

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20220420**

**Dossier : IMM-3426-20**

**Référence : 2022 CF 510**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**Ottawa (Ontario), le 20 avril 2022**

**En présence de monsieur le juge Pentney**

**ENTRE :**

**NAZRU L ISLAM BABU**

**demandeur**

**et**

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

**défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

[1] Le demandeur, Nazrul Islam Babu, sollicite le contrôle judiciaire de la décision par laquelle la Section de l'immigration (la SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié l'a déclaré interdit de territoire pour raison de sécurité parce qu'il avait été membre du Parti nationaliste du Bangladesh (le BNP). La SI a conclu qu'en raison de son appartenance au BNP, une organisation se livrant au terrorisme, le demandeur était visé par l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, SC 2001, c 27 [la LIPR]. Elle a aussi conclu

que le BNP avait commencé à commettre des actes de violence à des fins politiques au moment où le demandeur avait joint ses rangs et qu'il avait continué d'en commettre pendant que le demandeur en était membre. Par conséquent, même s'il avait quitté l'organisation en 2011, avant que certains des pires actes de violence soient commis, il n'était pas à l'abri de l'application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR.

[2] Pour les motifs qui suivent, la demande de contrôle judiciaire sera accueillie. La décision de la SI ne tient pas compte d'une question importante, soit celle de savoir si la violence attribuée au BNP avant et pendant que le demandeur en était membre répond à la définition de « terrorisme ». La SI a traité de cette question de façon relativement détaillée pour la période qui a suivi le moment où le demandeur a cessé d'être membre du BNP, mais elle n'a pas expliqué en quoi la preuve et le raisonnement s'appliquaient aussi à la période antérieure. Compte tenu des circonstances de l'espèce, cette lacune dans la décision est suffisamment grave pour justifier l'intervention de la Cour.

#### I. Le contexte

[3] Le demandeur est un citoyen du Bangladesh. Il n'est pas contesté qu'en 1994, il s'est joint à la section jeunesse du BNP, le Janiotabadi Judo Dal [JJJ]. La période durant laquelle il a été membre du BNP constitue cependant un point litigieux en raison des incohérences relevées dans son témoignage. La SI a conclu qu'il était devenu secrétaire du JJD/BNP en 1996-1997, qu'il avait été promu au poste de secrétaire général en novembre 1998 et qu'il était demeuré membre du BNP jusqu'en 2011. Le demandeur avait affirmé qu'il n'avait été membre que de 1994 à 1999.

[4] Le demandeur a quitté le Bangladesh pour travailler à Singapour de 2006 à 2009, après quoi il est retourné au Bangladesh. En juillet 2011, il est venu au Canada muni d'un permis de travail qui était valide jusqu'en juillet 2014. Il est resté au Canada après l'expiration de son permis de travail et a présenté une demande d'asile à la fin de 2017. En décembre 2018, une mesure de renvoi a été prise contre lui pour avoir omis de quitter le Canada après l'expiration de son permis de travail; sa demande d'asile a été suspendue en attendant l'issue de l'enquête.

[5] Le 14 juillet 2020, la SI a conclu que le demandeur était interdit de territoire pour raison de sécurité parce qu'il avait été membre d'une organisation se livrant au terrorisme, au titre de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. Par conséquent, la SI a pris une mesure d'expulsion contre lui.

[6] La SI a conclu que le BNP était une organisation terroriste au sens de l'article 34 de la LIPR, en grande partie en raison de sa participation à des grèves générales – appelées des *hartals* au Bangladesh – qui étaient souvent associées à une violence et à des perturbations généralisées. Les constatations et conclusions principales de la SI sur cette question sont énoncées dans les extraits suivants de la décision :

[82] [...] Les *hartals*, dans le contexte du Bangladesh, vont au-delà de la simple expression de l'activité politique ou de la défense des droits telle qu'elle est généralement comprise. En raison des décennies de violence en lien avec de telles manifestations politiques, il existe un lien direct entre les *hartals* et les violations des droits de la personne. La plupart du temps, les *hartals* dégénèrent, et, en conséquence, des personnes sont tuées ou gravement blessées lors de ces manifestations. Le déclenchement d'un *hartal*, dans le contexte du Bangladesh, vise à causer la mort ou des blessures graves. Il existe une tendance claire et documentée selon laquelle les *hartals* mènent à la violence et au chaos économique. Il est également clair que les actes de violence commis pendant ces *hartals* constituent des actes de terrorisme.

[...]

[89] [...] Dans certains cas, les dirigeants centraux du BNP ont dénoncé ou condamné les actes de violence survenus pendant les *hartals*, ce qui n'a toutefois pas empêché ces dirigeants de continuer à utiliser ces moyens pour atteindre leurs objectifs politiques. La désapprobation ou la condamnation de la violence n'a pas été suivie de mesures concrètes démontrant que le BNP, à titre d'organisation, s'oppose fondamentalement à une telle violence. En continuant de déclencher des *hartals*, les dirigeants du BNP ont intentionnellement continué de recourir à la violence, ce qui a entraîné la mort et des lésions corporelles graves, afin de soutenir leurs revendications politiques.

[...]

[93] [...] compte tenu des éléments de preuve documentaire, il y a des motifs raisonnables de croire que le BNP a intentionnellement tenté, à des fins politiques, de contraindre le gouvernement de l'AL [la Ligue Awami] à rétablir le système de gouvernement provisoire et à organiser des élections sous un gouvernement provisoire, en se servant de *hartals* pour atteindre ses objectifs politiques. Par conséquent, il a mis en danger la vie de personnes et, dans certains cas, a causé la mort ou des lésions corporelles graves par l'usage de la violence.

[7] De plus, la SI a conclu qu'au moment où le demandeur s'était joint au BNP, l'organisation avait déjà démontré qu'elle aurait recours à la violence pour atteindre des objectifs politiques et qu'elle était sur le point d'intensifier ses actes de violence. Elle a aussi conclu qu'il y avait des signes évidents que le BNP avait recours à la violence pendant la période durant laquelle le demandeur en était membre. Elle a donc rejeté l'argument du demandeur selon lequel, d'après la décision *El Werfalli c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CF 612 [*El Werfalli*], il ne devait pas être visé par l'alinéa 34(1)f) parce qu'il avait quitté le BNP avant que celui-ci ne commence à se livrer au terrorisme.

[8] Pour ces motifs, la SI a conclu que le demandeur était interdit de territoire au Canada pour raison de sécurité.

## II. La question en litige et la norme de contrôle applicable

[9] La seule question en litige en l'espèce est celle de savoir si la décision de la SI est raisonnable. Plus précisément, la question en litige porte sur la conclusion de la SI selon laquelle l'appartenance du demandeur au BNP, une organisation se livrant au terrorisme, lui valait d'être interdit de territoire en application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. Il n'est pas allégué que le demandeur a lui-même pris part à des actes de violence équivalant à du terrorisme.

[10] La norme de contrôle qui s'applique est celle de la décision raisonnable, conformément au cadre établi dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 64 [*Vavilov*]. La Cour a appliqué cette norme dans d'autres décisions rendues dans le cadre de contrôles judiciaires portant sur des conclusions d'interdiction de territoire (voir *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c Hamid*, 2021 CF 288 aux para 28-29; *Islam c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2021 CF 108 [*Islam 2021*] aux para 11-12), et rien ne justifie de s'écarter de ces précédents (et d'autres).

[11] En ce qui concerne la réparation appropriée, le demandeur fait valoir que, comme il ne peut y avoir qu'une seule réponse à la question de savoir si le BNP est une organisation se livrant au terrorisme, une seule conclusion raisonnable sur ce point s'impose, et il n'y a donc pas lieu de renvoyer l'affaire à la SI s'il obtient gain de cause. J'aborderai cette question plus loin.

## III. Analyse

A. *Le cadre juridique*

[12] La disposition qui régit la présente affaire est l'alinéa 34(1)f de la LIPR, qui est ainsi libellé :

**Sécurité**

34 (1) Emportent interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants:  
[...]  
c) se livrer au terrorisme;  
[...]  
f) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte visé aux alinéas a), b), b.1) ou c).

**Security**

34 (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for  
[...]  
(c) engaging in terrorism;  
[...]  
(f) being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph (a), (b), (b.1) or (c).

[13] Nul ne conteste les aspects suivants du cadre juridique qui régit l'interprétation de cette disposition :

A. La norme des « motifs raisonnables de croire » requiert davantage qu'un simple soupçon, mais reste moins stricte que celle de la prépondérance des probabilités. « La croyance doit essentiellement posséder un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi [...] » (*Mugesera c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 SCC 40 au para 114, citant *Sabour c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] ACF n° 1615 (1<sup>re</sup> inst).

B. Le concept d'appartenance à une organisation doit être interprété de façon large et il n'exige pas de signes formels de l'appartenance ou de la participation à des actes de

terrorisme (*Poshteh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85 aux para 27, 29; *Kanagendren c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CAF 86 aux para 22-27).

- C. En ce qui concerne l'interdiction de territoire en application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, le sens du terme « terrorisme » est énoncé au paragraphe 98 de l'arrêt *Suresh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1 [*Suresh*] :

À notre avis, on peut conclure sans risque d'erreur [...] que le terme « terrorisme » employé à l'art. 19 de la [LIPR] inclut tout « acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ». Cette définition traduit bien ce que l'on entend essentiellement par « terrorisme » à l'échelle internationale.

- D. Il ne s'agit pas, en soi, d'une erreur susceptible de contrôle pour la SI que de renvoyer aussi à la définition d'« activité terroriste » énoncée à l'article 83.01 du *Code criminel*, LRC 1985, c c-46 [le *Code criminel*], à condition que le décideur soit conscient des distinctions importantes à faire entre le contexte criminel et celui de l'immigration, ainsi que des différences entre la définition qui s'applique à la conduite criminelle et celle qui régit l'interdiction de territoire en matière d'immigration (*Rana c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 1080 [*Rana*] aux para 43-50).
- E. Il doit y avoir une preuve de l'intention spécifique de causer la mort ou des blessures graves pour conclure qu'il y a eu acte de terrorisme, que le décideur applique la définition

de l'arrêt *Suresh* ou celle du *Code criminel*. « Le fait de savoir que [de tels actes] sont probables ou de faire preuve d'une insouciance ou d'un aveuglement volontaire à l'égard des conséquences d'une conduite, même violente » ne suffit pas (*Chowdhury c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2022 CF 311 [*Chowdhury 2022*] au para 12; voir aussi *Miah c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 38 [*Miah*] aux para 34-35 et *Rana*, au para 66).

[14] Les parties ne s'entendent toutefois pas sur les principes qui guident l'analyse de la dimension temporelle. Elles se fondent sur des courants jurisprudentiels différents pour appuyer leur position.

[15] Le défendeur invoque d'abord le libellé de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR; il souligne que le législateur a délibérément choisi un libellé très large dans cette disposition. L'intention claire était de faire en sorte que l'appartenance à une organisation « dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'[actes de terrorisme] » suffise à rendre une personne interdite de territoire au Canada pour raison de sécurité. Le défendeur s'appuie sur l'arrêt *Sittampalam c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2006 CAF 326, aux paragraphes 19 et 20, pour alléguer que le fait de tenir compte de la période durant laquelle le demandeur a été membre du BNP ne doit pas circonscrire l'application de la disposition, au mépris de l'intention du législateur.

[16] Le défendeur invoque aussi les décisions *Gebreab c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CF 1213 [*Gebreab*] (conf par 2010 CAF 274) et *SA c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CF 494 [*SA*] pour appuyer l'affirmation selon laquelle



l'analyse ne comporte aucune dimension temporelle. Dans la décision *Gebreab*, le demandeur était membre d'une organisation qui s'était déjà livrée à la subversion et au terrorisme, mais qui avait cessé de le faire. Pour rendre cette décision, la juge Snider s'est appuyée sur celle qu'elle avait déjà rendue dans l'affaire *Al Yamani c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2006 CF 1457 [*Al Yamani*], dans laquelle elle avait déclaré, aux paragraphes 11 et 12, que « le facteur temps n'[était] pas à prendre en compte dans le cadre d'une analyse en application de l'alinéa 34(1)f). [...] Le fait pour l'intéressé d'être membre de l'organisation échapp[ait] de même aux restrictions quant au temps. La question [était] de savoir si l'intéressé [était] ou [avait] été membre de l'organisation. Aucune correspondance n'[était] nécessaire entre la participation active comme membre de l'intéressé et la période pendant laquelle l'organisation [s'était] livr[ée] à des actes terroristes ». Cela appuyait sa conclusion selon laquelle le tribunal avait appliqué le bon critère en ne tenant pas compte du facteur temps (*Gebreab*, aux para 23, 28-29).

[17] Le défendeur a soutenu devant la SI que le demandeur « s'[était] joint à une organisation qui était déjà violente au moment de son adhésion ». Renvoyant aux épisodes documentés de violence qui se sont produits dans les années 1980 et au début des années 2000, le défendeur a fait valoir que le dossier montrait l'existence d'un lien entre la période où le demandeur était membre du BNP et les activités terroristes de l'organisation. « Selon le ministre, le BNP n'a été à aucun moment une organisation non violente » (décision de la SI, au para 23).

[18] Comme il l'a fait devant la SI, le demandeur s'appuie sur la décision *El Werfalli* à ce sujet. Il soutient que cette décision appuie sa prétention selon laquelle il ne devrait pas être déclaré interdit de territoire en application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR puisque le BNP n'a commencé à se livrer au terrorisme qu'après qu'il eut quitté l'organisation et déménagé au

Canada. Il affirme que les éléments de preuve et la jurisprudence invoqués par le ministre renvoient aux activités du BNP après 2014.

[19] Les faits de l'affaire *El Werfalli* étaient différents de ceux des affaires *Yamani* et *Gebreab* puisque le demandeur, dans l'affaire *El Werfalli*, avait cessé d'être membre de l'organisation avant que celle-ci se livre au terrorisme. Le juge Mandamin avait jugé que la jurisprudence antérieure ne s'appliquait pas à la situation parce qu'autrement, « [l]a possibilité qu'une organisation à laquelle [avait] appartenu un étranger ou un résident permanent se livre dans le futur à des activités terroristes constitu[ait] [...] une épée de Damoclès le menaçant indéfiniment » (*El Werfalli*, au para 62). Il avait donc conclu que si les actes de terrorisme étaient postérieurs à la période d'appartenance du demandeur, il devait y avoir des « motifs raisonnables de croire » que l'organisation pourrait, dans le futur, se livrer au terrorisme (*El Werfalli*, aux para 73-76).

[20] Le demandeur soutient qu'il a quitté le BNP et a déménagé au Canada avant que se produisent les actes de violence sur lesquels la SI s'est appuyée pour conclure qu'il s'agissait d'une organisation terroriste et que, par conséquent, la décision *El Werfalli* s'applique directement. Il prétend que la décision de la SI devrait être infirmée pour ce motif.

[21] En l'espèce, la question en litige comporte deux sous-questions :

- A. La conclusion de la SI selon laquelle la preuve satisfaisait à l'exigence relative à l'intention spécifique est-elle raisonnable?

B. La conclusion de la SI selon laquelle les principes confirmés dans la décision *El Werfalli* ne s'appliquaient pas à la situation du demandeur est-elle raisonnable?

[22] Pour les motifs exposés ci-après, je conclus qu'il y a, dans les circonstances de l'espèce, un certain chevauchement entre les deux questions. Par conséquent, je les analyserai ensemble. En résumé, bien que l'analyse faite par la SI de la question de l'intention spécifique constitue, à bien des égards, un examen approfondi fondé sur la jurisprudence pertinente, le tribunal n'a pas appliqué cette approche pour analyser la question de savoir s'il était raisonnablement prévisible que le BNP avait l'intention requise de se livrer au terrorisme au moment où le demandeur en était membre. Cette lacune dans l'analyse concerne un élément important de l'affaire dont la SI était saisie et elle est suffisamment capitale pour rendre la décision déraisonnable (*Vavilov*, au para 100).

[23] Il sera utile d'examiner l'analyse faite par la SI de la question de l'intention et de la preuve qui s'y rapporte avant de se pencher sur l'analyse faite de la dimension temporelle.

[24] Dans sa décision, la SI s'est d'abord penchée sur le cadre juridique. Elle a souligné que, selon la jurisprudence portant sur la définition de terrorisme, les définitions établies dans l'arrêt *Suresh* et dans le *Code criminel* pouvaient toutes deux être appliquées. Elle s'est aussi appuyée sur la décision *Rana* pour affirmer que ces deux définitions ne s'appliquaient pas de concert pour définir le terrorisme aux fins des décisions d'interdiction de territoire en matière d'immigration. En définitive, la SI a tenu compte des deux définitions.

[25] Par la suite, la SI a fait état des antécédents malheureux de violence politique au Bangladesh, citant des éléments de preuve qui démontraient que de tels actes étaient devenus monnaie courante et qu'une culture de violence armée était devenue institutionnalisée au sein même des deux partis politiques principaux, soit le BNP et l'AL. Elle s'est ensuite penchée sur le recours aux *hartals* – des grèves générales qui sont devenues des armes politiques couramment utilisées au Bangladesh et qui font partie du paysage politique du pays depuis des décennies. La décision fait mention de plusieurs rapports qui montrent que les *hartals* sont synonymes de violence. Depuis des décennies, ces grèves générales déclenchées par les différents partis politiques se terminent presque inévitablement par de la violence. La SI a conclu qu'« [i]l y a[vait] un élément de prévisibilité : une fois qu'un *hartal* est déclenché, il y aura de la violence ».

[26] Je m'arrête pour souligner que, dans plusieurs affaires antérieures, la SI s'était appuyée sur des constatations semblables pour conclure qu'un membre du BNP était interdit de territoire en raison du lien entre les *hartals* et la violence, et qu'il était prévisible que la violence éclaterait lorsqu'un *hartal* était déclenché. Dans plusieurs de ces affaires, la Cour a jugé les décisions déraisonnables parce que la SI n'avait pas appliqué l'exigence relative à l'intention spécifique et qu'elle s'était plutôt appuyée sur des concepts comme la « prévisibilité », l'« ignorance volontaire » ou l'« insouciance » (voir *Rana*, aux para 23-26; *Islam c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CF 912 au para 23; *MN c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CF 796 [MN] aux para 10-12; *Islam c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2021 CF 108 au para 22; *Foisal c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 404 aux para 14-15). Dans d'autres affaires, la Cour a jugé que la preuve et le raisonnement suffisaient à étayer le caractère raisonnable de la décision (voir, par exemple, *SA*, au para 19;

*Saleheen c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CF 145 aux para 46-47; *Miah c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 38 [*Miah*] aux para 43-44).

[27] En l'espèce, la SI a poursuivi son analyse en examinant la preuve du recours aux *hartals* par le BNP. Le BNP était le parti au pouvoir au Bangladesh de 1991 à 1996, après quoi l'AL a pris le pouvoir et le BNP est devenu le parti principal de l'opposition. La SI a examiné la preuve documentaire montrant que, pendant qu'il était le parti de l'opposition, le BNP avait eu recours à des *hartals* pour faire pression sur le gouvernement afin qu'il réponde à diverses revendications politiques. Selon cette preuve, le BNP avait depuis longtemps recours aux *hartals*, mais il y avait eu une augmentation importante de leur utilisation et de la violence qui y était associée à la fin de 2013 et durant la période qui avait entouré les élections générales de 2014.

[28] En ce qui concerne la question de l'intention de commettre des actes équivalant à du terrorisme, la SI s'est appuyée sur les nombreux documents au dossier qui décrivaient la situation au Bangladesh de 1996 à 2015. Elle a conclu que la violence associée aux *hartals* consistait notamment à « tuer des personnes qui refus[aient] de respecter les barrages, à attaquer des institutions démocratiques, comme les bureaux de vote et les fonctionnaires électoraux, et à lancer des bombes à essence sur des autobus et des véhicules ». Au paragraphe 80 de sa décision, la SI a ajouté ce qui suit :

Lorsque des enfants et des témoins innocents sont victimes de violence aveugle, nous pouvons conclure que les actes commis par les auteurs constituent du terrorisme. Les actes violents commis par des membres et des partisans du BNP visaient des fins politiques et visaient à perturber la vie civile. Le BNP déclenchait souvent des *hartals* afin d'exercer des pressions sur le gouvernement de l'AL pour qu'il organise des élections sous un gouvernement provisoire. Les *hartals* ont eu de profondes

répercussions sur l'économie du Bangladesh [...] et ont entraîné de nombreuses violations des droits de la personne.

[29] La SI a ensuite cité des décisions récentes dans lesquelles la Cour a répété que « la notion d'intention de causer la mort ou des blessures graves par le recours à la violence [était] cruciale pour établir si cela constitu[ait] une activité terroriste et un engagement à se livrer au terrorisme visé à l'article 34 de la Loi » (au para 81, citant *Rana et Miah*). Appliquant cette directive à l'affaire dont elle était saisie, la SI a conclu ce qui suit :

[82] En l'espèce, le tribunal conclut que la violence a été utilisée pour atteindre des objectifs politiques, que le lien entre les déclenchements des *hartals* et les actes terroristes est établi. Les *hartals*, dans le contexte du Bangladesh, vont au-delà de la simple expression de l'activité politique ou de la défense des droits telle qu'elle est généralement comprise. En raison des décennies de violence en lien avec de telles manifestations politiques, il existe un lien direct entre les *hartals* et les violations des droits de la personne. La plupart du temps, les *hartals* dégénèrent, et, en conséquence, des personnes sont tuées ou gravement blessées lors de ces manifestations. Le déclenchement d'un *hartal*, dans le contexte du Bangladesh, vise à causer la mort ou des blessures graves. Il existe une tendance claire et documentée selon laquelle les *hartals* mènent à la violence et au chaos économique. Il est également clair que les actes de violence commis pendant ces *hartals* constituent des actes de terrorisme. Les morts, les attentats à la bombe aléatoires, les arrêts économique[s] et les blessures graves découlent directement d'une décision politique de déclencher un *hartal*.

[83] Le tribunal conclut que, en déclenchant un *hartal*, les dirigeants politiques avaient l'intention de provoquer le chaos, des troubles sociaux et de la violence, et s'attendaient également à ce que leurs sympathisants ou membres fassent respecter les *hartals* avec une force meurtrière, au besoin. Compte tenu des conséquences prévisibles du déclenchement d'un *hartal*, il est difficile de conclure que les dirigeants politiques ignoraient que cela aurait pour effet de causer des décès au sein de la population civile ou des blessures graves (*Khan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2019 CF 899, *Saleheen c.*

*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) 2019 CF 145 et Miah c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile), 2020 CF 38). Le déclenchement d'un *hartal* équivaut à mettre en danger la vie des gens. Les dirigeants politiques ont une certaine responsabilité.*

[30] Par la suite, la SI a appliqué les quatre facteurs à prendre en compte, énoncés dans la décision *MN*, pour déterminer si une organisation a l'intention spécifique de commettre des actes équivalant à du terrorisme : i) les circonstances dans lesquelles les actes de violence ont été commis; ii) la structure interne de l'organisation; iii) le degré de contrôle exercé par l'organisation sur ses membres; et iv) la connaissance par l'organisation des actes de violence, ainsi que le fait que l'organisation ait publiquement dénoncé ou approuvé ces actes.

[31] Compte tenu de la preuve dont elle disposait, la SI a conclu que les actes de violence avaient été commis dans un contexte politique et que le BNP y avait eu recours pour promouvoir son programme politique afin d'influencer les décisions prises par le gouvernement AL. Selon elle, ces circonstances correspondaient à celles visées par la définition de terrorisme énoncée dans l'arrêt *Suresh*. Elle a aussi conclu que le BNP était une organisation centralisée et que la preuve montrait que la décision de déclencher des *hartals* était prise aux plus hauts échelons de l'organisation. En ce qui concerne le degré de contrôle exercé, la SI a conclu que la preuve montrait que les *hartals* étaient plus fréquents et plus violents pendant la période où le BNP faisait partie de l'opposition. Selon elle, cela montrait la mesure dans laquelle l'organisation était capable de mobiliser ses membres et ses partisans pour mener à bien ces activités, ce qui reflétait le degré de contrôle qu'elle exerçait sur eux.

[32] En ce qui concerne le dernier élément, la SI a conclu que la violence était inscrite dans les mœurs politiques du Bangladesh et que la violence associée aux *hartals* était bien documentée. Si, dans certains cas, les dirigeants centraux du BNP ont dénoncé ou condamné les actes de violence, cela ne les a toutefois pas empêchés de continuer à recourir aux *hartals* pour faire avancer leur programme politique. La SI a déclaré que « [l]a désapprobation ou la condamnation de la violence n'a[vait] pas été suivie de mesures concrètes démontrant que le BNP, à titre d'organisation, s'oppos[ait] fondamentalement à une telle violence. En continuant de déclencher des *hartals*, les dirigeants du BNP ont intentionnellement continué de recourir à la violence, ce qui a entraîné la mort et des lésions corporelles graves, afin de soutenir leurs revendications politiques » (au para 89).

[33] À bien des égards, la décision de la SI montre que celle-ci a appliqué la jurisprudence récente de la Cour lorsqu'elle a examiné la question de savoir si le BNP avait l'intention spécifique de commettre des actes équivalant à du terrorisme. La décision cite et applique la jurisprudence pertinente, et elle tient compte de la preuve documentaire abondante qui a été présentée (contrairement à d'autres affaires où le dossier documentaire semblait mince – voir, par exemple, *MN*, au para 14). À mon avis, toutefois, le principal problème que pose la décision contestée est que l'analyse n'a pas été appliquée avec suffisamment de soin et d'attention à la preuve relative à la dimension temporelle.

[34] Ce problème se pose en l'espèce parce que le demandeur a cessé d'être membre du BNP en 2011. Comme je l'ai mentionné précédemment, la SI a jugé que la preuve étayait la conclusion selon laquelle le BNP avait commis des actes de violence politique lorsqu'il était le parti au pouvoir, et que cette violence s'était poursuivie et aggravée pendant la période où il



faisait partie de l'opposition (à partir de 1996). Elle a aussi jugé, toutefois, que la période de 2012 à 2014 avait été l'une des plus violentes de l'histoire du Bangladesh et qu'au cours de cette période, le BNP était l'organisation qui déclenchait les *hartals* et favorisait les troubles sociaux pour atteindre ses objectifs politiques. Cela appuyait sa conclusion selon laquelle « [i]l n'[était] pas vraisemblable qu'il n'y ait pas eu d'intention sous-jacente d'atteindre ces objectifs au moyen de la violence. Les conséquences liées au déclenchement d'un *hartal* ainsi que l'utilisation d'une telle méthode pour atteindre des objectifs politiques laissent peu de doute sur les intentions des dirigeants politiques qui réclament de tels actes » (au para 84).

[35] La SI a fait une brève analyse de l'argument du demandeur selon lequel il ne devrait pas être visé par l'alinéa 34(1)f) de la LIPR selon la décision *El Werfalli*. Elle a conclu que « [l]'organisation à laquelle [il] s'[était] joint en 1994 avait déjà démontré qu'elle aurait recours à la violence pour atteindre des objectifs politiques ». Même si la violence « [avait] atteint un point culminant en 2013-2014, [le demandeur] ne [pouvait] échapper au fait qu'il était membre d'une organisation qui comptait de plus en plus sur la violence pour promouvoir ses objectifs politiques ».

[36] La SI a fait remarquer que la décision *El Werfalli* « cré[ait] une exception pour les personnes qui étaient membres d'une organisation qui [avait] changé d'orientation après leur départ et qui [était] devenue une organisation terroriste » et qu'il devait « y avoir un lien entre le moment où cette personne était membre de l'organisation et les activités terroristes [...] » (au para 92). La conclusion principale concernant la dimension temporelle est énoncée dans le passage suivant, au paragraphe 92 :

[...] [j] estime que les motifs raisonnables de croire qu'une organisation se livrera à des actes de terrorisme s'apprécient par rapport à la période où l'intéressé est membre » [citant *El Werfalli*, au para 78]. La situation de M. Babu est visée par cette conclusion. Au cours de la période où M. Babu était membre du JJD/BNP, il y avait des signes évidents que cette organisation avait recours à la violence pour atteindre des objectifs politiques et qu'elle était sur le point d'intensifier ses actes de violence pour atteindre ses objectifs politiques.

[37] Le problème que pose cet aspect de la décision est que la SI n'a pas expliqué en quoi les actes de violence dont elle attribuait la responsabilité au BNP à l'époque où le demandeur en était membre constituaient la preuve de l'intention spécifique qui, selon elle, était essentielle pour appuyer la conclusion selon laquelle les actes de violence équivalaient à du terrorisme. Le fait que le BNP ait commis des actes de violence politique, ou qu'on puisse déduire qu'il savait que le déclenchement de *hartals* entraînerait de la violence, a été jugé insuffisant pour justifier une conclusion d'interdiction de territoire en application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR (voir, par exemple, *Rana; Foisal; MN Islam 2019; Islam 2021; Chowdhury c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 189 [*Chowdhury 2017*]).

[38] À certains égards, les faits en l'espèce sont semblables à ceux des affaires *Chowdhury 2022* et *Chowdhury 2017*. Dans ces deux affaires, les demandeurs d'asile avaient cessé d'être membres du BNP avant la flambée de la violence politique en 2013-2014. Au paragraphe 25 de la décision *Chowdhury 2022*, le juge McHaffie a souligné que même si l'agent n'avait pas cité la décision *El Werfalli*, la question importante était plutôt celle de savoir si son analyse tenait compte de la dimension temporelle et s'appuyait sur une interprétation conforme à la jurisprudence pertinente, citant les paragraphes 23 à 26 de la décision *Chowdhury 2017*. Il a conclu que l'agent n'avait pas suivi l'approche juridique adaptée à cette question et que, par

conséquent, sa décision était déraisonnable puisqu'il avait appliqué l'alinéa 34(1)f) de la LIPR sans égard à un précédent contraignant et qu'il n'avait donc pas respecté les contraintes juridiques qui avaient une incidence sur sa décision (*Chowdhury 2022*, au para 24, citant *Vavilov*, au para 112).

[39] La lacune principale de la décision rendue par l'agent dans l'affaire *Chowdhury 2022* était la suivante :

L'agent n'a pas fait de distinction dans son analyse entre les renseignements et la preuve concernant le PNB et ses tactiques relatives aux *hartals* en 2012 et avant [lorsque le demandeur était toujours membre du parti], et en 2013 et après [lorsque le demandeur n'était plus membre du parti]. Il s'agit d'un point important, car une grande partie des éléments de preuve concernaient les actes de violence commis par les membres du parti de l'opposition à partir de la fin octobre 2013 dans le cadre des [TRADUCTION] « élections parlementaires les plus violentes de l'histoire du pays » [...] (au para 26).

[40] Je conclus que la décision de la SI en l'espèce est entachée des mêmes lacunes que celles relevées dans *Chowdhury 2022* et dans *Chowdhury 2017*. En l'espèce, l'analyse de l'intention qu'avaient les dirigeants du BNP en commettant des actes équivalant à du terrorisme était axée principalement sur la période entourant les élections de 2014, mais il est convenu qu'à ce moment, le demandeur n'était déjà plus membre depuis plusieurs années. La conclusion de la SI selon laquelle il existait un lien entre la période d'appartenance du demandeur et les activités terroristes du BNP était fondée sur des références générales à des actes de violence antérieurs. La SI n'a pas analysé l'exigence relative à l'intention spécifique, énoncée dans des décisions comme *Rana*, et n'a pas examiné les quatre facteurs décrits dans la décision *MN* qui peuvent aider à déterminer si une organisation avait l'intention requise.

[41] Même s'il suffisait à la SI de conclure qu'il existait des « motifs raisonnables de croire » que le BNP s'était livré au terrorisme, un élément crucial de cette conclusion était que le BNP – en tant qu'organisation – avait démontré l'intention spécifique requise pour permettre de conclure que les actes de violence équivalaient à du terrorisme. Autrement dit, la SI devait avoir des « motifs raisonnables de croire » une chose très précise et, en l'espèce, il n'est pas possible de savoir si et comment l'analyse faite par le tribunal de l'intention du BNP à l'époque des élections de 2014 peut s'appliquer à la période antérieure pendant laquelle le demandeur était membre du parti. Il n'est pas non plus possible de savoir si une telle conclusion est étayée par la preuve sur laquelle la SI s'est appuyée en ce qui concerne cette période antérieure puisque la question n'est pas abordée dans la décision.

[42] Le contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable ne requiert pas la perfection et il n'est pas non plus une « chasse au trésor [...] à la recherche d'une erreur » (*Vavilov*, au para 102). La cour de révision doit examiner la décision dans son ensemble et se demander à la fois si le décideur a appliqué les dispositions contraignantes aux faits importants et si la logique de l'analyse souffre d'une lacune suffisamment grave pour qu'il soit impossible d'avoir confiance dans le résultat (*Vavilov*, aux para 99-101). À mon avis, la décision visée en l'espèce souffre de lacunes sur ces deux points : la SI n'a pas appliqué à la dimension temporelle de son analyse la jurisprudence contraignante exigeant la preuve que l'organisation avait l'intention spécifique de commettre des actes de violence équivalant à du terrorisme, et l'analyse de la SI est entachée d'une lacune logique que le reste de la décision ou le dossier ne peuvent pas combler.

[43] Pour les motifs qui précèdent, je conclus que la décision est déraisonnable.

[44] Comme je l'ai mentionné précédemment, le demandeur fait valoir que comme il ne peut y avoir qu'une seule réponse raisonnable à la question de savoir si le BNP est une organisation se livrant au terrorisme, il serait inutile de renvoyer l'affaire pour réexamen. Je ne suis pas d'accord. L'évaluation de l'intention du BNP à l'époque visée est une question mixte de fait et de droit qui repose sur une analyse factuelle et qui ne permet pas une réponse unique dans tous les cas. La question ne relève pas de l'exception limitée reconnue au paragraphe 142 de l'arrêt *Vavilov*.

[45] Je renverrai donc l'affaire à la SI afin qu'elle soit réexaminée par un tribunal différemment constitué.

[46] Il reste une dernière question de procédure à traiter. Le demandeur a désigné le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration comme défendeur dans son avis de demande, mais les parties conviennent que le défendeur approprié est le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. L'intitulé sera donc modifié, avec effet immédiat, pour tenir compte de ce changement.

[47] Il n'y a aucune question de portée générale à certifier.

**JUGEMENT dans le dossier IMM-3426-20**

**LA COUR STATUE :**

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. L'affaire est renvoyée à la Section de l'immigration afin qu'un tribunal différemment constitué rende une nouvelle décision.
3. Il n'y a aucune question de portée générale à certifier.
4. L'intitulé est modifié, avec effet immédiat, afin que le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile soit désigné comme défendeur.

« William F. Pentney »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Mélanie Vézina

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** IMM-3426-20  
**INTITULÉ :** NAZRUL ISLAM BABU c LE MINISTRE DE LA  
SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION  
CIVILE  
**LIEU DE L'AUDIENCE :** AUDIENCE TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE  
**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 8 JUIN 2021  
**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE PENTNEY  
**DATE DES MOTIFS :** LE 20 AVRIL 2022

**COMPARUTIONS :**

Kibondo Max M Kilongozi POUR LE DEMANDEUR

Elsa Michel POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Kilongozi Law Office POUR LE DEMANDEUR  
Avocats  
Ottawa (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR  
Ottawa (Ontario)