

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20091123

Dossier : IMM-1797-09

Référence : 2009 CF 1199

ENTRE :

Khalid ABDELLA

demandeur

et

**LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE
ET DE LA PROTECTION CIVILE**

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE GIBSON

Introduction

[1] Les présents motifs font suite à l'audience, tenue à Toronto le 5 novembre 2009, d'une demande de contrôle judiciaire visant une décision par laquelle le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre) a, le 26 janvier 2009, refusé la demande présentée par le demandeur en vertu du paragraphe 34(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹ (la Loi) pour être dispensé des effets de la décision portant qu'il est interdit de territoire au Canada.

¹ L.C. 2001, ch. 27.

La décision contestée

[2] La décision contestée est brève. Elle est rédigée comme suit :

[TRADUCTION]

DEMANDE DE DISPENSE MINISTÉRIELLE FONDÉE SUR LE PARAGRAPHE 34(2) DE LA *LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS*

Intéressé :
ABDELLA, Khalid
1^{er} janvier 1975

Après examen de toute la documentation et de toute la preuve
soumises, et compte tenu notamment des éléments suivants :

- le demandeur a continué de chercher à communiquer avec les bureaux de l'OLF après son arrivée au Canada;
- le demandeur reconnaît s'être rendu aux bureaux de l'OLF et avoir pris part à des événements de l'OLF;
- l'OLF est une organisation terroriste qui a attaqué des corridors de transport, des centres économiques et d'autres cibles civiles, stratégie que l'organisation a réitérée ces dernières années;
- le demandeur ne semble pas conscient de la gravité des actes de l'OLF;
- le demandeur n'a pas suffisamment rompu les liens qui le rattachent à un groupe terroriste connu.

Il n'est pas dans l'intérêt national d'admettre des personnes qui ont été membres d'organisations terroristes connues et qui ont tenté de communiquer avec ces organisations. La dispense ministérielle visant l'interdiction de territoire est refusée.

Date : Le 26 janvier 2009

Le régime législatif

[3] L'article 33 et les passages pertinents de l'article 34 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* sont rédigés comme suit :

<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>34. (1) Emportent interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants :</p> <p><i>a)</i> 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;</p> <p><i>b)</i> être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force;</p> <p><i>c)</i> se livrer au terrorisme;</p> <p>...</p> <p><i>f)</i> 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 <i>a)</i>, <i>b)</i> ou <i>c)</i>.</p> <p>(2) Ces faits n'emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l'étranger qui convainc le ministre que sa présence au</p>	<p>34. (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for</p> <p><i>(a)</i> engaging in an act of espionage or an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;</p> <p><i>(b)</i> engaging in or instigating the subversion by force of any government;</p> <p><i>(c)</i> engaging in terrorism;</p> <p>...</p> <p><i>(f)</i> 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 <i>(a)</i>, <i>(b)</i> or <i>(c)</i>.</p> <p>(2) The matters referred to in subsection (1) do not constitute inadmissibility in respect of a permanent resident or a foreign national who satisfies the Minister that their</p>

Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national.

presence in Canada would not be detrimental to the national interest.

Contexte

[4] Dans un affidavit qu'il a souscrit le 24 septembre 2002 et qui a été présenté au ministre, le demandeur affirme :

[TRADUCTION]

Je suis citoyen éthiopien et j'appartiens au groupe ethnique Oromo. Alors que j'étais étudiant de niveau secondaire à l'école Addis Ketema, à Addis Ababa, en Éthiopie, j'ai participé aux activités du Oromo Liberation Front (OLF). Mes activités ont eu lieu entre mai 1992 et juin 1993, date à laquelle j'ai obtenu mon diplôme d'études secondaires. Je n'ai jamais été membre de l'OLF, et mes activités se sont limitées à assister à une manifestation pacifique à Addis Ababa en mai 1992, à distribuer des tracts et à parler à d'autres étudiants en faveur de l'OLF.

En 1991 et 1992, l'OLF faisait partie du gouvernement transitoire en Éthiopie et était un parti politique légal et légitime. Je n'ai jamais pris part à une activité violente de quelque nature que ce soit et je n'appuie pas, ni n'ai jamais appuyé, le recours à la violence².

[Non souligné dans l'original.]

[5] Le demandeur est arrivé au Canada le 28 mars 1995. Il a demandé l'asile, et le statut de réfugié au sens de la Convention lui a été reconnu le 18 janvier 1996. Il a présenté une demande de résidence permanente au Canada. Il a été jugé interdit de territoire au Canada en raison de ses

² Dossier du tribunal, pages 66 et 67.

activités passées avec le Oromo Liberation Front (OLF), une organisation qui serait visée par l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, reproduit ci-dessus.

[6] Dans son affidavit, précité, le demandeur atteste :

[TRADUCTION]

Au Canada, je n'ai jamais pris part à des activités politiques concernant l'Éthiopie. Après mon arrivée au Canada, je me suis rendu à un bureau de la communauté oromo qui, à ce que j'ai compris, était un bureau de l'OLF, dans la rue Jane, à Toronto. J'y suis allé une fois et ai assisté à une réunion, mais je n'y suis jamais retourné. J'ai appris plus tard qu'il ne s'agit pas d'un bureau de l'OLF, mais bien du bureau d'un organisme communautaire oromo. Or, je ne m'intéresse pas à la politique oromo. J'ai été actif au Canada comme bénévole au sein de l'Association éthiopienne pour prêter assistance aux nouveaux arrivants au Canada. Je n'ai fourni aucune contribution financière à l'OLF ou à quelque autre organisation oromo, si ce n'est lors de la seule réunion à laquelle j'ai assisté, au bureau de la rue Jane, où j'ai donné 5,00 \$ pour une campagne visant à faire venir un chanteur au Canada.

Je n'ai aucun dossier criminel, et je n'ai jamais été inquiété par la police au Canada.

[7] Les éléments d'information dont disposait le ministre quand il a pris la décision contestée indiquent que le demandeur avait 16 ans lorsqu'il a commencé à participer aux activités de l'OLF, qui, à cette époque, agissait ouvertement et légalement en Éthiopie. Un bureau de l'OLF a ouvert ses portes à l'école secondaire que fréquentait le demandeur. Ce dernier n'a jamais été impliqué, sauf peut-être quand il s'est trouvé au mauvais endroit au mauvais moment, dans aucune espèce d'activités violentes en Éthiopie ou au Canada. De plus, il n'a pris part à aucune activité politique concernant l'Éthiopie depuis qu'il se trouve au Canada. Il s'oppose au recours à la violence et ignorait, en tout temps pertinent, que l'OLF s'était livré à des actes de violence. Il

est demeuré au Canada de façon ininterrompue depuis mars 1995. Depuis 1998, il travaille comme technicien dentaire et bénéficie du soutien de son employeur, qui indique que le demandeur est un travailleur assidu, indépendant financièrement. En outre, depuis 1996, le demandeur occupe aussi un second emploi, à temps partiel. Il contribue au soutien de sa famille à l'étranger. En raison de ses activités passées, il craint de retourner en Éthiopie.

[8] Comme il a été mentionné, le demandeur a demandé au ministre de lever l'interdiction de territoire au titre du paragraphe 34(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

[9] Dans la décision qui fait l'objet du contrôle, le ministre déclare avoir examiné tous les documents et toute la preuve soumise. Si l'on se réfère au dossier du tribunal, les documents dont disposait le ministre comprenaient une note documentaire préparée à son intention, portant un timbre indiquant la date du 9 mars 2006 et signée par le président de l'Agence des services frontaliers du Canada; des informations générales sur l'OLF; une note de service d'un agent d'immigration en date du 19 novembre 1999 présentant un compte rendu d'une entrevue que l'agent avait réalisée avec le demandeur le jour même et des documents à l'appui; une note de service postérieure d'un autre agent d'immigration datée du 18 décembre 2001 et rendant compte d'une entrevue tenue le 14 novembre 2001; le Formulaire de renseignements personnels du demandeur en date du 2 août 1995, préparé parallèlement à sa demande de statut de réfugié au sens de la Convention; et des observations de l'avocat du demandeur en date du 2 octobre 2002, du 8 novembre 2002 et du 2 décembre 2002.

[10] En résumé, rien dans la preuve dont est saisie la Cour n'indique que le ministre disposait de documents ou d'éléments de preuve postérieurs au 9 mars 2006, et, comme il a été signalé, la décision contestée est en date du 26 janvier 2009, soit près de trois ans après la date des documents les plus récents et plus de sept ans après la date des derniers comptes rendus d'entrevues tenues avec le demandeur.

[11] La note documentaire transmise au ministre recommandait l'octroi d'une dispense au demandeur et, évidemment, la décision qui fait l'objet du contrôle a été de ne pas accorder cette dispense.

Les questions en litige

[12] La seule question soulevée pour le compte du demandeur dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire est décrite comme suit dans le mémoire des arguments déposé en son nom :

[TRADUCTION]

Le ministre a-t-il commis une erreur en ne procédant pas comme il se doit à l'évaluation pondérée des facteurs dont il faut tenir compte pour rendre une décision [comme la décision contestée en l'espèce]?

[13] L'avocat du défendeur a souligné, dans un mémoire des arguments supplémentaire, que la décision du ministre doit faire l'objet d'une grande retenue; il a plaidé en outre que le ministre n'a pas commis d'erreur dans l'évaluation de la demande de dispense présentée par le demandeur en vertu du paragraphe 34(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

[14] Comme pour toutes les demandes de contrôle judiciaire telles que la présente demande, se pose la question de la norme de contrôle. J'examinerai d'abord cette question, ci-dessous.

Analyse

a) Norme de contrôle

[15] Dans la décision *Afridi c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*³, qui a trait à un contrôle judiciaire d'une décision semblable à celle que doit trancher la Cour en l'espèce, le juge Russell a écrit, aux paragraphes 20, 21 et 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 » [...] La Cour suprême du Canada a donc conclu qu'il y avait lieu de fondre les deux normes de raisonabilité 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)* [...] 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

³ 2008 CF 1192, 23 octobre 2008.

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 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 ».

[Renvois omis.]

[16] J'ai fait mien le passage qui précède, dans la décision *Ismeal c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*⁴. L'affaire *Ismeal*, tout comme *Afridi*, consistait en un contrôle judiciaire d'une décision semblable à celle que doit examiner la Cour en l'espèce.

b) *Retenue*

[17] L'avocat du défendeur a porté à l'attention de la Cour la décision *Ramadan c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile*⁵, dans laquelle le juge Zinn a déclaré, au paragraphe 16 de ses motifs :

Nous avons affaire ici à une décision [semblable à celle dont est saisie la Cour en l'espèce] qui traduit ou met en œuvre une politique publique générale. C'est une décision dans laquelle le ministre est tenu d'établir un équilibre entre, d'une part, l'intérêt d'un demandeur qui souhaite obtenir la résidence permanente au Canada afin d'être réuni à sa famille et, d'autre part, l'intérêt du public à ce que la sécurité nationale ne soit pas compromise par une décision favorable au demandeur. Le fait que c'est uniquement le ministre, et non un représentant du ministre, qui est investi de ce pouvoir donne également à penser que sa décision appelle une

⁴ 2008 CF 1366, 10 décembre 2008.

⁵ 2008 CF 1155, 14 octobre 2008.

retenue élevée. Compte tenu de tous ces facteurs, il ne fait aucun doute que la décision ministérielle dont il s'agit ici appelle le niveau de retenue le plus élevé.

Le juge Zinn a aussi fait remarquer, dans le premier paragraphe de ses motifs :

Il appartient au ministre de dire si le fait pour lui d'accorder une levée d'interdiction de territoire à un étranger qui est au départ interdit de territoire serait « préjudiciable à l'intérêt national ». Le ministre est le mieux placé pour apprécier la situation. Le rôle de la Cour est de convaincre l'étranger concerné et le public canadien que le processus décisionnel qui a été suivi était équitable et que, au vu de l'ensemble de la preuve, la décision était raisonnable.

Tout ce qui précède s'applique directement au cas présent, à la seule exception de la mention concernant la réunion du demandeur avec sa famille.

[18] Cela dit, le ministre dispose de paramètres quant à la forme et au fond de sa décision.

c) L'obligation de veiller à ce que le décideur dispose d'une preuve relativement récente et l'obligation de procéder à une évaluation équilibrée

[19] L'annexe D du guide opérationnel *IP 10, Refus des cas de sécurité nationale/Traitement des demandes en vertu de l'intérêt national* (les lignes directrices) énonce cinq questions qui doivent être examinées dans l'analyse de l'intérêt national, cette analyse, essentiellement, étant celle à laquelle devait procéder le ministre en l'espèce. Ces questions sont les suivantes :

- 1) La présence du demandeur au Canada est-elle inconvenante pour le public canadien?
- 2) Les liens du demandeur avec l'organisation/le régime sont-ils complètement rompus?
- 3) Y a-t-il des indications quelconques que le demandeur pourrait bénéficier d'un avoir obtenu lorsqu'il était membre de l'organisation?

- 4) Y a-t-il des indications quelconques que le demandeur pourrait retirer des bénéfices de son appartenance passée à l'organisation/au régime?
- 5) Le demandeur a-t-il adopté les valeurs démocratiques de la société canadienne?

[20] Avec égard, ces questions n'ont tout simplement pas été analysées sous la forme d'une évaluation équilibrée dans la décision contestée. Elles avaient pourtant été examinées de façon approfondie dans la note documentaire dont disposait le ministre, note qui préconisait une conclusion différente de celle retenue par le ministre – qui avait été communiquée au demandeur afin de l'informer de la recommandation faite au ministre – mais qui, par ailleurs, était en grande partie désuète au moment où le ministre a pris sa décision et était fondée sur des renseignements, également transmis au ministre, qui étaient encore plus anciens.

[21] Le demandeur plaide que dans l'appréciation de l'« intérêt national », le décideur doit effectuer une évaluation complète et tenir compte de toutes les questions et de tous les facteurs pertinents dont traitent les lignes directrices. La Cour irait plus loin. Dans l'évaluation de l'« intérêt national », non seulement le décideur doit-il procéder à une [TRADUCTION] « évaluation complète » et tenir compte de « toutes les questions et de tous les facteurs pertinents » dont traitent les lignes directrices, il doit également le faire à la lumière de renseignements relativement complets et relativement récents.

[22] Dans la décision *Afridi*, précitée, le juge Russell a aussi écrit, au paragraphe 45 de ses motifs :

En l'espèce, le demandeur ne demande pas à la Cour de réévaluer la preuve. Il dit qu'au vu des faits de l'espèce aucune évaluation de ce genre n'a eu lieu. On a tout simplement fait abstraction des lignes directrices pertinentes et de tous les facteurs autres que son association antérieure avec le MMQ [l'OLF dans le cas qui nous occupe]. Après avoir examiné la décision, je dois dire que je suis d'accord avec le demandeur. Rien n'a été fait pour relever et reconnaître les questions énumérées dans les lignes directrices ou procéder à une évaluation et à une pondération quelconques de la totalité des facteurs et des éléments de preuve en jeu.

J'estime que ces observations s'appliquent en grande partie au cas présent, sous réserve des modifications suivantes : en l'espèce, la lecture de la décision contestée ne témoigne d'aucune démarche pour relever et reconnaître certaines des questions énumérées dans les lignes directrices. Plus particulièrement, il ne semble pas que la preuve soumise au ministre concernant la rupture des liens du demandeur avec l'OLF, l'absence de toute preuve indiquant que le demandeur pourrait bénéficier d'un avoir obtenu de membres de l'OLF ou tirer des bénéfices de son statut de sympathisant, et non de membre, de l'OLF, et l'adoption apparente par le demandeur des valeurs démocratiques de la société canadienne, et, ajouterai-je, de ses normes et valeurs, aient été appréciées ou évaluées en pondérant l'ensemble de la preuve en cause. Qui plus est, le fait que la preuve en cause semble gravement désuète n'a même pas été relevé.

Conclusion et certification d'une question

[23] Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire sera accueillie. La décision contestée sera annulée et la demande de dispense présentée par le demandeur sera renvoyée au défendeur pour réexamen et nouvelle décision. Des copies signées des présents motifs seront transmises aux avocats. L'avocat du défendeur disposera de 10 jours ouvrables, à compter de la date de la

transmission des motifs, pour signifier et déposer ses observations sur la certification d'une question, le cas échéant. L'avocat du demandeur disposera de cinq jours ouvrables, à compter de la date de signification des observations de l'avocat du défendeur, pour répondre par écrit à ces observations et signifier et déposer sa réponse à la Cour. Enfin, l'avocat du défendeur aura trois jours ouvrables pour signifier et déposer sa réplique, au besoin. Ce n'est qu'au terme de ces délais et après que la Cour aura eu l'occasion d'examiner les observations reçues, que la Cour rendra une ordonnance.

Question accessoire

[24] Un nombre limité de documents ont été expurgés du dossier dont dispose la Cour en l'espèce. L'avocat du demandeur a déposé une requête, fondée sur l'article 87 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, sollicitant le réexamen de l'expurgation. Le juge en chef de la Cour a décidé que les documents expurgés n'étaient pas pertinents pour l'audition de la présente instance et a ajourné la requête *sine die*. La question n'a pas été soulevée à l'audience.

Vu la décision rendue en l'espèce, la requête sera rejetée dans l'ordonnance à venir.

« Frederick E. Gibson »

Juge suppléant

Ottawa (Ontario)
Le 23 novembre 2009

Traduction certifiée conforme
Christiane Bélanger, LL.L.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-1797-09

INTITULÉ : KHALID ABDELLA c.
LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET
DE LA PROTECTION CIVILE

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 5 novembre 2009

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LE JUGE SUPPLÉANT GIBSON

DATE DES MOTIFS : Le 23 novembre 2009

COMPARUTIONS :

Paul VanderVennen POUR LE DEMANDEUR

Martin Anderson POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Vandervennen Lehrer
Avocats
Toronto (Ontario) POUR LE DEMANDEUR

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