

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20190411**

**Dossier : IMM-3668-18**

**Référence : 2019 CF 439**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 11 avril 2019**

**En présence de monsieur le juge LeBlanc**

**ENTRE :**

**HOANG BAO TRAN NGUYEN**

**demanderesse**

**et**

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

**défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

**I. Introduction**

[1] La demanderesse conteste la décision rendue le 20 juillet 2018 par une agente des visas (l'agente) rejetant la demande de visa de résidence permanente qu'elle avait présentée au titre de la catégorie « démarrage d'entreprise ». L'agente était d'avis que la demanderesse avait conclu un engagement avec un incubateur d'entreprises en démarrage principalement pour acquérir un

statut ou un privilège au titre de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la Loi) et non pas dans le but d'exploiter l'entreprise visée par l'engagement.

## II. Le contexte

### A. *Les mesures législatives de la catégorie « démarrage d'entreprise »*

[2] Selon le paragraphe 12(2) de la Loi, la catégorie « démarrage d'entreprise » fait partie de la catégorie « immigration économique », qui prévoit que la sélection des étrangers de cette catégorie se fait en fonction de leur capacité à réussir leur établissement économique au Canada. En vertu du paragraphe 14.1(1) de la même Loi, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) peut donner des instructions établissant des catégories de résidents permanents au sein de la catégorie « immigration économique » et peut établir des règles régissant cette catégorie.

[3] Le ministre a fait exactement cela en donnant les *Instructions ministérielles concernant la catégorie « démarrage d'entreprise » (2017)*, (2017) C Gaz I, p. 3523 (les Instructions ministérielles), qui ont depuis été incorporées, avec les adaptations nécessaires, aux articles 98.01 à 99 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227. Les Instructions ministérielles constituent les mesures législatives applicables à la catégorie « démarrage d'entreprise » et les agents des visas doivent s'y conformer (paragraphe 14.1(7) de la Loi).

[4] Le paragraphe 2(1) des Instructions ministérielles établit la catégorie « démarrage d'entreprise » et la définit comme étant composée « d'étrangers qui ont la capacité de réussir leur établissement économique au Canada et satisfont aux exigences prévues au présent article ». Pour être admissible au titre de cette catégorie, le demandeur doit : (i) avoir obtenu un engagement d'un incubateur d'entreprises désigné, d'un groupe d'investisseurs providentiels désigné ou d'un fonds de capital-risque désigné, énumérés aux annexes 1, 2 et 3 des Instructions ministérielles; (ii) avoir atteint un certain niveau de compétence linguistique; (iii) disposer d'un certain montant de fonds transférables et disponibles; (iv) posséder une entreprise admissible (Instructions ministérielles, paragraphe 2(2)). Le non-respect de ces exigences entraîne le rejet de la demande (Instructions ministérielles, paragraphe 9(1)).

[5] L'agent des visas doit par ailleurs être convaincu que le demandeur qui participe à un accord ou à une entente à l'égard d'un engagement doit principalement le faire dans le but d'exploiter l'entreprise visée par l'engagement et non d'acquérir un statut ou un privilège au titre de la Loi (Instructions ministérielles, paragraphe 2(5)).

[6] Pour les incubateurs d'entreprises, comme c'est le cas en l'espèce, un engagement consiste en une entente entre l'incubateur et le demandeur. L'engagement confirme, entre autres choses, que l'entreprise du demandeur participe actuellement à un programme d'incubateur d'entreprises ou qu'elle y a été acceptée, et que l'incubateur d'entreprises a effectué une évaluation du demandeur et de l'entreprise avec toute la diligence voulue (Instructions ministérielles, alinéas 6(4)b) et 6(4)i)). L'agent des visas peut demander qu'un engagement soit évalué de manière indépendante par un « comité d'examen par les pairs » – une organisation,

ayant conclu un contrat avec le ministre qui a une expertise à l'égard du type d'entité qui prend l'engagement (Instructions ministérielles, alinéa 3(1)d), paragraphe 11(1)). Une demande d'évaluation indépendante par un comité d'examen par les pairs peut être présentée si l'agent des visas croit qu'elle serait utile au processus de demande; elle peut également être présentée de façon aléatoire (Instructions ministérielles, paragraphe 11(2)).

[7] Le comité d'examen par les pairs remet à l'agent des visas une évaluation indépendante de la conformité aux règles de l'industrie en ce qui concerne l'évaluation du demandeur et de son entreprise faite par l'entité qui a pris l'engagement (Instructions ministérielles, paragraphe 11(3)). L'agent des visas qui demande une évaluation indépendante par un comité d'examen par les pairs n'est toutefois pas lié par cette évaluation (Instructions ministérielles, paragraphe 11(4)).

[8] Le ministre a déposé un affidavit d'un représentant d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, dont voici un extrait :

[TRADUCTION]

Pendant le traitement d'une demande dans la catégorie « démarrage d'entreprise », un agent décisionnel peut demander un examen par les pairs. Le but d'un tel examen n'est pas d'établir si une entreprise proposée sera prospère. Les examens par les pairs sont plutôt des évaluations indépendantes de l'engagement pris par l'entité désignée. Ils servent également à protéger contre la fraude et à faire en sorte que les activités de l'entrepreneur et de l'entité désignée sont conformes aux règles de l'industrie.

Les examens par les pairs visent à déterminer si l'entité désignée a agi avec toute la diligence voulue. Ils tiennent également compte des modalités de l'engagement donné par l'entité désignée à l'entrepreneur étranger, ce qui peut comprendre un investissement fait par l'entité désignée et les services fournis à l'entrepreneur. Les examens par les pairs sont un instrument important pour faire

en sorte que les entités désignées mènent leurs activités conformément aux exigences de la catégorie « démarrage d'entreprise ».

(Affidavit de David Cashaback, aux paragraphes 6 et 7).

B. *La demande de visa de la demanderesse*

[9] La demanderesse est une Vietnamiennne. En août 2017, elle a présenté une demande de visa de résidence permanente à titre de membre de la catégorie « démarrage d'entreprise ». Son entreprise en démarrage avait pour objectif de développer une application logicielle mobile globale pour établir un lien entre les parents, les garderies et les écoles maternelles dans les États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est. Le logiciel permettrait aux utilisateurs de choisir la meilleure option pour leurs enfants, parmi les garderies et écoles maternelles existantes.

[10] La société Empowered Startups Ltd. (Empowered), un incubateur d'entreprises désigné aux termes des Instructions ministérielles, a accepté le projet de la demanderesse en vue de l'incubation et a signé un certificat d'engagement au titre de la catégorie « démarrage d'entreprise » (l'engagement) pour le démarrage de l'entreprise de la demanderesse.

[11] En décembre 2017, l'agente a demandé que l'engagement de la demanderesse soit évalué de manière indépendante par un comité d'examen par les pairs (le comité). L'agente cherchait à déterminer si Empowered avait évalué avec toute la diligence voulue la proposition d'entreprise de la demanderesse avant de l'accepter.

[12] Le 6 mars 2018, l'examen par les pairs a eu lieu par conférence téléphonique. Quatre autres demandes ont été examinées au cours de cette même séance. Empowered était représentée par son cofondateur, en plus de son président et avocat général.

[13] Deux jours plus tard, le comité a conclu qu'Empowered avait agi avec un degré insuffisant de diligence en acceptant la proposition commerciale de la demanderesse en vue de l'incubation. En particulier, le comité a relevé qu'il n'était pas clair si la demanderesse avait ou non validé son idée au Vietnam, que le fait que les employés développent une solution de traitement du langage naturel dans une langue qu'ils ne parlent pas était problématique, et qu'il n'était pas normal que la demanderesse ait investi plus de 300 000 \$ sans avoir validé sa solution commerciale.

[14] Le 23 mars 2018, l'agente a envoyé une lettre à la demanderesse (la lettre relative à l'équité procédurale). L'agente exprimait ses préoccupations selon lesquelles Empowered n'avait pas évalué avec toute la diligence voulue la proposition commerciale de la demanderesse en vue de l'incubation avant de l'accepter. En particulier, l'agente a fait observer que la demanderesse n'avait pas fourni suffisamment d'éléments de preuve pour étayer la validité de sa solution commerciale. L'agente a aussi écrit que la raison pour laquelle la demanderesse n'avait pas commencé son projet commercial au Vietnam, le pays pour lequel le projet commercial était conçu, n'était pas claire. Enfin, l'agente a avisé la demanderesse que le comité avait fait siennes les préoccupations de l'agente et avait aussi constaté des lacunes importantes dans le plan de la demanderesse de faire développer sa solution de traitement du langage naturel par des employés dans une langue que ces derniers ne parlent pas.

[15] Peu de temps après, l'avocat de la demanderesse à l'époque a déposé une demande d'accès à l'information afin d'obtenir une copie du rapport d'examen par les pairs, et une demande de prorogation de délai pour déposer des observations en réponse à la lettre relative à l'équité procédurale.

[16] Avant de recevoir une réponse à sa demande d'accès à l'information, l'avocat en question a déposé des observations en réponse à la lettre relative à l'équité procédurale. Il était d'avis que ce qu'il fallait fournir pour évaluer la validité de la solution commerciale de la demanderesse n'était pas clair. Il a déclaré que Empowered n'a ni été informée de quelque préoccupation que ce soit pendant la séance d'examen par les pairs ni mise au courant des questions entourant le traitement du langage naturel. Enfin, parce qu'il n'avait pas pu obtenir une copie du rapport d'examen par les pairs, il a écrit qu'il n'avait pas été en mesure de déterminer la manière dont le comité était arrivé à ses conclusions.

[17] Dans une déclaration sous serment contenue dans les observations en réponse, la demanderesse déclare qu'elle a choisi de démarrer son projet au Canada en raison de l'environnement avantageux sur le plan économique et fiscal, et que les discussions qu'elle a eues avec une entreprise avec laquelle elle envisageait de travailler n'avaient révélé aucune difficulté en ce qui concerne le traitement du langage naturel.

C. *La décision de l'agente*

[18] Le 20 juillet 2018, l'agente a refusé la demande de visa au motif que la demanderesse n'avait pas prouvé de manière satisfaisante qu'elle avait participé au projet commercial dans le but d'exploiter l'entreprise visée par l'engagement.

[19] Selon les notes du Système mondial de gestion des cas (le SMGC), l'agente a reconnu que la demanderesse a déposé sa réponse à la lettre relative à l'équité procédurale, malgré la demande d'accès à l'information en cours. L'agente a souligné le manque de preuve documentaire à l'appui des prétentions de la demanderesse, à savoir qu'il était préférable de faire des affaires au Canada que de faire des affaires au Vietnam, que des conseillers avaient accepté de l'aider à orienter son projet, que des discussions avaient été entamées avec une université, et, enfin, que l'entreprise avec laquelle elle envisageait de travailler était d'avis que le traitement du langage naturel ne posait pas de problème. Enfin, les notes du SMGC révèlent que lors d'un examen antérieur du dossier, un agent des visas avait fait observer que des applications logicielles semblables à celle que la demanderesse proposait existaient déjà sur le marché aux États-Unis, au Vietnam et au Canada.

D. *Les prétentions de la demanderesse à l'encontre de la décision de l'agente*

[20] La demanderesse fait valoir que le processus d'examen par les pairs était injuste, et que la décision de l'agente n'était ni intelligible ni justifiable par les faits.



[21] La demanderesse affirme que les comités d'examen par les pairs ont une obligation d'équité procédurale envers les demandeurs, laquelle inclut de mener un examen approfondi du dossier, de faire connaître leurs préoccupations, et de leur offrir l'occasion d'y répondre. Même si elle admet que le processus d'examen par les pairs ne liait pas l'agente, elle avance que le rapport d'examen par les pairs équivalait à un vote de non-confiance à l'égard de sa demande de visa. Elle souligne qu'aucune des préoccupations mentionnées par l'agente dans sa lettre de refus n'a pas été évoquée comme étant une préoccupation par le comité pendant la séance d'examen par les pairs. Elle fait aussi valoir que l'agente s'est fondée sur une preuve extrinsèque, à savoir le fait que d'autres applications [logicielles] semblables existaient sur le marché, sans toutefois mentionner cette information à la demanderesse dans la lettre relative à l'équité procédurale, la privant ainsi de son droit de répondre.

[22] Sur le fond de l'affaire, la demanderesse conteste l'intelligibilité des décisions de l'agente et renvoie aux notes du SMGC qui indiquent que son projet d'entreprise est adéquat. Elle fait également part de son incompréhension quant au degré de preuve nécessaire pour dissiper les préoccupations de l'agente. Elle affirme en outre qu'il est bien connu qu'il est préférable de faire des affaires au Canada plutôt que dans un pays communiste comme le Vietnam. Enfin, elle déclare que l'agente a simplement rejeté sa preuve par affidavit en ce qui concerne le logiciel de traitement du langage naturel, et qu'elle n'a jamais prétendu que ses employés ou elle tenteraient de créer un tel logiciel, elle affirme plutôt qu'une tierce partie serait responsable de s'occuper de la création du logiciel.

### III. Les questions litigieuses et la norme de contrôle applicable

[23] Les questions en litige qui ressortent de la présente affaire sont les suivantes :

1. Un manquement à l'équité procédurale a-t-il été commis par le comité ou par l'agente?
2. La décision de l'agente était-elle raisonnable?

[24] Il est bien établi que les questions d'équité procédurale sont contrôlées selon la norme de la décision correcte (*Établissement de mission c Khela*, 2014 CSC 24, au paragraphe 79; *Sapojnikov c Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2017 CF 964, au paragraphe 18 (*Sapojnikov*)). En tant qu'enquêtes hautement factuelles, les décisions rendues par les agents des visas sont contrôlées selon la norme de la décision raisonnable (*Kwan c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 92, au paragraphe 10; *Yang c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 130, au paragraphe 14 (*Yang*)).

[25] Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 47).

### IV. Analyse

[26] Selon moi, l'agente a commis une erreur fatale en se fondant sur la preuve extrinsèque qui n'a jamais été exposée à la demanderesse. Il s'agit d'une violation des droits procéduraux de la demanderesse, et la décision doit donc être annulée. Il n'est pas nécessaire, en conséquence,

d'examiner les autres arguments avancés par la demanderesse à l'encontre de la décision de l'agente.

[27] Dans le contexte d'une demande de visa, il ressort de la jurisprudence que le degré d'équité procédurale dû aux demandeurs de visa par les agents des visas se trouve à l'extrémité inférieure du registre (*Chiau c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 CF 297 (CAF), au paragraphe 41; *Sapojnikov*, au paragraphe 26; *Yang*, au paragraphe 22).

[28] Néanmoins, les règles en matière d'équité procédurale exigent que le demandeur de visa sache à quoi il doit répondre; en général la lettre relative à l'équité procédurale contient suffisamment de détails à cet égard (*Bayramov c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 256, au paragraphe 15). La preuve extrinsèque sur laquelle l'agent des visas se fonde doit être révélée au demandeur de visa si elle peut avoir une incidence sur l'issue de la décision (*Sapojnikov*, au paragraphe 20; *Majdalani c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 294, au paragraphe 37). Pour l'essentiel, la question est de savoir si « des faits concrets, essentiels ou potentiellement cruciaux pour la décision ont été utilisés à l'appui d'une décision, sans que la partie visée ait eu la possibilité de répondre à ces faits ou de les commenter » (*Yang c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CF 20, au paragraphe 17).

[29] En l'espèce, les notes du SMGC révèlent que l'agente avait des préoccupations en ce qui concerne des applications logicielles semblables étant déjà sur le marché aux États-Unis, au Vietnam et au Canada. Toutefois, dans la lettre relative à l'équité procédurale, elle n'a pas fait

état de cette préoccupation à la demanderesse. Par conséquent, la demanderesse n'a jamais eu l'occasion de répondre ou d'émettre des commentaires relativement aux préoccupations de l'agente.

[30] Bien que je reconnaisse que les motifs d'un agent ne sont pas nécessairement parfaits, ils doivent néanmoins permettre à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, aux paragraphes 16 et 18).

[31] En l'espèce, une lecture juste de la décision, notamment des notes du SMGC, ne me permet pas de savoir quel poids l'agente a pu attribuer à la preuve extrinsèque, même s'il est évident que cette dernière a eu un certain poids. Étant donné que l'incidence que cette preuve a eue sur le processus décisionnel ne peut pas être mesurée à partir des motifs de la décision de l'agente, la seule solution juste, à mon avis, est de renvoyer l'affaire à un autre agent des visas pour nouvel examen (*Wang c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 284, au paragraphe 14).

[32] La demande de contrôle judiciaire sera donc accueillie. Les parties conviennent que les faits de l'espèce ne soulèvent aucune question de portée générale aux fins de certification et j'y souscris.

**JUGEMENT dans le dossier IMM-3668-18**

**LA COUR STATUE que :**

1. la demande de contrôle judiciaire est accueillie;
2. la décision de l'agente, datée du 20 juillet 2018, rejetant la demande de résidence permanente présentée par la demanderesse dans la catégorie « démarrage d'entreprise » est renvoyée à un autre agent des visas pour nouvel examen;
3. aucune question n'est certifiée.

« René LeBlanc »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Ce 3<sup>e</sup> jour de juin 2019.

L. Endale, traductrice

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** IMM-3668-18

**INTITULÉ :** HOANG BAO TRAN NGUYEN c LE MINISTRE DE LA  
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

**LIEU DE L'AUDIENCE :** MONTRÉAL (QUÉBEC)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 20 FÉVRIER 2019

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE LEBLANC

**DATE DU JUGEMENT ET  
DES MOTIFS :** LE 11 AVRIL 2019

**COMPARUTIONS :**

Stephen J. Fogarty POUR LA DEMANDERESSE

Émilie Tremblay POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Cabinet d'avocats Fogarty POUR LA DEMANDERESSE  
Montréal (Québec)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR  
Montréal (Québec)