

A-444-12
2013 FCA 168

A-444-12
2013 CAF 168

Xiong Lin Zhang (*Appellant*)

Xiong Lin Zhang (*appellant*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*intimé*)

INDEXED AS: ZHANG v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : ZHANG c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court of Appeal, Dawson, Gauthier and Trudel JJ.A.—Ottawa, June 19 and 27, 2013.

Cour d'appel fédérale, juges Dawson, Gauthier et Trudel, J.C.A.—Ottawa, 19 et 27 juin 2013.

Citizenship and Immigration — Judicial Review — Leave Requirements — Federal Court of Appeal — Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review of visa officer's finding appellant, accompanying family members inadmissible on health grounds pursuant to Immigration and Refugee Protection Act, ss. 38(1)(c), 42 — Appellant's son suffering from health condition that might reasonably be expected to cause excessive demands on health, social services in Canada — Federal Court certifying question as to whether, when applicant required to submit individualized plan to ensure family member's admission will not cause excessive demand on social services, acceptable for applicant to state that inadmissible family member will not be accompanying him to Canada — Question certified not determinative of appeal — Whether something "acceptable" or not irrelevant — Issue before Federal Court being whether visa officer's decision reasonable — Certified question not arising from evidentiary record before Federal Court — Finally, issue of inadmissibility on health grounds requiring individualized assessment of particular circumstances of each applicant — Such issue not transcending interests of immediate parties to litigation — Question certified by Federal Court therefore not meeting test for certification; precondition to appellant's right of appeal thus not met — Appeal dismissed.

Citoyenneté et Immigration — Contrôle judiciaire — Conditions d'autorisation — Cour d'appel fédérale — Appel d'une décision de la Cour fédérale qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle l'agent des visas a conclu que l'appelant et les membres de sa famille qui l'accompagnaient étaient interdits de territoire pour motifs sanitaires conformément à l'art. 38(1) et à l'art. 42 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — L'état de santé du fils de l'appelant risquait d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé au Canada — La Cour fédérale a certifié la question de savoir si, lorsqu'un demandeur est tenu de soumettre un plan personnalisé visant à faire en sorte que l'admission d'un membre de sa famille n'entraînera pas un fardeau excessif pour les services sociaux, il est acceptable qu'il affirme que le membre de sa famille qui est interdit de territoire ne l'accompagnera pas au Canada — La question certifiée n'était pas déterminante quant à l'issue de l'appel — Que quelque chose soit « acceptable » ou non n'est pas pertinent — La question dont a été saisie la Cour fédérale consistait à savoir si la décision de l'agent des visas était raisonnable — La question certifiée ne découlait pas de la preuve dont la Cour fédérale était saisie — Enfin, chaque fois qu'est soulevée la question de l'interdiction de territoire pour motifs sanitaires, il faut procéder à une appréciation individualisée des circonstances particulières de chaque demandeur — Cette question ne transcende pas les intérêts des parties au litige — La question certifiée par la Cour fédérale ne satisfaisait pas au critère de la certification et la condition préalable à l'existence d'un droit d'appel n'a donc pas été remplie — Appel rejeté.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 38(1)(c), 42, 74(d).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 38(1), 42, 74(d).

Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, s. 23.

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 23.

CASES CITED

APPLIED:

Varela v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2009 FCA 145, [2010] 1 F.C.R. 129.

CONSIDERED:

Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration); De Jong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2005 SCC 57, [2005] 2 S.C.R. 706.

REFERRED TO:

Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.); *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167.

APPEAL from a Federal Court decision (2012 FC 1093, [2014] 1 F.C.R. 563) dismissing the appellant's application for judicial review of the decision of a visa officer, finding the appellant and his accompanying family members to be inadmissible on health grounds pursuant to paragraph 38(1)(c) and section 42 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Appeal dismissed.

APPEARANCES

Stephen James Fogarty for appellant.
Geneviève Bourbonnais and *Daniel Latulippe* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Fogarty Law Firm, Montréal, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] THE COURT: Mr. Zhang appeals from the judgment of the Federal Court which dismissed his application for judicial review of the decision of a visa officer. The visa officer found Mr. Zhang and his accompanying

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Varela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2009 CAF 145, [2010] 1 R.C.F. 129.

DÉCISION EXAMINÉE :

Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration); De Jong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2005 CSC 57, [2005] 2 R.C.S. 706.

DÉCISIONS CITÉES :

Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1994] A.C.F. n° 1637 (C.A.) (QL); *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 89.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2012 CF 1093, [2014] 1 R.C.F. 563) rejetant la demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle l'agent des visas a conclu que l'appelant et les membres de sa famille qui l'accompagnaient étaient interdits de territoire pour motifs sanitaires conformément à l'alinéa 38(1)c) et à l'article 42 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Appel rejeté.

ONT COMPARU

Stephen James Fogarty pour l'appelant.
Geneviève Bourbonnais et *Daniel Latulippe* pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Étude Légale Fogarty, Montréal, pour l'appelant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LA COUR : M. Zhang interjette appel de la décision de la Cour fédérale, qui a rejeté sa demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle l'agent des visas a conclu que M. Zhang et les membres de sa famille qui

family members to be inadmissible pursuant to paragraph 38(1)(c) and section 42 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (Act), on the ground that Mr. Zhang's son, Zhang Xia Di, suffers from a health condition that might reasonably be expected to cause excessive demands on the health and social services in Canada (2012 FC 1093, [2014] 1 F.C.R. 563).

[2] Mr. Zhang did not contest that Zhang Xia Di is a dependent child and family member within the meaning ascribed to those words in the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (Regulations). Nor did he contest that Zhang Xia Di might reasonably be expected to cause excessive demand on social services so that he would be medically inadmissible should he apply to immigrate to Canada. Rather, Mr. Zhang submitted that it was a complete answer to these concerns that he intended to leave Zhang Xia Di in China with another family member.

[3] The visa officer found Mr. Zhang's plan to leave Zhang Xia Di in China was undermined by Mr. Zhang's signed Declaration of Ability and Intent dated July 8, 2010 in which he agreed to pay for social services in Canada. Indeed, Mr. Zhang signed a number of confused and contradictory declarations of intent:

a. On September 28, 2008, Mr. Zhang signed a declaration in which he stated:

... [Xia Di] cannot accompany me to immigrate to Canada neither....

Meanwhile, I state here, once I settle down in Canada, I'm willing to reserve the qualification to guarantee him to Canada in future.

b. On May 4, 2010, Mr. Zhang declared:

... I state here, once the other family members who accompany me for application and I settle down in Canada,

l'accompagnaient étaient interdits de territoire, conformément au paragraphe 38(1) et à l'article 42 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), au motif que l'état de santé du fils de M. Zhang, Zhang Xia Di, risquerait d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé au Canada (2012 CF 1093, [2014] 1 R.C.F. 563).

[2] M. Zhang n'a pas contesté le fait que Zhang Xia Di est un enfant à charge et un membre de la famille au sens donné à ces termes dans le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement). Il n'a pas contesté non plus la conclusion selon laquelle l'état de Zhang Xia Di risquerait d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux, de sorte que son fils serait interdit de territoire pour motifs sanitaires s'il faisait une demande d'immigration au Canada. M. Zhang a plutôt soutenu que son intention de laisser Zhang Xia Di en Chine avec un autre membre de la famille répondait totalement à ces préoccupations.

[3] L'agent des visas a déterminé que le projet de laisser Zhang Xia Di en Chine exposé par M. Zhang était ébranlé par la déclaration à propos de la capacité et de l'intention du 8 juillet 2010 signée par M. Zhang, selon laquelle celui-ci acceptait de payer le coût des services sociaux au Canada. En fait, M. Zhang a signé un certain nombre de déclarations à propos de l'intention confuses et contradictoires :

a. Le 28 septembre 2008, M. Zhang a signé une déclaration dans laquelle il affirmait ceci :

[TRADUCTION]

[...] [Xia Di] ne peut pas non plus m'accompagner pour immigrer au Canada [...]

Entre-temps, je déclare ici que, une fois installé au Canada, je suis disposé à réserver les compétences pour le garantir au Canada à l'avenir.

b. Le 4 mai 2010, M. Zhang a déclaré ceci :

[TRADUCTION]

[...] je déclare ici que, lorsque les autres membres de ma famille qui m'accompagnent dans ma demande et

I will fully authorize my younger sister ZHANG Po Mei, who is the aunt of my son ZHANG Xia Di, to take charge of caring for the daily life of my son ZHANG Xia Di in China.

c. On July 8, 2010, he declared:

I hereby declare that I will assume responsibility for arranging the provision of the required social services in Canada and that I am including a detailed plan of how these social services will be provided, along with appropriate financial documents that represent a true picture of my financial situation over the entire duration of the required services.

[4] Contrary to the July 8, 2010 declaration, no plan was included.

[5] The Judge found as a fact that Mr. Zhang failed to provide a credible individualized plan for mitigating the excessive demand on social services in Canada (*per Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration); De Jong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 57, [2005] 2 S.C.R. 706).

[6] The Judge went on to find that the visa officer conducted an individualized assessment and came to a reasonable conclusion supported by the evidence on the record. The Judge also noted that the visa officer did not err in law in her interpretation of the various applicable sections of the Act and the Regulations.

[7] Paragraph 74(d) of the Act contains an important “gatekeeper” provision: an appeal to this Court may only be made if, in an application for judicial review brought under the Act, a judge of the Federal Court certifies that a serious question of general importance is raised and states the question.

[8] In the present case, the Judge certified the following question:

In the aftermath of *Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration); De Jong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 57, [2005]

moi-même serons installés au Canada, je donnerai à ZHANG Po Mei, ma sœur cadette et tante de mon fils ZHANG Xia Di, pleins pouvoirs pour prendre en charge les besoins quotidiens de mon fils ZHANG Xia Di en Chine.

c. Le 8 juillet 2010, il a déclaré ceci :

[TRADUCTION]

Je déclare par la présente que je prendrai la responsabilité d’organiser la prestation des services sociaux nécessaires au Canada et que je joins un plan détaillé sur la manière dont ces services seront fournis. Je joins également les documents financiers pertinents qui décrivent fidèlement ma situation financière pour toute la durée des services requis.

[4] Contrairement à ce qu’il a affirmé dans sa déclaration du 8 juillet 2010, M. Zhang n’a pas fourni de plan.

[5] Le juge a tenu pour avéré que M. Zhang avait omis de fournir un plan individualisé crédible visant à alléger le fardeau excessif pour les services sociaux au Canada (voir *Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration); De Jong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 57, [2005] 2 R.C.S. 706).

[6] Le juge a ensuite estimé que l’agent des visas avait effectué une évaluation personnalisée et avait tiré une conclusion raisonnable, étayée par la preuve au dossier. Le juge a aussi souligné que l’agent des visas n’avait pas commis d’erreur de droit dans son interprétation des diverses dispositions applicables de la Loi et du Règlement.

[7] L’alinéa 74d) de la Loi contient une importante disposition de « contrôle d’accès » : le jugement consécutif à une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de la Loi n’est susceptible d’appel devant notre Cour que si le juge de la Cour fédérale certifie que l’affaire soulève une question grave de portée générale et énonce cette question.

[8] En l’espèce, le juge a certifié la question suivante :

À la suite d’*Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration); De Jong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 57,

2 S.C.R. 706, when an applicant is required to submit an individualized plan to ensure that his family member's admission will not cause an excessive demand on social services, is it acceptable for this applicant to state that the inadmissible family member will not be accompanying him to Canada, considering that he could be sponsored in the future without regard to his inadmissibility pursuant to subsection 38(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act*? [Emphasis added.]

[9] It is trite law that to be certified, a question must (i) be dispositive of the appeal and (ii) transcend the interests of the immediate parties to the litigation, as well as contemplate issues of broad significance or general importance. As a corollary, the question must also have been raised and dealt with by the court below and it must arise from the case, not from the Judge's reasons (*Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.), at paragraph 4; *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167, at paragraphs 11–12; *Varela v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FCA 145, [2010] 1 F.C.R. 129, at paragraphs 28, 29 and 32).

[10] In *Varela*, this Court stated that it is a mistake to reason that because all issues on appeal may be considered once a question is certified, therefore any question that could be raised on appeal may be certified. The statutory requirement set out in paragraph 74(d) of the Act is a precondition to the right of appeal. If a question does not meet the test for certification, so that the necessary precondition is not met, the appeal must be dismissed.

[11] In the present case, the question certified by the Judge was a question proposed by the respondent as an alternative submission to his main position that this case did not raise any serious question of general importance that should be certified. Before us, the respondent reiterated that the Minister's main position remains that the question does not meet the test for certification given that this matter clearly turns on its own set of facts. We agree.

[2005] 2 R.C.S. 706, lorsqu'un demandeur est tenu de soumettre un plan personnalisé visant à faire en sorte que l'admission d'un membre de sa famille n'entraînera pas un fardeau excessif pour les services sociaux, est-il acceptable qu'il affirme que le membre de sa famille qui est interdit de territoire ne l'accompagnera pas au Canada, étant donné que celui-ci pourrait être parrainé à l'avenir en dépit de l'interdiction de territoire en vertu du paragraphe 38(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*? [Non souligné dans l'original.]

[9] Il est de droit constant que, pour être certifiée, une question doit i) être déterminante quant à l'issue de l'appel, ii) transcender les intérêts des parties au litige et porter sur des questions ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale. En corollaire, la question doit avoir été soulevée et examinée dans la décision de la cour d'instance inférieure, et elle doit découler de l'affaire, et non des motifs du juge (*Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1637 (C.A.) (QL), au paragraphe 4; *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 89, aux paragraphes 11 et 12; *Varela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CAF 145, [2010] 1 R.C.F. 129, aux paragraphes 28, 29 et 32).

[10] Dans l'arrêt *Varela*, la Cour a affirmé qu'il est erroné de tenir le raisonnement voulant que toutes les questions qui peuvent être soulevées en appel peuvent être certifiées parce que l'on peut examiner tous les points soulevés dans l'appel dès lors qu'une question a été certifiée. L'obligation imposée par l'alinéa 74d) de la Loi est une condition préalable à l'existence d'un droit d'appel. Si la question ne satisfait pas au critère de la certification, la condition préalable n'est pas remplie, et l'appel doit être rejeté.

[11] En l'espèce, la question certifiée par le juge avait été proposée par l'intimé comme observation subsidiaire à sa position principale selon laquelle l'affaire ne soulevait aucune question grave de portée générale devant être certifiée. Devant la Cour, l'intimé a répété que la position principale du ministre demeurait la même, à savoir que la question ne satisfaisait pas au critère de la certification, étant donné que l'affaire dépend de ses faits propres. Nous sommes d'accord.

[12] The question certified by the Judge could not, in our view, be determinative of this appeal. Whether something is “acceptable” or not is irrelevant. It has no relation to the applicable standard of review to be applied to the decision of the visa officer. The issue before the Federal Court was whether the decision of the visa officer was reasonable.

[13] Additionally, given the conflicting declarations signed by Mr. Zhang, and the Judge’s finding of fact that no credible plan was provided to the visa officer, the certified question does not arise from the evidentiary record before the Federal Court. There was no unequivocal statement that Zhang Xia Di would remain in China and would not come to Canada.

[14] Finally, *Hilewitz* teaches that in every case in which the issue of inadmissibility based on an excessive demand on health or social services in Canada is raised, there must be an individualized assessment of the particular circumstances of each applicant. In such a context, it is difficult to envisage how the adequacy of any individualized plan could raise a question of general importance. To illustrate, in a case where detailed arrangements were in place for a child to remain out of Canada and a visa officer was satisfied that the child could not, or would not, travel to Canada, this might be viewed to be an adequate individualized plan. Other facts could lead to the opposite conclusion. Neither fact scenario by itself raises an issue that transcends the interests of the immediate parties to the litigation.

[15] This is underscored by section 23 of the Regulations which prescribes the circumstances in which a foreign national is inadmissible on the grounds of the inadmissibility of a family member. Pursuant to subparagraph 23(b)(iii), in circumstances where a child is in the legal custody of someone other than an applicant or an accompanying family member of an applicant, a visa officer might conclude that the child’s inadmissibility does not render the applicant inadmissible.

[16] It follows that the question certified by the Judge does not meet the test for certification and the

[12] La question certifiée par le juge ne saurait, à notre avis, être déterminante quant à l’issue du présent appel. Que quelque chose soit « acceptable » ou non n’est pas pertinent et n’a pas de lien avec la norme de contrôle qui doit s’appliquer à la décision de l’agent des visas. La Cour fédérale était saisie de la question de savoir si la décision de l’agent des visas était raisonnable.

[13] De plus, étant donné les déclarations contradictoires signées par M. Zhang et la conclusion de fait tirée par le juge selon laquelle aucun plan crédible n’avait été présenté à l’agent, la question certifiée ne découlait pas de la preuve dont la Cour fédérale était saisie. Aucune déclaration n’indiquait sans équivoque que Zhang Xia Di resterait en Chine et ne viendrait pas au Canada.

[14] Enfin, l’arrêt *Hilewitz* nous enseigne que, chaque fois qu’est soulevée la question de l’interdiction de territoire fondée sur le fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé, il faut procéder à une appréciation individualisée des circonstances particulières de chaque demandeur. Dans un tel contexte, il est difficile de voir comment le caractère adéquat d’un plan individualisé pourrait soulever une question de portée générale. Par exemple, il serait possible de conclure à l’existence d’un plan individualisé adéquat si des arrangements détaillés étaient pris pour qu’un enfant demeure à l’extérieur du Canada et que l’agent des visas était convaincu que l’enfant ne pourrait venir au Canada ou qu’il ne viendrait pas au Canada. D’autres faits pourraient mener à la conclusion inverse. Aucun des deux scénarios ne soulève en soi une question qui transcende les intérêts des parties au litige.

[15] Ce point est mis en évidence par l’article 23 du Règlement, qui prescrit les circonstances dans lesquelles l’étranger est interdit de territoire pour inadmissibilité familiale. Aux termes du sous-alinéa 23b)(iii), quand l’enfant est sous la garde d’une personne autre que le demandeur ou un membre de la famille qui accompagne celui-ci, l’agent des visas peut conclure que l’interdiction de territoire de l’enfant n’emporte pas interdiction de territoire du demandeur.

[16] Il s’ensuit que la question certifiée par le juge ne satisfait pas au critère de la certification et que la

precondition to the appellant's right of appeal has not been met (*Varela*, at paragraph 43). The appeal will, therefore, be dismissed.

condition préalable à l'existence d'un droit d'appel n'est pas remplie (arrêt *Varela*, au paragraphe 43). L'appel sera donc rejeté.