

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20220531

Dossier : IMM-4624-20

Référence : 2022 CF 793

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Vancouver (Colombie-Britannique), le 31 mai 2022

En présence de monsieur le juge Andrew D. Little

ENTRE :

HUY ANH PHAM

demandeur

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Le demandeur prie la Cour d'annuler la décision du 20 août 2020 par laquelle un agent des visas a rejeté sa demande de visa de résident permanent en tant que membre de la catégorie « démarrage d'entreprise » en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la LIPR).

[2] L'agent a conclu qu'en participant à une entente avec un incubateur d'entreprises, le demandeur avait comme principal objectif d'acquérir un statut ou un privilège au titre de la LIPR et non d'exploiter l'entreprise à l'égard de laquelle l'incubateur s'était engagé.

[3] Devant notre Cour, le demandeur soulève la question de l'équité procédurale et la question de savoir si la décision de l'agent était raisonnable au regard des principes énoncés dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65.

I. Le contexte et les événements ayant conduit à la présente demande

A. La catégorie démarrage d'entreprise prévue par la LIPR

[4] Le paragraphe 12(2) de la LIPR prévoit qu'un étranger peut acquérir le statut de résident permanent au Canada en étant sélectionné comme membre de la catégorie « immigration économique » en fonction de sa capacité à réussir son établissement économique au Canada. En vertu du paragraphe 14.1(1), le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration peut donner des instructions établissant des catégories de résidents permanents au sein de la catégorie « immigration économique » et fournir des règles les régissant.

[5] Le ministre a publié les *Instructions ministérielles concernant la catégorie « démarrage d'entreprise »* (2017), (2017) Gaz C I, 3523 (les Instructions ministérielles). En 2018, le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 a intégré le programme au moyen des articles 98.01 à 98.13, qui correspondent dans l'ensemble au contenu des Instructions ministérielles.

[6] En l'espèce, les parties ont convenu que les Instructions ministérielles constituaient le cadre juridique applicable à la demande du demandeur au titre de la catégorie « démarrage d'entreprise ».

[7] Le paragraphe 2(1) des Instructions ministérielles établit la catégorie « démarrage d'entreprise » et la définit comme une catégorie formée « d'étrangers qui ont la capacité de réussir leur établissement économique au Canada et satisfont aux exigences prévues au présent article ». Pour faire partie de la catégorie, le demandeur doit satisfaire aux exigences suivantes : i) il a 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) il a atteint un certain niveau de compétence linguistique; iii) il dispose d'un certain montant de fonds transférables; iv) il possède une entreprise admissible : *Instructions ministérielles*, au paragraphe 2(2).

[8] Un engagement consiste en une entente entre un incubateur d'entreprises désigné et un demandeur, sous la forme d'un certificat d'engagement et d'une lettre de soutien. Ces documents confirment que le demandeur participe au programme pertinent, précisent les modalités de l'entente et confirment que l'évaluation du demandeur et de l'entreprise en démarrage a été effectuée avec toute la diligence voulue : *Instructions ministérielles*, à l'article 6.

[9] En l'espèce, le demandeur a obtenu un certificat d'engagement de la société Empowered startups Ltd. (« Empowered »), qui était un incubateur d'entreprises désigné visé à l'annexe 1 des Instructions ministérielles.

[10] Le paragraphe 2(5) des Instructions ministérielles précise qu'un demandeur ne peut être considéré comme appartenant à la catégorie « démarrage d'entreprise » si sa participation vise principalement à acquérir un statut ou un privilège au titre de la LIPR, et non d'exploiter l'entreprise visée par l'engagement.

B. *La demande de M. Pham et la lettre d'équité procédurale de l'agent*

[11] Le demandeur, M. Huy Anh Pham, est un citoyen du Vietnam. À l'origine, les activités commerciales de M. Pham consistaient à offrir des services au moyen d'un logiciel infonuagique connectant les exportateurs et les importateurs. Le 1^{er} avril 2017, il a reçu un permis de travail.

[12] Le 18 avril 2017, il a présenté une demande de résidence permanente en tant que membre de la catégorie « démarrage d'entreprise ».

[13] Dans un courriel daté du 23 mars 2018, l'agent a demandé un rapport de situation au demandeur concernant l'établissement ou l'exploitation de l'entreprise en démarrage au Canada. L'agent a indiqué qu'une réponse devait être envoyée au plus tard le 30 mars 2018. L'avocat du demandeur a répondu par courriel le 29 mars 2018, en joignant des documents, notamment des courriels entre le demandeur et des clients commerciaux.

[14] L'agent a envoyé une lettre d'équité procédurale datée du 19 juillet 2018, dans laquelle il exposait le contenu du paragraphe 2(5) des Instructions ministérielles. Il faisait également référence au certificat d'engagement daté du 19 janvier 2017 en vertu duquel le demandeur s'est associé à Empowered pour développer une plateforme de services d'entiercement pour une

application de solution logicielle infonuagique destinée aux exportateurs et aux importateurs. L'agent faisait état de la demande antérieure adressée au demandeur pour qu'il fournisse un rapport de situation et soulignait que l'entreprise commerciale du demandeur semblait avoir [TRADUCTION] « changé de manière significative ». Il affirmait également ce qui suit : « Vous proposez maintenant de développer une application pour valider l'authenticité des produits destinée aux fabricants et fournisseurs de produits alimentaires et de boissons ». De plus, l'agent indiquait qu'au moment de présenter sa demande, le demandeur était inscrit au baccalauréat en construction de ponts routiers et travaillait pour une entreprise de construction. Il n'avait pas déclaré d'expérience antérieure en matière d'entrepreneuriat et n'avait pas convaincu l'agent qu'il « apportait une propriété intellectuelle dans cette entreprise commerciale ». La lettre faisait également référence au permis de travail du demandeur délivré le 1^{er} avril 2017 et à certains succès revendiqués par le demandeur. L'agent a conclu que le demandeur n'avait pas présenté suffisamment d'élément de preuve documentaire pour appuyer ces affirmations ni aucun élément de preuve suffisant pour démontrer qu'il avait fait des progrès importants au cours de la dernière année. Par conséquent, l'agent avait des doutes, fondés sur le libellé du paragraphe 2(5) des Instructions ministérielles, voulant que le demandeur avait participé à une entente ou un accord à l'égard de l'engagement dans le but d'obtenir la résidence permanente au Canada et non d'exploiter l'entreprise visée par l'engagement.

[15] L'avocat du demandeur a répondu à la lettre d'équité procédurale de l'agent dans une lettre datée du 15 août 2018, à laquelle des documents avaient de nouveau été joints. Le demandeur a fourni un [TRADUCTION] « calendrier des activités de l'entreprise » pour dissiper les doutes de l'agent selon lesquels l'entreprise commerciale avait considérablement changé. Le

demandeur a fait remarquer qu'il semblait y avoir eu un malentendu concernant la propriété intellectuelle; son objectif était d'apporter une idée à l'entreprise, qu'il avait conçue et développée avec l'aide d'Empowered. Le plan consistait à créer de la propriété intellectuelle, de l'achalandage et d'autres actifs; la question de l'apport de la propriété intellectuelle à l'entreprise commerciale n'était pas mentionnée dans la demande, et il ne s'agissait pas non plus d'une exigence de la catégorie « démarrage d'entreprise ». En ce qui concerne les [TRADUCTION] « progrès importants », la lettre indiquait que l'une des principales raisons pour lesquelles le demandeur s'était associé à Empowered et avait obtenu un permis de travail était d'aider à valider les hypothèses sous-jacentes à l'entreprise canadienne proposée, de découvrir « l'adéquation entre la solution et le problème » et de commencer à développer l'entreprise au Canada. La lettre mentionnait que le demandeur avait lancé une entreprise qui avait été constituée en société en Colombie-Britannique et que la question des « progrès importants » semblait découler d'exigences autres que celles prévues dans le règlement concernant le programme de démarrage d'entreprise. La lettre indiquait que le demandeur avait été actif et qu'il avait fait de grands progrès en tant qu'entrepreneur depuis ses débuts. Elle indiquait également que le demandeur avait rempli et surpassé toutes les exigences des Instructions ministérielles et que l'entreprise était actuellement en activité.

[16] Le demandeur a joint des photos, des captures d'écran du site Web, des courriels et des messages Messenger, ainsi qu'un certificat de changement de nom de la société daté du 9 mars 2018. Il a également joint la chronologie des activités de l'entreprise, comme je l'ai déjà dit, et une analyse des concurrents.

II. La décision faisant l'objet du contrôle

[17] Dans une lettre de décision datée du 20 août 2020, l'agent a rejeté la demande. Il a renvoyé au paragraphe 2(5) des Instructions ministérielles et indiqué qu'il n'était pas convaincu que le demandeur avait dissipé de manière satisfaisante tous les doutes soulevés dans sa lettre d'équité procédurale du 19 juillet 2018. L'agent n'était pas convaincu que le demandeur avait participé aux activités commerciales dans le but d'exploiter l'entreprise visée par l'engagement.

[18] Les notes de l'agent datées du 20 août 2018 dans le Système mondial de gestion des cas (le SMGC) indiquaient que la preuve du demandeur ne suffisait pas à démontrer que lui et sa société, désormais nommée Sip Life Food and Drink, exploitaient une entreprise sérieuse. Après avoir exposé l'historique de la procédure et fait référence aux documents fournis en réponse à la lettre d'équité procédurale, l'agent a indiqué dans les notes du SMGC que le demandeur avait affirmé que l'entreprise avait considérablement changé et qu'il se concentrait désormais sur la création d'une application visant à valider l'authenticité des produits afin de permettre aux fabricants et fournisseurs canadiens d'aliments et de boissons d'exporter dans le monde entier.

[19] Toutefois, l'agent a affirmé que le demandeur n'avait fourni [TRADUCTION] « aucune preuve » qu'Empowered était toujours impliquée et qu'elle soutenait la nouvelle orientation de l'entreprise ni démontré qu'il avait la formation, l'expérience ou les compétences nécessaires pour mener à bien cette nouvelle entreprise. L'agent n'était pas convaincu, selon la prépondérance des probabilités, que le demandeur s'était engagé avec Empowered dans le but premier d'exploiter l'entreprise visée par l'engagement. Il a plutôt conclu que l'objectif du demandeur était d'acquérir un statut ou un privilège au titre de la LIPR, en contravention du

paragraphe 2(5) des Instructions ministérielles. L'agent n'était donc pas convaincu que le demandeur appartenait à la catégorie « démarrage d'entreprise » et a rejeté la demande.

[20] Les informations contenues dans le dossier certifié du tribunal n'ont pas permis de déterminer pourquoi il a fallu deux ans à l'agent, d'août 2018 à août 2020, pour rendre sa décision.

III. Analyse

[21] À mon avis, pour trancher la présente demande de contrôle judiciaire, il faut procéder à l'analyse de l'équité procédurale.

[22] Les observations du demandeur en matière d'équité procédurale visent la conclusion de l'agent dans les notes du SMGC, suivant laquelle il n'avait fourni aucun élément de preuve démontrant qu'Empowered continuait de soutenir la nouvelle orientation de l'entreprise commerciale. Le demandeur fait valoir qu'il s'agissait d'une conclusion clé qui était cruciale et importante pour la décision de l'agent, mais qui ne lui avait jamais été transmise, y compris dans la lettre d'équité procédurale du 19 juillet 2018. Le demandeur fait valoir qu'il n'avait pas connaissance de ce qui lui était reproché et qu'il a donc été privé de son droit à l'équité procédurale.

[23] Pour sa part, le défendeur fait valoir que le degré d'équité procédurale auquel le demandeur avait droit se situait à l'extrémité inférieure du registre et que son droit à l'équité procédurale est respecté dans la mesure où le demandeur a eu une possibilité raisonnable de

donner sa version des faits. Il reconnaît qu'une lettre d'équité procédurale doit contenir des détails permettant au demandeur d'avoir connaissance de ce qui lui est reproché et que ce dernier doit avoir la possibilité de défendre sa position entièrement et équitablement.

[24] Selon le défendeur, l'agent s'est acquitté de cette obligation en transmettant au demandeur la lettre d'équité procédurale, qui exposait en détail ses réserves et donnait au demandeur la possibilité de répondre et de fournir des renseignements supplémentaires. Le défendeur fait valoir que dans sa lettre d'équité procédurale, l'agent avait exposé au demandeur ce qui lui était reproché, y compris toutes ses réserves concernant la participation d'Empowered dans la nouvelle orientation de l'entreprise commerciale. Dans sa lettre d'équité procédurale, l'agent a fait part de ses doutes quant au fait que l'entreprise du demandeur avait un certificat d'engagement avec Empowered, mais qu'elle avait changé d'orientation d'une manière qui n'était pas conforme à l'entente avec Empowered.

[25] À titre subsidiaire, le défendeur fait valoir que l'implication d'Empowered n'était pas fondamentale pour la décision de l'agent.

[26] Lorsqu'elle examine la question de l'équité procédurale, la cour détermine si la procédure utilisée par le décideur était équitable, compte tenu de toutes les circonstances, y compris la nature des droits fondamentaux en cause et les conséquences pour les personnes concernées : *Gordillo c Canada (Procureur général)*, 2022 CAF 23 au para 63. L'exercice de révision est essentiellement mené selon la norme de la décision correcte : *Chemin de fer Canadien Pacifique*

Limitée c Canada (Procureur général), 2018 CAF 69 au para 54; *Nguyen c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 439 au para 24.

[27] Le degré d'équité procédurale auquel l'agent des visas est tenu à l'égard d'une demande de cette nature se situe à « l'extrémité inférieure du registre » : *Nguyen*, au para 27; *Sapojnikov c Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2017 CF 964 au para 26. Toutefois, l'agent des visas a l'obligation d'informer le demandeur et de lui donner l'occasion de dissiper tout doute qui ne découle pas directement des exigences de la LIPR ou du programme applicable : *Bui c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 440 aux para 26-29, 33; *Sapojnikov*, au para 26; *Nguyen*, au para 28.

[28] Pour les motifs qui suivent, j'ai conclu que l'agent a privé le demandeur de son droit à l'équité procédurale.

[29] Premièrement, l'une des principales raisons invoquées par l'agent pour rejeter la demande en application du paragraphe 2(5) des Instructions ministérielles était qu'Empowered n'était plus impliquée et ne soutenait pas la nouvelle orientation de l'entreprise commerciale du demandeur. La conclusion de l'agent sur cette question était fondamentale pour la décision dans son ensemble.

[30] Deuxièmement, bien que l'agent ait soulevé un certain nombre de questions dans sa lettre d'équité procédurale liées au respect du paragraphe 2(5), la participation et le soutien continu d'Empowered ne figuraient pas parmi ces questions. En lisant la lettre d'équité procédurale, le

demandeur ne pouvait ni savoir ni raisonnablement déduire que l'agent avait relevé un problème concernant le rôle continu d'Empowered dans son entreprise commerciale.

[31] À la lecture des notes du SMGC, y compris l'affirmation de l'agent selon laquelle le demandeur n'avait fourni [TRADUCTION] « aucune preuve » qu'Empowered était toujours impliquée et qu'elle soutenait la nouvelle orientation de l'entreprise, il semble également que l'agent ne s'était pas rendu compte que le dossier contenait des éléments de preuve relatifs à cette question, dont certains indiquaient qu'Empowered était toujours impliquée. Dans sa réponse à la lettre d'équité procédurale, le demandeur a reconnu le changement d'orientation de l'entreprise commerciale et a fait expressément référence à l'aide apportée par Empowered. Il a également répondu aux questions soulevées par l'agent. De plus, le demandeur a fourni un certificat montrant que sa société en Colombie-Britannique avait changé de nom pour devenir Sip Life le 9 mars 2018, et il a fourni comme preuve des communications qu'il a eues avec des clients commerciaux potentiels jusqu'en mai 2018. En outre, plusieurs des courriels fournis à l'agent étaient adressés ou avaient été envoyés en copie conforme à l'employé d'Empowered qui participait à l'entreprise commerciale du demandeur depuis le début. Les derniers courriels comprenaient des informations indiquant qu'Empowered a continué à prendre part à l'entreprise commerciale après son changement d'orientation. En outre, la preuve démontre que 40 % des actions de la société avaient été émises en faveur d'Empowered et que rien ne montrait que ces actions avaient été transférées à une autre partie, y compris au demandeur.

[32] Je reconnais que la lettre d'équité procédurale soulevait des réserves généralisées concernant le respect du paragraphe 2(5) des Instructions ministérielles et que, comme l'a fait

remarquer le juge LeBlanc dans la décision *Bui*, on pourrait soutenir que l'agent n'était pas obligé de faire part de ses doutes au demandeur et de lui permettre de les dissiper compte tenu du fait qu'ils découlaient d'une exigence des Instructions ministérielles : *Bui*, au para 33. Toutefois, j'estime que ce principe général ne s'applique pas aux circonstances de l'espèce. En effet, l'agent a expressément soulevé plusieurs questions précises liées au respect de cette disposition des Instructions ministérielles, sans soulever l'une des deux questions essentielles sur lesquelles il a fondé le rejet de la demande. En général, une lettre d'équité procédurale doit indiquer les questions de façon suffisamment claire et détaillée pour que la partie touchée ait une véritable possibilité d'y répondre : *Kaur c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 809 au para 42. De cette façon, la personne concernée peut comprendre pourquoi l'agent est enclin à rejeter la demande : *Bui*, au para 29. En l'espèce, après avoir précisé plusieurs questions suscitant des réserves au regard du paragraphe 2(5) dans sa lettre d'équité procédurale, l'agent ne pouvait pas soulever une nouvelle question et l'invoquer comme motif important pour fonder sa décision défavorable sans que le demandeur puisse répondre à cette question qui ne lui avait pas été transmise : voir par exemple *Tshibangile c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 451 aux para 18, 24-25; *Dimgba c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 14 aux para 23-24.

[33] L'existence d'éléments de preuve contraires à la conclusion de l'agent et le fait que le demandeur ait mentionné l'aide apportée par Empowered en réponse à la lettre d'équité procédurale étayent la conclusion selon laquelle l'agent aurait dû permettre au demandeur de mentionner la participation et le soutien continu d'Empowered.

[34] Dans les circonstances, je conclus que le demandeur ne savait pas ce qui lui était reproché et qu'il a donc été privé de son droit à l'équité procédurale. La décision était en grande partie fondée sur une conclusion relative à une question qui n'avait pas été soulevée dans la lettre d'équité procédurale, et l'agent n'a pas tenu compte de certains éléments de preuve qui contredisaient cette conclusion. La décision de l'agent de rejeter la demande doit être annulée et l'affaire doit être renvoyée à un autre agent pour nouvelle décision.

[35] En conséquence, il n'est pas nécessaire de déterminer si la décision de l'agent était déraisonnable au regard des principes énoncés dans l'arrêt *Vavilov*.

IV. Conclusion

[36] La demande est accueillie. Aucune partie n'a proposé de question à certifier aux fins d'un appel et aucune ne sera énoncée.

JUGEMENT dans le dossier IMM-4624-20

LA COUR STATUE :

1. La demande est accueillie. La décision du 20 août 2020 est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre agent pour nouvelle décision.
2. Aucune question n'est certifiée au titre de l'alinéa 74d) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

« Andrew D. Little »

Juge

Traduction certifiée conforme
Jean-François Vincent

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-4640-20

INTITULÉ : HUY ANH PHAM c MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

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

DATE DE L'AUDIENCE : LE 22 NOVEMBRE 2021

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE A. D. LITTLE.

**DATE DES MOTIFS ET
DU JUGEMENT :** LE 31 MAI 2022

COMPARUTIONS :

Richard Kurland POUR LE DEMANDEUR

Edward Burnet POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Richard Kurland POUR LE DEMANDEUR
Tobe Kurland
Vancouver
(Colombie-Britannique)

Edward Burnet POUR LE DÉFENDEUR
Procureur général du Canada
Vancouver
(Colombie-Britannique)