

IMM-843-98

IMM-843-98

Guo Yong Biao (*Applicant*)**Guo Yong Biao** (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration**
(*défendeur*)*INDEXED AS: BIAO v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)**RÉPERTORIÉ: BIAO c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)*

Trial Division, Nadon J.—Montréal, July 6; Ottawa, November 5, 1999.

Section de première instance, juge Nadon—Montréal, 6 juillet; Ottawa, 5 novembre 1999.

Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Inadmissible persons — Judicial review of visa officer's denial of application for permanent residence as investor — Applicant having certificate of selection issued by Quebec Immigration — Given disparity between salary, net worth, visa officer requesting documents establishing source of funds to ensure legality thereof — Immigration Act, s. 9(3) requiring production of documentation as required by visa officer to establish admission not contrary to Act, regulations — Given applicant's income, net worth, visa officer's request proper, visa denied on appropriate grounds i.e. unable to verify applicant's admissibility with respects to s. 19 without documentation requested — Burden on applicant to prove entry into Canada would not contravene Act — Applicant not meeting obligation under s. 9(3) — Canada-Québec Accord, s. 12 indicating Quebec having exclusive jurisdiction over selection, Canada having exclusive jurisdiction over admissibility — Accord not precluding federal immigration authorities from verifying origin of applicant's assets to determine whether should be admitted to Canada — Accord providing for exchange of information, documents between Canada, Quebec — Provincial authorities may examine source of funds for selection purposes; federal authorities may examine source of funds in determining admissibility — Serious question of general importance certified: does Canada-Québec Accord limit visa officer's jurisdiction to question source of funds of Quebec-destined applicant for permanent residence in Canada, in order to establish admissibility?

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — Contrôle judiciaire du rejet par l'agent des visas de la demande de résidence permanente présentée par le demandeur à titre d'investisseur — Le demandeur avait un certificat de sélection délivré par Immigration Québec — Compte tenu de l'écart entre le salaire du demandeur et sa valeur nette, l'agent des visas a demandé des pièces établissant la source des fonds en vue de s'assurer de leur légalité — L'art. 9(3) de la Loi sur l'immigration exige la production des pièces que l'agent des visas exige pour établir que l'admission ne contreviendrait pas à la Loi ou à ses règlements — Étant donné le revenu du demandeur et sa valeur nette, la demande de l'agent des visas était légitime et le visa a été refusé pour des motifs légitimes, à savoir parce que l'agent des visas ne pouvait pas vérifier l'admissibilité du demandeur en vertu de l'art. 19 sans avoir les pièces demandées — Il incombe au demandeur de prouver que son admission au Canada ne contrevient pas à la Loi — Le demandeur ne s'est pas acquitté de l'obligation qui lui incombait en vertu de l'art. 9(3) — L'art. 12 de l'Accord Canada-Québec montre que le Québec a une compétence exclusive sur la question de la sélection et que le Canada a une compétence exclusive sur la question de l'admissibilité — L'Accord n'empêche pas les autorités fédérales de l'Immigration de vérifier l'origine des actifs d'un demandeur afin de pouvoir déterminer s'il doit être admis au Canada — L'Accord prévoit la transmission de renseignements et de documents entre le Canada et le Québec — Les autorités provinciales peuvent vérifier la source des fonds aux fins de la sélection; les autorités fédérales peuvent vérifier la source des fonds aux fins de l'admissibilité — Question grave de portée générale certifiée: L'Accord Canada-Québec limite-t-il la compétence de l'agent des visas de remettre en question la source des fonds d'une personne à destination du Québec qui demande à résider en permanence au Canada afin d'établir l'admissibilité de cette dernière?

This was an application for judicial review of the visa officer's dismissal of the applicant's application for permanent residence. The applicant is a Chinese citizen who

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire du rejet par l'agent des visas de la demande de résidence permanente du demandeur. Le demandeur est un citoyen chinois qui a

submitted a permanent residence application, along with a certificate of selection already issued by Quebec Immigration. In his application under the investor category in Quebec, the applicant indicated that he had assets of a value of \$500,000. In his application for permanent residence he indicated that his monthly salary was the equivalent of about \$3,000. Yet he indicated that his personal net worth was \$1,911,000. Because of the disparity between the applicant's salary and his net worth the visa officer requested documents establishing the source of the applicant's funds to ensure that they derived from legitimate activities. *Immigration Act*, subsection 9(3) requires the production of such documentation as may be required by a visa officer for the purpose of establishing that the applicant's admission would not be contrary to the Act or regulations. The visa officer concluded that as the documents provided by the Quebec immigration authorities did not shed sufficient light on the source of the applicant's funds, and he was unable to make a final determination on the issue of admissibility to Canada. During a subsequent interview, the applicant neither explained the discrepancies between his original claim and subsequent documentation, nor demonstrated the source of his assets by pointing to personal and business tax returns, bank records, and/or audited accounts. Additional documents subsequently submitted did not satisfy the visa officer. The visa officer denied the application for permanent residence.

The applicant submitted that the lawfulness of an investor's source of funds is considered by Quebec before the issuance of a certificate of selection. He argued that the verification of an applicant's qualifications for the investor category was exclusively within Quebec's jurisdiction, pointing to the definition of "investor" in *Regulation respecting the selection of foreign nationals*, which includes net assets of at least \$500,000 accumulated through legal activities. He also relied on the Canada-Québec Accord, which provides that once Quebec has issued a certificate of selection, Canada must admit the immigrant as long as he does not belong to an inadmissible category of persons. The applicant submitted that, when the visa officer requested proof of his source of funds, he imported criteria not envisaged by the Act and fettered his discretion. The applicant also submitted that the visa officer violated the principle of legitimate expectation by reviewing his qualifications as an investor, and caused an unwarranted delay in the processing of his application.

The issues were whether the visa officer acted outside his jurisdiction when he requested proof of the applicant's source of funds, and whether assessing an applicant's admissibility can include a verification of his source of funds.

présenté une demande de résidence permanente avec une attestation de sélection délivrée par Immigration Québec. Dans la demande qu'il avait présentée à titre d'investisseur au Québec, le demandeur avait déclaré qu'il possédait des actifs d'une valeur de 500 000 \$. Dans sa demande de résidence permanente, il avait déclaré que son salaire mensuel était l'équivalent d'environ 3 000 \$. Pourtant, il avait déclaré que sa valeur nette personnelle était de 1 911 000 \$. Compte tenu de l'écart entre le salaire du demandeur et sa valeur nette, l'agent des visas a demandé des pièces établissant la source des fonds du demandeur en vue de s'assurer qu'ils provenaient d'activités légitimes. Le paragraphe 9(3) de la *Loi sur l'immigration* exige la production des pièces que l'agent des visas exige pour établir que l'admission du demandeur ne contreviendrait pas à la Loi ou à ses règlements. L'agent des visas a conclu qu'étant donné que les pièces produites par les autorités d'immigration Québec ne jetaient pas suffisamment de lumière sur la source des fonds du demandeur, il ne pouvait pas prendre une décision définitive au sujet de la question de l'admissibilité au Canada. Au cours d'une entrevue subséquente, le demandeur n'a pas pu expliquer les écarts entre sa déclaration initiale et les pièces subséquentes, et il n'a pas pu démontrer la source de ses actifs au moyen de déclarations de revenus personnelles et de déclarations de revenus d'entreprise, de documents bancaires ou de comptes apurés. Les pièces additionnelles qui ont subséquemment été soumises ne satisfaisaient pas l'agent des visas. L'agent des visas a rejeté la demande de résidence permanente.

Le demandeur a soutenu que le Québec tient compte du caractère légitime de la source des fonds d'un investisseur avant de délivrer un certificat de sélection. Il a soutenu que la vérification des qualités du demandeur à titre d'investisseur relevait exclusivement de la compétence du Québec, en signalant que la définition du mot «investisseur» énoncée dans le *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers* s'applique à l'investisseur qui dispose d'un avoir net d'au moins 500 000 \$ qu'il a accumulé par des activités licites. Il s'est également fondé sur l'Accord Canada-Québec, qui prévoit qu'une fois que le Québec a délivré un certificat de sélection, le Canada doit admettre l'immigrant dans la mesure où il n'appartient pas à une catégorie non admissible. Le demandeur a soutenu que lorsque l'agent des visas lui a demandé d'établir la source de ses fonds, il a tenu compte de critères non prévus par la Loi et qu'il a porté atteinte à son pouvoir discrétionnaire. Le demandeur a également soutenu que l'agent des visas avait violé le principe de l'attente légitime en appréciant son aptitude à titre d'investisseur, et qu'il a occasionné un retard injustifiable dans le traitement de sa demande.

Il s'agissait de savoir si l'agent des visas avait agi en dehors de sa compétence lorsqu'il a demandé au demandeur d'établir la source des fonds et si l'appréciation de l'admissibilité du demandeur peut inclure une vérification de la source de ses fonds.

Held, the application should be dismissed.

Given the applicant's annual income and declared net worth, the visa officer's request was proper and the visa was denied on appropriate grounds, i.e. that he was unable to verify the admissibility of the applicant with respect to section 19 without the documentation he had requested on numerous occasions. The visa officer had the power to request these documents by virtue of *Immigration Act*, subsection 9(3) and the applicant had the burden of proving that his entry into Canada would not contravene the Act. The applicant had not met the obligation imposed by subsection 9(3) nor had he discharged the burden set out in section 8. A visa officer has both the right and the duty to require an applicant to produce documents which the officer believes are necessary to consider an application.

In seeking proof concerning the applicant's funds in order to determine whether he was admissible, the visa officer was not acting outside his jurisdiction. Paragraph 12(a) of the Canada-Québec Accord makes it clear that, while Quebec has exclusive jurisdiction over selection, Canada has exclusive jurisdiction over admissibility. However, neither the spirit nor the letter of the Accord precludes federal immigration authorities from verifying the origin of an applicant's assets in order to be able to determine whether that applicant should be granted admission to Canada. On the contrary, section 26 of Annex A of the Accord provides for an exchange of information and documents between Canada and Quebec so that each may exercise its proper authority. Thus, both the provincial and the federal authorities may examine the source of an applicant's funds, the former for the purpose of selection, and the latter for the purpose of determining admissibility. The visa officer's request was lawful and reasonable, as the documents sought related to the question of admissibility.

The delay of approximately five months between the day of the interview and the day the visa officer made the decision regarding permanent residence was not unreasonable. Furthermore, the applicant's submission that the visa officer had violated the principle of procedural fairness and the doctrine of legitimate expectation by conducting an interview based on the selection criteria for investors and by failing to inform the applicant outright of the real purpose of the interview, was without merit. The visa officer had explained to the applicant why the interview was necessary, and the nature of the documents sought.

The following question was certified: Does the Canada-Québec Accord limit the jurisdiction of the visa officer to question the source of funds of a Quebec-destined applicant for permanent residence in Canada, in order to establish the applicant's admissibility? This was a serious question of

Jugement: la demande est rejetée.

Étant donné le revenu annuel et la valeur nette déclarée du demandeur, la demande de l'agent des visas était légitime et le visa a été refusé pour des motifs légitimes, à savoir parce que l'agent des visas ne pouvait pas vérifier l'admissibilité du demandeur en vertu de l'article 19 sans avoir les pièces qu'il avait demandées à maintes reprises. L'agent des visas était autorisé à demander ces pièces en vertu du paragraphe 9(3) de la *Loi sur l'immigration* et il incombait au demandeur de prouver que son admission au Canada ne contrevenait pas à la Loi. Le demandeur ne s'était pas acquitté de l'obligation qui lui incombait en vertu du paragraphe 9(3) et il ne s'était pas acquitté de l'obligation qui lui incombait en vertu de l'article 8. L'agent des visas a le droit et l'obligation d'exiger que le demandeur produise des pièces qui, selon lui, sont nécessaires à l'examen de la demande.

En demandant une preuve concernant les fonds du demandeur afin de pouvoir déterminer si celui-ci était admissible, l'agent des visas n'agissait pas en dehors de sa compétence. L'alinéa 12a) de l'Accord Canada-Québec montre clairement que le Québec a une compétence exclusive sur la question de la sélection et que le Canada a une compétence exclusive sur la question de l'admissibilité. Toutefois, ni l'esprit ni la lettre de l'Accord n'empêchent les autorités fédérales de l'immigration de vérifier l'origine des actifs d'un demandeur afin de pouvoir déterminer s'il doit être admis au Canada. Au contraire, l'article 26 de l'annexe A de l'Accord prévoit la transmission de renseignements et de documents entre le Canada et le Québec, de façon que chacun puisse exercer ses responsabilités. Par conséquent, les autorités provinciales et les autorités fédérales peuvent vérifier la source des fonds du demandeur, les premières aux fins de la sélection et les dernières aux fins de l'admissibilité. La demande de l'agent des visas était légitime et raisonnable puisque les pièces demandées se rapportaient à la question de l'admissibilité.

La période d'environ cinq mois qui s'est écoulée entre le jour où l'entrevue a eu lieu et le jour où l'agent des visas a pris la décision relative à la résidence permanente n'était pas déraisonnable. En outre, la prétention du demandeur selon laquelle l'agent des visas avait violé le principe de l'équité procédurale et la doctrine de l'attente légitime en menant une entrevue fondée sur les critères de sélection applicables aux investisseurs et en omettant d'informer le demandeur clairement du but réel de l'entrevue n'était pas fondée. L'agent des visas avait expliqué au demandeur pourquoi l'entrevue était nécessaire, et la nature des pièces sollicitées.

La question suivante a été certifiée: L'Accord Canada-Québec limite-t-il la compétence de l'agent des visas de remettre en question la source des fonds d'une personne à destination du Québec qui demande à résider en permanence au Canada afin d'établir l'admissibilité de cette dernière? Il

general importance. It went beyond the applicant's situation and affects all applicants to Quebec in the investor category. The Federal Court of Appeal has not examined the question of jurisdiction as set out in the Canada-Québec Accord. Whether the source of an applicant's funds constitutes an element of admissibility is a question of law. And, if the visa officer did not have jurisdiction to examine the source of the applicant's funds, his decision would be invalid and the application for judicial review would have to be allowed.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada-Québec Accord Relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens. Employment and Immigration Canada, February 5, 1991, s. 12, Annex A, s. 26, Annex D, s. 3a).

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 8(1), 9(3),(4) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 4), 19(1) (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 3; S.C. 1992, c. 47, s. 77; c. 49, s. 11; 1995, c. 15, s. 2; 1996, c. 19, s. 83), (2) (as am. by S.C. 1992, c. 47, s. 77; c. 49, ss. 11, 122; 1995, c. 15, s. 2).

Regulation respecting the selection of foreign nationals, R.R.Q. 1981, c. M-23.1, r. 2, s. 21(d) (as am. by O.C. 1725-92, s. 3).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Kaur v. Minister of Employment and Immigration et al. (1995), 98 F.T.R. 91 (F.C.T.D.); *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.).

REFERRED TO:

Singh (Gurmit) v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1995), 106 F.T.R. 66 (F.C.T.D.); *Huynh v. Canada*, [1995] 1 F.C. 633; (1994), 88 F.T.R. 60 (T.D.); aff'd [1996] 2 F.C. 976; (1996), 134 D.L.R. (4th) 612; 34 Imm. L.R. (2d) 199; 197 N.R. 62 (C.A.).

APPLICATION for judicial review of a visa officer's denial of the applicant's application for permanent residence, notwithstanding that a certificate of selection had been issued by Quebec Immigration, on the ground that he had not satisfactorily demonstrated that his net worth was derived from legal sources. Application dismissed, and the following

s'agissait d'une question grave de portée générale. La question ne se rapportait pas uniquement à la situation du demandeur, mais elle concernait tous les demandeurs appartenant à la catégorie des investisseurs, au Québec. La Cour d'appel fédérale n'a pas examiné la question de la compétence telle qu'elle est énoncée dans l'Accord Canada-Québec. La question de savoir si la source des fonds du demandeur constitue un élément de l'admissibilité est une question de droit. Si l'agent de visas n'avait pas compétence pour déterminer la source des fonds du demandeur, sa décision serait invalide et la demande de contrôle judiciaire devrait être accueillie.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Accord Canada-Québec Relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains. Emploi et Immigration Canada, le 5 février 1991, art. 12, annexe A, art. 26, annexe D, art. 3a).

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 8(1), 9(3),(4) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 4), 19(1) (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 3; L.C. 1992, ch. 47, art. 77; ch. 49, art. 11; 1995, ch. 15, art. 2; 1996, ch. 19, art. 83), (2) (mod. par L.C. 1992, ch. 47, art. 77; ch. 49, art. 11, 122; 1995, ch. 15, art. 2).

Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers, R.R.Q. 1981, ch. M-23.1, r. 2, art. 21d) (mod. par décret 1725-92, art. 3).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Kaur c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et al. (1995), 98 F.T.R. 91 (C.F. 1^{re} inst.); *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (C.A.F.).

DÉCISIONS CITÉES:

Singh (Gurmit) c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1995), 106 F.T.R. 66 (C.F. 1^{re} inst.); *Huynh c. Canada*, [1995] 1 C.F. 633; (1994), 88 F.T.R. 60 (1^{re} inst.); conf. par [1996] 2 C.F. 976; (1996), 134 D.L.R. (4th) 612; 34 Imm. L.R. (2d) 199; 197 N.R. 62 (C.A.).

DEMANDE de contrôle judiciaire du rejet par l'agent des visas de la demande de résidence permanente du demandeur, même si un certificat de sélection avait été délivré par Immigration Québec, pour le motif que celui-ci n'avait pas démontré d'une façon satisfaisante que sa valeur nette était tirée de sources licites. Demande rejetée; la question suivante a été

question was certified: does the Canada-Quebec Accord limit the jurisdiction of the visa officer to question the source of funds of a Quebec-destined applicant for permanent residence in Canada, in order to establish the applicant's admissibility?

APPEARANCES:

Julius H. Grey for applicant.

Marie-Claude Demers for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Grey, Casgrain, Montréal, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] NADON J.: This is an application for judicial review of the decision of visa officer Gregory Chubak (the visa officer) dated January 26, 1998, pursuant to which the visa officer dismissed the applicant's application for permanent residence.

[2] The applicant is a Chinese citizen who submitted a permanent residence application on January 24, 1997, along with a certificate of selection already issued by Quebec Immigration on May 20, 1996.

[3] In his application under the investor category in Quebec, the applicant indicated that he had assets of a value of \$500,000. In his application for permanent residence, the Applicant indicated that his salary was 20,000 RMB (Chinese currency) per month. This amount equals approximately C\$3,000. Further, the applicant indicated that his personal net worth, at the time of the filing of his application, was \$1,911,000.

[4] To ensure that the applicant's considerable funds derived from legitimate activities, the visa officer asked the applicant to provide documents establishing the source of these funds. As the visa officer states in paragraph 11 of his affidavit:

certifiée: L'Accord Canada-Québec limite-t-il la compétence de l'agent des visas de remettre en question la source des fonds d'une personne à destination du Québec qui demande à résider en permanence au Canada afin d'établir l'admissibilité de cette dernière?

ONT COMPARU:

Julius H. Grey pour le demandeur.

Marie-Claude Demers pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Grey, Casgrain, Montréal, pour le demandeur.

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

[1] LE JUGE NADON: Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle l'agent des visas Gregory Chubak (l'agent des visas) a rejeté, le 26 janvier 1998, la demande de résidence permanente du demandeur.

[2] Le demandeur est un citoyen chinois qui a présenté une demande de résidence permanente le 24 janvier 1997 avec une attestation de sélection délivrée par Immigration Québec le 20 mai 1996.

[3] Dans la demande qu'il a présentée à titre d'investisseur au Québec, le demandeur a déclaré qu'il avait des actifs d'une valeur de 500 000 \$. Dans sa demande de résidence permanente, il a déclaré que son salaire mensuel était de 20 000 RMB (en argent chinois). Ce montant équivaut à environ 3 000 \$CAN. En outre, le demandeur a déclaré que sa valeur nette personnelle, au moment où la demande avait été présentée, était de 1 911 000 \$.

[4] Afin de s'assurer que ces actifs considérables provenaient d'activités légitimes, l'agent des visas a demandé au demandeur de produire des pièces établissant leur source. Comme le dit l'agent des visas au paragraphe 11 de son affidavit:

... considering the wide disparity between the Applicant's prior salary and work history and his personal net worth and apparent income, I felt it imperative to seek satisfactory evidence as to the source of the applicant's funds in order to render a proper decision with respect to the issue of criminality. Without satisfactory evidence thereof, I could not be satisfied that the funds and property he claimed as his own had been obtained and accumulated through legal and legitimate means.

The visa officer, following a review of the documents provided by the Quebec immigration authorities, concluded that these documents did not shed sufficient light on the source of the applicant's funds. As a result, he was unable to make a final determination on the issue of admissibility to Canada.

[5] The visa officer based his request for this documentation on subsection 9(3) of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] (the Act) which provides:

9. (1) . . .

(3) Every person shall answer truthfully all questions put to that person by a visa officer and shall produce such documentation as may be required by the visa officer for the purpose of establishing that his admission would not be contrary to this Act or the regulations.

[6] When the applicant produced documents that did not satisfy him, the visa officer scheduled an interview to allow the applicant to establish his admissibility to Canada and to respond to questions about the nature of his business and the source of his funds—in particular, how he obtained \$100,000 Canadian dollars to buy equity in his State business despite an annual income of approximately \$12,500 Canadian dollars in 1992, 1993 and 1994, and why he claimed to have earned significantly more in subsequent documentation, compared to his original claim.

[7] During the course of this interview, the applicant was unable to explain the nature of the discrepancies, nor was he able to demonstrate the source of his

[TRADUCTION]

[. . .] compte tenu de l'écart important qui existe entre le salaire antérieur du demandeur, ses antécédents professionnels, sa valeur nette personnelle et son revenu apparent, j'ai cru qu'il était impérieux de demander une preuve satisfaisante au sujet de la source des fonds du demandeur afin de pouvoir prendre une décision appropriée au sujet de la question de la criminalité. En l'absence d'une preuve satisfaisante, je ne pourrais pas être convaincu que les fonds et les biens que le demandeur revendique comme étant les siens ont été obtenus et accumulés par des moyens légaux et légitimes.

À la suite d'un examen des pièces produites par les autorités d'immigration Québec, l'agent des visas a conclu que ces documents ne jetaient pas suffisamment la lumière sur la source des fonds du demandeur. L'agent des visas n'a donc pas pu prendre une décision définitive au sujet de l'admissibilité du demandeur au Canada.

[5] L'agent des visas a fondé sa demande, en ce qui concerne les pièces, sur le paragraphe 9(3) de la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2] (la Loi), qui prévoit ce qui suit:

9. (1) [. . .]

(3) Toute personne doit répondre franchement aux questions de l'agent des visas et produire toutes les pièces qu'exige celui-ci pour établir que son admission ne contreviendrait pas à la présente loi ni à ses règlements.

[6] Le demandeur ayant produit des pièces non satisfaisantes, l'agent des visas a organisé une entrevue en vue de lui permettre d'établir qu'il était admissible au Canada et de répondre aux questions soulevées au sujet de la nature de son entreprise et de la source de ses fonds, en particulier la façon dont il avait obtenu 100 000 \$ en argent canadien pour acheter des actions dans son entreprise américaine même si son revenu annuel était d'environ 12 500 \$ CAN en 1992, en 1993 et en 1994, et la raison pour laquelle il avait déclaré, dans des pièces subséquentes, un revenu beaucoup plus élevé que celui qui était déclaré dans la demande initiale.

[7] Pendant l'entrevue, le demandeur n'a pas pu expliquer la nature des écarts, et il n'a pas pu démontrer la source de ses actifs au moyen de déclarations

assets by pointing to personal and business tax returns, bank records, and/or audited accounts.

[8] The visa officer gave the applicant the opportunity to resubmit documents that would establish the origin of his funds and, on December 15, 1997, the applicant submitted additional documents. However, these documents were unsubstantiated and did not satisfy the visa officer with respect to the applicant's source of assets. .

[9] On January 26, 1998, the visa officer wrote to the applicant to inform him that his application for permanent residence was denied. The letter states, in part, as follows:

For your application to succeed, you must demonstrate that your admission to Canada would not be contrary to any provisions of the Immigration Act and regulations including a determination that you are not a member of the inadmissible class of persons described in subsection 19(1) of the Act. The Immigration Act clearly places the burden of proof on the applicant. Without the verifiable supporting documents, I cannot accept your claims and contradictory and unsubstantiated documentation as proof of your source of funds. This leads me to question if your personal net worth was derived from legitimate activities as you claim. Your failure to adequately account for the origins of your personal net worth denies me the opportunity to complete a comprehensive and proper assessment in your case.

You have failed to comply with the requirements of subsection 9(3) of the *Immigration Act*, which reads:

9(3) Every person shall answer truthfully all questions put to that person by a visa officer and shall produce such documentation as may be required by the visa officer for the purpose of establishing that his admission would not be contrary to this Act or the regulations.

You do not meet the requirements of subsection 9(3) because you have not complied with our repeated request for documents that satisfactorily demonstrate that your personal net worth is derived from legal and legitimate sources which may have included, but were not limited to the following: personal and business tax returns, business contracts, bank records, audited accounts or any other verifiable documentation.

ISSUES

[10] The applicant seeks to quash the visa officer's decision and to have the matter remitted back to a

de revenus personnelles et de déclarations de revenus d'entreprises, de documents bancaires ou de comptes apurés.

[8] L'agent des visas a donné au demandeur la possibilité de lui soumettre de nouveau des pièces susceptibles d'établir la provenance de ses fonds et, le 15 décembre 1997, le demandeur a soumis des pièces additionnelles. Toutefois, ces pièces n'étaient pas corroborées et ne satisfaisaient pas l'agent des visas en ce qui concerne la source des actifs du demandeur.

[9] Le 26 janvier 1998, l'agent des visas a écrit au demandeur pour l'informer que sa demande de résidence permanente était rejetée. La lettre est en partie ainsi libellée:

[TRADUCTION] Pour qu'il soit fait droit à votre demande, vous devez établir que votre admission au Canada ne contreviendrait pas aux dispositions de la Loi sur l'immigration et de son règlement d'application, et notamment que vous n'appartenez pas à une catégorie non admissible visée au paragraphe 19(1) de la Loi. La Loi sur l'immigration impose clairement la charge de la preuve au demandeur. En l'absence de pièces justificatives susceptibles d'être vérifiées, je ne puis retenir vos allégations et vos pièces contradictoires et non corroborées comme preuve de la source de vos fonds. Cela m'amène à me demander si votre valeur nette personnelle était attribuable à des activités légitimes, comme vous l'affirmez. Votre omission de rendre compte d'une façon adéquate du fondement de votre valeur nette personnelle m'empêche d'effectuer une appréciation exhaustive appropriée de votre cas.

Vous n'avez pas satisfait aux exigences du paragraphe 9(3) de la *Loi sur l'immigration*, qui est ainsi libellé:

9(3) Toute personne doit répondre franchement aux questions de l'agent des visas et produire toutes les pièces qu'exige celui-ci pour établir que son admission ne contreviendrait pas à la présente loi ni à ses règlements.

Vous ne remplissez pas les conditions du paragraphe 9(3) parce que vous n'avez pas répondu aux demandes réitérées que nous avons faites en vue d'obtenir des pièces établissant d'une façon satisfaisante que votre valeur nette personnelle est attribuable à des sources légales et légitimes, (notamment: déclarations de revenus personnelles et déclarations de revenus d'entreprises, contrats commerciaux, documents bancaires, comptes apurés ou toute autre pièce vérifiable).

LES QUESTIONS EN LITIGE

[10] Le demandeur sollicite l'annulation de la décision de l'agent des visas et le renvoi de l'affaire

different visa officer for redetermination. In his memorandum of arguments, the applicant raises the following issues:

(i) Has the visa officer acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise his jurisdiction in view of:

(a) the *Immigration Act* and the *Canada-Quebec Accord* signed between the Government of Quebec and the Government of Canada with respect to the selection of immigrants?

(b) the unreasonable delay in the processing of the Applicant's application for permanent residence resulting from the visa officers [sic] unlawful exercise of jurisdiction;

(ii) Has the visa officer acted in a manner which is manifestly unreasonable or assessed Applicant based on criteria extraneous and/or contrary to the *Immigration Act* read in light of the *Canada-Quebec Accord*?

(iii) Has the visa officer violated the principles of natural justice and procedural fairness or the doctrine of legitimate expectation?

APPLICANT'S POSITION

[11] The applicant makes a distinction between verifying criminality and verifying the source of funds and submits that the lawfulness of an investor's source of funds is considered by Quebec before the issuance of a certificate of selection. The applicant points to the definition of "investor" set out in subsection 21(d) of the *Regulation respecting the selection of foreign nationals*¹ and argues that the verification of an applicant's qualifications for this category falls exclusively within Quebec's jurisdiction. The provision reads as follows:

21. . . .

(d) is designated as an "investor" if:

i. he has at least 3 years of experience in management:
– in a farming commercial or industrial business that is profitable and legal;

. . .

ii. he has net assets of at least \$500 000 that he has accumulated through legal economic activities;

à un agent des visas différent pour réexamen. Dans son exposé des points d'argument, le demandeur soulève les questions suivantes:

[TRADUCTION]

(i) L'agent des visas a-t-il agi sans avoir la compétence voulue, a-t-il outrepassé sa compétence ou a-t-il refusé d'exercer sa compétence compte tenu:

a) de la *Loi sur l'immigration* et de l'*Accord Canada-Québec* qui a été signé par le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada à l'égard de la sélection des immigrants?

b) du délai déraisonnable dans lequel la demande de résidence permanente a été traitée, par suite de l'exercice illégitime de sa compétence?

(ii) L'agent des visas a-t-il agi d'une façon manifestement déraisonnable ou a-t-il apprécié le demandeur en se fondant sur des critères étrangers ou contraires à la *Loi sur l'immigration*, interprétée à la lumière de l'*Accord Canada-Québec*?

(iii) L'agent des visas a-t-il violé les principes de justice naturelle et d'équité procédurale ou la doctrine de l'attente légitime?

POSITION DU DEMANDEUR

[11] Le demandeur fait une distinction entre la détermination de la criminalité et la détermination de la source des fonds; il soutient que le Québec tient compte du caractère légitime de la source des fonds d'un investisseur avant de délivrer un certificat de sélection. Le demandeur signale la définition du mot «investisseur» énoncée au paragraphe 21d) du *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers*¹ et soutient que l'appréciation de l'aptitude du demandeur à l'égard de cette catégorie relève exclusivement de la compétence du Québec. La disposition se lit comme suit:

21. [. . .]

d) qui est désigné «investisseur» s'il:

i. a une expérience en gestion d'au moins trois ans:
– dans une entreprise agricole, commerciale ou industrielle, rentable et licite;

[. . .]

ii. dispose d'un avoir net d'au moins 500 000 \$ qu'il a accumulé par des activités économiques licites;

...

iii. he comes to settle and to invest in Québec in accordance with the provisions of this Regulation;

[12] The applicant also relies on the following provisions of the Canada-Québec Accord,² which provide that once Quebec has issued a certificate of selection, Canada must admit the immigrant as long as s/he does not belong to an inadmissible category of persons as defined by the Act. Paragraph 12(b) of the Accord provides:

12. . . .

(b) Canada shall admit any immigrant destined to Québec who meets Québec's selection criteria, if the immigrant is not in an inadmissible class under the law of Canada.

Further, with respect to immigrants in the investor category, paragraph 3a) of Annex D of the Accord stipulates:

3. The parties agree to maintain the following mechanisms applicable to the admission of investor immigrants destined to Québec:

a) Where an immigrant investor satisfied the requirements of the Québec regulations respecting the selection of foreign nationals, including the definition of investors, minimum investment, eligible business or commercial venture and guarantee, Canada shall then, subject to statutory requirements for admission to Canada, issue that immigrant an immigrant visa.

[13] The applicant submits that, when the visa officer asked for proof of his source of funds, the visa officer imported criteria not envisaged by the Act to assess his admissibility, and consequently, fettered his discretion.

[14] Moreover, the applicant submits that the visa officer violated the principle of legitimate expectation by reviewing the applicant's qualifications as an investor, a subject over which Quebec has exclusive jurisdiction. The applicant argues that an assessment of personal net worth falls outside the ambit of a federal visa officer's powers. Accordingly, the applicant submits that, in so far as he is entitled to demand that the competent federal or provincial authority act

[. . .]

iii. vient s'établir au Québec et y investir conformément aux dispositions du présent règlement;

[12] Le demandeur se fonde également sur les dispositions suivantes de l'Accord Canada-Québec², qui prévoit qu'une fois que le Québec a délivré un certificat de sélection, le Canada doit admettre l'immigrant dans la mesure où il n'appartient pas à une catégorie non admissible au sens de la Loi. L'alinéa 12b) de l'Accord prévoit ce qui suit:

12. [. . .]

b) Le Canada doit admettre tout immigrant à destination du Québec qui satisfait aux critères de sélection du Québec, si cet immigrant n'appartient pas à une catégorie inadmissible selon la loi fédérale.

En outre, en ce qui concerne les immigrants appartenant à la catégorie des investisseurs, l'alinéa 3a) de l'annexe D de l'Accord stipule ce qui suit:

3. Les parties entendent reconduire les modalités suivantes de la sélection et de l'admission des immigrants investisseurs se destinant au Québec:

a) dans la mesure où un immigrant investisseur satisfait aux exigences du règlement québécois sur la sélection des ressortissants étrangers, notamment en regard des définitions d'investisseur, de placement minimal, d'entreprise ou de commerce admissible et de garantie, le Canada donnera une suite favorable à la sélection positive du Québec sous réserve des exigences statutaires d'admission du Canada.

[13] Le demandeur soutient que, lorsque l'agent des visas lui a demandé d'établir la source de ses fonds, l'agent des visas a tenu compte de critères non prévus par la Loi en vue d'apprécier son admissibilité et qu'il a donc porté atteinte à son pouvoir discrétionnaire.

[14] En outre, le demandeur soutient que l'agent des visas a violé le principe de l'attente légitime en appréciant son aptitude à titre d'investisseur, soit une matière sur laquelle le Québec a une compétence exclusive. Le demandeur affirme qu'une appréciation de sa valeur nette personnelle ne relève pas des pouvoirs de l'agent fédéral des visas. Il soutient que dans la mesure où il a le droit d'exiger que l'autorité fédérale ou provinciale compétente agisse dans les

within its jurisdiction, the visa officer violated the applicant's legitimate expectation.

[15] The applicant claims that this alleged breach caused an unwarranted delay in the processing of his application, which prejudiced him and violated the principle of procedural fairness which requires a decision to be made in a timely manner.

[16] As an alternative argument, the applicant submits that if the Court accepts that the verification of admissibility includes proof of one's source of funds, none of the evidence suggests that the applicant is a member of an inadmissible class. Accordingly, the applicant argues that the visa officer's decision to deny him a visa is unreasonable and that it creates a presumption of criminality which he highly contests.

RESPONDENT'S POSITION

[17] The respondent submits that, by virtue of subsection 9(3) of the Act, a visa officer can require the applicant to produce documentation which establishes that his admission into Canada would not contravene the Act. Moreover, the respondent notes that, according to subsection 8(1) of the Act, the burden of proving that one's admission would not be contrary to the Act rests on a person seeking entry and that the applicant did not discharge himself of this burden in this case.

[18] The respondent further submits that the origin of the applicant's assets is a relevant component to his admissibility because this could determine whether the applicant belongs to a category of inadmissible people set out in subsections 19(1) [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 3; S.C. 1992, c. 47, s. 77; c. 49, s. 11; 1995, c. 15, s. 2; 1996, c. 19, s. 83] and (2) [as am. by S.C. 1992, c. 47, s. 77; c. 49, ss. 11, 122; 1995, c. 15, s. 2] of the Act. As such, the respondent argues that the visa officer had the right to ask the applicant to produce proof of his source of funds in order to verify that his admission did not contravene the Act.

limites de ses compétences, l'agent des visas a violé l'attente légitime qu'il avait.

[15] Le demandeur affirme que cette présumée violation a occasionné un retard injustifiable dans le traitement de sa demande, de sorte qu'il a subi un préjudice et que le principe de l'équité procédurale, qui exige qu'une décision soit prise en temps opportun, a été violé.

[16] Subsidiairement, le demandeur soutient que si la Cour reconnaît que l'appréciation de l'admissibilité comprend l'examen de la preuve relative à la source des fonds d'une personne, aucun élément de preuve ne montre que le demandeur appartient à une catégorie non admissible. Il affirme que la décision de l'agent des visas de lui refuser un visa est donc déraisonnable et que cela crée une présomption de criminalité qu'il conteste fortement.

POSITION DU DÉFENDEUR

[17] Le défendeur soutient que, en vertu du paragraphe 9(3) de la Loi, l'agent des visas peut exiger que le demandeur produise des pièces établissant que son admission au Canada ne contreviendrait pas à la Loi. En outre, le défendeur fait remarquer que, selon le paragraphe 8(1) de la Loi, il incombe à quiconque cherche à entrer au Canada de prouver que le fait d'y être admis ne contreviendrait pas à la Loi et que le demandeur ne s'est pas acquitté de cette obligation en l'espèce.

[18] Le défendeur soutient en outre que l'origine des actifs du demandeur influe sur son admissibilité parce que cela permettrait de déterminer si celui-ci appartient à une catégorie non admissible visée aux paragraphes 19(1) [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 3; L.C. 1992, ch. 47, art. 77; ch. 49, art. 11; 1995, ch. 15, art. 2; 1996, ch. 19, art. 83] et (2) [mod. par L.C. 1992, ch. 47, art. 77; ch. 49, art. 11, 122; 1995, ch. 15, art. 2] de la Loi. Il affirme que l'agent des visas avait donc le droit de demander au demandeur de prouver la source des fonds afin de s'assurer que l'admission de celui-ci ne contrevenait pas à la Loi.

ANALYSIS

[19] The main issue in this case is whether the visa officer acted outside his jurisdiction when he requested proof of the applicant's source of funds. Related to this issue is whether assessing an applicant's admissibility can include a verification of his source of funds.

[20] In the present case, the visa officer was concerned about the origin of the applicant's assets because, notwithstanding an annual revenue of approximately \$12,500, the applicant declared a personal net worth of \$1,911,000. In my view, the visa officer's request was proper and he denied the visa on appropriate grounds, namely, that he was unable to verify the admissibility of the applicant with respect to section 19 of the Act without the documentation he had requested on numerous occasions.

[21] The visa officer had the power to request these documents by virtue of subsection 9(3) of the Act and the applicant had the burden of proving that his entry into Canada would not contravene the Act. The applicant did not meet his obligation under subsection 9(3) nor did he discharge himself of the burden set out in section 8 of the Act. As a result, the visa officer could not be satisfied that admitting the applicant would not contravene the Act and accordingly, it was within his authority to deny the application. As subsection 9(4) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 4] of the Act states:

9. . . .

(4) Subject to subsection (5), where a visa officer is satisfied that it would not be contrary to this Act or the regulations to grant landing or entry, as the case may be, to a person who has made an application pursuant to subsection (1) and to the person's dependants, the visa officer may issue a visa to that person and to each of that person's accompanying dependants for the purpose of identifying the holder thereof as an immigrant or a visitor, as the case may be, who, in the opinion of the visa officer, meets the requirements of this Act and the regulations.

[22] This Court has held that a visa officer has both the right and the duty to require an applicant to produce documents which the officer believes are

ANALYSE

[19] En l'espèce, il s'agit principalement de savoir si l'agent des visas a agi en dehors de sa compétence lorsqu'il a demandé au demandeur d'établir la source des fonds. La question de savoir si l'appréciation de l'admissibilité du demandeur peut inclure une vérification de la source des fonds est liée à cette question.

[20] En l'espèce, la question de l'origine des actifs intéressait l'agent des visas parce que, même si le revenu annuel du demandeur était d'environ 12 500 \$, ce dernier avait déclaré que sa valeur nette personnelle était de 1 911 000 \$. À mon avis, la demande de l'agent des visas était légitime et l'agent a refusé d'accorder le visa pour des motifs légitimes, à savoir parce qu'il ne pouvait pas vérifier l'admissibilité du demandeur en vertu de l'article 19 de la Loi sans avoir les pièces qu'il avait demandées à maintes reprises.

[21] L'agent des visas était autorisé à demander ces pièces en vertu du paragraphe 9(3) de la Loi et il incombait au demandeur de prouver que son admission au Canada ne contreviendrait pas à la Loi. Le demandeur ne s'est pas acquitté de l'obligation qui lui incombait en vertu du paragraphe 9(3) et il ne s'est pas non plus acquitté de l'obligation qui lui incombait en vertu de l'article 8 de la Loi. L'agent des visas ne pouvait donc pas être convaincu que l'admission du demandeur ne contreviendrait pas à la Loi et il était donc autorisé à rejeter la demande. Comme le prévoit le paragraphe 9(4) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 4] de la Loi:

9. [. .]

(4) Sous réserve du paragraphe (5), l'agent des visas qui est convaincu que l'établissement ou le séjour au Canada du demandeur et des personnes à sa charge ne contreviendrait pas à la présente loi ni à ses règlements peut délivrer à ce dernier et aux personnes à charge qui l'accompagnent un visa précisant leur qualité d'immigrant ou de visiteur et attestant qu'à son avis, ils satisfont aux exigences de la présente loi et de ses règlements.

[22] Cette Cour a statué que l'agent des visas a le droit et l'obligation d'exiger que le demandeur produise les pièces qui, selon lui, sont nécessaires à

necessary for him or her to consider an application. Rothstein J., in *Kaur v. Minister of Employment and Immigration et al.* (1995), 98 F.T.R. 91 (F.C.T.D.), at page 92 opined as follows:

Where documentation is properly sought by the visa officer and is not produced, the applicant cannot be granted admission, as she is a person who has not complied with a request lawfully made under the **Immigration Act**.

[23] When the visa officer sought proof of the applicant's funds in order to determine whether the applicant was admissible, he was not acting outside his jurisdiction. Paragraph 12(a) of the Canada-Québec Accord makes it perfectly clear that Quebec has exclusive jurisdiction over selection and Canada has exclusive jurisdiction over admissibility. However, neither the spirit nor the letter of the Accord precludes federal immigration authorities from verifying the origin of an applicant's assets in order to be able to determine whether that applicant should be granted admission to Canada. On the contrary, section 26 of Annex A of the Accord provides for an exchange of information and documents between Canada and Quebec so that each may exercise its proper authority:

26. . . . the parties will provide each other with all information and all documents necessary to the exercise of their responsibilities under the Accord.

Thus, both the provincial and the federal authorities may examine the source of an applicant's funds, the former for the purpose of selection, and the latter for the purpose of admissibility.

[24] In the circumstances of this case, it was appropriate, in my view, for the visa officer to verify the source of the applicant's funds, given the great disparity between his annual income and his personal net worth. The visa officer's request was lawful and reasonable, as the documents sought related to the question of admissibility.

Delay

[25] The applicant submits that the delay between the day of the interview and the day the visa officer made the decision regarding permanent residence was

l'examen de la demande. Dans la décision *Kaur c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et al.* (1995), 98 F.T.R. 91 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 92 le juge Rothstein a fait remarquer ce qui suit:

Lorsque l'agent des visas demande à juste titre d'obtenir diverses pièces et que ces dernières ne sont pas produites, le requérant ne peut obtenir son admission, car il ne s'est pas conformé à une demande faite légitimement en vertu de la **Loi sur l'immigration**.

[23] Lorsque l'agent des visas a demandé la preuve de l'origine des fonds afin de pouvoir déterminer si le demandeur était admissible, il n'agissait pas en dehors de sa compétence. L'alinéa 12a) de l'Accord Canada-Québec montre clairement que le Québec a une compétence exclusive sur la question de la sélection et que le Canada a une compétence exclusive sur la question de l'admissibilité. Toutefois, ni l'esprit ni la lettre de l'Accord n'empêchent les autorités fédérales de l'immigration de vérifier l'origine des actifs d'un demandeur afin de pouvoir déterminer s'il doit être admis au Canada. Au contraire, l'article 26 de l'annexe A de l'Accord prévoit la transmission de renseignements et de documents entre le Canada et le Québec, de façon que chacun puisse exercer ses responsabilités:

26. [. . .] les deux parties se transmettent tous les renseignements et tous les documents nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités respectives prévues à l'Accord.

Par conséquent, les autorités provinciales et les autorités fédérales peuvent vérifier la source des fonds du demandeur, les premières aux fins de la sélection et les dernières aux fins de l'admissibilité.

[24] Eu égard aux circonstances de l'espèce, il était à mon avis approprié pour l'agent des visas de vérifier la source des fonds du demandeur, étant donné l'écart important entre le revenu annuel et la valeur nette personnelle. La demande de l'agent des visas était légitime et raisonnable puisque les pièces demandées se rapportaient à la question de l'admissibilité.

Retard

[25] Le demandeur soutient que le temps qui s'est écoulé entre le jour où l'entrevue a eu lieu et le jour où l'agent des visas a pris la décision relative à la

unreasonable as per *Singh (Gurmit) v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 106 F.T.R. 66 (F.C.T.D.). The delay was approximately five months (August 1997 to January 1998).

[26] The respondent submits that the delay between the interview and the communication of the decision can be explained by the applicant not providing the documents demanded for more than three months.

[27] I am satisfied that there was no unreasonable delay in this case.

Legitimate Expectation

[28] The applicant submits that the visa officer violated the principle of procedural fairness and the doctrine of legitimate expectation by conducting an interview based on the selection criteria for investors and by failing to inform the applicant outright of the real purpose of the interview.

[29] On the evidence before me, I am satisfied that the visa officer explained to the applicant why the interview was necessary. In paragraph 14 of his affidavit, the visa officer states the following:

14. On August 21, 1997, I interviewed the applicant to establish his admissibility in Canada. At the outset of the interview, I explained to the applicant and confirmed with him the purpose of the interview, reiterating that the interview was not one of selection, but was related exclusively to the matter of admissibility

[30] Moreover, at page 2 of his letter to the applicant, dated January 26, 1998, the officer explained the nature of the documents sought on numerous occasions:

You were counselled in detail what was required of you by way of documentary evidence. You were asked to produce coherent documentation in the form of personal and business tax returns, business contracts, bank records, audited accounts or any other verifiable means in order to document the origins of your personal net worth.

résidence permanente était déraisonnable selon la décision *Singh (Gurmit) c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 106 F.T.R. 66 (C.F. 1^{re} inst.). Il s'était écoulé environ cinq mois (du mois d'août 1997 au mois de janvier 1998).

[26] Le défendeur soutient que le temps qui s'est écoulé entre le jour de l'entrevue et le jour où la décision a été communiquée peut s'expliquer par le fait que, pendant plus de trois mois, le demandeur n'a pas produit les pièces demandées.

[27] Je suis convaincu qu'en l'espèce, le délai n'était pas déraisonnable.

L'attente légitime

[28] Le demandeur soutient que l'agent des visas a violé le principe de l'équité procédurale et la doctrine de l'attente légitime en menant une entrevue fondée sur les critères de sélection applicables aux investisseurs et en omettant de l'informer clairement du but réel de l'entrevue.

[29] Compte tenu de la preuve dont je dispose, je suis convaincu que l'agent des visas a expliqué au demandeur pourquoi l'entrevue était nécessaire. Au paragraphe 14 de son affidavit, l'agent des visas déclare ce qui suit:

[TRADUCTION]

14. Le 21 août 1997, j'ai eu une entrevue avec le demandeur afin d'établir s'il était admissible au Canada. Au début de l'entrevue, j'ai expliqué au demandeur le but de l'entrevue en réitérant qu'il ne s'agissait pas d'une entrevue de sélection, mais que seule la question de l'admissibilité serait examinée.

[30] En outre, à la page 2 de la lettre qu'il a envoyée au demandeur le 26 janvier 1998, l'agent a expliqué la nature des pièces qu'il avait à maintes reprises sollicitées:

[TRADUCTION] On vous a expliqué en détail la preuve documentaire que vous deviez fournir. On vous a demandé de produire des pièces cohérentes sous la forme de déclarations de revenus personnelles ou de déclarations de revenus d'entreprises, de contrats commerciaux, de documents bancaires, de comptes apurés ou sous toute autre forme vérifiable, afin de justifier votre valeur nette personnelle.

[31] The applicant's submissions on this issue are without merit.

[32] For all of the above-noted reasons, this application shall be dismissed.

[33] Counsel for the applicant has suggested that the following two questions be certified:

1. Does the Canadian Visa Officer exceed his jurisdiction when he analyses the funds available to the investor as to the source and quantity, matters which have already been studied by Immigration Quebec which issued a Certificate of Selection?
2. Did the Visa Officer breach natural justice in not disclosing to the applicant his belief that he had claimed to have \$1,911,000 CAD, not apparent anywhere else in the record and not giving him a chance to answer this?

[34] I shall begin with the second question proposed by the applicant. In my view, this question should not be certified. Firstly, the applicant never raised this issue in his application for judicial review of the visa officer's decision. In his memorandum of argument, the applicant submits that "the federal Visa Officer violated the principle of procedural fairness and the doctrine of legitimate expectation by conducting an interview based on the selection criteria for investors and by failing to inform the Applicant outright of the real purpose of the interview" (paragraph 50 of the memorandum).

[35] This is the only submission the applicant makes on this issue, and is clearly more general than the question he now wants to certify. In my view, the question which the applicant wants to certify is subsumed and implicit in the original submission, in so far as it reflects a more particularized form of his original submission. That is, the submission in the memorandum indicates that the visa officer should have informed him that the real purpose of the interview was to verify his source of funds, whereas the question he now submits for certification suggests that the visa officer should have given him the opportunity to specifically address the discrepancy between

[31] Les arguments que le demandeur a invoqués sur ce point ne sont pas fondés.

[32] Pour les motifs susmentionnés, cette demande est rejetée.

[33] L'avocat du demandeur a soutenu que les deux questions ci-après énoncées devaient être certifiées:

[TRADUCTION]

1. L'agent des visas canadien excède-t-il sa compétence lorsqu'il analyse les fonds dont dispose l'investisseur en ce qui concerne leur source et leur quantité, soit des questions qu'Immigration Québec, qui a délivré un certificat de sélection, a déjà examinées?
2. L'agent des visas a-t-il violé les règles de justice naturelle en ne faisant pas savoir au demandeur qu'il croyait qu'il avait déclaré avoir 1 911 000 \$CAN, déclaration qui ne figurait nulle part ailleurs dans le dossier, et en ne lui donnant pas la possibilité de répondre?

[34] J'examinerai d'abord la seconde question que le demandeur a proposée. À mon avis, cette question ne devrait pas être certifiée. Premièrement, le demandeur n'a jamais soulevé cette question dans la demande de contrôle judiciaire qu'il a présentée à la suite de la décision de l'agent des visas. Dans son exposé des points d'argument, le demandeur soutient que [TRADUCTION] «l'agent fédéral des visas a violé le principe de l'équité procédurale et la doctrine de l'attente légitime en menant une entrevue fondée sur les critères de sélection applicables aux investisseurs et en omettant de l'informer clairement du but réel de l'entrevue» (paragraphe 50 de l'exposé).

[35] Il s'agit de l'unique argument que le demandeur invoque sur ce point; cet argument est clairement d'une nature plus générale que la question dont le demandeur sollicite maintenant la certification. À mon avis, la question que le demandeur veut faire certifier est comprise dans l'argument initial et en fait implicitement partie, dans la mesure où elle constitue une forme plus précise de l'argument initial, c'est-à-dire que selon l'argument figurant dans l'exposé, l'agent des visas aurait dû informer le demandeur que l'entrevue visait en fait à vérifier la source de ses fonds, alors que selon la question dont on demande maintenant la certification, l'agent des visas aurait dû donner

C\$1,911,000 and his annual income. To my mind, arguing that the visa officer should have disclosed the real purpose of the interview (which was to determine the source of the applicant's funds and, incidentally, the cause of the discrepancy) and arguing that the visa officer should have disclosed his belief that the applicant had claimed almost \$2 million amounts to the same thing: either way, the purpose of the interview was to determine the source of the applicant's funds.

[36] Where the problem arises, however, for the purpose of deciding whether to certify this question, is that the applicant never pursued the issue of disclosure. He certainly did not go beyond the general argument that the visa officer should have disclosed the real purpose of the interview. Therefore, the applicant never addressed (or contested) the \$1,911,000 figure quoted by the visa officer in his affidavit, even though the figure appears to be much higher than the one provided by the applicant in his application for selection certificate (i.e., \$500,000).

[37] Secondly, and more importantly, the second question proposed by the applicant is not a serious question of general importance. Counsel for the Minister, in her written submissions of October 21, 1999, makes the following point in regard to the second question proposed for certification:

[TRANSLATION] With regard to the second question proposed by the applicant, first we would like to emphasize that no specific submission was made by the applicant on this point in his memorandum pertaining to the application for judicial review.

However that may be, the respondent maintains that it is by no means a "serious question of general importance" within the meaning of section 83 of the Act. In fact, as the Federal Court of Appeal clearly stated in *Liyagamage*³ the question proposed for certification must go beyond the interests of the immediate parties, which is clearly not the case of the second question proposed by the applicant.

[38] I agree with the position taken by the respondent regarding the second question. In my view, the question proposed by the applicant is limited to the

la possibilité au demandeur d'expliquer expressément l'écart entre le montant de 1 911 000 \$CAN et son revenu annuel. À mon avis, soutenir que l'agent des visas aurait dû révéler le but véritable de l'entrevue (à savoir, déterminer la source des fonds du demandeur et accessoirement la cause de l'écart) et soutenir que l'agent des visas aurait dû révéler qu'il croyait que le demandeur avait déclaré près de deux millions de dollars équivaut à la même chose: d'une façon ou d'une autre, l'entrevue visait à déterminer la source des fonds du demandeur.

[36] Toutefois, lorsqu'il s'agit de déterminer s'il faut certifier cette question, il y a un problème, à savoir que le demandeur n'a jamais poursuivi la question de la divulgation. Il s'est contenté de soutenir d'une façon générale que l'agent des visas aurait dû divulguer le but véritable de l'entrevue. Le demandeur n'a donc jamais expliqué (ou réfuté) le chiffre de 1 911 000 \$ que l'agent des visas avait mentionné dans son affidavit, même si ce chiffre semble beaucoup plus élevé que celui qu'il avait déclaré dans la demande qu'il avait présentée en vue d'obtenir un certificat de sélection (soit 500 000 \$).

[37] Deuxièmement, fait encore plus important, la deuxième question que le demandeur a proposée n'est pas une question grave de portée générale. Dans ses observations écrites du 21 octobre 1999, l'avocate du ministre souligne ce qui suit au sujet de la deuxième question:

En ce qui concerne la deuxième question proposée par le demandeur, nous désirons souligner, tout d'abord, que celui-ci, dans son mémoire relatif à la demande de contrôle judiciaire, ne présentait aucun argument précis à cet égard.

Quoi qu'il en soit, le défendeur soutient qu'il ne s'agit nullement d'une «question grave de portée nationale» [sic] au sens de l'article 83 de la Loi. En effet, tel que la Cour d'appel fédérale l'a clairement indiqué dans l'affaire *Liyagamage*³, la question dont est demandée la certification doit dépasser l'intérêt des parties, ce qui n'est clairement pas le cas de cette deuxième question proposée par le demandeur.

[38] Je souscris à la position que le défendeur a prise à l'égard de la deuxième question. À mon avis, la question que le demandeur a proposée est limitée

particular circumstances of the case and addresses only the immediate interests of the applicant. Consequently, the second question shall not be certified.

[39] I now turn to the first question proposed by the applicant. Only “serious questions of general importance” should be certified. Such questions must transcend both the particular circumstances of the case as well as the immediate interests of the parties. As this Court has stated, “a certified question . . . is not about the case at bar: The question must seek to clarify an undecided legal point of general importance” (see *Huynh v. Canada*, [1995] 1 F.C. 633 (T.D.), at page 651 and affirmed by F.C.A. at [1996] 2 F.C. 976).

[40] In her written submissions, counsel for the respondent also takes the position that this first question should not be certified. Counsel submits, however, that should the Court be of the view that there should be certification, that the proper question for certification is the following:

Does the Canada-Quebec Accord limit the jurisdiction of the visa officer to question the source of funds of a Quebec-destined applicant for permanent residence in Canada, in order to establish the applicant’s admissibility?

[41] In my view, the question, as reformulated by the respondent, ought to be certified. In *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4, Décarý J.A., for the Federal Court of Appeal, explained at page 5 the basis of certification as follows:

In order to be certified pursuant to s. 83(1), a question must be one which, in the opinion of the motions judge, transcends the interests of the immediate parties to the litigation and contemplates issues of broad significance or general application (see the useful analysis of the concept of “importance” by Catzman, J., in *Rankin v. McLeod, Young, Weir Ltd. et al.* (1986), 57 O.R. (2d) 569 (H.C.), but it must also be one that is determinative of the appeal. The certification process contemplated by s. 83 of the **Immigration Act** is neither to be equated with the reference process established by s. 18.3 of the **Federal Court Act**, nor is it to be used as a tool to obtain from the Court of

aux circonstances particulières de l’affaire et vise uniquement son intérêt immédiat. Par conséquent, la deuxième question ne sera pas certifiée.

[39] J’examinerai maintenant la première question proposée par le demandeur. Seules les «questions graves de portée générale» devraient être certifiées. Pareilles questions doivent aller au-delà des circonstances particulières de l’affaire et de l’intérêt immédiat des parties. Comme cette Cour l’a dit: «La question certifiée [. . .] ne porte pas sur celle-ci [l’affaire particulière]. La question doit viser à clarifier un point de droit de portée générale qui n’est pas réglé» (voir *Huynh c. Canada*, [1995] 1 C.F. 633 (1^{re} inst.), à la page 651, confirmé par la Cour d’appel fédérale dans [1996] 2 C.F. 976).

[40] Dans ses observations écrites, l’avocate du défendeur affirme également que cette première question ne devrait pas être certifiée. Toutefois, elle soutient que si la Cour se prononçait en faveur de la certification, la question qu’il convient de certifier est la suivante:

[TRADUCTION] L’Accord Canada-Québec limite-t-il la compétence de l’agent des visas de remettre en question la source des fonds d’une personne à destination du Québec qui demande à résider en permanence au Canada, afin d’établir l’admissibilité de cette dernière?

[41] À mon avis, la question, telle qu’elle a de nouveau été libellée par le défendeur, devrait être certifiée. Dans l’arrêt *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1994), 176 N.R. 4, le juge Décarý, au nom de la Cour d’appel fédérale, a expliqué comme suit, à la page 5, le fondement de la certification:

Lorsqu’il certifie une question sous le régime du paragraphe 83(1), le juge des requêtes doit être d’avis que cette question transcende les intérêts des parties au litige, qu’elle aborde des éléments ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale (voir l’excellente analyse de la notion d’«importance» qui est faite par le juge Catzman dans la décision *Rankin v. McLeod, Young, Weir Ltd. et al.* (1986), 57 O.R. (2d) 569 (H.C.)) et qu’elle est aussi déterminante quant à l’issue de l’appel. Le processus de certification qui est visé à l’article 83 de la **Loi sur l’immigration** ne doit pas être assimilé au processus de renvoi prévu à l’article 18.3 de la **Loi sur la Cour fédérale** ni être

Appeal declaratory judgments on fine questions which need not be decided in order to dispose of a particular case.

[42] The first question, as reformulated by counsel for the respondent, meets the conditions set out by Décary J.A. in *Liyanagamage*. Firstly, the question goes beyond the applicant's situation and affects all applicants to Quebec in the investor category. Secondly, the Court of Appeal has not examined the question of jurisdiction as set out in the Canada-Quebec Accord. Thirdly, whether the source of an applicant's funds constitutes an element of admissibility is a question of law. Finally, if the visa officer did not have jurisdiction to examine the source of the applicant's funds, his decision would be invalid and the application for judicial review would be allowed.

[43] I am therefore of the view that the following question should be certified:

Does the Canada-Québec Accord limit the jurisdiction of the visa officer to question the source of funds of a Quebec-destined applicant for permanent residence in Canada, in order to establish the applicant's admissibility?

¹ R.R.Q. 1981, c. M-23.1, r. 2 [as am. by O.C. 1725-92, s. 3].

² *Canada-Québec Accord Relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens* (signed February 5, 1991).

³ *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.).

utilisé comme un moyen d'obtenir, de la Cour d'appel, des jugements déclaratoires à l'égard de questions subtiles qu'il n'est pas nécessaire de trancher pour régler une affaire donnée.

[42] La première question, telle qu'elle a de nouveau été libellée par l'avocate du défendeur, remplit les conditions énoncées par le juge Décary, J.C.A. dans l'arrêt *Liyanagamage*. Premièrement, la question ne se rapporte pas uniquement à la situation du demandeur, mais elle concerne tous les demandeurs appartenant à la catégorie des investisseurs, au Québec. Deuxièmement, la Cour d'appel n'a pas examiné la question de la compétence telle qu'elle est énoncée dans l'Accord Canada-Québec. Troisièmement, la question de savoir si la source des fonds constitue un élément de l'admissibilité est une question de droit. Enfin, si l'agent des visas n'avait pas compétence pour déterminer la source des fonds du demandeur, sa décision serait invalide et la demande de contrôle judiciaire serait accueillie.

[43] À mon avis, la question suivante devrait donc être certifiée:

L'Accord Canada-Québec limite-t-il la compétence de l'agent des visas de remettre en question la source des fonds d'une personne à destination du Québec qui demande à résider en permanence au Canada, afin d'établir l'admissibilité de cette dernière?

¹ R.R.Q. 1981, ch. M-23.1, r. 2 [mod. par décret 1725-92, art. 3].

² *Accord Canada-Québec Relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* (signé le 5 février 1991).

³ *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (C.A.F.).