

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20091231**

**Dossier : IMM-1728-09**

**Référence : 2009 CF 1302**

**Ottawa (Ontario), le 31 décembre 2009**

**EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE MOSLEY**

**ENTRE :**

**MUHSEN AHMED RAMADAN AGRAIRA**

**demandeur**

**et**

**LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE  
ET DE LA PROTECTION CIVILE et  
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ  
ET DE L'IMMIGRATION**

**défendeurs**

**MOTIFS DU JUGEMENT MODIFIÉS ET JUGEMENT**

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), à l'encontre d'une décision par laquelle le ministre de la Sécurité publique, Peter Van Loan, a rejeté la demande de dispense ministérielle de M. Agraira, fondée sur le paragraphe 34(2) de la LIPR, contrairement à

la recommandation de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Les motifs pour lesquels la demande sera accueillie sont exposés dans les paragraphes qui suivent.

### **Contexte**

[2] M. Agraira est un citoyen de la Libye. Il a quitté ce pays en mars 1996 à l'âge de 26 ans. Ses parents, ses trois frères et ses trois sœurs demeurent en Libye.

[3] Le demandeur a demandé l'asile en premier lieu en Allemagne en invoquant qu'il faisait partie du Libyan National Salvation Front (LNSF) et s'était livré dans cette organisation à des activités pour lesquelles il s'exposait à de la persécution. Les autorités allemandes n'ont pas cru son récit. Il a présenté une autre demande d'asile au Canada en mai 1997. Selon les indications de son formulaire de renseignements personnels (FRP), le demandeur alléguait avoir fait partie d'une cellule du LNSF chargée de la formation, du recrutement et de la collecte de fonds. La demande a été refusée par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en novembre 1998, encore une fois pour des motifs liés à la crédibilité.

[4] Ultérieurement, le demandeur a été parrainé par son épouse qui est née au Canada et il a présenté une demande de résidence permanente en septembre 1999. Le couple s'est ensuite séparé et le divorce a été prononcé en 2004.

[5] Pendant que la demande de parrainage était encore pendante, en mai 2002, le demandeur a fait l'objet d'une entrevue à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), à Oshawa, en Ontario,

pour évaluer son admissibilité au Canada. Au cours de cette entrevue, le demandeur a confirmé qu'il avait été membre du LNSF à partir de 1994. Cependant, il a également affirmé qu'il avait, par le passé, embelli ses déclarations concernant son rôle au sein du LNSF afin de renforcer sa demande d'asile et il a nié avoir déjà participé aux activités du LNSF. Le demandeur a également dit à l'agent de CIC qu'il ne faisait plus partie du LNSF et qu'il n'avait pas pris contact avec cette organisation depuis son arrivée au Canada en 1997.

[6] L'agent de CIC a relevé plusieurs incompatibilités dans les renseignements fournis par le demandeur. Bien que le demandeur ait initialement déclaré avoir participé aux assemblées du LNSF en Libye, il a ultérieurement affirmé n'avoir jamais pris part aux assemblées mais seulement avoir discuté de l'organisation avec des amis. M. Agraira a également déclaré n'avoir eu aucun contact avec le LNSF depuis son départ de la Libye, mais il a affirmé par la suite avoir reçu des bulletins d'information de l'organisation aux États-Unis.

[7] L'agent de CIC a conclu que le demandeur était une personne visée par l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, parce qu'il est membre du LNSF, une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte de terrorisme, tel qu'il est prévu à l'alinéa 34(1)c) de la LIPR. Pour cette raison, le demandeur était interdit de territoire au Canada. La demande d'autorisation de contrôle judiciaire de cette décision a été rejetée.

[8] En juillet 2002, le demandeur a présenté une demande de dispense ministérielle. En 2006, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a recommandé que la dispense soit accordée au demandeur en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR. L'ASFC était d'avis que la preuve était

insuffisante pour conclure que la présence continue de M. Agraira au Canada serait préjudiciable à l'intérêt national. Le 27 juin 2009, l'honorable Peter Van Loan, ministre de la Sécurité publique, a refusé d'accorder la dispense.

### **Décision contestée**

[9] Dans ses brefs motifs, le ministre de la Sécurité publique a conclu que :

- a. le demandeur avait fait des déclarations incohérentes et contradictoires sur sa participation aux activités du LNSF;
- b. tout porte à croire que le LNSF s'est livré à des actes de terrorisme et a eu recours à la violence terroriste dans des tentatives visant à renverser le gouvernement;
- c. selon les indications disponibles, le LNSF était à divers moments du même bord que les groupes islamiques libyens ayant des liens avec Al-Qaïda;
- d. il est difficile de croire que le demandeur qui, lors d'entrevues avec des fonctionnaires, avait déjà déclaré qu'il appartenait à une « cellule » du LNSF n'était pas au courant des activités antérieures de cette organisation.

[10] Le ministre a conclu qu'il n'était pas dans l'intérêt national d'admettre des individus qui avaient eu des liens confirmés avec des organisations terroristes connues ou des organisations liés à des terroristes.

## Questions en litige

[11] La seule question en litige qui se pose est de savoir si la décision du ministre était déraisonnable.

## Analyse

[12] Dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] A.C.F. n° 9, la Cour suprême du Canada a laissé tomber la norme de la décision manifestement déraisonnable pour ne conserver que deux normes de contrôle : celle de la décision correcte et celle de la décision raisonnable. La Cour suprême a également affirmé qu'il n'était pas nécessaire de procéder dans chaque cas à une analyse exhaustive pour arrêter la norme de contrôle applicable. Si la norme de contrôle applicable à la question précise qui lui est soumise est déjà bien établie dans la jurisprudence, le tribunal saisi de la demande de contrôle judiciaire peut adopter cette norme.

[13] Dans ce contexte, je fais miens les propos de la juge Anne Mactavish dans *Tameh c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 884, [2008] A.C.F. n° 1111, aux paragraphes 34 à 36 :

34 Pour ce qui concerne le fond de la décision du ministre, toute décision portant acceptation ou rejet d'une demande de dispense ministérielle est de nature discrétionnaire et commande donc un niveau élevé de retenue judiciaire; voir les décisions précitées *Miller* [*Miller c. Canada (Solliciteur général)*, 2006 CF 912, [2006] A.C.F. n° 1164], au paragraphe 42, et *Al-Yamani* [*Yamani c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2007 CF 381, [2007] A.C.F. n° 520], aux paragraphes 38 et 39.

35 Comme la Cour suprême du Canada l'explique au paragraphe 51 de *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] A.C.S. n° 9, la norme de la

raisonnabilité s'applique généralement aux questions qui touchent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Il en va particulièrement ainsi lorsque, comme c'est ici le cas, le ministre ne peut déléguer le pouvoir qui lui est conféré et qu'il possède lui-même une expertise considérable dans le domaine considéré (qui est en l'occurrence celui de la sécurité et de l'intérêt nationaux).

36 Par conséquent, je pense comme les parties que la décision du ministre doit être contrôlée au fond suivant la norme de la décision raisonnable. Lorsqu'elle contrôle une décision selon cette norme, la cour de révision doit prendre en considération la justification de cette décision, la transparence et l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi que l'appartenance de ladite décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit; voir le paragraphe 47 de *Dunsmuir*.

[14] Dans un cas comme celui en l'espèce, il peut exister plus d'une issue raisonnable. Néanmoins, si le processus adopté par le ministre et les issues en cause cadrent bien avec les principes de justification, de transparence et d'intelligibilité, la cour de révision ne peut y substituer l'issue qui serait à son avis préférable : *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] A.C.F. n° 12, au paragraphe 59.

[15] Les décisions discrétionnaires ministérielles commandent un niveau élevé de retenue judiciaire parce que le ministre ne peut déléguer le pouvoir qui lui est conféré et qu'il a vraisemblablement acquis une expertise à l'égard des questions de sécurité nationale et d'intérêt national dans l'exercice de ses fonctions : *Tameh*, précité.

[16] La nature « politique » de cette décision discrétionnaire est un autre facteur qui joue en faveur de la retenue judiciaire. Dans *A & others c. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKHL 56, au paragraphe 29, la Chambre des lords a affirmé qu'il n'était pas approprié de la part des tribunaux d'intervenir dans les décisions ministérielles ou politiques :

[TRADUCTION]

29. [...] Plus une question est purement politique (au sens large ou strict), plus elle sera appropriée dans la résolution politique et moins il est probable qu'elle soit appropriée dans la décision judiciaire. Le rôle potentiel du tribunal sera par conséquent moins important. Il incombe aux organismes politiques, et non aux tribunaux, de régler les questions politiques. Inversement, plus le contenu juridique d'une question est important, plus le rôle potentiel du tribunal sera important, parce que, en vertu de notre constitution et sous réserve du pouvoir souverain du Parlement, il incombe aux tribunaux, et non aux organismes politiques, de régler les questions juridiques. Il me semble que la présente question se rapproche davantage de la question purement politique.

[Non souligné dans l'original.]

[17] Comme la Cour l'a établi dans *Kablawi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 1011, [2008] A.C.F. n° 1256, la nature délicate de pareille décision discrétionnaire du ministre est digne du respect de la Cour. Je fais mien le raisonnement du juge Barnes, au paragraphe 24 de ses motifs :

24. [...] L'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre en l'espèce ne mène pas nécessairement à un seul résultat. L'une ou l'autre des issues peut raisonnablement être défendue au regard de la preuve présentée. La décision du ministre est transparente, peut être justifiée et est intelligible. Il s'agit également d'une décision qui relève d'un domaine où le ministre et ses conseillers ont une grande connaissance ou une sensibilité à l'égard des impératifs liés à l'intérêt public et des subtilités des régimes légaux en cause. En résumé, la décision du ministre appartient tout à fait aux issues possibles et acceptables prévues par l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, précité, et, par conséquent, la Cour doit faire preuve de retenue. [Non souligné dans l'original.]

[18] De prime abord, la décision du ministre de la Sécurité publique de rejeter la demande de dispense ministérielle de M. Agraira est donc une question qui se rapproche davantage d'une question politique et non une question qui se prête à une intervention judiciaire. Or, après un examen plus attentif, je suis persuadé que la décision donne matière à révision.

[19] Le ministre semble avoir accordé beaucoup d'importance au motif suivant lequel « [t]out porte à croire que le LNSF s'est livré à des actes de terrorisme » et « était à divers moments du même bord que les groupes islamiques libyens ayant des liens avec Al-Qaïda ». Compte tenu des renseignements dont le ministre disposait, la preuve démontrant que le LNSF s'est livré à des actes de terrorisme est pour le moins limitée et Al-Qaïda y est mentionnée une seule fois. La deuxième annexe de la note documentaire de l'ASFC fournit des renseignements généraux sur le LNSF et explique les liens qui, croit-on, existent entre plusieurs groupes d'opposition libyens, excluant le LNSF, et Al-Qaïda.

[20] La section d'analyse des tendances de la deuxième annexe intitulée *Extremist Groups: An International Compilation of Terrorist Organizations, Violent Political Groups, and Issue-Oriented Militant Movements* précise que le NFSL (un autre acronyme pour LNSF) est un groupe d'opposition libyen et que certains groupes d'opposition libyens ont des liens avec Al-Qaïda. Le document donne un bref résumé de l'historique du groupe.

[21] Je note que le LNSF ou le NFSL ne figure pas sur les listes des groupes considérés par l'ONU, le Canada et les États-Unis comme des organisations terroristes. En fait, le LNSF semble avoir reçu l'appui de la communauté internationale, dont les nations occidentales, dans les efforts qu'il a déployés pour renverser le gouvernement libyen. Toutefois, la question de savoir si le LNSF est ou a déjà été une organisation terroriste n'est pas une question dont la Cour a été saisie et il doit être tenu pour acquis qu'elle a été tranchée dans la procédure à l'égard de laquelle l'autorisation a été refusée. Mais j'ai de la difficulté à comprendre à partir du dossier pourquoi il a été décidé que ce facteur méritait qu'on lui accorde beaucoup d'importance.

[22] Il aurait été contraire à la preuve, pour le ministre, de conclure que le LNSF est directement lié à Al-Qaïda. Les groupes d'opposition libyens, y compris ceux ayant des liens avec Al-Qaïda, cherchent vraisemblablement à renverser le gouvernement libyen actuel. Par conséquent, ils sont tous du même bord, au moins dans la mesure où ils poursuivent un objectif commun.

[23] Dans une décision récente, le juge suppléant Gibson a accueilli une demande fondée sur des faits similaires où le ministre avait refusé d'accorder la dispense contrairement à la recommandation de l'ASFC : *Abdella c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CF 1199, [2009] A.C.F. n° 1493. Au paragraphe 19, le juge suppléant Gibson constate que l'annexe D du guide opérationnel IP 10, *Refus des cas de sécurité nationale / Traitement des demandes en vertu de l'intérêt national*, énonce cinq questions qui doivent être examinées dans le contexte de pareille analyse. Ces questions sont les suivantes :

1. La présence du demandeur au Canada est-elle inconvenante pour le public canadien?
2. Les liens du demandeur avec l'organisation ou 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 ou au régime?
5. Le demandeur a-t-il adopté les valeurs démocratiques de la société canadienne?

[24] Le juge suppléant Gibson a estimé que ces questions, qui avaient pourtant été examinées de façon approfondie dans la note documentaire dont le ministre disposait, n'avaient pas du tout

été abordées dans les motifs du ministre. Le fait que la preuve était en grande partie désuète constituait un autre facteur pris en compte.

[25] En l'espèce, il ne ressort pas des motifs que le ministre a examiné les questions énoncées dans l'IP 10 et il ne semble pas non plus qu'il ait soupesé les facteurs que les décisions antérieures avaient établis comme pertinents dans la détermination de ce qui constitue l'« intérêt national ». Ces facteurs consistent notamment à se demander : si le demandeur représente une menace pour la sécurité au Canada; si le demandeur représente un danger pour le public; depuis combien de temps le demandeur était au Canada; s'il est conforme à la réputation humanitaire du Canada d'autoriser les résidents permanents à s'établir au pays; quelles sont les conséquences du refus de la résidence permanente pour le demandeur et pour tous les autres membres de la société; si toutes les obligations internationales du Canada ont été respectées : *Soe c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2007 CF 461, [2007] A.C.F. n° 620; *Cepeda-Gutierrez c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, (1998), 157 F.T.R. 35, [1998] A.C.F. n° 1425; *Tryus c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 606, [2004] A.C.F. n° 737.

[26] Je constate également que le ministre ne tient pas compte dans ses motifs du fait que le demandeur réside au Canada depuis 1997, qu'il est un membre productif de la société, qu'il exploite sa propre entreprise avec des gains supérieurs à 100 000 \$ par année et qu'il n'a pas de casier judiciaire.

[27] Je conviens avec le demandeur que, en l'espèce, il y a lieu de craindre que la décision du ministre ait « été fondée sur l'opinion simpliste selon laquelle la présence au Canada d'une personne qui, à un moment donné dans le passé, a peut-être été membre d'une organisation terroriste à l'étranger ne peut jamais être dans l'intérêt national du Canada » : *Kanaan c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 241, [2008] A.C.F. n° 301, au paragraphe 8.

[28] Par conséquent, on pourrait dire que l'analyse du ministre a rendu l'exercice du pouvoir discrétionnaire inutile. Tel qu'il a été expliqué dans *Soe*, précité, au paragraphe 34 : « cela revient à dire qu'un individu qui a commis un acte mentionné au paragraphe 34(1) ne peut demander au ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire du fait qu'il a commis l'acte même qui confère au ministre la compétence pour exercer son pouvoir prévu au paragraphe 34(2) ».

[29] Compte tenu de l'évolution de la jurisprudence concernant le pouvoir discrétionnaire du ministre prévu au paragraphe 34(2) et du vaste champ d'application de l'intérêt national, le défendeur propose que la Cour certifie la question suivante :

Dans le cadre d'une demande présentée en vertu du paragraphe 34(2), le ministre de la Sécurité publique doit-il tenir compte de facteurs particuliers pour déterminer si la présence d'un étranger au Canada serait contraire à l'intérêt national? Plus particulièrement, le ministre doit-il tenir compte des cinq facteurs énumérés à l'annexe D du guide IP 10?

[30] Je note que le juge suppléant Gibson a refusé de certifier cette question dans *Abdella*, précité (ordonnance du 17 décembre 2009), du fait principalement que l'affaire dont il était saisi s'articulait autour de faits particuliers. Je suis convaincu que la réponse à la question serait déterminante en l'espèce. Celle-ci soulève également un problème de grande importance, dont la

résolution aura une incidence sur les affaires que la Cour entendra dans l'avenir. Je conclus que la question proposée satisfait aux exigences de l'alinéa 74*d*) de la LIPR.

**JUGEMENT**

**LA COUR ORDONNE** que la demande de contrôle judiciaire soit accueillie.

La question suivante est certifiée :

Dans le cadre d'une demande présentée en vertu du paragraphe 34(2), le ministre de la Sécurité publique doit-il tenir compte de facteurs particuliers pour déterminer si la présence d'un étranger au Canada serait contraire à l'intérêt national? Plus particulièrement, le ministre doit-il tenir compte des cinq facteurs énumérés à l'annexe D du guide IP 10?

« Richard G. Mosley »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Christiane Bélanger, L.L.L.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** IMM-1728-09

**INTITULÉ :** MUHSEN AHMED RAMADAN AGRAIRA c.  
LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET  
DE LA PROTECTION CIVILE et  
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE  
L'IMMIGRATION

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Toronto (Ontario)

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 9 décembre 2009

**MOTIFS DU JUGEMENT  
MODIFIÉS ET JUGEMENT :** LE JUGE MOSLEY

**DATE DES MOTIFS :** Le 31 décembre 2009

**COMPARUTION :**

Lorne Waldman POUR LE DEMANDEUR

Alexis Singer POUR LES DÉFENDEURS  
Laoura Christodoulides

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Waldman and Associates POUR LE DEMANDEUR  
Avocats  
Toronto (Ontario)

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