

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20130606

Dossier : IMM-334-11

Référence : 2013 CF 612

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 6 juin 2013

En présence de monsieur le juge Mandamin

ENTRE :

MOUSBAH WANIS EL WERFALLI

demandeur

et

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

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Le demandeur, M. El Werfalli, sollicite le contrôle judiciaire de la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) concluant qu'il est interdit de territoire au Canada en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et le statut de réfugié* (la LIPR), c'est-à-dire en tant que « membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre, s'est livrée ou se livrera » au terrorisme. Par suite de cette décision, une mesure d'expulsion a été prise contre lui le 24 décembre 2010.

[2] M. El Werfalli soutient qu'il n'a rien fait de mal, mais que la Commission a néanmoins conclu qu'il était interdit de territoire pour appartenance à une organisation terroriste. Il fait valoir que cette conclusion est inéquitable et injuste. Je lui donne raison. L'affaire met en jeu l'interprétation à donner à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR qui, compte tenu des faits de l'espèce, ne permet pas de conclure à l'interdiction de territoire.

[3] M. El Werfalli est un citoyen libyen âgé de 44 ans. Il a fait des études de médecine à l'université médicale Al-Arab. Il a fui la Libye en 1993, parce qu'il craignait de subir des représailles en raison de son action politique contre les violations des droits de la personne commises par le régime Kadhafi. Il s'est trouvé un emploi comme médecin et directeur de clinique pour la branche bosniaque de la fondation caritative saoudienne Al-Haramain. En raison de compressions administratives, il est parti au début de 1996. Il est venu au Canada et y a présenté une demande d'asile qui a été accueillie. Il est devenu résident permanent au mois de septembre 1999 et a demandé la citoyenneté canadienne en 2001. Sa femme, d'origine bosniaque, et leurs deux enfants ont obtenu la citoyenneté canadienne en 2003.

[4] En 2002, la branche bosniaque d'Al-Haramain a été inscrite sur la liste des groupes affiliés à Al-Qaïda par l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui la considérait alors et la considère toujours comme une organisation ayant des liens avec le terrorisme, bien qu'elle semble avoir cessé d'exister. La preuve indique qu'au milieu de 1996, après le départ de M. El Werfalli, certaines personnes au sein de la branche bosniaque d'Al-Haramain ont acheminé des fonds à Al-Qaïda.

[5] La demande de citoyenneté de M. El Werfalli a suscité des doutes au sujet de l'admissibilité de ce dernier au Canada dans l'esprit du ministre, en raison des liens de l'intéressé avec la branche bosniaque d'Al-Haramain, devenue associée à Al-Qaïda. Le traitement de la demande a été retardé, et M. El Werfalli a été convoqué devant l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) en juillet 2009. De là, il y a eu enquête en matière d'interdiction de territoire en 2010, au terme de laquelle la Commission a rendu la décision faisant l'objet du présent contrôle.

[6] La Commission a conclu que « M. El Werfalli faisait partie du bureau d'Al-Haramain en Bosnie et qu'il y a des motifs raisonnables de croire que cette organisation s'est livrée au terrorisme. Ainsi, il est une personne visée à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR ».

[7] J'estime que la Commission, bien que ses conclusions de fait soient raisonnables, n'a pas pris en compte l'interprétation correcte de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. Pour les motifs exposés ci-dessous, j'accueille la demande de contrôle judiciaire.

La décision soumise au contrôle

[8] La Commission a procédé à l'enquête au sujet de M. El Werfalli conformément au paragraphe 44(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (LIPR), et elle a rendu sa décision le 24 décembre 2010.

[9] Elle a d'abord entendu une requête en suspension présentée par M. El Werfalli, alléguant que les 14 ans mis à soulever la question d'interdiction de territoire ont porté préjudice à sa capacité de se défendre. Elle a estimé qu'il y avait eu un retard déraisonnable de huit ans, mais que celui-ci n'avait pas empêché M. El Werfalli de répondre utilement aux allégations du ministre. Appliquant le critère formulé dans *Blencoe c Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44 (*Blencoe*), elle a jugé que ce retard déraisonnable n'était pas suffisant pour constituer un abus de procédure justifiant de suspendre l'instance. Elle a conclu que, puisque M. El Werfalli était en mesure de présenter des éléments de preuve malgré le retard déraisonnable, l'instance n'allait pas à l'encontre de l'intérêt de la justice, et elle a rejeté la requête en suspension.

[10] La Commission a fait état de l'allégation du ministre selon laquelle M. El Werfalli est interdit de territoire au Canada aux termes de l'alinéa 34(1)c) de la LIPR, parce qu'il s'est livré au terrorisme, et aux termes de l'alinéa 34(1)f), parce qu'il était membre d'une organisation qui s'est livrée au terrorisme. Le ministre avait aussi allégué que M. El Werfalli avait fourni des soins médicaux à des moudjahidines en sachant que ces combattants exécutaient leurs prisonniers, affirmant ainsi que M. El Werfalli était interdit de territoire aux termes de l'alinéa 35(1)a) de la LIPR, pour atteinte aux droits humains ou internationaux.

[11] La Commission a conclu que M. El Werfalli ne s'était pas livré au terrorisme au sens de l'alinéa 34(1)c) de la LIPR et qu'il n'avait pas non plus porté atteinte à des droits humains ou internationaux au sens de l'alinéa 35(1)a). Elle a toutefois conclu qu'il était une personne visée à l'alinéa 34(1)f) en raison de son appartenance à une organisation s'étant livrée au terrorisme.

[12] À l'audience, le ministre a déclaré que M. El Werfalli avait travaillé pour Al-Haramain en sachant que celle-ci avait des liens avec l'organisation terroriste Al-Qaïda. Il a ajouté que l'intéressé avait fourni une assistance médicale à des moudjahidines se livrant à des activités terroristes et qu'il connaissait une personne associée à Al-Qaïda.

[13] Pour statuer sur les allégations du ministre relatives au terrorisme, la Commission a commencé par se reporter à la définition de terrorisme formulée par la Cour suprême dans *Suresh c Canada*, 2002 CSC 1 (*Suresh*). Le terrorisme s'entend du fait de tuer ou blesser grièvement un civil ou un non-combattant dans le but d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

[14] La Commission a reçu le témoignage de M. Thomas Quiggin, analyste du renseignement pour le Conseil privé en 1996, cité par le demandeur. Le témoin a déclaré qu'il n'y avait aucune présence organisée d'Al-Qaïda en Bosnie de 1991 à 1996. Les activités d'Al-Qaïda étaient concentrées au Soudan, et ce n'est qu'après avoir été expulsée de ce pays que l'organisation a tenté de s'implanter en Bosnie. Le moment exact où la branche bosniaque d'Al-Haramain a noué des liens avec Al-Qaïda n'a pas été mis en preuve. M. El Werfalli a cessé d'y travailler au début de 1996. La Commission a jugé que la preuve ne permettait pas de conclure à l'existence de motifs raisonnables de croire que M. El Werfalli s'était livré au terrorisme à l'occasion de son emploi auprès de la branche bosniaque d'Al-Haramain.

[15] M. Quiggin a également témoigné qu'il n'avait pas connaissance qu'il y ait eu des activités terroristes en Bosnie pendant la période où il a travaillé comme analyste du renseignement pour les Balkans, de 1992 à 1997. La Commission a jugé que les liens de M. El Werfalli avec les moudjahidines ne pouvaient faire conclure que celui-ci s'était livré au terrorisme, parce que les moudjahidines ne commettaient pas d'actes de terrorisme lorsqu'ils combattaient durant la guerre (par opposition à la violation de droits humains ou internationaux).

[16] Examinant les contacts de M. El Werfalli avec une personne associée à Al-Qaïda, la Commission a estimé que l'intéressé n'avait pas fourni d'assistance à cette personne, sauf peut-être lui prodiguer des soins à la clinique en Bosnie. Il y a ensuite eu un appel téléphonique et deux rencontres au Canada. Selon la Commission, la preuve ne démontrait pas que M. El Werfalli entretenait une relation étroite avec cette personne, et elle n'était pas suffisante pour établir l'existence de motifs raisonnables de croire que, du fait de ses contacts avec cette personne, il s'était livré au terrorisme. Il importe de signaler que la Commission n'a pas mis en doute la crédibilité du demandeur concernant ce point ou tout autre point du témoignage de celui-ci.

[17] La Commission a ensuite examiné l'allégation du ministre voulant que M. El Werfalli ait porté atteinte à des droits humains ou internationaux au sens de l'alinéa 35(1)a) de la LIPR.

[18] Le ministre soutient que M. El Werfalli a soigné des moudjahidines tout en sachant qu'ils avaient commis des crimes de guerre et qu'il s'est ainsi rendu complice de ces crimes. M. El Werfalli avait indiqué qu'il n'avait pas directement connaissance que les moudjahidines

tuaient les combattants qu'ils capturaient, mais qu'il était au courant de cette rumeur. Il a expliqué dans son témoignage que les moudjahidines s'adressaient à Al-Haramain pour avoir de la nourriture, de l'argent ou de l'aide médicale, mais il a clairement indiqué qu'Al-Haramain aidait quiconque sollicitait de l'aide. Le ministre a reconnu que les atteintes aux droits humains commises par les moudjahidines n'étaient pas des actes de terrorisme.

[19] La Commission a conclu que, pendant la période où M. El Werfalli a travaillé pour Al-Haramain, la mission de l'organisation en Croatie et en Bosnie était de fournir de l'aide humanitaire. M. El Werfalli soignait tous ceux qui avaient besoin de soins médicaux. Il n'a pas fourni d'aide particulière aux moudjahidines pour faciliter leurs opérations militaires. Il n'était donc pas possible de démontrer, selon la Commission, qu'il avait l'intention (ou *mens rea*) d'être complice de crimes de guerre.

[20] La Commission a ensuite abordé la question de savoir si M. El Werfalli était une personne visée à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, c'est-à-dire un 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 de terrorisme au sens de l'alinéa 34(1)c) de la LIPR.

[21] Elle a indiqué que la conclusion qu'une personne est visée à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR dépend de deux facteurs : des motifs raisonnables de croire que l'organisation s'est livrée au terrorisme et une preuve démontrant qu'il y a des motifs raisonnables de conclure que la personne est ou était membre de cette organisation.

[22] Citant *Suresh* une fois de plus, elle a indiqué que deux éléments essentiels doivent être établis pour conclure qu'une organisation s'est livrée au terrorisme :

- a. l'organisation a commis un acte destiné à tuer ou à blesser grièvement un civil;
- b. cet acte visait à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

[23] La Commission a jugé que l'attaque du 11 septembre 2001 contre le World Trade Center, qui avait causé la mort de civils, établissait qu'Al-Qaïda s'était livrée au terrorisme. Al-Qaïda avait reçu du financement du bureau d'Al-Haramain en Bosnie et avait utilisé ce bureau comme couverture pour ses opérations et ses activités de financement. Le bureau d'Al-Haramain en Bosnie a été fermé en 2002 après avoir été inscrit à la liste des organisations associées à Al-Qaïda compilée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Selon la Commission, le soutien financier et opérationnel fourni à Al-Qaïda par le bureau d'Al-Haramain en Bosnie était assez important pour établir l'existence de motifs raisonnables de croire que ce bureau s'était livré au terrorisme.

[24] La Commission a reçu le témoignage de M. Warde, spécialiste en matière de financement du terrorisme, lui aussi cité par le demandeur. M. Warde a témoigné qu'Al-Qaïda avait des liens avec des gens du bureau d'Al-Haramain en Bosnie qu'elle avait infiltré. La Commission a conclu que la décision du Conseil de sécurité des Nations Unies déclarant que ce bureau était affilié à Al-Qaïda et le témoignage de M. Warde selon lequel un [TRADUCTION] « rassemblement

terroriste » avait infiltré le bureau étaient suffisants pour faire conclure à l'existence de motifs raisonnables de croire que le bureau d'Al-Haramain en Bosnie s'était livré au terrorisme.

[25] Examinant ensuite l'appartenance de l'intéressé à ce bureau, la Commission a signalé que ni la LIPR ni la jurisprudence ne définissaient expressément l'appartenance, mais que cette notion avait reçu une interprétation large. *Jahazi c Canada*, 2010 CF 242 (*Jahazi*)

[26] M. El Werfalli a fait valoir que les activités terroristes du bureau d'Al-Haramain en Bosnie ayant eu lieu après son départ de la Bosnie et son arrivée au Canada, sa « participation consciente » au terrorisme était exclue, et qu'il ne pouvait être considéré comme membre d'une organisation terroriste au sens de l'alinéa 34(1)f). *Sinnaiah c Canada*, 2004 CF 1576 (*Sinnaiah*)

[27] Le commissaire n'a pas retenu cet argument, indiquant :

Le tribunal ne souscrit pas à cet argument pour un certain nombre de raisons. Premièrement, il n'y a aucune exigence temporelle liée à une évaluation aux fins de l'alinéa 34(1)f). Une personne peut se joindre innocemment à une organisation qui se livre plus tard au terrorisme et tout de même être visée par cette disposition de la LIPR. Cette disposition n'établit aucune distinction quant au moment où les activités terroristes doivent avoir lieu; elle laisse plutôt la porte grande ouverte à cet égard. Ces activités peuvent avoir lieu à tout moment.

[28] M. El Werfalli a soutenu qu'il était employé et non membre d'Al-Haramain, argument lui aussi écarté par la Commission.

[29] La Commission a signalé que la Fondation islamique Al-Haramain est l'une des organisations caritatives d'Arabie saoudite les plus importantes au monde. Son siège se trouve à Riyad, en Arabie saoudite, et ses bureaux dans les autres pays facilitent la distribution des dons de charité. M. El Werfalli travaillait au bureau d'Al-Haramain à Zenica, en Bosnie-Herzégovine. La Fondation islamique Al-Haramain elle-même n'était pas considérée comme une associée d'Al-Qaïda par l'ONU.

[30] La Commission a conclu que M. El Werfalli était membre d'une organisation terroriste parce qu'il avait occupé son emploi pour Al-Haramain pendant deux ans. Il avait travaillé comme médecin et administré la principale clinique de l'organisme, à Zenica, ainsi que d'autres cliniques ailleurs en Bosnie. Il n'a pas quitté volontairement son emploi, mais a été licencié par suite d'une réduction des effectifs. La Commission a estimé que ces faits établissaient un lien suffisant avec le bureau d'Al-Haramain en Bosnie pour faire conclure que M. El Werfalli en était membre au sens de l'alinéa 34(1)f).

[31] La Commission a clos ses motifs par cet énoncé :

Le tribunal reconnaît qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve démontrant que M. El Werfalli s'est lui-même livré au terrorisme. Toutefois, l'alinéa 34(1)f) de la LIPR n'exige pas qu'une personne se livre réellement au terrorisme. Il exige seulement qu'une personne soit membre d'une organisation qui, à un certain moment, se livre au terrorisme. Cela peut sembler injuste, mais la LIPR compte une disposition qui couvre ce type de situation. Une personne peut présenter une demande au ministre en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR afin qu'il soit décidé que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national.

[32] La conclusion de la Commission a donc été que M. El Werfalli n'était pas une personne visée aux alinéas 34(1)c) ou 35(1)a) de la LIPR, mais qu'il était une personne visée à l'alinéa 34(1)f), et elle a pris une mesure d'expulsion.

Les dispositions législatives

[33] La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit notamment ce qui suit :

- | | |
|--|--|
| <p>33. Les faits — actes ou omissions — mentionnés aux articles 34 à 37 sont, sauf disposition contraire, appréciés sur la base de motifs raisonnables de croire qu'ils sont survenus, surviennent ou peuvent survenir.</p> | <p>33. The facts that constitute inadmissibility under sections 34 to 37 include facts arising from omissions and, unless otherwise provided, include facts for which there are reasonable grounds to believe they have occurred, are occurring or may occur.</p> |
| <p>34. (1) <u>Emportent interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants :</u></p> <p>a) être l'auteur d'actes d'espionnage ou se livrer à la subversion contre toute institution démocratique, au sens où cette expression s'entend au Canada;</p> <p>b) être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force;</p> <p>c) <u>se livrer au terrorisme;</u></p> <p>d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;</p> <p>e) être l'auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité</p> | <p>34. (1) <u>A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for</u></p> <p>(a) engaging in an act of espionage or an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;</p> <p>(b) engaging in or instigating the subversion by force of any government;</p> <p>(c) <u>engaging in terrorism;</u></p> <p>(d) being a danger to the security of Canada;</p> <p>(e) engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of</p> |

d'autrui au Canada;
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) ou c).

persons in Canada; or
(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) or (c).

34. (2) Ces faits n'emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l'étranger qui convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national

34. (2) The matters referred to in subsection (1) do not constitute inadmissibility in respect of a permanent resident or a foreign national who satisfies the Minister that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest.

[Je souligne.]

[Emphasis added]

Les questions en litige

[34] Le demandeur a soulevé les trois questions suivantes :

- a. La Commission a-t-elle rejeté à tort la requête en suspension?
- b. La Commission a-t-elle conclu à tort que M. El Werfalli était une personne visée à l'alinéa 34(1)f)?
- c. L'alinéa 34(1)f) viole-t-il l'alinéa 2d) ou l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

La norme de contrôle

[35] Invoquant la décision *Kastrati c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 1141

(*Kastrati*), laquelle cite *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190

(*Dunsmuir*), le demandeur soutient ce qui suit :

- a. la requête en suspension appelle l'application de la norme de la décision correcte puisqu'il s'agit d'une question de justice naturelle;

- b. la Commission s'est trompée dans son exposé des conditions d'application de l'alinéa 34(1)f) et, comme il s'agit d'une question de droit, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte;
- c. la conclusion que M. El Werfalli est membre d'Al-Haramain se contrôle selon la norme de la décision raisonnable.

[36] Je conviens avec le demandeur qu'une question de justice naturelle appelle l'application d'une norme s'apparentant à la norme de la décision correcte. *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, au para 72 (*Khosa*).

[37] S'agissant de l'interprétation de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, toutefois, je suis d'avis que l'interprétation par un tribunal administratif de sa loi constitutive sur un sujet touchant son expertise est soumise à la norme de la décision raisonnable. Dans *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53 (*Commission canadienne des droits de la personne*), la Cour suprême du Canada a indiqué ce qui suit, au paragraphe 24 :

... lorsqu'il s'agit d'interpréter et d'appliquer sa propre loi, dans son domaine d'expertise et sans que soit soulevée une question de droit générale, la norme de la décision raisonnable s'applique habituellement, et le Tribunal a droit à la déférence.

[38] En l'espèce, la question suppose l'interprétation et l'application d'une disposition de la loi constitutive de la Commission, la LIPR, relativement à un sujet relevant de l'expertise de celle-ci. En dépit de son importance, cette question n'est pas une question de droit générale. Je suis donc d'avis que c'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique à l'interprétation de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR faite par la Commission.

[39] Je conviens aussi qu'une conclusion en matière d'appartenance se contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Dans *Al Yamani c Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2006 CF 1457 (*Al Yamani*), la Cour a conclu que la norme de la décision raisonnable s'appliquait à la conclusion relative à l'appartenance à une organisation décrite à l'alinéa 34(1)f) :

La question de savoir si une organisation est visée par les alinéas 34(1)a), b) ou c) a été examinée dans le passé par la Cour en fonction de la norme de la décision raisonnable (*Kanendra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 923, [2005] A.C.F. n° 1156, paragraphe 12 (C.F.)). Dans *Kanendra*, le juge Simon Noël s'est appuyé sur l'analyse pragmatique et fonctionnelle à laquelle le juge Marshall Rothstein de la Cour d'appel fédérale avait procédé dans l'arrêt *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] A.C.F. n° 381, paragraphe 23 (C.A.F.), pour décider d'appliquer la norme de la décision raisonnable à une conclusion relative à l'appartenance à une organisation décrite à l'alinéa 34(1)f). Les faits et les questions dont je suis saisie ne diffèrent pas de ceux en cause dans ces affaires et, par conséquent, il n'y a selon moi aucun motif pour que je m'écarte de la norme de la décision raisonnable.

[Je souligne.]

[40] Pour ce qui est des questions relevant de la *Charte*, le demandeur avance qu'il s'agit de questions de droit et qu'elles doivent être contrôlées selon la norme de la décision correcte. Toutefois, comme les arguments fondés sur la *Charte* n'ont pas été soumis à la Commission, on ne saurait logiquement prétendre que ces questions sont « susceptibles de contrôle » ou qu'elles sont « susceptibles de contrôle selon la norme de la décision correcte ».

Analyse

[41] J'examinerai les questions dans l'ordre de leur énoncé.

La Commission a-t-elle rejeté à tort la requête en suspension?

[42] Selon le demandeur, la Commission a eu tort de rejeter sa requête en suspension. Je ne suis pas de cet avis.

[43] Il importe de souligner, d'entrée de jeu, que l'alinéa 34(1) concerne le terrorisme et des activités similaires. Cette disposition de la législation en matière d'immigration s'inscrit dans le contexte de la sécurité nationale et de la sécurité publique et il s'agit là, comme la Cour d'appel fédérale l'a fait remarquer dans *Poshteh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, des principales préoccupations du gouvernement. La gravité de ces questions incite selon moi à trancher de telles affaires au fond et non pas sur un point de procédure.

[44] Le demandeur affirme que la Commission a commis une erreur en ne procédant pas à l'évaluation exigée dans *Blencoe*. La Commission a conclu que le demandeur pouvait « à juste titre affirmer que la lenteur avec laquelle le ministre a traité son cas a eu une incidence sur sa capacité à réunir des éléments de preuve et à répondre aux allégations formulées à son égard ». Elle a toutefois ajouté que le demandeur avait quand même été en mesure de présenter des éléments de preuve et de raconter son histoire, et elle a conclu qu'il avait pu présenter une défense valable.

Elle a considéré que, même s'il n'avait pu appeler de témoins pour déposer au sujet de ses activités en Bosnie, il avait pu citer des témoins experts.

[45] Le demandeur conteste cet aspect de la décision de la Commission pour plusieurs raisons, dont aucune n'est convaincante à mon avis.

[46] Il soutient que le long délai lui a causé préjudice en l'empêchant de fournir des éléments de preuve qui lui auraient permis de répondre aux allégations du ministre au sujet de son appartenance à une organisation terroriste. Il avance aussi qu'il aurait pu se procurer des éléments de preuve qui auraient empêché la Commission de conclure que le bureau d'Al-Haramain en Bosnie se livrait au terrorisme.

[47] Ces arguments ne tiennent pas, selon moi. Premièrement, il est clair que le demandeur était membre d'Al-Haramain de 1993 à 1996, comme médecin. Deuxièmement, la branche bosniaque d'Al-Haramain a été inscrite sur la liste par l'ONU, non par la Commission ou le ministre. La Commission a simplement établi un lien entre ladite organisation associée à des activités terroristes et l'emploi du demandeur auprès de cette organisation. Les mots employés à l'alinéa 34(1)f) sont « être membre d'une organisation ». Ou bien on est membre ou bien on ne l'est pas. Présenter des éléments de preuve concernant la nature de la branche bosniaque ne serait pas d'une grande utilité pour faire valoir qu'être employé n'est pas être membre.

[48] Je conclus que la Commission n'a pas commis d'erreur de droit en rejetant la requête en suspension. La Commission a mis en balance les conséquences du délai et le préjudice subi par

le demandeur et jugé que ce dernier pouvait encore présenter une défense valable. De plus, l'argument du défendeur qu'il lui aurait été possible de se procurer des éléments de preuve qui auraient pu empêcher la Commission de conclure comme elle l'a fait a peu de valeur; le demandeur était effectivement membre d'Al-Haramain, une organisation qui, après le départ de ce dernier, a eu des liens avec Al-Qaïda, une organisation terroriste. Enfin, puisque la décision de la Commission porte sur des questions relatives aux principales préoccupations du gouvernement et que le demandeur a été en mesure de présenter à la Commission des éléments de preuve à l'appui de ses prétentions, mieux valait rendre un jugement au fond que de trancher l'affaire sur une question de procédure.

La Commission a-t-elle conclu à tort que M. El Werfalli était une personne visée à l'alinéa 34(1)f)?

[49] Puisqu'en raison des faits, l'alinéa 34(1)f) renvoie à l'alinéa 34(1)c), c'est-à-dire au fait de « se livrer au terrorisme », je m'en tiendrai à ce dernier alinéa dans l'analyse de cette question. En effet, la présente espèce ne porte pas sur des actes d'espionnage ou de subversion (l'alinéa 34(1)a)) ni sur des actes visant au renversement d'un gouvernement par la force (alinéa 34(1)b)).

[50] Le demandeur soutient que la conclusion de la Commission voulant qu'il soit interdit de territoire à cause de son appartenance à la branche bosniaque d'Al-Haramain est déraisonnable pour les motifs suivants :

- a. la preuve ne permettait pas de conclure que la branche bosniaque d'Al-Haramain était une organisation terroriste;
- b. la Commission a conclu à tort que le demandeur était membre de cette branche.

[51] Selon lui, il ressortait clairement de la preuve dont disposait la Commission que les éléments terroristes au sein de l'organisation se limitaient à quelques membres factieux dont l'activité n'était approuvée ni par l'organisation ni par l'ensemble de la branche; le témoignage du spécialiste du renseignement sur lequel la Commission s'est fondée indique que certains individus au sein de l'organisation ont commencé à détourner des fonds vers Al-Qaïda après 1996; ce témoignage, en outre, invite à la circonspection à l'égard de la désignation d'Al-Haramain comme organisation terroriste par l'ONU. Le demandeur fait valoir que la preuve n'est pas suffisante pour permettre de conclure raisonnablement que la branche bosniaque d'Al-Haramain s'est livrée au terrorisme ou a approuvé des activités terroristes que certains de ses membres ont pu accomplir.

[52] Le défendeur soutient pour sa part que le critère des « motifs raisonnables » de croire est très peu exigeant et que, selon la jurisprudence, il exige plus qu'un simple soupçon sans aller toutefois jusqu'à la prépondérance de preuve. *Vimalenthirakumar c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 1181 (*Vimalenthirakumar*), et il affirme que la preuve soumise à la Commission satisfaisait à cette exigence.

[53] Le demandeur fait également valoir qu'il était un employé d'Al-Haramain, non un membre de l'organisation au sens de l'alinéa 34(1)f), et que son rôle n'avait aucun lien avec une

quelconque activité malveillante. Il ne poursuivait aucun but politique terroriste, il n'avait pas connaissance des gestes de soutien au terrorisme en cause et il n'y acquiesçait pas non plus. Il soutient que la connaissance des actes répréhensibles d'une organisation est un facteur important dans l'examen de la question de l'appartenance d'un employé à une organisation. Il invoque l'arrêt *Suresh*, dans lequel la Cour suprême du Canada a déclaré : « [n]ous croyons que le législateur n'avait pas l'intention d'inclure dans la catégorie de personnes suspectes décrite à l'art. 19 celles qui, en toute innocence, apportent une contribution à des organisations terroristes ou en deviennent membres ».

[54] Le défendeur lui oppose que la notion d'appartenance doit recevoir une interprétation large et libérale, et il fait valoir que l'interprétation libérale retenue par les tribunaux est assez large pour englober l'emploi que le demandeur a occupé dans l'organisation pendant deux ans.

[55] En outre, invoquant la décision *Al Yamani*, le défendeur soutient :

[TRADUCTION] Il importe aussi de signaler que l'interdiction de territoire prévue à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR s'applique sans égard au fait que l'étranger ou le résident permanent ait pu être membre de l'organisation à une autre période que celle où l'organisation s'est livrée au terrorisme.

[56] Et il ajoute que l'application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR n'est soumise à aucune exigence temporelle, ainsi que la Commission l'a signalé dans ses motifs.

[57] L'interprétation que la Commission a faite de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR se dégage de divers passages de ses motifs. La Commission a indiqué :

46. Deux facteurs doivent être établis pour conclure qu'une personne est visée à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. Il doit y avoir des motifs raisonnables de croire, comme il est nécessaire en l'espèce, que l'organisation s'est livrée au terrorisme, tel qu'il est énoncé à l'alinéa 34(1)c) de la LIPR. Deuxièmement, la preuve doit démontrer qu'il y a des motifs raisonnables de conclure que la personne est ou était membre de cette organisation.

[...]

62. Le tribunal ne souscrit pas à cet argument pour un certain nombre de raisons. Premièrement, il n'y a aucune exigence temporelle liée à une évaluation aux fins de l'alinéa 34(1)f). Une personne peut se joindre innocemment à une organisation qui se livre plus tard au terrorisme et tout de même être visée par cette disposition de la LIPR. Cette disposition n'établit aucune distinction quant au moment où les activités terroristes doivent avoir lieu; elle laisse plutôt la porte grande ouverte à cet égard. Ces activités peuvent avoir lieu à tout moment.

[...]

72. Il a été conclu que M. El Werfalli faisait partie du bureau d'Al-Haramin en Bosnie et qu'il y a des motifs raisonnables de croire que cette organisation s'est livrée au terrorisme. Ainsi, il est une personne visée à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR.

73. Le tribunal reconnaît qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve démontrant que M. El Werfalli s'est lui-même livré au terrorisme. Toutefois, l'alinéa 34(1)f) de la LIPR n'exige pas qu'une personne se livre réellement au terrorisme. Il exige seulement qu'une personne soit membre d'une organisation qui, à un certain moment, se livre au terrorisme ...

[Je souligne.]

[58] En s'exprimant ainsi, la Commission a formulé deux conclusions distinctes et indépendantes :

- a. le demandeur était membre de l'organisation,
- b. l'organisation s'est livrée à des activités terroristes.

[59] En séparant entièrement ces deux conclusions, la Commission ne s'est pas demandé s'il existait un lien entre l'appartenance du demandeur à l'organisation et l'implication de celle-ci dans des activités terroristes. Cela ressort clairement de son affirmation que « [c]ette disposition n'établit aucune distinction quant au moment où les activités terroristes doivent avoir lieu; elle laisse plutôt la porte grande ouverte à cet égard. Ces activités peuvent avoir lieu à tout moment ».

[60] Je suis d'avis que la Commission a erré en considérant que l'alinéa 34(1)f) supposait l'existence de deux conclusions distinctes et indépendantes. Il faut décider une seule chose en vertu de cette disposition, à savoir si l'intéressé est 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 considéré comme terroriste. Il s'agit d'une disposition unique exigeant la prise en compte de tous ses éléments d'une façon intégrée.

[61] La Commission devait trancher la question de savoir si l'alinéa 34(1)f) s'applique à quelqu'un qui, en raison de l'emploi qu'il y occupait, était membre d'une organisation qui, pendant qu'il y travaillait n'était pas liée à des activités terroristes, mais qui l'a été après que cette personne a cessé d'en être membre.

[62] L'interprétation que la Commission fait de l'alinéa 34(1)f) pose problème parce qu'elle associe rétroactivement des gens à des activités terroristes qui n'existaient pas encore au moment où ils faisaient partie de l'organisation, sans tenir compte de la légitimité et de l'honnêteté de l'appartenance à ce moment. La possibilité qu'une organisation à laquelle a appartenu un

étranger ou un résident permanent se livre dans le futur à des activités terroristes constitue, à cause de cette interprétation, une épée de Damoclès le menaçant indéfiniment.

[63] Il convient, à ce stade, de réexaminer le libellé du paragraphe 34(1) :

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) ou c).

[Je souligne.]

[64] Dans l'arrêt *Commission canadienne des droits de la personne*, la Cour suprême du Canada, après avoir conclu que la norme de contrôle applicable à l'interprétation qu'un tribunal administratif fait de sa loi constitutive est celle de la décision raisonnable, a exposé au paragraphe 33 :

Il nous faut interpréter le texte législatif et discerner l'intention du législateur à partir des termes employés, compte tenu du contexte global et du sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la Loi, son objet et l'intention du législateur ... (référence omise).

Texte

[65] S'agissant de l'alinéa 34(1)f), les mots « être membre » renvoient au temps où la personne est membre. Le verbe « être » à l'infinitif présent suivi de l'attribut « membre »,

marque un état durable. L'interprétation doit donc, à mon sens, s'entendre d'une période d'appartenance pendant laquelle il y avait des motifs raisonnables de croire que l'organisation s'était livrée, se livrait ou allait se livrer à des actes de terrorisme.

[66] La suite de l'alinéa 34(1)f) est : « 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 [...] [à l'alinéa] c) » (se livrer au terrorisme »). Faisons abstraction pour l'instant des mots « dont il y a des motifs raisonnables de croire »; cela laisse « qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte » terroriste.

[67] Un sens clair se dégage de l'utilisation du présent et du passé composé : l'acte terroriste répréhensible se produit avant ou pendant l'appartenance de l'intéressé à l'organisation. Dans les deux cas, on peut établir un lien entre l'intéressé et l'implication de l'organisation dans l'activité terroriste avant ou pendant la période où il en a été membre.

[68] Appartenir à une organisation suppose l'approbation de celle-ci, de ses buts et de son action. Lorsque l'intéressé est membre au moment où l'action terroriste a lieu, on peut considérer qu'il savait ou qu'il aurait dû savoir que l'organisation se livrait au terrorisme. Même si l'adhésion part d'une intention innocente, une approbation tacite de l'organisation demeure.

[69] Lorsque l'action terroriste est passée, celui qui adhère à l'organisation sait ou aurait dû savoir qu'elle s'est livrée au terrorisme. Si l'organisation n'a pas renoncé à l'action terroriste, elle est susceptible de recommencer à s'y livrer. Là encore, il y a un lien entre l'appartenance de

l'intéressé à l'organisation et l'activité terroriste de celle-ci, soit l'approbation de l'organisation et de son action terroriste passée qu'il manifeste en y adhérant.

[70] La difficulté réside dans les mots « sera l'auteur d'un acte » terroriste. Selon moi, l'interprétation de ces mots exige de procéder avec plus de nuance que pour les mots « est » ou « a été ».

[71] L'article 33 éclaire notre tâche interprétative. Il énonce : « [l]es faits [...] sont [...] appréciés sur la base de motifs raisonnables de croire qu'ils [...] peuvent survenir ». [Je souligne.] L'emploi de « peuvent survenir » exclut une appréciation après coup. L'article 33 envisage le fondement de l'appréciation de faits futurs pouvant survenir. Il suppose que, dans le contexte de l'alinéa 34(1)f), ce fondement existe au moment où l'intéressé est membre.

Contexte

[72] Dans *Poshteh*, la Cour d'appel fédérale a statué, aux paragraphes 27 et 28, que le contexte de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR est la sécurité publique et la sécurité nationale.

[73] Si quelqu'un adhère à une organisation qui ne se livre pas au terrorisme et ne s'y est pas livrée dans le passé, on ne peut rien conclure de défavorable au sujet de cette adhésion. Si l'organisation ou des personnes en faisant partie se livrent par la suite à des activités terroristes, aucun lien avec un membre ayant quitté l'organisation avant ne peut être établi sans autre

élément de preuve. Je suis d'avis que, dans ce dernier cas, il n'y a pas de lien entre l'intéressé et le terrorisme.

[74] En outre, l'alinéa 34(1)f) subordonne l'application de la disposition à une norme de preuve, les « motifs raisonnables de croire ». Cette norme exige plus qu'un soupçon sans aller jusqu'à la prépondérance de preuve. *Vimalenthirakumar*

[75] L'exigence de motifs raisonnables de croire qu'une organisation pourrait avoir dans le futur des activités terroristes vise à assurer la réalisation de l'objet du paragraphe 34(1) : le maintien de la sécurité nationale et de la sécurité publique.

[76] Si quelqu'un adhère à une organisation qui ne se livre pas et ne s'est pas livrée au terrorisme, on ne peut rien conclure de défavorable au sujet de cette adhésion. Lorsqu'un membre quitte une organisation et que celle-ci est par la suite associée au terrorisme, le lien entre cet ancien membre et le terrorisme relève tout au plus du soupçon et ne satisfait pas à la norme prescrite des « motifs raisonnables de croire ».

[77] À mon avis, le législateur, en adoptant la norme des « motifs raisonnables de croire », a exclu que le simple soupçon puisse servir de fondement à l'application de la disposition lorsqu'une organisation est impliquée dans des activités terroristes plus tard, une fois que l'intéressé a cessé d'en être membre.

[78] 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. Existait-il, pendant que l'intéressé était membre, des motifs raisonnables de croire qu'une organisation allait se livrer ultérieurement à des actes de terrorisme? Cette démarche permet d'établir un lien entre l'appartenance à une organisation et une activité terroriste future de celle-ci, et elle fait jouer les objectifs de sécurité nationale et de sécurité publique en cause. Élément important, elle n'inclut pas dans la catégorie visée à l'alinéa 34(1)f) des personnes innocentes de l'activité terroriste future de l'organisation.

Jurisprudence

[79] La Commission n'a pas procédé à l'interprétation de l'alinéa 34(1)f), puisqu'elle s'est fondée sur la jurisprudence l'ayant appliqué en contexte d'implication terroriste passée ou présente de l'organisation par rapport à la période où l'intéressé en était membre. Cette jurisprudence, toutefois, ne traitait pas de la situation du demandeur, à savoir l'appartenance à une organisation charitable qui, ni avant qu'il y adhère ni pendant qu'il en était membre, n'a été souillée par le terrorisme ou associée à lui, et qui n'a été liée à une activité terroriste qu'après son départ.

[80] La jurisprudence à laquelle s'est reportée la commission pour l'analyse de l'alinéa 34(1)f) comprenait les décisions suivantes :

- a. *Chaiu c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 2 CF 297,
- b. *Suresh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 1 RCS 3,

- c. *Jahazi c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 242,
- d. *Sinnaiah c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1576
- e. *Thanaratnam c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 349
- f. *Kozonguizi c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 308.

[81] Dans ces affaires, les activités répréhensibles de l'organisation, criminelles s'agissant de *Chaiu* et terroristes dans les autres cas, avaient lieu pendant que l'intéressé en était membre ou avaient eu lieu dans le passé. Autrement dit, l'intéressé avait adhéré à une organisation qui se livrait au terrorisme ou qui avait des antécédents terroristes. Aucune de ces affaires ne concernait quelqu'un qui était devenu membre d'une organisation sans antécédents terroristes qui s'était livrée au terrorisme après le départ de celui-ci.

[82] *Al Yamani* est la décision de principe relative à la dimension temporelle de l'engagement d'une organisation dans le terrorisme. Elle a été réexaminée dans *Gebreab c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CF 1213 (*Gebreab CF*), et confirmée dans *Gebreab c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CAF 274 (*Gebreab CAF*).

[83] Dans *Al Yamani*, l'intéressé avait adhéré en 1972 au Front populaire pour la libération de la Palestine (FPLP), lequel était impliqué dans des actes terroristes depuis sa création. L'activité terroriste avait continué, et des attentats avaient été signalés en 1974, 1984, 1985 et 1989. Le terrorisme s'est poursuivi après ces dates. La Commission avait conclu que M. Al Yamani en avait été membre de 1972 jusqu'à 1991/1992, et la Cour a jugé cette conclusion raisonnable. Il

était devenu membre en 1972, et il avait maintenu son appartenance à une organisation connue pour s'être livrée au terrorisme avant qu'il en soit membre, pendant qu'il l'était et après qu'il l'eut été. Compte tenu de la persistance de l'action terroriste du FPLP, je pense qu'il y aurait également des raisons de croire que l'organisation se livrerait aussi à des actes terroristes futurs.

[84] Dans *Gebreab CF*, l'organisation, le Parti révolutionnaire du peuple éthiopien (EPRP), s'était livrée au terrorisme et à la subversion au cours des années 1970. M. Gebreab y avait adhéré en 1986. Dans sa décision, la juge Snider a indiqué, après avoir examiné la décision *Al Yamani* :

22. La Cour a statué que, aux termes du paragraphe 34(1)f), la Commission devait évaluer deux questions distinctes :

1. la question de savoir s'il y a des motifs raisonnables de croire que l'organisation en cause est, a été ou sera l'auteur d'un acte de terrorisme ou d'un acte visant au renversement d'un gouvernement par la force;
2. la question de savoir si l'individu est membre d'une organisation (au paragraphe 10).

23. Selon cette analyse, « le facteur temps n'est pas à prendre en compte » dans la décision relative à une organisation ou dans celle relative à l'appartenance d'un individu à une organisation (*Al Yamani*, précité, aux paragraphes 11 et 12). La Commission n'a pas à examiner la question de savoir si l'organisation a mis fin à ses actes de terrorisme et elle n'a pas à vérifier s'il existe une « correspondance [...] entre la participation active comme membre de l'intéressé et la période pendant laquelle l'organisation se livrait à des actes terroristes ». (*Al Yamani*, précité, au para 12). Au surplus, pour l'application de l'alinéa 34(1)f), la question de savoir si une organisation se livre, s'est livrée ou se livrera à des actes de terrorisme est indépendante de l'appartenance de l'intéressé.

[85] La juge Snider a certifié la question suivante dans *Gebreab CF* :

L'interdiction de territoire peut-elle être prononcée à l'encontre d'un étranger, en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, lorsqu'il existe des éléments de preuve clairs et convaincants que l'organisation a renié les actes visant à renverser un gouvernement ou les actes de terrorisme visés aux alinéas 34(1)b) et c), et a cessé de se livrer à de tels actes, avant l'appartenance de l'étranger à l'organisation?

[86] Dans un bref arrêt, la Cour d'appel fédérale a souscrit à la conclusion de la juge Snider selon laquelle la décision de la Commission que « le EPRP a été une seule organisation politique existant [des années 1970] jusqu'à la période au cours de laquelle [l'appelant a] été membre, au cours des années 1980 et par la suite » était raisonnable, et elle a rejeté l'appel. La Cour d'appel a donné la réponse suivante à la question certifiée :

Ce n'est pas requis pour pouvoir conclure à l'interdiction de territoire conformément à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR que les dates de l'adhésion d'un individu dans l'organisation correspondent aux dates auxquelles cette organisation a commis des actes de terrorisme ou d'un renversement par la force.

[87] La Cour d'appel a également fait mention de son arrêt *Gebreab* au paragraphe 35 de *Harkat c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CAF 122 (*Harkat*), indiquant que « [l']alinéa 34(1)f) de la Loi n'exige pas la contemporanéité de l'appartenance à l'organisation et de la période durant laquelle des actes terroristes peuvent être attribués à ce groupe ».

[88] Puisque les faits en cause dans *Al Yamani* et *Gebreab* se rapportent à des situations où l'intéressé est membre d'une organisation qui s'est livrée au terrorisme dans le passé ou qui s'y

livre, ces décisions ont valeur de précédent pour les affaires concernant de telles situations. En tout respect, toutefois, je ne considère pas qu'elles ont statué sur la situation qui nous occupe.

Limite de l'application de l'alinéa 34(1)(f)

[89] Dans *Al Yamani*, la Cour a statué que l'appartenance à l'organisation n'était pas assujettie à des restrictions d'ordre temporel et que l'existence d'une correspondance entre la participation active de l'intéressé et la période d'activité terroriste de l'organisation n'était pas nécessaire. Elle a indiqué que le résultat pouvait paraître sévère, et ajouté : « la disposition ne semble pas laisser la porte ouverte à un changement de situation, tant en ce qui concerne l'organisation que l'intéressé ». Cependant, deux décisions subséquentes ont considéré qu'un « changement de situation » pouvait entraîner un résultat différent.

[90] Dans *Karakachian c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 948 (*Karakachian*), la Cour a souscrit à la conclusion formulée dans *Al Yamani*, selon laquelle le moment de l'appartenance n'avait pas à être pris en compte parce que l'alinéa 34(1)f vise clairement l'appartenance à une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle s'est livrée à des actes terroristes dans le passé, mais elle y a apporté cette réserve :

48 Ceci étant dit, il me semble qu'une nuance s'impose. On peut aisément concevoir que l'écoulement du temps ne soit pas pertinent lorsqu'une organisation a été inactive pendant un certain temps, mais n'a pas formellement renoncé à la violence. En revanche, la situation me semble tout autre lorsqu'une organisation violente s'est transformée en parti politique légitime et a explicitement renoncé à toute forme de violence. Il est difficile de croire que le législateur ait pu avoir l'intention de rendre inadmissible toute personne appartenant à un parti politique légitime du seul fait que ce parti ait

pu être considéré comme une organisation terroriste préalablement à ce que cette personne en devienne membre.

[Je souligne.]

[91] Dans *Chwah c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1036 (*Chwah*), la Cour a formulé une conclusion analogue :

24 La Cour estime que l'agent a commis une erreur en omettant de se livrer à une analyse du rôle de l'organisation précédant 1990 et celui postérieurement à 1990. En effet, nous sommes ici en présence d'une organisation qui a subi une transformation en 1990 après la guerre civile au moment où la milice chrétienne a été dissoute. La preuve au dossier démontre que le demandeur a joint les rangs des Forces libanaises en 1992 postérieurement à cette transformation, et donc postérieurement à la dissolution de la milice chrétienne. Rappelons également que la transformation de cette organisation s'est poursuivie et a pris la forme d'une représentation à titre de parti politique au Parlement libanais. Or, la décision de l'agent n'aborde pas cette question dans le cadre de son analyse.

[92] Dans ces deux cas, on a considéré que la renonciation au terrorisme avant l'adhésion de l'intéressé a transformé l'organisation et a effectivement rompu le lien qui aurait pu être établi entre cette adhésion et l'implication terroriste passée de l'organisation, parce que celle-ci n'est pas visée par l'alinéa 34(1)f).

[93] De la même façon, l'absence de toute activité terroriste antérieure par une organisation peut être considérée comme une situation différente faisant en sorte que l'alinéa 34(1)f) en s'applique pas.

Paragraphe 34(2)

[94] Le défendeur soutient que le moment où l'intéressé a été membre n'est pas pertinent pour déterminer s'il y a lieu de conclure à l'interdiction de territoire en application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, et qu'il intervient plutôt dans l'évaluation par le ministre de la demande visée au paragraphe 34(2). Il invoque une fois de plus la décision *Al Yamani*, citant notamment le passage suivant :

13. Le résultat peut sembler sévère. Une organisation peut modifier ses buts et ses méthodes, et l'intéressé peut décider de quitter l'organisation, de façon temporaire ou permanente. Or, la disposition ne semble pas laisser la porte ouverte à un changement de situation, tant en ce qui concerne l'organisation que l'intéressé. En insérant le paragraphe 34(2) de la LIPR, toutefois, le législateur a heureusement prévu le moyen de faire exception à une conclusion d'interdiction de territoire en application du paragraphe 34(1). Le paragraphe 34(2) prévoit en effet qu'un résident permanent ou un étranger peut présenter une demande en vue de convaincre le ministre que « sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national ». Le législateur fournit ainsi l'occasion aux personnes qui, par ailleurs, seraient interdites de territoire aux termes du paragraphe 34(1), de convaincre le ministre que leur présence au Canada ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national. Dans ce cadre, des facteurs tels que le moment de l'appartenance à l'organisation ou la caractérisation actuelle de celle-ci peuvent être pris en compte.

[Je souligne.]

[95] Dans *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c Agraira*, 2011 CAF 103 (*Agraira*), la Cour d'appel fédérale a elle aussi examiné la portée du paragraphe 34(2) de la LIPR, indiquant ce qui suit :

62. La question qui se pose à ce moment-ci est celle qui a été soulevée dans l'affaire *Soe*, précitée : l'importance qui est accordée à la sécurité nationale et à la sécurité publique signifie-t-elle que les individus qui commettent un des actes prévus au paragraphe 34(1) ne peuvent obtenir une dispense ministérielle du fait qu'ils ont commis l'acte même qui confère au ministre la compétence pour exercer son pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 34(2)? Un tel résultat rendrait le paragraphe 34(2) totalement inopérant, ce qui serait absurde.

63. On trouve une amorce de réponse à cette question dans l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [*Suresh*] [référence omise]. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada était appelée à examiner l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*, précitée, qui, comme nous l'avons vu, renfermait essentiellement les mêmes dispositions que celles que l'on trouve maintenant à l'article 34 en matière d'interdiction de territoire et de dispense ministérielle. M. Suresh soutenait que, compte tenu de sa vaste portée, l'article 19 pouvait s'appliquer à des personnes qui étaient devenues membres ou avaient appuyé de bonne foi des organisations qui, sans qu'elles le sachent, étaient des organisations terroristes, s'exposant ainsi à une expulsion vers des pays où elles risquaient de subir un traitement inhumain. La Cour suprême a statué sur cet argument en invoquant la disposition relative à la dispense ministérielle. Voici ce qu'elle déclare, au paragraphe 110 de l'arrêt *Suresh*, précité:

Nous croyons que le législateur n'avait pas l'intention d'inclure dans la catégorie de personnes suspectes décrite à l'art. 19 celles qui, en toute innocence, apportent une contribution à des organisations terroristes ou en deviennent membres. Cette interprétation trouve appui dans la disposition édictée à la fin de l'art. 19, qui exclut des catégories décrites à l'art. 19 les personnes qui « convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national ». L'article 19 doit donc être considéré comme ayant pour effet de permettre à un réfugié de prouver que le fait qu'il continue de résider au Canada ne sera pas préjudiciable au Canada, malgré la preuve qu'il est associé à une organisation terroriste ou qu'il en est membre. Un réfugié peut ainsi établir que l'association avec le groupe terroriste qu'on lui reproche avait un caractère innocent. En pareil cas, la ministre exercerait son pouvoir discrétionnaire en conformité avec la Constitution en concluant que le réfugié n'appartient pas à la catégorie —

visée à l'art. 19 — de personnes susceptibles d'expulsion pour des raisons de sécurité nationale.

64. Suivant l'interprétation que j'en fais, la Cour suprême a conclu dans cet arrêt que la disposition d'exception de l'article 19 de la Loi sur l'immigration s'appliquerait pour protéger les personnes qui, de bonne foi, seraient devenues membres d'organisations ou les auraient appuyées tout en ignorant qu'il s'agissait d'organisations terroristes. Il peut exister d'autres situations dans lesquelles des personnes qui tomberaient par ailleurs sous le coup du paragraphe 34(1) de la LIPR pourraient justifier leur conduite de manière à se soustraire aux conséquences d'une interdiction de territoire. Ainsi, celles qui réussiraient à convaincre le ministre qu'elles avaient été contraintes de participer à une organisation terroriste pourraient bénéficier d'une dispense ministérielle.

[Je souligne.]

[96] Par conséquent, le paragraphe 34(2) investit le ministre du pouvoir discrétionnaire de décider qu'une personne peut être admise au Canada en dépit de son appartenance à une organisation associée au terrorisme lorsqu'il est convaincu que la présence de cette personne au Canada ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national. Le ministre est chargé d'évaluer les circonstances entourant cette appartenance par rapport à la sécurité nationale et à la sécurité publique.

[97] Dans *Suresh*, la Cour suprême a conclu que le paragraphe 34(2) pouvait s'appliquer aux membres dont la participation à une organisation terroriste était innocente. Dans *Harkat*, la Cour d'appel fédérale a jugé que cette disposition pourrait également s'appliquer à ceux qui ont été forcés de devenir membres d'une organisation terroriste. Dans les deux affaires, il y avait adhésion et activité terroriste passée ou présente. Comme on l'a vu, l'adhésion innocente ou forcée soulève des questions relativement à l'approbation de l'organisation ou la participation à

son activité et constitue donc une circonstance donnant ouverture à l'exercice du pouvoir discrétionnaire ministériel en vertu du paragraphe 34(2). Le ministre peut décider si l'appartenance était telle qu'elle ne met pas en cause la sécurité nationale ou la sécurité publique et soustraire l'intéressé à une conclusion d'interdiction de territoire.

[98] Toutefois, dans *Karakachian*, la Cour n'a pas jugé que le législateur voulait que la disposition prévoyant le recours devant le ministre s'applique lorsque l'intéressé n'avait pas été membre d'une organisation terroriste. Le juge de Montigny a exposé ce qui suit :

49 Il est vrai que le paragraphe 34(2) de la Loi permet d'atténuer la rigueur des exclusions fondées sur l'un des alinéas du paragraphe 34(1) en prévoyant qu'un résident permanent ou un étranger peut présenter une demande en vue de convaincre le ministre que « sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national ». Or, je ne suis pas convaincu que le paragraphe 34(2) a été adopté pour répondre au type de situation dans laquelle se trouve M. Karakachian. Il me semble plutôt que le présent dossier soulève essentiellement la question préalable de savoir si M. Karakachian peut être considéré appartenir à un groupe terroriste.

[Je souligne.]

[99] Le paragraphe 34(2) suppose un exercice discrétionnaire de mise en balance par le ministre, qui doit peser, pour rendre sa décision, les circonstances entourant l'appartenance de l'intéressé à une organisation terroriste par rapport aux considérations de sécurité nationale et de sécurité publique.

[100] S'agissant du demandeur, il n'y a rien de répréhensible dans son appartenance à l'organisation. Il n'a rien fait de mal. Il n'existe aucun motif raisonnable de croire à un danger ou

une menace découlant de son appartenance à une organisation qui n'avait pas de lien avec le terrorisme. Le seul rôle que jouerait le ministre s'il y avait une demande fondée sur le paragraphe 34(2) serait de déterminer s'il y a lieu de déroger à la portée excessive de l'alinéa 34(1)f). Il ne peut en être ainsi. Un pouvoir discrétionnaire ministériel ne peut prévaloir sur un texte législatif.

[101] À mon avis, le paragraphe 34(2) n'a pas pour but de s'appliquer à la situation du demandeur. Ce qui est en cause est plutôt l'interprétation de l'alinéa 34(1)f) dont il a été question dans les paragraphes antérieurs.

La Charte

[102] Le demandeur soutient que l'alinéa 34(1)f) viole l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, parce qu'il porte atteinte à au droit à la liberté et à la sécurité sans respecter les principes de justice fondamentale.

[103] Plus particulièrement, le demandeur fait valoir que, depuis l'arrêt de la Cour suprême du Canada sur le *Renvoi sur la Motor Vehicle Act*, [1985] 2 RCS 486, les tribunaux doivent apprécier le contenu de la loi en fonction des principes de justice fondamentale évoqués à l'article 7 de la *Charte* afin de veiller à ce que ceux qui sont moralement innocents ne soient pas punis.

[104] Vu ma conclusion que le demandeur n'est pas visé à l'alinéa 34(1)f), l'examen des moyens du demandeur fondés sur la *Charte* n'est pas nécessaire.

Conclusion

[105] Je conclus que la Commission a commis une erreur en considérant que l'alinéa 34(1)f) ne nécessitait pas de rapport temporel entre l'appartenance de l'intéressé à une organisation et l'activité terroriste à laquelle celle-ci a été associée après le départ de ce dernier. J'estime que l'application de cette disposition à des événements futurs en vertu des mots « sera l'auteur » exige une interprétation plus nuancée. La Commission a erré en n'examinant pas s'il y avait un lien entre le demandeur, au moment où il était membre de l'organisation, et la participation de l'organisation à des activités terroristes postérieurement au départ de celui-ci. Je conclus en outre que, compte tenu du texte, du contexte et de l'objet de l'alinéa 34(1)f), l'interprétation que la Commission en a appliquée aux faits de l'espèce est déraisonnable.

[106] La demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision de la Commission est annulée.

[107] L'affaire est renvoyée à la Commission pour réexamen par un tribunal différent en fonction des conclusions de fait tirées par la Commission et conformément aux présents motifs.

Dépens

[108] Il appert des faits qu'on ne peut imputer au demandeur d'association avec le terrorisme au sens de l'alinéa 34(1)f). L'enquête devant la Commission lui a causé beaucoup d'angoisse et occasionné beaucoup de frais. Cette situation met en cause la question des dépens.

[109] Je considère que la Commission a analysé les faits de façon exhaustive et raisonnable. Bien que la jurisprudence ne constituât pas un guide clair pour la Commission dans les circonstances particulières en cause, cette dernière s'est tout de même appuyée sur la jurisprudence existante.

[110] Par conséquent, il n'y a pas lieu, en l'instance, d'adjuger des dépens.

Question certifiée

[111] Puisque ma décision repose sur une question que les parties n'ont pas abordée directement, j'estime qu'elles devraient avoir la possibilité de soumettre un projet de question de portée générale pour certification. Le défendeur disposera à cet égard d'un délai de 14 jours à compter de la date de la présente décision, le demandeur, d'un délai supplémentaire de sept jours pour répondre et, si le défendeur désire répliquer, il aura lui aussi un délai supplémentaire de sept jours.

[112] Le demandeur a soumis une question relative à son argument fondé sur la *Charte*.

Comme je n'ai pas examiné cette question, le demandeur a toujours la possibilité d'avancer cet argument.

JUGEMENT

LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision de la Commission est annulée.

2. L'affaire est renvoyée à la Commission pour réexamen par un tribunal différent conformément aux conclusions de fait tirées par la Commission et aux présents motifs.

3. Aucuns dépens ne sont adjugés.

4. Le défendeur disposera d'un délai de 14 jours à compter de la date de la présente décision pour soumettre une question de portée générale pour certification, le demandeur, d'un délai supplémentaire de sept jours pour répondre et, si le défendeur désire répliquer, il aura lui aussi un délai supplémentaire de sept jours.

« Leonard S. Mandamin »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-334-11

INTITULÉ : MOUSBAH WANIS EL WERFALLI c MINISTRE
DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA
PROTECTION CIVILE

LIEU DE L'AUDITION : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDITION : Le 24 août 2011

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE MANDAMIN

DATE DES MOTIFS : Le 6 juin 2013

COMPARUTIONS :

Lorne Waldman POUR LE DEMANDEUR
Jacqueline Swaisland

Ian Hicks POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Waldman & Associates POUR LE DEMANDEUR
Toronto (Ontario)

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)