

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20151120

Dossier : IMM-1217-15

Référence : 2015 CF 1299

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 20 novembre 2015

En présence de madame la juge Mactavish

ENTRE :

ZUBAIR AFRIDI

demandeur

et

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

Défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Un agent d'immigration a déclaré Zubair Afridi interdit de territoire au Canada pour raison de sécurité parce qu'il avait déjà été membre du Mouvement Mohajir Quami (le MMQ), une organisation dont il y avait des motifs raisonnables de croire qu'elle s'était livrée à du terrorisme. M. Afridi a ensuite demandé une dispense ministérielle en vertu du paragraphe 34(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27. Sa demande a été

refusée par l'honorable Steven Blaney, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile de l'époque.

[2] M. Afridi sollicite maintenant le contrôle judiciaire de cette décision en faisant valoir que la décision du ministre était déraisonnable au motif que ce dernier n'a pas procédé à une analyse équilibrée de sa demande de dispense ministérielle. J'en suis venue à la conclusion que le ministre n'a pas commis l'erreur qu'on lui reproche. Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire de M. Afridi sera rejetée.

I. Le contexte

[3] M. Afridi est un citoyen du Pakistan appartenant au groupe ethnique des Mohajirs. Les Mohajirs sont des musulmans qui se sont établis au Pakistan après avoir fui l'Inde au moment de la partition de 1948, et leurs descendants.

[4] En 1990, M. Afridi a joint les rangs de la All Pakistan Mohajir Student Organization (l'APMSO), l'aile étudiante du MQM. Ses activités au sein de l'APMSO consistaient notamment à accompagner les étudiants dans leurs démarches auprès de l'administration collégiale et à leur offrir des cours particuliers en mathématiques et en chimie. Il encourageait également ses compagnons de classe à adhérer à l'organisation.

[5] En 1992, le MQM s'est scindé en deux factions, la faction MQM-Ataf (le MQM-A) et la faction MQM-Haqiqi. M. Afridi a choisi d'adhérer au MQM-A. Après la scission, le MQM-A a fait l'objet d'une vigoureuse répression de la part du gouvernement, ce qui a incité bon nombre de ses dirigeants à entrer dans la clandestinité. M. Afridi a expliqué qu'un grand nombre des responsabilités logistiques de l'organisation avaient alors été transférées à son aile étudiante.

[6] M. Afridi affirme que, de juin à août de 1992, il était chargé d'organiser des rencontres urgentes secrètes pour les hauts dirigeants du MQM-A, d'aménager des lieux secrets pour cacher les dirigeants du parti, de distribuer clandestinement des tracts du MQM-A et d'organiser des manifestations contre le gouvernement pakistanais. Le 14 août 1992, M. Afridi a été arrêté et battu par des agents du renseignement en raison de sa participation à une manifestation qu'il avait aidé à organiser. Il a été libéré après que sa famille eut versé un pot-de-vin aux agents. M. Afridi affirme qu'il a cessé ses activités au sein du MQM-A après cet incident.

[7] M. Afridi a de nouveau œuvré au sein du MQM-A en 1993, lorsque l'organisation a décidé de contester les élections à l'assemblée provinciale. M. Afridi explique qu'il a aidé son candidat local du MQM-A à se préparer en vue des élections et qu'il a également distribué des cartes d'électeurs. Après les élections de 1993, M. Afridi n'a plus œuvré au sein du MQM-A jusqu'en 1997, année où il a de nouveau aidé le candidat du MQM-A à contester une élection. M. Afridi affirme qu'il a dû travailler en secret étant donné qu'à l'époque, le MQM-A n'était pas libre d'exercer ses activités politiques ouvertement.

[8] Le 1^{er} septembre 1998, M. Afridi a été arrêté par la police. Il affirme qu'il a été interrogé et battu et qu'il a fait l'objet de menaces de mort s'il n'aidait pas la police en devenant un indicateur. M. Afridi a refusé de servir d'indicateur et il a été libéré trois jours plus tard après que sa famille eut versé un autre pot-de-vin à la police.

[9] Après avoir été remis en liberté, M. Afridi a pris des dispositions avec son employeur pour quitter le Pakistan. Il est arrivé au Canada muni d'un visa de visiteur le 10 septembre 1998 et a communiqué avec le bureau de Toronto du MQM-A au Canada peu de temps après. M. Afridi explique qu'il a communiqué avec le MQM au Canada pour obtenir des conseils sur la

façon d'accéder aux services gouvernementaux et de se trouver un avocat pour le représenter pour sa demande d'asile. M. Afridi affirme que sa participation au sein du MQM au Canada était principalement de nature sociale et se résumait à participer à des rencontres mensuelles et à des activités sociales. M. Afridi a également participé à au moins deux manifestations organisées par le MQM-A pour protester contre les violations des droits de la personne commises par le gouvernement pakistanais.

[10] M. Afridi a continué à œuvrer au sein du MQM-A jusqu'en 2001. Il explique qu'il a cessé de s'investir dans cet organisme parce qu'il s'est désintéressé de la politique pakistanaise et qu'il s'est tourné davantage vers sa vie personnelle et professionnelle au Canada.

II. Les antécédents en matière d'immigration de M. Afridi

[11] M. Afridi a demandé l'asile peu de temps après son arrivée au Canada. La qualité de réfugié au sens de la Convention lui a été reconnue le 13 décembre 1999 et il a demandé la résidence permanente quelques semaines plus tard. Il a été interrogé au sujet de son rôle au sein du MQM-A à deux reprises : tout d'abord par le Service canadien du renseignement de sécurité en 2001, puis par Citoyenneté et Immigration Canada, en 2003. À la suite de ce dernier interrogatoire, un agent d'immigration de CIC a recommandé que le ministre lève son interdiction de territoire.

[12] Le 20 octobre 2003, un agent d'immigration a conclu que M. Afridi était interdit de territoire au Canada par application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR en raison de son rôle au sein du MQM-A. M. Afridi a demandé l'autorisation de soumettre cette décision à un contrôle judiciaire et la Cour a refusé cette autorisation le 25 mars 2004.

[13] Dans l'intervalle, le 4 novembre 2003, M. Afridi a demandé une dispense ministérielle de son interdiction de territoire en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR. Le 14 décembre 2007, le ministre de l'Immigration de l'époque a refusé la demande de dispense de M. Afridi en citant son degré de participation au sein du MQM et le rôle actif démontré au sein de cette organisation. Cette décision a par la suite été annulée par le juge Russell, qui a conclu que le ministre avait estimé que l'appartenance de M. Afridi au MQM était intrinsèquement contraire à l'intérêt national et que, par conséquent, le ministre n'avait pas tenu compte des autres facteurs pertinents (*Afridi c Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 1192, [2008] ACF n° 1471).

[14] Le 16 février 2012, un autre ministre de l'Immigration a de nouveau refusé d'accorder à M. Afridi la dispense ministérielle qu'il sollicitait en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR. Cette décision mentionnait le degré de participation de M. Afridi au sein du MQM, le fait qu'il avait continué à œuvrer au sein du MQM après son arrivée au Canada et le fait que sa participation était entièrement volontaire. M. Afridi a demandé le contrôle judiciaire de cette décision et sa demande a été accueillie, de consentement, de manière à permettre au ministre de réexaminer sa décision à la lumière de l'arrêt *Agraira c Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 RCS 559, de la Cour suprême du Canada.

[15] Après réexamen, le ministre de l'époque a de nouveau refusé la demande de dispense de M. Afridi. La présente demande de contrôle judiciaire porte sur cette décision, qui constitue le troisième refus qu'essuie M. Afridi en réponse à ses demandes de dispense ministérielle fondées sur le paragraphe 34(2) de la LIPR.

III. La décision du ministre

[16] Comme l'usage le veut en pareil cas, l'Agence des services frontaliers du Canada a préparé une note d'information résumant la demande que M. Afridi souhaitait soumettre à l'examen du ministre. La note d'information donne un aperçu du processus de dispense ministérielle et précise le critère légal que le ministre doit appliquer pour décider s'il y a lieu d'accorder une dispense à M. Afridi.

[17] Le document énonce ensuite des renseignements généraux concernant le MQM et le MQM-A en faisant observer que, depuis sa fondation en 1984, cet organisme a été impliqué dans plusieurs manifestations et affrontements violents. Tout en faisant observer que le MQM-A affirme ne pas préconiser le recours à la violence, la note d'information signale que cette organisation a été reconnue responsable d'enlèvements, de tortures, de meurtres et d'autres actes de terrorisme au Pakistan et que la Section de l'immigration et du statut de réfugié et la Cour fédérale ont toutes les deux confirmé des décisions concluant que le MQM-A s'était livré à des actes de terrorisme.

[18] Après avoir examiné les antécédents de M. Afridi en matière d'immigration, la note d'information donne un exposé détaillé de son rôle au sein du MQM et du MQM-A et notamment sa version de certains incidents et sa position sur diverses questions. La note d'information offre ensuite une appréciation de la demande de M. Afridi, une analyse des éléments de preuve qui lui sont défavorables et une explication des raisons pour lesquelles les arguments avancés par M. Afridi sur divers éléments ne devraient pas être retenus. L'analyse se termine par une recommandation du président de l'ASFC suivant laquelle le ministre ne devrait pas accorder de dispense à M. Afridi.

[19] Le document se conclut avec une déclaration du ministre suivant laquelle ce dernier [TRADUCTION] « n'est pas convaincu que la présence de M. Zubair Afridi au Canada ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national. Je refuse de lui accorder une dispense ».

IV. Les principes juridiques régissant les demandes de dispense ministérielle

[20] Avant d'examiner les arguments de M. Afridi, il importe, d'entrée de jeu, de signaler que c'est à l'auteur de la demande de dispense ministérielle qu'il incombe de convaincre le ministre que sa présence au Canada ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national (*Al Yamani c Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 381, au paragraphe 69, 311 FTR 193).

[21] Lorsque le ministre adopte la recommandation contenue dans la note d'information de l'ASFC, celle-ci sera considérée comme les motifs de la décision du ministre (*Al Yamani*, précité, au paragraphe 52; *Haj Khalil c Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2014 CAF 213, au paragraphe 29, 464 NR 98).

[22] La Cour suprême a examiné, dans l'arrêt *Agraira*, précité, le critère que le ministre doit appliquer pour décider s'il y a lieu d'accorder une dispense ministérielle dans un cas déterminé. Dans cet arrêt, la Cour a déclaré qu'« un large éventail de facteurs peuvent s'avérer pertinents à l'égard de la détermination du contenu de l'«intérêt national» pour les besoins de la mise en œuvre du par. 34(2) » (au paragraphe 87). En règle générale, le ministre devrait s'inspirer notamment des facteurs suivants :

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?

Agraira, précité, au paragraphe 87.

[23] Vu la nature discrétionnaire des décisions prises en vertu du paragraphe 34(2), la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer lorsqu'il s'agit de contrôler le fond de la décision du ministre de refuser d'accorder une dispense est celle de la décision raisonnable (*Agraira*, précité, aux paragraphes 49 et 50). Une interprétation de l'intérêt national qui a trait principalement à la sécurité nationale et à la sécurité publique, mais qui n'écarte pas les autres considérations importantes est considérée comme une interprétation raisonnable (*Agraira*, précité, au paragraphe 88).

[24] Dans le cadre du contrôle du caractère raisonnable de l'exercice ministériel du pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 34(2) de la LIPR, la Cour n'a pas le droit d'apprécier de nouveau la preuve dont disposait le ministre. Lorsque le ministre a examiné et évalué tous les facteurs pertinents pour la demande de dispense ministérielle, sa décision devrait être jugée raisonnable (*Agraira*, précité, au paragraphe 91).

[25] Compte tenu de ces principes applicables à une affaire comme la présente, je vais maintenant examiner les arguments qu'invoque M. Afridi pour affirmer que la décision du ministre est déraisonnable.

V. Analyse

[26] M. Afridi affirme que l'analyse du ministre accorde une importance excessive à la question de savoir s'il constitue présentement un danger pour la sécurité nationale et qu'elle néglige certains des autres facteurs pertinents énoncés dans l'arrêt *Agraira*, tels que la protection des valeurs préconisées par la Charte et du caractère démocratique du Canada. M. Afridi reproche notamment au ministre la façon dont il a abordé les facteurs d'ordre humanitaire tels que la présence de sa famille au Canada, son degré d'établissement au Canada et l'intérêt supérieur de ses enfants.

[27] Cet argument comporte deux difficultés. Tout d'abord, la Cour suprême a bien précisé dans l'arrêt *Agraira* que les demandes de dispense ministérielle présentées en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR concernent d'abord et avant tout la sécurité nationale et la sécurité publique et ne sont pas censées offrir une autre forme de dispense fondée sur des motifs d'ordre humanitaire. Les caractéristiques personnelles du demandeur peuvent toutefois être pertinentes pour aider, par exemple, à déterminer s'il peut être considéré comme une menace pour la sécurité du Canada (*Agraira*, précité, au paragraphe 84).

[28] La seconde difficulté que présente l'argument de M. Afridi est que la note d'information énonce dans les termes les plus nets les considérations d'ordre humanitaire sur lesquelles elle se fonde et qu'elle expose en détail dans plusieurs paragraphes. On ne saurait donc prétendre que ces considérations ont été occultées. Ce contre quoi M. Afridi s'élève en fait, c'est la valeur que le ministre a accordée à ces facteurs.

[29] M. Afridi affirme également que le ministre a commis une erreur en interprétant mal la preuve qui lui était soumise, notamment en ce qui concerne la durée et la nature de sa

participation au sein du MQM et la question de savoir s'il était au courant des violences commises par le MQM. M. Afridi affirme que le ministre a commis une erreur en concluant qu'il avait participé aux activités du MQM pendant plus de 11 ans alors que la preuve démontrait qu'il avait quitté l'organisme en 1993 et qu'il n'avait participé aux activités du MQM après cette date que pendant quelques mois en 1993 et quelques semaines en 1997.

[30] La note d'information reconnaît clairement cependant que la participation de M. Afridi au sein du MQM et du MQM-A au Pakistan était intermittente plutôt que continue et qu'il avait rompu les liens avec cette organisation en 2001. Elle indique toutefois également que M. Afridi a continué à œuvrer au sein du MQM au Pakistan pendant plus d'une décennie et qu'il a refusé d'agir comme indicateur de police malgré le fait qu'il a été détenu et torturé à plusieurs reprises par les autorités pakistanaises. Le ministre en a déduit que M. Afridi avait démontré la solidité de son engagement envers cette organisation.

[31] M. Afridi affirme que le ministre aurait dû tirer d'autres conclusions à partir de ces éléments de preuve. Il n'y a toutefois pas lieu pour autant pour la Cour de modifier la décision du ministre. La question n'est pas de savoir si d'autres conclusions auraient pu être tirées de la preuve dont disposait le ministre, mais bien de savoir si sa décision était raisonnable. Les conclusions tirées par le ministre en l'espèce reposaient amplement sur le dossier et elles étaient donc raisonnables.

[32] M. Afridi affirme également que le ministre a commis une erreur en concluant que les activités auxquelles il s'était livré au sein du MQM au Canada démontraient son attachement à l'organisation compte tenu du fait que sa participation au sein de cette organisation au Canada était largement de nature sociale et que sa participation aux activités politiques se limitait à des

manifestations pacifiques contre des violations des droits de la personne commises par le gouvernement pakistanais.

[33] M. Afridi affirme également qu'il était déraisonnable de la part du ministre de lui imputer la connaissance des actes violents commis par le MQM et le MQM-A, compte tenu de sa participation limitée et brève au sein de cette organisation. Non seulement le ministre n'a-t-il pas accepté que la participation de M. Afridi au sein de l'organisation avait été brève ou limitée, mais il n'a également pas accepté que M. Afridi n'aurait pas été au courant de la violence employée par l'organisation pour parvenir à ses fins politiques. Compte tenu du fait que le MQM s'était livré à des activités terroristes dans Hyderabad, la ville natale de M. Afridi, dans les années précédant son adhésion à l'organisation et du fait qu'il avait admis lors de son entrevue de 2001 qu'il était au courant que certains membres du MQM-A recouraient à la violence pour parvenir à leurs fins, la conclusion suivant laquelle M. Afridi devait être au courant que le MQM recourait à des tactiques terroristes était parfaitement raisonnable.

[34] M. Afridi affirme que le ministre a également négligé de tenir compte du fait que le MQM-A est une organisation polyvalente. Suivant M. Afridi, le ministre a négligé de façon déraisonnable le fait qu'il s'agit d'un parti politique légitime et que sa participation au sein de cette organisation était entièrement non violente. Toutefois, ainsi que la Cour suprême du Canada l'a fait observer dans l'arrêt *Suresh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 2 CF 592, aux paragraphes 35 et 36, 183 DLR (4th) 629, même si les objectifs visés par une organisation peuvent être louables, le recours au terrorisme pour réaliser ces objectifs n'est jamais justifié.

[35] Enfin, M. Afridi affirme que le ministre s'est concentré de façon déraisonnable sur le rôle qu'il avait joué au sein du MQM et sur la nature de cette organisation plutôt que sur sa situation personnelle actuelle. Le ministre ne commet cependant pas d'erreur en tenant compte des agissements passés du demandeur pour déterminer si le maintien de sa présence au Canada serait préjudiciable à l'intérêt national et constituerait un risque pour l'avenir. D'ailleurs, les facteurs relatifs à la sécurité nationale et à la sécurité publique ne se limitent pas à l'appréciation du risque actuel ou à venir et il convient de rappeler le fait qu'une grande partie de l'analyse de l'arrêt *Agraira* portait sur les activités passées de M. Agraira en Libye. De plus, ainsi que la note d'information le signale, M. Afridi avait cessé ses activités au sein du MQM au Canada parce que son travail et sa famille l'accaparaient trop et non parce qu'il s'était dissocié de cet organisme et de ses tactiques. Il était donc raisonnable de la part du ministre de tenir compte de ces facteurs pour déterminer s'il était dans l'intérêt national d'accorder une dispense ministérielle à M. Afridi.

VI. Dispositif

[36] Comme je l'ai déjà fait observer, tous les facteurs sur lesquels M. Afridi se fonde maintenant étaient clairement indiqués dans la note d'information. Le ministre disposait de renseignements qui auraient pu le justifier d'accorder une dispense ministérielle ainsi que d'autres renseignements qui militaient contre l'octroi d'une telle dispense ministérielle à M. Afridi. Après avoir soupesé ces renseignements divergents, le ministre a en fin de compte estimé qu'il n'était pas convaincu que la présence de M. Afridi au Canada ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national. Il s'agissait d'une conclusion qu'il lui était raisonnablement loisible de tirer suivant le dossier dont il était saisi.

[37] Par conséquent, la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée. Je suis d'accord avec les parties pour dire que, compte tenu de sa nature factuelle, la présente affaire ne soulève pas de question à certifier.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

« Anne L. Mactavish »

Juge

Traduction certifiée conforme
Evelyne Swenne, traductrice-conseil

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-1217-15

INTITULÉ : ZUBAIR AFRIDI c MINISTRE DE LA SÉCURITÉ
PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION CIVILE

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 9 NOVEMBRE 2015

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE MACTAVISH

DATE DES MOTIFS : LE 20 NOVEMBRE 2015

COMPARUTIONS :

Krassina Kostadinov POUR LE DEMANDEUR

Ladan Shahrooz POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Waldman & Associates POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Toronto (Ontario)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)