

Date : 20081216

Dossier : IMM-2472-08

Référence : 2008 CF 1375

ENTRE :

MUHAMMAD NAEEM

demandeur

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE SUPPLÉANT GIBSON

INTRODUCTION

[1] Les présents motifs découlent d'une audience tenue à Toronto le 26 novembre 2008 concernant une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue le 23 mai 2008 par une agente d'immigration (l'agente) et reçue par le demandeur le ou vers le 27 mai 2008, dans laquelle l'agente a conclu que le demandeur était interdit de territoire au Canada en application de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹ (la Loi), et, par conséquent, l'agente a rejeté la demande de résidence permanente au Canada du demandeur.

¹ L.C. 2001, ch. 27

LE CONTEXTE

[2] La décision contestée en l'espèce constitue la deuxième décision du genre dont fait l'objet le demandeur. Le demandeur a sollicité, devant la Cour, le contrôle judiciaire de la première décision et, en définitive, la décision a été infirmée. Le demandeur a de nouveau présenté une demande de résidence permanente au Canada, et la décision contestée en l'espèce découle de cette demande.

[3] Le contexte factuel n'est pas contesté pour l'essentiel. Le résumé des faits qui suit se fonde en grande partie sur les paragraphes liminaires de la première décision rendue par la Cour dans le cadre de la saga du demandeur, qui tente d'obtenir un statut au Canada.

[4] Le demandeur, qui est de nationalité pakistanaise, est arrivé au Canada en 1999 et a présenté une demande d'asile sur le fondement de son appartenance et de son rôle au sein du Mouvement Mohajir Quami (faction Altaf) (le MQM-A) et de son aile étudiante, l'Organisation de l'ensemble des étudiants mohajirs du Pakistan (l'OEEMP). Il a obtenu la qualité de réfugié au sens de la Convention en février 2001, à la suite de quoi, il a immédiatement sollicité la résidence permanente au Canada.

[5] En février 2005, le demandeur a participé à une entrevue avec l'agente qui a rendu la première décision pour qu'elle détermine s'il était interdit de territoire au Canada au titre de l'alinéa 34(1)f) de la Loi du fait qu'il avait admis être membre du MQM-A et de son aile étudiante, l'OEEMP.

[6] Comme je l'ai déjà mentionné, la première décision, dans laquelle l'agente avait conclu que le demandeur était interdit de territoire pour des motifs de sécurité en application de l'alinéa 34(1)f) de la Loi, a par la suite été rendue.

[7] Le demandeur a de nouveau présenté une demande d'établissement.

LE CADRE LÉGAL

[8] L'article 33, les premiers mots du paragraphe 34(1) et les alinéas *a)*, *b)*, *c)* et *f)* de ce paragraphe se lisent comme suit :

33. Les faits — actes ou omissions — mentionnés aux articles 34 à 37 sont, sauf disposition contraire, appréciés sur la base de motifs raisonnables de croire qu'ils sont survenus, surviennent ou peuvent survenir.

34. (1) Emportent interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants :

a) être l'auteur d'actes d'espionnage ou se livrer à la subversion contre toute institution démocratique, au sens où cette expression s'entend au Canada;

b) être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force;

c) se livrer au terrorisme;

33. The facts that constitute inadmissibility under sections 34 to 37 include facts arising from omissions and, unless otherwise provided, include facts for which there are reasonable grounds to believe that they have occurred, are occurring or may occur.

34. (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for

(a) engaging in an act of espionage or an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;

(b) engaging in or instigating the subversion by force of any government;

(c) engaging in terrorism;

[...]

f) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte visé aux alinéas a), b) ou c).

...

(f) being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph (a), (b) or (c).

LA DÉCISION CONTESTÉE

[9] L'agente semble, d'après ses motifs, avoir rédigé la deuxième décision, celle dont est saisie la Cour, en trois étapes. Elle a tout d'abord examiné les documents sur le demandeur et sur son appartenance au Mouvement Mohajir Quami (le MQM), au MQM-A et à l'OEEMP, ainsi que des documents portant sur le MQM et le MQM-A et sur les activités violentes attribuées à leurs membres qui se sont produites pendant que le demandeur en était membre, et elle a conclu comme suit :

[TRADUCTION]

Je suis d'avis que les activités énumérées ci-dessus fournissent des motifs raisonnables de croire que le [...] [MQM] et l'autre faction [...] [MQM-A] sont des organisations qui se livrent ou qui se sont livrées au terrorisme. Le MQM est qualifié d'organisation violente dans le passage qui suit. Un profil du MQM produit par le Centre de recherche sur les relations internationales et la sécurité de l'Université York mentionne ce qui suit : « Les activités du MQM au Pakistan sont inévitablement empreintes de violence. Tout appel à la grève est marqué par la violence, soit par des morts ou des blessés, ou bien des destructions de biens. Le MQM nie systématiquement toute implication dans les actes criminels; il accuse sans cesse des factions rivales ou le gouvernement de fabriquer des mensonges ou d'être au centre de complots dirigés contre lui. Bien qu'il puisse y avoir un fond de vérité dans ses allégations, la preuve contre le MQM est accablante. Il n'y a aucune analyse qui soutient que le MQM ne s'est pas livré à des actes de terrorisme à Karachi et à Hyderabad. »

[Non souligné dans l'original.]

[10] Le demandeur et son avocat ont participé à une entrevue le 23 janvier 2008 portant sur l'appartenance du demandeur au MQM et sur les réserves de l'agente, selon lesquelles il y avait des motifs raisonnables de croire que le MQM était une organisation qui se livrait ou s'était livrée à des actes de terrorisme. Le demandeur a reçu les documents sur lesquels l'agente s'était fondée pour qu'il en prenne connaissance et, après l'entrevue, il a eu l'occasion de répondre aux documents et à l'entrevue.

[11] Par l'entremise de son avocat, le demandeur a profité de l'occasion qui lui avait été donnée.

[12] À la deuxième étape de ses motifs, l'agente a examiné de façon assez détaillée la réponse du demandeur et s'est particulièrement penchée sur l'avis de M^{me} Lisa Given auquel, a-t-elle souligné, l'avocat du demandeur a donné [TRADUCTION] « beaucoup de poids ».

[13] L'agente a essentiellement confirmé la conclusion tirée à la première étape :

[TRADUCTION]

Vu l'ensemble des renseignements dont je dispose, je conclus que le demandeur, Mohammad Naeem, est interdit de territoire en application de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, au motif qu'il est membre d'une organisation qui, il y a des motifs raisonnables de le croire, se livre ou s'est livrée à des actes de terrorisme, et il est par conséquent interdit de territoire au Canada.

[14] Le demandeur, encore une fois à l'invitation de l'agente et par l'entremise de son avocat, a présenté des documents et des observations supplémentaires, dans lesquels il a particulièrement mis l'accent sur des documents portant sur les propos tenus par [TRADUCTION] « [...] un deuxième

expert, M. Gowher Rizvi, de l'Université Harvard, qui a déjà témoigné devant la CISR lors d'audience relative à une demande d'asile ». L'agente a noté ce qui suit :

[TRADUCTION]

[...]

M. Rizvi a allégué que la violence était répandue au Pakistan et que les hommes d'affaires réglèrent leurs différends de façon violente.

M. Rizvi affirme que la police et les médias sont corrompus et qu'on ne peut pas les croire. Il a également allégué qu'Amnistie internationale [source sur laquelle l'agente s'est fondée] n'est pas une source universitaire. M. Rizvi a bien admis dans son témoignage [apparemment donné devant la CISR] qu'il se peut qu'il y ait eu des membres du MQM qui aient eu recours à des moyens violents, mais que ce n'était pas une politique du MQM.

[15] Sans plus d'analyse, l'agente a conclu comme suit :

[TRADUCTION]

J'ai examiné les observations et l'ensemble des documents dont je disposais, et je suis encore d'avis qu'il y a des motifs raisonnables de croire que le MQM est une organisation terroriste et que, en raison de son appartenance au MQM, M. Naeem doit être interdit de territoire en application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR.

[16] Par la suite, la décision contestée en l'espèce a été rendue.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[17] L'avocat du demandeur, en plus de la question de la norme de contrôle, a soulevé les questions qui suivent dans le mémoire des faits et du droit du demandeur :

- L'agente a-t-elle commis une erreur de droit en omettant d'utiliser le critère applicable à une situation où une organisation se livre à des actes de terrorisme?
- L'agente a-t-elle commis une erreur en concluant que le MQM-A s'était livré à des actes de terrorisme en ce sens qu'elle a omis d'expliquer comment elle comprenait la notion de « terrorisme » et comment elle l'a appliquée, et en omettant de fournir une analyse et des motifs adéquats relativement à sa conclusion?
- L'agente a-t-elle commis une erreur de droit en ce sens qu'elle a mal compris la preuve d'expert de M^{me} Lisa Given et de M. Rizvi et qu'elle a omis de fournir des motifs valables expliquant pourquoi elle n'a pas accepté la preuve d'expert?

[18] L'avocat du défendeur fait simplement valoir que le demandeur a été incapable de relever quelque erreur susceptible de contrôle que ce soit dans l'examen de l'admissibilité du demandeur effectué par l'agente.

ANALYSE

a) La norme de contrôle

[19] Les avocats du demandeur et du défendeur ont présenté des observations semblables, selon lesquelles la norme de contrôle applicable, vu l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*², est la raisonnable. Je suis d'accord.

² 2008 CSC 9

[20] Dans la décision *Afridi c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*³, le juge Russell, en appui à une conclusion selon laquelle la raisonnable est la norme de contrôle applicable lors d'un contrôle judiciaire d'une décision rendue dans le cadre d'une demande présentée en vertu du paragraphe 34(2) de la Loi, a rédigé ce qui suit aux paragraphes 20 à 22 de ses motifs :

Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [...], la Cour suprême du Canada a reconnu que, même si la norme de la décision raisonnable *simpliciter* et celle de la décision manifestement déraisonnable sont théoriquement différentes, « les difficultés analytiques soulevées par l'application des différentes normes réduisent à néant toute utilité conceptuelle découlant de la plus grande souplesse propre à l'existence de normes de contrôle multiples » (*Dunsmuir*, au paragraphe 44). La Cour suprême du Canada a donc conclu qu'il y avait lieu de fondre les deux normes de raisonnable en une seule.

Dans *Dunsmuir*, la Cour a décrété aussi qu'il n'est pas nécessaire de procéder systématiquement à l'analyse relative à la norme de contrôle. Lorsque la norme de contrôle applicable à la question particulière qui est soumise au tribunal est bien établie par la jurisprudence, une cour de révision peut faire sienne cette norme-là. Ce n'est que dans les cas où cette recherche ne donne aucun résultat que la cour doit examiner les quatre facteurs que comporte l'analyse relative à la norme de contrôle.

Selon la décision *Naeem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [...], aux paragraphes 39 et 40, la norme de contrôle à appliquer dans le cas d'une demande présentée en vertu de l'article 34 de la Loi est la décision raisonnable *simpliciter*. De ce fait, compte tenu de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Dunsmuir* et de la jurisprudence antérieure de la Cour, je conclus que la norme de contrôle applicable à la question qui est en litige en l'espèce est la décision raisonnable. Lorsqu'on contrôle une décision en fonction de cette norme, l'analyse a trait « à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » [...]. En d'autres termes, la Cour ne doit intervenir que si la

³ [2008] A.C.F. n° 1471, 2008 CF 1192, le 23 octobre 2008.

décision est déraisonnable, c'est-à-dire qu'elle se situe en dehors du cadre des « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit ».

[Revois omis]

b) L'omission d'utiliser le critère applicable à une organisation qui se livre à des actes de terrorisme

[21] Dans la décision *Alemu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*⁴, la juge Layden-Stevenson a écrit ce qui suit aux paragraphes 32 et suivants de ses motifs :

Pour que l'alinéa 34(1)c) s'applique, le décideur doit avoir tenu compte de la définition du terrorisme présentée au paragraphe 98 de l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [...], en rapport avec les actions du groupe. Le juge Lemieux, dans *Fuentes c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [...] a dit que si un arbitre n'applique pas la définition du terrorisme de l'arrêt *Suresh*, il commet une erreur susceptible de contrôle. Le juge Mosley est arrivé à une conclusion semblable dans *Zarrin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* [...]. Aujourd'hui, la définition de l'expression « se livrer à l'activité terroriste » peut s'inférer de la définition d' « activité terroriste » de la *Loi antiterrorisme*, [...].

L'alinéa 34(1)f) mentionne expressément les alinéas a), b) et c) de l'article. En raison du terme « ou », l'un ou l'autre des alinéas a), b) et c) suffit. Toutefois, le décideur doit préciser les actes auxquels l'organisation s'est livrée, savoir s'il s'agit d'un ou de plusieurs des actes mentionnés aux alinéas a), b) ou c). Une simple affirmation péremptoire fondée sur l'alinéa 34(1)f), sans plus, ne suffit pas. Il ne convient pas d'affirmer que dans *Gariev*, [...], la cour a conclu que le demandeur était interdit de territoire en vertu de l'alinéa 34(1)f). Dans cette affaire, il était allégué qu'il fallait démontrer que le demandeur appartenait directement à l'organisation en cause. En outre, les parties avaient reconnu que l'organisation se livrait ou s'était livrée à des actes d'espionnage contre une institution démocratique [...].

[...]

[...]Je conclus que la simple mention de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, sans préciser les actes de l'organisation et en quoi ces actes relèvent

⁴ [2004] A.C.F. n° 1210, 2004 CF 997, le 15 juillet 2004.

des alinéas *a*), *b*) ou *c*) du paragraphe 34(1) est manifestement déraisonnable et constitue un motif de contrôle.

[Renvois et parties du texte omis; non souligné dans l'original.]

[22] J'en viens à la même conclusion vu les faits de l'espèce. L'agente a simplement omis de faire un lien entre sa conclusion au sujet du MQM-A et de son aile étudiante et les « alinéas *a*), *b*) ou *c*) du paragraphe 34(1) ».

c) L'omission de l'agente d'expliquer comment elle comprenait la notion de « terrorisme » et comment elle l'a appliquée, et l'omission de fournir une analyse et des motifs adéquats relativement à sa conclusion

[23] Je suis convaincu que la citation précitée tranche entièrement la présente question et révèle l'existence d'une erreur susceptible de contrôle à cet égard.

d) L'omission de l'agente de montrer qu'elle comprend la preuve d'expert de M^{me} Given et de M. Rizvi, et l'omission de fournir des motifs valables expliquant pourquoi elle n'a accepté ni la preuve de M^{me} Given ni celle de M. Rizvi

[24] Bien que les succincts motifs exposés ci-dessus justifient que la présente demande de contrôle judiciaire soit accueillie, j'ajouterai que, de l'avis de la Cour et avec égards, l'analyse effectuée par l'agente concernant la pertinente preuve de M^{me} Given et le rejet, sans analyse aucune, de la preuve de M. Rizvi constituent des erreurs susceptibles de contrôle. Une décision comme celle contestée dans la présente affaire est cruciale pour une personne telle que le demandeur en l'espèce. Lorsqu'une importante preuve d'expert est déposée par un avocat respecté au nom d'une personne telle que le demandeur en l'espèce, une analyse plus poussée et plus détaillée est nécessaire si l'on veut la rejeter.

CONCLUSION ET CERTIFICATION D'UNE QUESTION

[25] Pour tous les motifs susmentionnés, la présente demande de contrôle judiciaire sera accueillie et la demande d'établissement du demandeur sera renvoyée, pour nouvel examen, à une autorité appropriée autre que l'agente d'immigration qui a rendu la décision contestée.

[26] À la levée de l'audience relative à la présente affaire, j'ai avisé les avocats que je sursoyais au prononcé du jugement. Les avocats ont demandé d'avoir la possibilité d'examiner mes motifs une fois qu'ils auront été prononcés et de faire des observations quant à la certification d'une question. J'ai accédé à la demande des avocats. Les présents motifs seront communiqués aux avocats, qui auront quatre semaines à compter de la date de la communication pour convenir d'une échéance pour le dépôt d'observations relativement à la certification d'une question, pour présenter des observations et pour y répondre, selon l'échéance établie. Ce n'est que par la suite que je rendrai l'ordonnance qui donnera effet aux présents motifs.

« Frederick E. Gibson »

Juge suppléant

Ottawa (Ontario)
Le 16 décembre 2008

Traduction certifiée conforme
Jean-François Martin, LL.B., M.A.Trad.jur.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-2472-08

INTITULÉ : MUHAMMAD NAEEM c.
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 26 NOVEMBRE 2008

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LE JUGE SUPPLÉANT GIBSON

DATE DES MOTIFS : LE 16 DÉCEMBRE 2008

COMPARUTIONS :

Lorne Waldman POUR LE DEMANDEUR

Bernard Assan POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Waldman & Associates POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Toronto (Ontario)

John H. Sims, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)