

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20131023

Dossier : IMM-6304-12

Référence : 2013 CF 1065

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 23 octobre 2013

En présence de madame la juge Mactavish

ENTRE :

DOUGLAS GARY FREEMAN

demandeur

et

**MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION ET
MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Un agent d'immigration a conclu que Douglas Gary Freeman était interdit de territoire au Canada pour grande criminalité et parce qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que M. Freeman avait été membre du parti des Panthères noires, une organisation qui se livrait au terrorisme.

[2] M. Freeman ne conteste pas l'interdiction de territoire dans la mesure où elle est fondée sur le motif de grande criminalité. Il conteste toutefois la conclusion selon laquelle il a été membre d'une organisation terroriste. M. Freeman affirme que les autorités canadiennes de l'immigration ont agi de mauvaise foi lorsqu'elles ont traité sa demande d'établissement et l'ont privé de son droit à l'équité procédurale pendant tout le processus. Il affirme en outre que la décision sur l'interdiction de territoire était déraisonnable.

[3] Si les ministres ne reconnaissent pas qu'il y ait eu manquement à l'équité procédurale en l'espèce, ils concèdent toutefois que la demande de contrôle judiciaire présentée par M. Freeman devrait être accueillie en raison de l'insuffisance des motifs donnés à M. Freeman pour appuyer la conclusion selon laquelle il avait été membre d'une organisation terroriste.

[4] M. Freeman a également soulevé une contestation constitutionnelle de l'article 87.1 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, S.C. 2001, ch. 27. M. Freeman affirme que le fait de conférer à la Cour le pouvoir discrétionnaire de ne pas nommer d'avocat spécial en vue de représenter ses intérêts dans la procédure visée à l'article 87 viole les droits que la *Charte canadienne des droits et libertés* lui reconnaît.

[5] Pour les motifs exposés ci-dessous, je conclus que la demande de contrôle judiciaire doit être accueillie dans la mesure où elle concerne la conclusion selon laquelle M. Freeman est interdit de territoire au Canada en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. Je conclus en outre qu'il

n'est pas nécessaire d'examiner la contestation constitutionnelle soulevée par M. Freeman, compte tenu des motifs pour lesquels la demande sera accueillie.

Contexte

[6] M. Freeman, né Joseph Pannell, est un citoyen américain qui a été impliqué dans une affaire de coups de feu tirés sur un policier de Chicago en 1969. Il a été accusé de tentative de meurtre.

[7] En 1974, avant de subir son procès, M. Freeman s'est soustrait à la justice et s'est enfui au Canada, où il a vécu sous un nom d'emprunt pendant quelque 30 ans. Pendant ce temps, M. Freeman a vécu sans statut, il a légalement changé son nom, s'est marié, a occupé un emploi rémunéré et élevé quatre enfants.

[8] En 2004, M. Freeman a été arrêté et détenu en vertu d'un mandat d'extradition et, après quatre années de détention, il a été extradé aux États-Unis. En 2008, il a plaidé coupable à un chef de voies de fait graves relativement à l'affaire des coups de feu tirés sur un policier et a purgé une peine de 30 jours à la prison du comté de Cook. M. Freeman a également versé 250 000 \$ à une organisation caritative choisie par le policier et a été mis en probation pour une période de deux ans après sa sortie de prison.

[9] Plus tard en 2008, l'épouse canadienne de M. Freeman a parrainé la demande d'établissement au Canada présentée par celui-ci. Cette démarche s'est soldée en définitive par la décision concernant l'interdiction de territoire qui sous-tend la présente demande de contrôle

judiciaire. M. Freeman a également présenté deux demandes de permis de séjour temporaire pour pouvoir entrer au Canada. Les deux demandes ont été rejetées.

[10] M. Freeman a été déclaré interdit de territoire au Canada pour deux motifs distincts. Il a été déclaré interdit de territoire pour grande criminalité aux termes de l'alinéa 36(1)b) de la LIPR par suite de la déclaration de culpabilité prononcée contre lui aux États-Unis. M. Freeman a également été déclaré interdit de territoire aux termes de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, parce qu'il y avait des motifs raisonnables de croire qu'il était membre du parti des Panthères noires, une organisation dont il y avait des motifs de croire qu'elle s'était livrée au terrorisme.

[11] L'épouse de M. Freeman a interjeté appel de la décision concernant l'interdiction de territoire devant la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. L'appel est en suspens jusqu'à ce que l'issue de la présente demande soit connue.

[12] Comme je l'ai mentionné ci-dessus, M. Freeman ne conteste pas en l'espèce l'interdiction de territoire pour grande criminalité prononcée aux termes de l'article 36. Il conteste toutefois la conclusion selon laquelle il était membre d'une organisation terroriste. M. Freeman explique que la SAI ne peut examiner l'appel interjeté par son épouse tant et aussi longtemps que la conclusion au titre de l'alinéa 34(1)f) est maintenue. De plus, la réadaptation pourrait un jour lui être accordée en ce qui concerne l'interdiction de territoire pour grande criminalité, mais il ne peut se prévaloir de cette possibilité tant que la conclusion au titre de l'alinéa 34(1)f) est maintenue.

Requête en jugement des ministres

[13] En octobre 2012, les ministres ont déposé une requête en jugement en vue de faire annuler la décision de l'agent d'immigration et renvoyer l'affaire à un autre agent pour nouvel examen. La requête des ministres était fondée sur la reconnaissance du fait que la décision de l'agent d'immigration ne comportait pas l'analyse requise dans le cas d'une décision rendue en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR.

[14] M. Freeman n'a pas consenti à la requête; il soutenait qu'il devait avoir la permission de présenter ses arguments sur la mauvaise foi et l'abus de pouvoir allégués de la part des agents d'immigration en audience publique. Le juge Hughes a rejeté la requête des ministres, concluant que l'affaire devait être instruite devant la Cour.

Procédure visée à l'article 87

[15] Une fois l'autorisation accordée dans la présente affaire, les ministres ont demandé une interdiction de divulgation en vertu de l'article 87 de la LIPR. Le juge Noël a ordonné qu'un juge désigné soit saisi de l'affaire, puis j'ai été nommée pour instruire la requête fondée sur l'article 87.

[16] M. Freeman a ensuite déposé une requête afin de demander la nomination d'un avocat spécial pour représenter ses intérêts dans le cadre de la procédure visée à l'article 87. J'ai rejeté cette requête le 16 août 2013, pour les motifs publiés sous la référence 2013 CF 875.

[17] Le 1^{er} octobre 2013, j'ai accueilli en partie la requête déposée par les ministres en vertu de l'article 87. J'ai ordonné que certains renseignements additionnels soient communiqués à M. Freeman parce que les ministres n'avaient pas établi que la divulgation de ces renseignements porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. J'ai ordonné que les autres renseignements demeurent confidentiels parce que les ministres avaient établi que leur divulgation serait préjudiciable.

Questions en litige

[18] Comme je l'ai souligné précédemment, M. Freeman accepte le fait qu'il est actuellement interdit de territoire au Canada pour grande criminalité. De plus, les deux parties s'entendent pour dire que la décision faisant l'objet du contrôle doit être annulée, dans la mesure où elle concerne la conclusion d'interdiction de territoire aux termes de l'alinéa 34(1)f), étant donné l'absence de véritable analyse dans la décision de l'agent.

[19] Il reste à trancher la question de savoir si M. Freeman a eu droit à l'équité procédurale et si les ministres ont agi de mauvaise foi ou autrement abusé de leur pouvoir quant à la demande d'établissement de M. Freeman. La Cour doit aussi trancher la question de savoir si l'article 87 de la LIPR porte atteinte à l'article 7 de la Charte, comme l'allègue M. Freeman, et, dans l'affirmative, si cette atteinte peut se justifier aux termes de l'article 1 de la Charte.

[20] Une question se pose également quant à la réparation qui doit être accordée, à savoir si la Cour doit donner des instructions pour guider le nouvel examen de la demande de résidence permanente de M. Freeman et la forme que ces instructions devraient prendre.

[21] Enfin, il s'agit aussi de décider si M. Freeman a droit à l'adjudication de dépens sur la base avocat-client ou autrement en raison de la manière dont l'affaire a été traitée.

M. Freeman a-t-il démontré qu'il y avait eu mauvaise foi?

[22] Avant d'examiner les faits sur lesquels se fonde M. Freeman pour étayer son argument selon lequel les ministres ont agi de mauvaise foi ou autrement abusé de leur pouvoir, il convient de passer en revue la jurisprudence sur la question de la mauvaise foi dans l'exercice des devoirs publics.

Principes juridiques applicables au concept de mauvaise foi

[23] Comme la Cour suprême l'a fait observer dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, 16 D.L.R. (2d) 689, au paragraphe 41, [TRADUCTION] « il n'y a rien de tel qu'une discrétion absolue et sans entraves » dans l'exercice des devoirs publics. La Cour suprême ajoute que [TRADUCTION] « [l]a "discrétion" implique nécessairement la bonne foi dans l'exercice d'un devoir public ». Faisant observer que [TRADUCTION] « une loi doit toujours s'entendre comme s'appliquant dans une certaine optique », la Cour suprême a statué que [TRADUCTION] « tout écart manifeste de sa ligne ou de son objet est tout aussi répréhensible que la fraude ou la corruption ».

[24] Au paragraphe 46 de l'arrêt *Roncarelli*, la Cour suprême a également statué que la « bonne foi » consiste [TRADUCTION] « à appliquer la loi d'une manière conforme à son intention et dans le but auquel elle tend; cela signifie agir de bonne foi dans une appréciation raisonnable

de cette intention et de ce but, et non dans une intention hors de propos et pour un but étranger ». Selon la Cour suprême, la « bonne foi » ne consiste pas à agir [TRADUCTION] « dans le but de punir une personne qui avait exercé un droit incontestable » ni à [TRADUCTION] « essayer arbitrairement et illégalement de dépouiller un citoyen d'un élément de son statut de citoyen ».

[25] Une allégation de mauvaise foi de la part d'un agent public dans l'exercice de ses devoirs publics est une affaire grave. Le fardeau de la preuve incombe à la partie qui allègue la mauvaise foi; la bonne foi « se présume toujours, et c'est à celui qui allègue la mauvaise foi de la prouver » : *La Ville Saint-Laurent c. Marien*, [1962] A.C.S. n° 39, 35 D.L.R. (2d) 165, au paragraphe 14. Voir également *Entreprises Sibeca c. Frelighsburg*, 2004 CSC 61, [2004] 3 S.C.R. 304.

[26] Bien que la mauvaise foi englobe certainement des situations où le décideur commet intentionnellement une faute (comme c'était le cas dans *Roncarelli*), il n'est pas nécessaire de prouver la malice ou l'intention de nuire pour réfuter la présomption de bonne foi : *Finney c. Barreau du Québec*, 2004 CSC 36, [2004] 2 R.C.S. 17, au paragraphe 40.

[27] Comme la Cour suprême l'a fait observer dans l'arrêt *Entreprises Sibeca*, précité au paragraphe 26, outre les actes délibérés, le concept de mauvaise foi peut englober « les actes [...] qui se démarquent tellement du contexte législatif dans lequel ils sont posés qu'un tribunal ne peut raisonnablement conclure qu'ils l'ont été de bonne foi ».

[28] Il n'est pas nécessaire de fournir une preuve directe de mauvaise foi. Dans les cas qui s'y prêtent, la mauvaise foi peut être inférée des circonstances pertinentes : *Finney*, aux paragraphes 37 à 39, *Entreprises Sibeca*, précité, au paragraphe 26.

[29] La « mauvaise foi » peut englober l'insouciance ou l'indifférence grave. En effet, « l'insouciance grave implique un dérèglement fondamental des modalités de l'exercice du pouvoir, à tel point qu'on peut en déduire l'absence de bonne foi et présumer la mauvaise » : *Finney*, précité, au paragraphe 39.

Allégations de mauvaise foi faites par M. Freeman

[30] M. Freeman affirme que les dossiers de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) montrent qu'une recommandation défavorable avait été faite relativement à sa demande avant même qu'il ait eu l'occasion de répondre aux réserves formulées par les ministres à son égard. Ces dossiers démontrent en outre que les agents consulaires avaient conclu, en novembre 2009, que la preuve n'était pas suffisante pour étayer le rejet de la demande d'établissement, mais que la demande de permis de séjour temporaire présentée par M. Freeman a néanmoins été rejetée à peine quelques jours plus tard.

[31] Bien que le rejet, en 2009, de la demande de permis de séjour temporaire présentée par M. Freeman ne soit certes pas la décision visée par la présente demande de contrôle judiciaire, M. Freeman avance qu'il faut prendre en considération l'ensemble du dossier se rapportant à sa situation au regard de l'immigration pour apprécier pleinement ses allégations de mauvaise foi.

[32] M. Freeman ajoute que les agents canadiens ont amorcé l'examen de sa demande en partant du principe qu'il avait bel et bien été membre du parti des Panthères noires. Quand les recherches répétées faites dans le but de prouver l'existence de liens entre lui et le parti des Panthères noires se sont révélées vaines, M. Freeman allègue que les agents d'immigration ont intentionnellement retardé le traitement de sa demande d'établissement tout en continuant de chercher des éléments de preuve en vue de l'empêcher d'entrer au Canada pour raison de sécurité.

[33] En outre, M. Freeman attire l'attention sur des remarques faites par un agent d'immigration en réponse à la proposition de lui accorder une entrevue en raison des questions de crédibilité que soulevait son cas. Selon l'agent, il était inutile d'interroger M. Freeman parce que celui-ci avait eu 40 ans pour échafauder une histoire.

[34] D'après M. Freeman, ces remarques démontrent que les agents d'immigration avaient préjugé de sa crédibilité et décrété qu'il était menteur, sans même lui avoir parlé ni lui avoir donné l'occasion de dissiper leurs doutes sur sa crédibilité. M. Freeman soutient que les agents d'immigration ont agi de façon abusive et arbitraire en ne gardant pas l'esprit ouvert.

[35] M. Freeman soutient aussi qu'on ne lui a pas tout dit quand sa demande de permis de séjour temporaire a été rejetée. Pour corroborer son affirmation, il renvoie à une lettre dans laquelle le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration répond aux questions qu'un député avait posées à son sujet. La lettre du 24 septembre 2010 envoyée au député par le ministre

mentionne des motifs à l'appui de la décision qui ne sont pas précisés dans la lettre de refus du 13 novembre 2009.

[36] Pour appuyer ses allégations de mauvaise foi et d'abus de pouvoir, M. Freeman cite également des déclarations faites à son sujet par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. Plus précisément, alors que les agents d'immigration n'avaient pas encore rendu leur décision dans le dossier de M. Freeman, le ministre avait à tort qualifié M. Freeman de [TRADUCTION] « tueur de policiers » à la Chambre des communes.

[37] Pour ces raisons, M. Freeman soutient ne pas avoir été traité équitablement. En résumé, il allègue que les agents canadiens ont décidé d'emblée qu'il était un terroriste et qu'il ne devrait pas avoir la permission de revenir au Canada. Bien qu'aucun élément de preuve ne permettait de l'empêcher d'entrer au Canada pour raison de sécurité, les agents ont néanmoins rejeté sa demande pour raison de sécurité. Le manque d'ouverture d'esprit des agents d'immigration et les mesures abusives et arbitraires qu'ils ont prises contre lui constituent de la mauvaise foi.

[38] M. Freeman affirme par ailleurs que les agents canadiens ont activement cherché des motifs pour l'exclure définitivement du Canada, d'une façon qui priverait son épouse du droit d'interjeter appel sur le fondement de l'équité. Selon M. Freeman, il s'agit d'un abus de pouvoir.

[39] Enfin, M. Freeman soutient que la requête en jugement déposée par les ministres ne constitue pas une tentative faite de bonne foi pour régler l'affaire, mais constitue plutôt une tentative faite pour l'empêcher de formuler ses allégations de mauvaise foi en audience publique.

Cette requête, affirme M. Freeman, est le prolongement de la conduite abusive caractéristique de la façon dont les ministres ont traité l'affaire.

Analyse

[40] La teneur de l'obligation d'équité procédurale est variable, et l'obligation d'équité à l'égard des demandeurs de visa est généralement minimale. Toutefois, comme je l'ai souligné dans ma décision sur la nomination d'un avocat spécial, je reconnais que la décision visée en l'espèce a une importance considérable pour M. Freeman et sa famille. Les intérêts importants en jeu dans la présente instance appellent une obligation d'équité quelque peu plus élevée à l'égard de M. Freeman que celle qui serait autrement appropriée : *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

[41] M. Freeman a fourni un examen détaillé de son dossier à l'appui de ses allégations de mauvaise foi et d'abus de pouvoir. Bien que j'aie tenu compte de l'ensemble de ses observations à la lumière de la preuve documentaire qui m'avait été présentée, je n'ai pas besoin de toutes les aborder. Il convient néanmoins de commenter plusieurs points.

[42] M. Freeman attire l'attention sur des courriels envoyés peu après le dépôt de sa demande en 2009, dans lesquels il est décrit comme [TRADUCTION] « un ancien membre des Panthères noires » et [TRADUCTION] « un membre des Panthères noires ». Selon M. Freeman, ces courriels montrent que les ministres avaient adopté l'hypothèse selon laquelle il était bel et bien membre du parti des Panthères noires, avant même d'avoir entendu M. Freeman s'expliquer sur ce point. Le langage utilisé par les agents d'immigration est certes troublant, mais je remarque que

d'autres courriels datant de la même époque mentionnent que le point litigieux à ce moment-là constituait une simple *allégation*.

[43] M. Freeman affirme que la mauvaise foi est également démontrée par le fait que, le 4 novembre 2009, les agents consulaires ont déterminé qu'ils manquaient d'éléments de preuve pour fonder le rejet de sa demande de permis de séjour temporaire sur des raisons de sécurité. La demande de M. Freeman a néanmoins été rejetée en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR à peine quelques jours plus tard, comme le montre la lettre de décision datée du 13 novembre 2009.

[44] Le dossier révèle toutefois que, le 6 novembre 2009, l'administration centrale de CIC a envoyé aux agents consulaires à Buffalo un rapport qui concluait que [TRADUCTION] « des renseignements de sources ouvertes fiables » décrivaient M. Freeman comme un membre des Panthères noires, de sorte qu'il y avait [TRADUCTION] « des motifs raisonnables de croire qu'il en était membre ».

[45] Bien que M. Freeman n'accepte pas l'appréciation faite par CIC de la fiabilité des renseignements de sources ouvertes (des articles de journaux remontant à 2004 qui établissaient un lien entre M. Freeman et le parti des Panthères noires), la réception du rapport explique le changement de position apparent des agents d'immigration.

[46] La lettre du 13 novembre 2009 envoyée à M. Freeman présentait des motifs peu étoffés pour expliquer le rejet de la demande de permis de séjour temporaire. Toutefois, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a fourni plus tard des motifs additionnels à la suite de la

demande formulée par un député. Cette correspondance semble indiquer, j'en conviens, que les agents d'immigration n'ont jamais communiqué à M. Freeman certains des motifs sur lesquels ils s'étaient appuyés pour rejeter sa demande de permis de séjour temporaire. Cette omission soulève des doutes quant au caractère équitable du processus.

[47] M. Freeman soutient en outre que les représentants des ministres l'ont privé de son droit à l'équité procédurale en concluant qu'il était membre des Panthères noires malgré ses dénégations faites sous serment, sans jamais lui donner l'occasion de dissiper leurs doutes quant à sa crédibilité. En fait, M. Freeman affirme que les agents d'immigration avaient déjà conclu qu'il était un menteur.

[48] Pour étayer cette thèse, M. Freeman souligne les remarques faites par un agent d'immigration en réponse à la proposition de lui accorder une entrevue en raison des questions de crédibilité que soulevait son cas. Selon M. Freeman, ces remarques montrent que les agents d'immigration n'ont pas abordé son cas avec l'esprit ouvert et ont agi de manière abusive et arbitraire.

[49] L'examen du dossier révèle que, dans un courriel transmis à des collègues le 28 avril 2010, un agent de la Division du filtrage pour la sécurité nationale de l'ASFC a déclaré qu'à son avis [TRADUCTION] « l'organisme partenaire devrait mener une entrevue avec le sujet et un nouveau rapport devrait être établi en fonction des résultats de l'entrevue et de la demande de visa de résident permanent ».

[50] Plus tard, dans la même chaîne de courriels, un agent consulaire a écrit ceci :

[TRADUCTION] S'il s'agissait d'un autre demandeur, je pourrais remettre en question la crédibilité du sujet dans le cadre d'une entrevue personnelle. Cependant, M. Freeman fait face à ces allégations depuis quelque 40 ans et a vraisemblablement eu le temps de concocter une histoire très solide. Je ne crois pas qu'une entrevue serait très utile, mais si vous avez une liste de questions, je suis disposé à essayer de les poser à M. Freeman.

[51] Ces remarques ont été reprises dans certains courriels subséquents, et M. Freeman n'a jamais été interrogé relativement à sa demande d'établissement.

[52] Les avocats des ministres ont reconnu que, si les demandeurs de visa n'ont pas systématiquement droit à une entrevue, il pourrait être obligatoire d'interroger le demandeur quand sa crédibilité est remise en question. Les avocats ont également convenu que la crédibilité de M. Freeman soulevait des doutes en l'espèce, et que l'entrevue aurait fort bien pu être requise dans cette situation.

[53] Les avocats nient toutefois que M. Freeman ait été traité inéquitablement parce qu'il a eu l'occasion de dissiper les doutes de l'agent dans ses observations écrites. Les avocats affirment donc que M. Freeman n'a pas été privé de son droit à l'équité procédurale en l'espèce. Je ne suis pas d'accord.

[54] Deux différentes questions sont soulevées dans les circonstances du point de vue de l'équité procédurale.

[55] Premièrement, M. Freeman n'a jamais bénéficié d'une entrevue, même si le fait qu'il avait nié sous serment appartenir au parti des Panthères noires soulevait de graves questions de crédibilité. Le but même d'une entrevue avec un demandeur de visa dans les cas où la crédibilité pose problème consiste à donner au demandeur la chance de persuader en personne les agents d'immigration canadiens de sa position, et à donner aux agents d'immigration l'occasion d'apprécier la crédibilité du demandeur. Le fait que M. Freeman a pu avoir l'occasion de dissiper les doutes de l'agent dans ses observations écrites ne remédie pas au défaut de lui avoir accordé une entrevue.

[56] Deuxièmement, et chose plus troublante encore, les remarques reproduites ci-dessus montrent que les agents d'immigration partaient de toute évidence du principe qu'il était inutile d'interroger M. Freeman, puisqu'il avait eu 40 ans pour échafauder une histoire. En d'autres mots, les agents d'immigration avaient clairement conclu que M. Freeman était un menteur sans même l'avoir jamais rencontré.

[57] Une fois encore, le fait que M. Freeman a pu avoir l'occasion de dissiper les doutes de l'agent dans ses observations écrites n'efface pas le fait qu'une décision avait déjà été prise quant à sa crédibilité.

[58] M. Freeman souligne également, comme autre preuve de mauvaise foi, les déclarations faites par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à la Chambre des communes le 1^{er} mai 2012, alors que le dossier de M. Freeman était encore entre les mains des agents d'immigration.

[59] Le chef de l'opposition avait fait observer au ministre qu'il semblait y avoir deux poids, deux mesures dans le cas de M. Freeman et [TRADUCTION] « du criminel britannique Conrad Black », à qui un permis de séjour temporaire venait tout juste d'être accordé. Le ministre a tout d'abord refusé de parler du cas de M. Freeman pour des raisons de confidentialité, mais il a ensuite dit que M. Freeman avait été reconnu coupable du meurtre d'un policier et insinué que l'opposition voulait que le gouvernement [TRADUCTION] « accueille les tueurs de policiers qui ont été déclarés coupables ».

[60] Le ministre s'est rétracté par la suite, affirmant que M. Freeman [TRADUCTION] « avait été déclaré coupable d'avoir tiré sur un policier et de l'avoir rendu aveugle, et non pas de l'avoir tué », de sorte qu'il aurait dû parler [TRADUCTION] « d'un tireur de policiers, et non d'un tueur de policiers ». Cette déclaration semble également inexacte, car le policier n'est pas devenu aveugle, mais partiellement paralysé d'un bras.

[61] M. Freeman affirme que les [TRADUCTION] « remarques incendiaires » du ministre étaient particulièrement préoccupantes, étant donné que le ministre était [TRADUCTION] « celui qui tirait les ficelles derrière la scène » et qui contrôlait le traitement de son dossier.

[62] Je reconnais que les remarques du ministre étaient inconsidérées, étant donné que la demande d'établissement de M. Freeman n'avait pas encore été tranchée par les propres fonctionnaires du ministre.

[63] Cela dit, je ne suis pas convaincue que le ministre était personnellement impliqué dans le traitement du dossier de M. Freeman, en particulier à la lumière de la déclaration explicite faite par le ministre à la Chambre des communes selon laquelle il n'aurait aucune implication dans le traitement de la demande de M. Freeman et laisserait ses fonctionnaires s'occuper de l'affaire.

[64] Il n'a pas été établi non plus que les fonctionnaires traitant le dossier de M. Freeman avaient été mis au courant des remarques faites par le ministre, ni que les remarques du ministre avaient eu une incidence quelconque sur l'issue de l'affaire.

[65] M. Freeman ne m'a pas convaincue que le temps qu'il a fallu pour qu'une décision soit rendue relativement à sa demande de résidence permanente révèle des délais abusifs. L'examen du dossier montre que la demande faisait l'objet d'un examen actif depuis son dépôt en 2008 jusqu'à la décision finale en 2012.

[66] De surcroît, il s'agissait manifestement d'un dossier complexe, intéressant des événements qui s'étaient produits des décennies auparavant. Il est de plus évident qu'il a fallu un certain temps pour obtenir de l'information sur le casier criminel de M. Freeman aux États-Unis.

[67] Comme je l'ai mentionné ci-dessus, des articles de journaux remontant jusqu'à 2004 établissaient un lien entre M. Freeman et le parti des Panthères noires, et au moins un de ces articles faisait état du fait que M. Freeman avait admis à des enquêteurs être membre du parti : dossier du demandeur, page 221. Le dossier contenait des éléments de preuve contraires produits par M. Freeman et par l'avocat qui s'occupait de l'affaire pénale de M. Freeman avant que ce

dernier ne s'enfuit au Canada. Le dossier contenait également des éléments de preuve établissant des liens entre le parti des Panthères noires et des actes comme des détournements d'avion, lesquels pourraient cadrer avec la définition juridique du terrorisme.

[68] Ces éléments de preuve et d'autres éléments contradictoires devaient être examinés, étudiés et analysés. C'est ce qui explique les délais en l'espèce.

[69] M. Freeman allègue enfin que la requête en jugement déposée par les ministres ne constitue pas une tentative faite de bonne foi pour régler l'affaire, mais constitue plutôt une tentative faite pour l'empêcher de formuler ses allégations de mauvaise foi en audience publique.

[70] Je ne suis pas convaincue qu'il y a quoi que ce soit de fâcheux dans la requête en jugement présentée par les ministres en l'espèce. Comme l'ont reconnu les deux parties, la décision faisant l'objet du contrôle était à première vue nettement déficiente. Dans les circonstances, je ne suis pas disposée à prêter de la mauvaise foi à l'un ou l'autre des ministres ni à leurs avocats simplement parce qu'ils souhaitent que la demande de contrôle judiciaire soit instruite rapidement et de manière économique.

Conclusion sur la question de la mauvaise foi

[71] Comme je l'ai expliqué ci-dessus, j'ai conclu que le traitement réservé aux demandes d'immigration de M. Freeman soulevait plusieurs problèmes, et je suis convaincue qu'il a été privé de son droit à l'équité procédurale.

[72] J'ai examiné soigneusement les questions d'équité procédurale que j'avais définies, à la fois individuellement et cumulativement, dans le contexte de l'ensemble des circonstances. Bien que la façon dont la demande d'établissement de M. Freeman a été traitée me préoccupe vraiment, je ne suis pas convaincue que les manquements à l'obligation d'équité procédurale dans ce cas sont flagrants au point de me permettre de conclure que les agents d'immigration canadiens ont fait preuve de mauvaise foi ou d'abus de pouvoir en traitant la demande.

Contestation de l'article 87.1 de la LIPR fondée sur la charte

[73] La Cour suprême du Canada a statué que, dans les cas de litige constitutionnel, les tribunaux devaient généralement éviter de formuler des énoncés de droit, à moins que les faits dont ils sont saisis ne l'exigent : voir, par exemple, l'arrêt *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, au paragraphe 184.

[74] Comme il a été mentionné au départ, les parties ont reconnu que la décision de l'agent d'immigration ne saurait être confirmée en raison de l'insuffisance des motifs donnés pour appuyer la conclusion selon laquelle M. Freeman était interdit de territoire au Canada pour raison de sécurité. J'ai également conclu que M. Freeman avait été privé de son droit à l'équité procédurale dans cette affaire. Ces motifs sont suffisants pour me permettre de trancher la demande de contrôle judiciaire présentée par M. Freeman. Par conséquent, je n'examinerai pas la question constitutionnelle soulevée en l'espèce par M. Freeman.

Réparation

[75] M. Freeman me demande de renvoyer l'affaire à un autre agent d'immigration pour nouvelle décision et de donner des instructions précises pour orienter la nouvelle décision.

[76] Plus particulièrement, M. Freeman me demande de conclure qu'aucun élément de preuve disponible actuellement ne permettrait d'établir qu'il a déjà été membre du parti des Panthères noires. M. Freeman me demande aussi d'enjoindre aux agents d'immigration de décider que le dossier ne démontre pas que le parti des Panthères noires était une organisation terroriste. Ce faisant, M. Freeman reconnaît qu'il me demande, essentiellement, de dicter la décision à rendre.

[77] Je ne suis pas disposée à donner les instructions demandées par M. Freeman.

[78] Selon l'alinéa 18.1(3)b) de la *Loi sur les Cours fédérales*, la Cour peut renvoyer une affaire à un décideur pour qu'il rende une décision conforme aux instructions qu'elle estime appropriées. Bien que les instructions données peuvent comprendre des instructions de la nature d'un verdict imposé, « il s'agit d'un pouvoir exceptionnel ne devant être exercé que dans les cas les plus clairs » : *Rafuse c. Canada (Commission d'appel des pensions)*, [2002] A.C.F. n° 91, au paragraphe 14, citant *Xie c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1994), 75 F.T.R. 125, [1994] A.C.F. n° 286, au paragraphe 18.

[79] Dans *Xie*, au paragraphe 18, le juge Rothstein a déclaré que « la Cour ne devrait donner à un tribunal des directives de la nature d'un verdict commandé que lorsque l'affaire est simple et

que la décision de la Cour relativement au contrôle judiciaire réglerait l'affaire dont le tribunal est saisi ».

[80] Ce « pouvoir doit rarement être exercé dans les cas où la question en litige est de nature essentiellement factuelle » : *Rafuse*, précité, au paragraphe 14, citant *Ali c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 3 C.F. 73, 76 F.T.R. 182 (1^{re} inst.).

[81] En l'espèce, les questions en litige sont en grande partie factuelles, et la preuve, tant publique que confidentielle, doit être appréciée dans son ensemble par les agents à qui le Parlement a confié la responsabilité de faire de telles évaluations.

[82] Les ministres ont reconnu à l'audience qu'il serait pertinent en l'espèce de définir un échéancier pour la nouvelle décision. Par conséquent, j'ordonnerai que M. Freeman ait 60 jours pour fournir les nouvelles observations qu'il souhaite présenter, et que les ministres aient quatre mois par la suite pour rendre une décision. En ce qui concerne les questions de crédibilité discutées ci-dessus, il faudrait sérieusement envisager d'accorder une entrevue à M. Freeman.

[83] M. Freeman demande aussi que les dépens de la présente instance lui soient adjugés; il affirme que son dossier a été traité de manière « honteuse », et que les dépens doivent donc être adjugés sur la base avocat-client dans le but de dissuader les agents du Canada de commettre de flagrants abus de pouvoir.

[84] Normalement, la Cour n'adjudge pas de dépens dans les instances en matière d'immigration. L'article 22 des *Règles des cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22, prévoit que « [s]auf ordonnance contraire rendue par un juge pour des raisons spéciales, la demande d'autorisation, la demande de contrôle judiciaire ou l'appel introduit en application des présentes règles ne donnent pas lieu à des dépens ».

[85] Le critère à respecter pour établir l'existence de « raisons spéciales » est rigoureux, et chaque cas dépend de ses faits particuliers : *Ibrahim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 1342, [2007] A.C.F. n° 1734, au paragraphe 8.

[86] J'ai conclu que M. Freeman avait été traité injustement à plusieurs égards dans ce processus. Toutefois, il ne faut pas oublier non plus que les ministres étaient prêts, il y a un an, à consentir à l'annulation de la décision visée par le contrôle. La requête avait alors été rejetée, et M. Freeman avait été autorisé à faire instruire l'affaire de façon à pouvoir présenter ses arguments sur la mauvaise foi et l'abus de pouvoir. S'il a réussi à démontrer qu'il avait été privé de son droit à l'équité procédurale dans le traitement de sa demande, il n'a pu établir la mauvaise foi ni l'abus de pouvoir en l'espèce. Dans ces conditions, je refuserai donc d'adjudger les dépens.

Certification

[87] M. Freeman a proposé deux questions aux fins de certification, ayant trait toutes deux à la constitutionnalité de l'article 87.1 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

M. Freeman reconnaît que ces questions ne seraient déterminantes que dans des circonstances limitées.

[88] Les ministres s'opposent à la certification. À leur avis, les questions proposées par M. Freeman ne sont pas soulevées en l'espèce, car ils admettent que la demande devrait être accueillie en raison de l'absence de véritable analyse des questions entourant l'interdiction de territoire de M. Freeman.

[89] N'ayant pas jugé nécessaire d'examiner les questions constitutionnelles soulevées par M. Freeman, je ne certifierai aucune des questions.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie seulement dans la mesure où elle concerne la conclusion selon laquelle M. Freeman est interdit de territoire au Canada en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Cette question est renvoyée à un autre agent d'immigration pour qu'il rende une nouvelle décision conforme aux présents motifs;
2. M. Freeman aura 60 jours pour fournir les observations additionnelles qu'il souhaite présenter;
3. Les ministres auront quatre mois par la suite pour rendre une décision;
4. Aucuns dépens ne sont adjugés, et aucune question n'est certifiée.

« Anne L. Mactavish »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-6304-12

INTITULÉ : DOUGLAS GARY FREEMAN c
MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION ET
MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 17 octobre 2013

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LA JUGE MACTAVISH

DATE DES MOTIFS : Le 23 octobre 2013

COMPARUTIONS :

Barbara Jackman POUR LE DEMANDEUR

Alexis Singer et Meva Motwani POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Jackman, Nazami & Associates POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Toronto (Ontario)

William F. Pentney POUR LES DÉFENDEURS
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)