui dénote une « irrégularité flagrante » ou la « mauvaise foi »;

b) un *mandamus* ne peut être accordé si le pouvoir discrétionnaire du décideur est « illimité », « absolu » ou « facultatif »;

c) le décideur qui exerce un pouvoir discrétionnaire « limité » doit agir en se fondant sur des considérations

« pertinentes » par opposition à des considérations
« non pertinentes »;

d) un mandamus ne peut être accordé pour orienter
l'exercice d'un « pouvoir discrétionnaire limité » dans un
sens donné;

e) un mandamus ne peut être accordé que lorsque le pouvoir
discrétionnaire du décideur est « épuisé » c'est-à-dire que le
requérant a un droit acquis à l'exécution de l'obligation.

5. Le requérant n'a aucun autre recours [...]

6. L'ordonnance sollicitée aura une incidence sur le plan pratique
[...]

7. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le tribunal
estime que, en vertu de l'equity, rien n'empêche d'obtenir le
redressement demandé [...]

8. Compte tenu de la « balance des inconvénients », une
ordonnance de mandamus devrait (ou ne devrait pas) être rendue.

[Références omises.]

[13] Le demandeur soutient que sa situation satisfait à tous ces critères. Le paragraphe 11(1) et l'alinéa 3(1)f) de la LIPR imposent au défendeur une obligation à caractère public de traiter la demande de résidence permanente du demandeur avec diligence. Selon le demandeur, il a droit à une obligation à caractère public parce que la demande a été présentée de bonne foi, qu'elle était accompagnée des documents corroborants requis, et que tous les frais de traitement exigés ont été payés. Il avait un droit évident à l'exécution de l'obligation étant donné qu'il satisfaisait à toutes les conditions précédentes, qu'il avait suivi le traitement de sa demande avec diligence, et qu'il n'était pas responsable du retard. En tout temps, il a rapidement répondu aux communications reçues du défendeur.

[14] Lorsqu'il est devenu évident que le défendeur n'avait pris aucune mesure pour commencer le traitement de la demande dans le délai estimatif qu'il avait établi, le demandeur a sollicité l'exécution de l'obligation à caractère public dans un délai raisonnable. Selon le demandeur, l'absence de réponse du défendeur devrait être interprétée comme un refus tacite de commencer le traitement de la demande dans ce délai.

[15] La Cour a décidé que la négligence liée à l'exécution de l'obligation ou un retard déraisonnable à cet égard peuvent être assimilés à un refus tacite : *Dragan c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CFPI 211, [2003] 4 CF 189; *Kalachnikov c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CFPI 777, [2003] ACF n° 1016.

[16] Pour qu'un délai soit jugé déraisonnable, il faut que les facteurs énoncés par la Cour au paragraphe 23 de la décision *Conille c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 CF 33, [1998] ACF n° 1553, existent :

23 À la lumière des motifs de la Cour, il semble que trois conditions s'imposent à ce qu'un délai soit jugé déraisonnable :

- 1) le délai en question a été plus long que ce que la nature du processus exige, de façon *prima facie*;
- 2) le demandeur et son conseiller juridique n'en sont pas responsables; et
- 3) l'autorité responsable du délai ne l'a pas justifié de façon satisfaisante.

[17] Le demandeur soutient que sa demande satisfait à ces trois conditions. Bien que chaque cas soit tributaire des faits de l'espèce quant au délai raisonnable pour l'exécution de l'obligation à caractère public, la Cour a conclu que le délai initial estimatif du défendeur peut être utilisé

pour évaluer ce qui constitue un délai raisonnable : *Abdolkhaleghi c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 729, [2005] ACF n° 967, aux paragraphes 16 et 17.

En l'espèce, plus de six années se sont écoulées depuis que le demandeur a été avisé que le traitement commencerait dans environ 20 à 26 mois. Selon lui, cela a créé une attente selon laquelle le traitement ne serait pas seulement fait, mais terminé dans un délai raisonnable qui est maintenant bien dépassé.

[18] Le demandeur reconnaît le caractère imprévisible de l'obligation d'envoyer les demandes de Damas à Ankara, mais il souligne que cela est arrivé en janvier 2012, environ un an et demi après l'écoulement du délai de 20 à 26 mois. Aucune explication n'a été fournie pour le retard au commencement du traitement de la demande, autre que le fait que la demande est [TRADUCTION] « dans une liste en attente d'examen ». Le demandeur soutient qu'il n'y a pas de solution de rechange adéquate au bref de *mandamus* afin d'obliger le défendeur à exécuter l'obligation qui lui est due, et, qu'en vertu de l'*equity*, rien n'empêche d'obtenir le redressement demandé. En conséquence, selon le demandeur, la prépondérance des inconvénients milite en faveur de la délivrance du bref de *mandamus*.

[19] Selon le défendeur, certes il y a eu du retard dans le traitement de la demande, mais il n'y a pas de preuve que le ministre a refusé d'accomplir une obligation, ou que le ministre n'agit pas conformément aux priorités et cibles existantes relativement à la demande de M. Mersad, et au vu du grand volume de l'arriéré des dossiers en attente de traitement. Selon le défendeur, en raison du nombre de demandes, M. Mersad doit attendre que sa demande soit traitée selon l'ordre de la liste. En outre, le défendeur soutient que M. Mersad n'a pas établi de préjudice

important en raison du retard dans le traitement de sa demande. Le retard en soi ne satisfait pas au critère du [TRADUCTION] « préjudice important ». Dès le début, M. Mersad a été avisé que le temps de traitement était estimatif et toutes les décisions qu'il a prises d'effectuer des changements importants à ses affaires et à l'éducation de ses enfants relevaient de sa seule responsabilité.

[20] Le droit du ministre d'établir des priorités pour certaines cibles d'admission a été reconnu par la juge Snider aux paragraphes 36 et 37 de la décision *Vaziri c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1159 [Vaziri] :

36 À l'appui de leur thèse principale, les demandeurs soutiennent également que le ministre n'était pas expressément autorisé à établir un ordre de priorité entre les divers groupes de demandeurs relevant de la catégorie du regroupement familial ou d'établir des distinctions entre eux. Je constate que la *LIPR* et le Règlement reconnaissent cette distinction, comme en font foi, par exemple, les privilèges spéciaux accordés aux époux et aux conjoints à la section 2 du Règlement. Il semblerait que le genre de distinction dont les demandeurs se plaignent fasse partie inhérente de la *LIPR*. Toutefois, même si ce n'était pas le cas, je suis convaincue que la faculté d'établir ce genre de distinction relève des pouvoirs dont le ministre est investi et qui lui permettent de gérer les mouvements d'immigration en tenant compte de considérations de principes sociaux et économiques. On pourrait dire que ce type de distinction s'apparente à celle que faisait le ministre des Pêches et des Océans dans l'affaire *Carpenter Fishing*, précitée, en se fondant sur la longueur du bateau et le rendement antérieur du titulaire du permis. Il n'y a rien dans la *LIPR* ou le Règlement qui semble diminuer ce pouvoir, ce qui témoigne une fois de plus du fait qu'on a affaire à une loi cadre.

Résumé

37 En résumé, je suis convaincue qu'à défaut de règlement pris en application du paragraphe 14(2) de la *LIPR*, le ministre a agi légalement en établissant un pourcentage de 60 pour 40, en fixant le nombre maximal de visas qui peuvent être accordés par catégorie et en établissant la procédure à suivre pour accorder la

priorité à certaines demandes parrainées présentées par des membres de la catégorie du regroupement familial.

[21] Au paragraphe 54 de la décision *Vaziri*, la juge Snider a relevé qu'il faut fixer des contingents chaque année pour le nombre de demandes pouvant être accueillies. Dans de telles circonstances, elle a fait remarquer que, « le temps pris pour examiner les demandes n'est pas plus long que ce que la nature du processus exige, car le Canada ne peut tout simplement pas faire droit à toutes les demandes ».

[22] Dans plusieurs décisions récentes portant sur l'omission du défendeur de rendre une décision quant aux demandes de résidence permanente au titre de la catégorie des investisseurs, la Cour a refusé d'accorder le bref de *mandamus* : *Agama c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CF 135; *He c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 92 [*He*]; *Fang c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 94; *Mazarei c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 322 [*Mazarei*]; *Mobasher c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 399.

[23] Dans la décision *Mazarei*, précitée, le juge Peter Annis a conclu que le défendeur avait agi de bonne foi en tentant de corriger la situation extraordinaire à l'ambassade d'Ankara en raison du transfert des dossiers après la fermeture des bureaux des visas de Damas et de Téhéran. Aux paragraphes 31 et 32, le juge Annis a déclaré :

[31] Enfin, il convient de noter que la préservation de l'intégrité du système requiert de tenir compte de l'effet inéquitable que peut

avoir l'émission d'un bref de *mandamus* sur les autres demandes de résidence permanente.

[32] Il ressort de la preuve que la demande du demandeur était précédée de 519 à 523 demandes de résidence permanente au 4 juin 2013. Si sa demande avait été acceptée, le demandeur aurait essentiellement pu [TRADUCTION] « passer devant les autres » et, ce faisant, il aurait contrevenu au principe d'équité fondamentale selon lequel le traitement des demandes se fait dans l'ordre chronologique des dates où elles ont été présentées.

[24] Le défendeur soutient qu'en l'espèce, de façon semblable, si on faisait droit à la demande du demandeur et qu'on lui accordait une ordonnance de *mandamus*, cela lui permettrait de « resquiller », ce qui n'est pas équitable.

[25] Je conviens qu'un bref de *mandamus* est une mesure individuelle qui ne devrait pas être refusée au seul motif que d'autres personnes pourraient être touchées de façon similaire. Néanmoins, la Cour ne peut pas méconnaître les conséquences évidentes de l'octroi d'un avantage à un demandeur au détriment des autres qui sont devant lui dans la liste.

[26] Il n'est pas difficile d'éprouver de la compassion pour M. Mersad et sa famille, vu la situation dans laquelle ils se trouvent. Ils ont fait tout ce qu'on leur a demandé pour respecter les exigences du programme d'immigration du Canada, mais ils ont été contrecarrés dans leurs efforts par des événements sur lesquels ils n'avaient aucune maîtrise.

[27] Lorsqu'on applique les critères de la décision *Conille*, le retard est plus long que ce que le processus requiert, et il n'est pas attribuable aux demandeurs. Toutefois, je ne suis pas en mesure de conclure que l'autorité responsable du retard, le ministre, a omis de fournir une explication

adéquate. Le fait est qu'un grand nombre de personnes ayant d'importantes ressources financières, comme le demandeur, désirent immigrer au Canada et notre pays peut seulement intégrer un certain nombre d'entre eux par an. Le législateur a décidé de confier la détermination de ce que ce nombre devrait être au pouvoir exécutif, et il a pris les mesures pour mettre en branle les rouages administratifs nécessaires à l'atteinte de cet objectif. La Cour ne devrait pas intervenir pour obliger le traitement du dossier d'un demandeur au détriment de nombreux autres dossiers qui sont dans la pile de dossiers, au-dessus du sien.

[28] Le demandeur a demandé que je certifie la question proposée par le juge Boivin dans la décision *He*, précitée :

Les personnes qui seront soumises à une longue période d'attente, avant l'évaluation de leur demande au titre de la catégorie d'immigrants investisseurs, en raison des cibles annuelles fixées et des instructions ministérielles émises en vertu de l'article 87.3 de la LIPR, ont-elles le droit à la délivrance d'une ordonnance de *mandamus* pour exiger le traitement immédiat de leur demande?

[29] Je suis d'accord avec le défendeur que cette question ne permettrait pas de trancher un appel étant donné que la question déterminante en l'espèce n'a pas trait à l'effet des instructions ministérielles, mais plutôt au volume de demandes qui sont traitées avant celle du demandeur. En outre, vu les circonstances de l'espèce, la question ne transcende pas les intérêts des parties.

[30] En conclusion, je relève que dans une ordonnance que j'ai rendue le 23 octobre 2013, j'ai fait droit à la requête du défendeur, présentée en vertu de l'article 87 de la LIPR, et visant à protéger certains renseignements caviardés et non divulgués dans le dossier certifié du tribunal.

Comme je l'ai déclaré dans cette ordonnance, le contenu des renseignements caviardés n'était pas pertinent quant à la présente demande.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE : la présente demande est rejetée. Aucune question n'est certifiée.

« Richard G. Mosley »

Juge

Traduction certifiée conforme
Laurence Endale

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-2453-13

INTITULÉ : MOHSEN MERSAD
c
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 26 MAI 2014

MOTIFS ET JUGEMENT : LE JUGE MOSLEY

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** LE 5 JUIN 2014

COMPARUTIONS :

Shepherd Moss POUR LE DEMANDEUR

Helen Park POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Chand and Company Law Corporation POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Vancouver (Colombie-Britannique)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Vancouver (Colombie-Britannique)