

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20150918

Dossier : IMM-3869-14

Référence : 2015 CF 1094

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 18 septembre 2015

En présence de monsieur le juge Barnes

ENTRE :

RAMIN FALLAH

demandeur

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Le demandeur, monsieur Ramin Fallah, voulait obtenir un permis de travail pour venir au Canada, à partir de l'Iran, car il souhaitait travailler pendant trois ans pour Exapharma Inc., qui fait affaire au Canada sous le nom de Canadian Plasma Resources. Sa demande a été rejetée par un agent des visas (l'agent) sur le fondement de l'article 34 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR); plus précisément, M. Fallah été déclaré interdit de territoire au

motif qu'il constitue un danger pour la sécurité du Canada. Il s'agit de la décision qui est contestée en l'espèce.

[2] M. Fallah soutient qu'il y a eu manquement à l'équité procédurale parce que l'agent ne l'aurait pas suffisamment informé des doutes qu'il entretenait quant à son admissibilité.

M. Fallah allègue également que la décision était déraisonnable parce que, d'une part, elle était apparemment fondée sur une mauvaise interprétation de documents tirés de sources ouvertes portant sur la situation à l'international dans lesquels il était question des agissements antérieurs de son employeur et parce que, d'autre part, l'agent n'aurait pas tenu compte de certains éléments de preuve.

I. Audience *ex parte*

[3] Le 17 juin 2015, j'ai entendu une requête *ex parte* présentée par le défendeur en vue d'obtenir, sur le fondement d'un privilège relatif à la sécurité nationale, une ordonnance de non-divulgence de renseignements figurant dans le dossier. Après avoir pris connaissance de la preuve, j'ai rendu une ordonnance autorisant le ministre à ne pas divulguer certains passages de l'examen sur l'interdiction de territoire mené par l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) au motif que la divulgation de ces renseignements pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. J'étais convaincu que l'examen de l'ASFC sur l'interdiction de territoire contenait suffisamment de renseignements pour que M. Fallah comprenne pourquoi l'ASFC avait recommandé de le déclarer interdit de territoire et pour qu'il puisse contester cette décision de façon adéquate dans le cadre du présent contrôle judiciaire. Plus précisément, l'ASFC a déclaré dans l'examen sur l'interdiction de territoire que l'employeur iranien de

M. Fallah [TRADUCTION] « avait participé à des activités d’approvisionnement liées au programme nucléaire iranien ». C’est pour ce motif que l’agent a conclu qu’il était notoire que l’entreprise où travaille M. Fallah fait le commerce de technologies à double usage et [TRADUCTION] « [qu’]elle est largement réputée avoir participé à des activités d’approvisionnement de marchandises directement liées à la prolifération d’armes nucléaires en Iran ».

II. La question de l’équité

[4] Selon M. Fallah, il ressort de la lettre d’équité de l’agent que ce dernier a mal compris le statut de son employeur au regard du règlement pris en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, LC 1992, c 17 (le règlement pris en vertu de la LMES); en outre, la lettre ne faisait pas état de l’ensemble des préoccupations de l’agent et elle révèle que ce dernier a mal interprété le fait que le Royaume-Uni et le Japon contrôlent les exportations destinées à son employeur. M. Fallah allègue également que la non-divulcation du contenu de l’examen de l’ASFC sur l’interdiction de territoire, lequel exposait le fondement factuel de la décision de l’agent, constituait un manquement à l’équité.

[5] Il ne fait aucun doute que l’agent s’est en partie fondé sur des éléments de preuve extrinsèques dans sa conclusion selon laquelle l’employeur iranien de M. Fallah représentait un risque pour la sécurité. Plus précisément, l’agent a tenu compte de la déclaration suivante tirée de l’examen de l’ASFC sur l’interdiction de territoire : [TRADUCTION] « M. Fallah est le directeur général de Fanavari Azmayeshgahi depuis octobre 2001 [caviardé] [...] cette entreprise a participé à des activités d’approvisionnement liées au programme nucléaire iranien ». Il est

mentionné dans l'examen que, selon des sources ouvertes et selon des gouvernements alliés, l'employeur de M. Fallah est une entité qui représente un risque de prolifération d'armes de destruction massive (ADM). Il est aussi souligné dans le rapport que la nature de l'équipement dont Fanavri fait le commerce soulevait des préoccupations particulières :

[TRADUCTION]

[...] En outre, selon son site Web, Fanavari Azmayeshgahi se fait le représentant de marques de commerce et de produits bien connus dont la technologie peut être à double usage. Par exemple, plusieurs produits de la marque Siemens peuvent être à double usage, notamment les appareils de radiographies. D'ailleurs, les États-Unis ont inscrit ces appareils dans leur Technology Alert List [liste de technologies à surveiller] de 2010 (TAL), car il s'agit de technologies essentielles à la production d'ADM. Les appareils et les technologies de radiographie qui suivent font notamment partie de la TAL : GÉNÉRATEURS DE RADIOGRAPHIE DE TYPE ÉCLAIR, RADIOGRAPHIE ÉCLAIR, SYSTÈMES D'IMAGERIE et RADIOGRAPHIE ET TECHNIQUES ANALOGUES (À L'EXCEPTION DE LA RADIOGRAPHIE À DES FINS MÉDICALES TELS LES IRM).

[6] L'ASFC a recommandé que M. Fallah soit déclaré interdit de territoire au motif que son employeur [TRADUCTION] « participerait, selon certains rapports, à des activités d'approvisionnement liées au programme nucléaire iranien ».

[7] Je ne suis pas convaincu que le fait que l'agent n'ait pas divulgué les sources externes sur lesquelles il s'est fondé a entraîné un manquement à l'équité procédurale.

[8] Il est important de reconnaître que, en ce qui concerne les étrangers qui veulent entrer au Canada, l'obligation d'équité est atténuée, surtout lorsqu'il est question de sécurité nationale.

Ces principes ont été examinés par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Chiau c Canada* (*Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*), 193 FTR 159, [2001] 2 RCF 297 :

[48] En fait, M. Chiau était relativement bien informé. Il connaissait le fondement juridique sur lequel l'agent était enclin à faire reposer sa décision; il connaissait l'organisation dont il était soupçonné d'être membre; il savait que ce soupçon reposait en partie sur ses rapports avec des studios prétendument dominés par des triades et avec leurs chefs, ainsi que sur ses relations avec un autre membre de la triade.

[49] Il était donc loin d'ignorer la nature des réserves de l'agent, et il aurait pu tenter de les dissiper, par exemple en apportant la preuve qu'il avait fait des films pour des studios autres que ceux que l'agent croyait appartenir à des sociétés dominées par des triades.

[50] Malgré l'imprécision de la preuve concernant le déroulement de l'entrevue relative à la demande de visa, je ne suis pas convaincu que M. Chiau s'est vu refuser une occasion raisonnable de présenter, à l'entrevue ou après celle-ci, des documents qui auraient pu soutenir sa position. Il est pertinent de noter que le paragraphe 8(1) de la Loi fait reposer sur les candidats à l'admission au Canada la charge d'établir que leur admission ne serait pas contraire à la Loi.

[...]

[51] J'ai conclu, eu égard à ce qui précède, qu'il n'y a pas eu manquement à l'obligation d'équité. L'appelant a bel et bien eu une occasion raisonnable, avant le refus de sa demande de visa, de connaître les arguments exposés à son encontre et d'y répondre, quand bien même l'agent des visas aurait en partie fondé sa décision sur des documents qu'il a gardés strictement confidentiels.

[52] Malgré le caractère individualisé et relativement structuré du pouvoir décisionnel exercé par l'agent des visas, l'effet défavorable de la décision sur l'appelant a été relativement anodin. En revanche, le dommage que pouvait entraîner pour la sécurité et les relations internationales du Canada la communication d'une partie des documents confidentiels était appréciable. La quantité de renseignements fournis au demandeur, et l'occasion qu'il a eue d'y répondre, sont également pertinents en ce qui concerne ma conclusion selon laquelle il n'y a eu aucun manquement à l'obligation d'équité.

[53] Il est vrai, comme l'a fait observer M^{me} Jackman, que le paragraphe 39(6) de la *Loi sur l'immigration* oblige le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité à fournir à la personne qui fait l'objet d'un rapport un sommaire des renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité, afin de lui permettre d'être informée le mieux possible des circonstances qui ont donné lieu à l'établissement du rapport : voir *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, précité.

[54] Cependant, cette exigence légale ne signifie pas nécessairement que l'obligation d'équité exige la production d'un tel sommaire avant qu'un visa ne soit refusé pour des motifs de sécurité nationale. S'il en est ainsi, c'est parce que l'article 39 de la Loi s'applique à l'expulsion de résidents permanents du Canada : l'expulsion a, en principe, des conséquences plus graves pour l'intéressé, et pour sa famille, que le refus d'un visa à une personne qui voudrait être admise au Canada en tant qu'immigrant indépendant, et c'est pourquoi elle donne lieu à des garanties procédurales supérieures. Lorsqu'une autre décision, tel le refus d'un visa, a des conséquences moins graves sur des intérêts individuels, il y a moins de raisons d'imposer un degré de communication susceptible de nuire à la sécurité nationale, et les facteurs qui déterminent le contenu de l'obligation d'équité doivent être rééquilibrés.

Voir aussi *Fouad c Canada (Citoyenneté et Immigration,)* 2012 CF 460, au paragraphe 14,

[2012] ACF n° 768.

[9] Ces principes s'appliquent aussi à M. Fallah. Ce dernier a appris dans la lettre d'équité procédurale de l'agent que sa demande pourrait être rejetée parce qu'il occupait un poste dans la haute direction [TRADUCTION] « d'une entreprise qui est visée par des sanctions internationales et qui fait le commerce de marchandises et de produits inscrits dans la liste » figurant dans le règlement pris en vertu de la LMES. Il lui a été demandé de fournir tout renseignement qui pourrait dissiper ces préoccupations. M. Fallah savait donc que l'agent avait des préoccupations quant aux pratiques commerciales de son employeur et quant à ses tentatives d'obtenir des

technologies à double usage. L'avocat de M. Fallah s'est néanmoins contenté de répondre indirectement à cette question fondamentale. Il a seulement fait remarquer que M. Fallah et son employeur ne faisaient pas expressément partie de la liste des entités sanctionnées figurant dans le règlement pris en vertu de la LMES et que le type de produits médicaux dont son employeur faisait le commerce n'était pas explicitement mentionné dans le règlement. M. Fallah a présenté des éléments de preuve supplémentaires confirmant que son employeur avait déjà été autorisé à importer des produits médicaux des États-Unis et d'Europe ce qui, à son avis, montre qu'il ne s'agit pas « d'une entreprise visée par des sanctions internationales ».

[10] Il est toutefois frappant que M. Fallah n'ait rien mentionné quant à la question de savoir si son employeur s'était déjà vu refuser l'accès à des produits sur le fondement de préoccupations liées au risque de prolifération d'ADM. Si son employeur ne s'était que rarement, voire jamais, vu interdire l'importation d'équipement à double usage, on aurait été parfaitement en droit de s'attendre à ce qu'il le mentionne dans son affidavit. L'agent a d'ailleurs souligné que M. Fallah n'avait pas directement répondu à la préoccupation concernant les pratiques commerciales douteuses de son employeur (voir dossier de la demande, à la page 61).

[11] M. Fallah était très bien placé pour fournir une réponse complète aux préoccupations de l'agent, mais, pour l'essentiel, il ne l'a pas fait. M. Fallah ignorait probablement que l'agent s'était fondé sur des sources ouvertes concernant le Royaume-Uni et le Japon, mais, si son employeur avait eu de la difficulté à importer des produits à double usage, il en aurait été au courant. Afin d'essayer de répondre à la préoccupation de l'agent, M. Fallah a fourni un [TRADUCTION] « échantillon » de décisions qui ont été rendues aux États-Unis et au

Royaume-Uni au titre desquelles son employeur s'est vu délivrer des permis. Or, fait à noter, M. Fallah, dans sa réponse, n'a fourni aucune explication quant aux cas où son employeur s'est vu refuser un permis d'importation de produits en Iran. M. Fallah aurait eu accès à cette information, mais il a fait fi de cette question, et ce, à son propre péril.

[12] M. Fallah a eu l'occasion de fournir des explications disculpatoires détaillées quant aux pratiques commerciales de son employeur, et il avait d'ailleurs l'obligation de le faire; or, sa réponse à la lettre d'équité de l'agent était gravement lacunaire. Je suis convaincu que la lettre d'équité a permis à M. Fallah de connaître les arguments exposés à son encontre. M. Fallah aurait dû prévoir qu'il devrait fournir des explications détaillées quant aux pratiques commerciales de son employeur, mais il ne s'est pas acquitté du fardeau qui lui incombait.

III. La décision de l'agent était-elle raisonnable?

[13] La norme de contrôle applicable au fond de la décision de l'agent est celle du caractère raisonnable : voir *Nassereddine c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 85, au paragraphe 19, [2014] ACF n° 79. L'agent devait établir si la preuve étayait une conclusion d'interdiction de territoire au titre de l'alinéa 34(1)d) de la LIPR. La norme de preuve applicable est alors celle des « motifs raisonnables de croire »; il s'agit d'une norme de preuve objective qui s'inscrit entre le simple soupçon et la prépondérance des probabilités, voir *Nagulathas c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1159, au paragraphe 27, 2012 CarswellNat 4023.

[14] M. Fallah soutient que l'agent a mal interprété les dispositions sur les permis d'exportation en vigueur au Royaume-Uni et au Japon visant son employeur et les produits de ce dernier. Voici le passage contesté de la décision :

[TRADUCTION]

En plus des renseignements fournis dans notre dossier d'information, l'information tiré de sources ouvertes confirme que l'Export Control Organisation [l'organisation de contrôle des exportations] du Royaume-Uni a inscrit l'entreprise à la liste des entités qui représentent un risque de prolifération, et le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie du Japon a fait de même. Or, le demandeur principal a choisi de mettre l'accent sur les produits et les activités qui ne contreviennent pas aux sanctions et de faire fi des préoccupations exprimées. Fanavari Azmayeshgahi fait le commerce de plusieurs produits à double usage, et elle est largement réputée avoir participé à des activités d'approvisionnement de marchandises directement liées à la prolifération d'armes nucléaires en Iran. Il y a encore des motifs raisonnables de croire que, vu sa position au sein de l'entreprise, le demandeur principal est interdit de territoire suivant l'alinéa 34(1)d) de la LIPR. Refusé.

[15] M. Fallah se plaint que l'agent, en concluant que son employeur était une

[TRADUCTION] « entité qui représente un risque de prolifération », a accordé trop d'importance au fait que son employeur était inscrit sur des listes au Royaume-Uni et au Japon. Selon M. Fallah, puisque son employeur importe des produits d'imagerie pouvant être transformés, il était inévitable que les pays exportateurs surveillent ses activités commerciales. Cet argument, en soi, n'étaye pas l'opinion de l'agent selon laquelle l'entreprise est une « entité qui représente un risque de prolifération ». Suivant cet argument, le fait que le Canada n'a pas inscrit M. Fallah ou son employeur sur la liste figurant dans le règlement pris en vertu de la LMES constituait une preuve convaincante que ni l'un ni l'autre ne représentaient un risque et que l'opinion contraire de l'agent à cet égard était abusive.

[16] À mon avis, l'interprétation de l'agent concernant les protocoles d'exportation que le Royaume-Uni et le Japon ont établis à l'égard de l'employeur de M. Fallah était raisonnable. Le dossier révèle que l'entreprise figurait sur la liste de surveillance du Royaume-Uni et du Japon afin que ses importations de produits à double usage puissent être surveillées. Le dossier montre également que l'entreprise a parfois été empêchée d'importer des produits. Ces faits étayaient l'opinion de l'agent selon laquelle l'entreprise « représente un risque de prolifération ».

[17] On ne saurait réfuter cette conclusion en soulignant que certaines importations ont été approuvées. Si l'on se fie au mince dossier fourni par M. Fallah, ces transactions ne semblent avoir entraîné aucun risque d'ordre technologique, car les produits importés n'avaient que des applications médicales. Il aurait été beaucoup plus convaincant d'établir que l'employeur de M. Fallah était fréquemment autorisé à importer des technologies à double usage. L'absence d'une telle preuve est par ailleurs très révélatrice.

[18] Le fait que le règlement pris en vertu de la LMES n'interdit ni à M. Fallah ni à son employeur d'exporter des produits canadiens en Iran nous éclaire très peu sur la question de savoir si, néanmoins, M. Fallah et son employeur représentent un risque à la sécurité.

L'entreprise semble pratiquer des activités commerciales légitimes dans le domaine de l'approvisionnement d'équipement médical de toute sorte. Le Canada n'aurait aucune raison évidente de bloquer ces importations en inscrivant l'entreprise ou M. Fallah sur la liste.

[19] Étant donné la preuve dont disposait l'agent, y compris la réponse inadéquate de M. Fallah, la décision de lui refuser le visa était raisonnable. Il aurait peut-être été possible, au vu du dossier, d'en arriver à une conclusion différente, mais il n'appartient pas à la Cour, dans le

cadre d'un contrôle judiciaire, d'apprécier de nouveau la preuve ou de substituer son interprétation à celle du décideur compétent.

[20] La présente demande sera donc rejetée. Ni l'une ni l'autre des parties n'ont proposé de question à certifier, et la présente affaire ne soulève aucune question de portée générale.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la présente demande est rejetée.

« R.L. Barnes »

Juge

Traduction certifiée conforme
Jean-François Martin

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3869-14

INTITULÉ : RAMIN FALLAH c LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 31 AOÛT 2015

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE BARNES

DATE DES MOTIFS : LE 18 SEPTEMBRE 2015

COMPARUTIONS :

Cathryn Sawicki POUR LE DEMANDEUR

Leila Jawando POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Fogler, Rubinoff LLP POUR LE DEMANDEUR
Avocat
Toronto (Ontario)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada