

Date : 20080605

Dossier : IMM-2399-07

Référence : 2008 CF 701

Edmonton (Alberta), le 5 juin 2008

En présence de madame la juge Tremblay-Lamer

ENTRE :

**MOHAMMAD K. DAUD
aussi connu à Immigration sous le nom de
MOHAMMAD KHALID DAUD**

demandeur

et

**LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION**

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire, présentée en application de l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la Loi), d'une décision datée du 28 mai 2007 par laquelle un agent d'immigration (l'agent) a jugé que le demandeur était interdit de territoire du fait qu'il était membre d'une organisation terroriste aux termes de l'alinéa 34(1)f) de la Loi.

[2] Le demandeur est un citoyen du Pakistan qui a quitté son pays en avril 1996, qui a présenté une demande d'asile au Canada le 15 mai 1996 et qui a obtenu le statut de réfugié le 23 juillet 1997.

[3] Le demandeur a admis son appartenance au Muttahida Qaumi Movement - Altaf (le MQM-A) et a décrit ses activités en tant que membre de ce groupe au cours d'une entrevue tenue le 12 mai 1998 par le Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS). Dans son Formulaire de renseignements personnels, le demandeur a révélé son appartenance et ses activités politiques au Pakistan depuis 1985.

[4] Dans sa décision, l'agent a indiqué qu'il y avait des motifs raisonnables de croire, selon la preuve documentaire objective, que le MQM-A avait été impliqué dans des actes terroristes. En conséquence, le demandeur a été jugé interdit de territoire.

NORME DE CONTRÔLE

[5] Pour déterminer si la norme de contrôle applicable dans une affaire donnée est celle de la décision raisonnable ou celle de la décision correcte, la Cour suprême du Canada a indiqué dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 62, qu'avant de procéder à une nouvelle analyse sur la norme de contrôle applicable, les cours devraient premièrement « vérifier[r] si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier ». Il a été décidé que la norme de contrôle applicable pour déterminer s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une organisation est, a été ou sera l'auteur d'un acte terroriste aux termes de l'alinéa 34(1)f) est celle de la décision raisonnable (*Jalil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 568, [2007] A.C.F. n° 763 (QL), au paragraphe 15; *Jalil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 246, [2006] A.C.F. n° 320 (QL), aux paragraphes 19 et 20; *Kanendra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 923, [2005] A.C.F. n° 1156 (QL), au paragraphe 12).

[6] Ainsi, la norme de contrôle applicable en l'espèce demeure celle de la décision raisonnable. L'analyse de la décision de l'agent tiendra donc « à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, [ainsi qu'à] l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit ». (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47).

ANALYSE

[7] L'essentiel en l'espèce est de déterminer si l'agent a commis une erreur susceptible de contrôle lorsqu'il a conclu que le demandeur était interdit de territoire pour raison de sécurité du fait qu'il était membre d'une organisation terroriste aux termes de l'alinéa 34(1)f) de la Loi.

[8] Il convient de noter au départ que le demandeur a obtenu le droit d'asile et qu'on a donc jugé qu'il risquait d'être persécuté s'il devait être retourné au Pakistan. Par conséquent, toute conclusion subséquente d'interdiction de territoire devrait être examinée avec prudence, et justifiée de la manière la plus précise possible. Je trouve particulièrement instructifs les propos de ma collègue la juge Carolyn Layden-Stevenson dans *Alemu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 997, [2004] A.C.F. n° 1210 (QL), au paragraphe 41 :

Une conclusion d'exclusion est très importante pour un demandeur. Il faut faire preuve de circonspection afin d'être tout à fait certain que ces conclusions sont tirées comme il se doit. Le tribunal ne substituera pas son opinion à celle du décideur si l'analyse et le fondement de la décision sont raisonnables. Il n'en est pas ainsi en l'espèce. Une conclusion d'exclusion doit être fondée sur des motifs qui permettent de connaître la nature du groupe et de conclure à la participation du demandeur au groupe. S'il n'y a ni motif, ni fondement, le résultat est bien loin d'être raisonnable.

[9] Étant donné que le demandeur a admis être membre de l'organisation du MQM-A, la Cour doit examiner le fondement de la décision de l'agent selon laquelle le MQM-A est « 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*) » (alinéa 34(1*f*) de la Loi).

[10] L'article 33 de la Loi indique que les faits ou les omissions emportant interdiction de territoire, mentionnés à l'article 34, sont, sauf disposition contraire, appréciés sur la base de « motifs raisonnables de croire » qu'ils sont survenus, surviennent ou peuvent survenir. La norme commande que les « motifs raisonnables de croire » soient plus qu'un simple soupçon. Ils impliquent un degré de probabilité fondé sur une preuve crédible, bien qu'il s'agisse d'une norme inférieure à celle de la prépondérance des probabilités (*Thanaratnam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 122, [2005] A.C.F. n° 587, (QL), au paragraphe 22).

[11] Subséquemment, dans *Jalil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 568, [2007] A.C.F. n° 763 (QL), au paragraphe 18, le juge suppléant Max Teitelbaum a conclu qu'il faut, « pour établir s'il y a des motifs raisonnables de croire que l'organisation se livre à des actes de terrorisme, procéder à une analyse en deux étapes ». Premièrement, il faut déterminer s'il y a des motifs raisonnables de croire que l'organisation en question a commis les actes de violence qui lui sont attribués. Deuxièmement, il faut déterminer si ces actes constituent des actes de terrorisme. L'agent doit fournir la définition du terme terrorisme sur laquelle il s'appuie et expliquer comment les actes reprochés satisfont à cette définition (*Jalil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 246, [2006] A.C.F. n° 320 (QL), au paragraphe 32).

[12] Le demandeur conteste les conclusions que l'agent a tirées aux deux étapes décrites précédemment et conteste également la décision de l'agent au motif qu'il n'a pas examiné si le MQM-A, en tant qu'organisation, a été l'auteur d'actes de terrorisme.

[13] En ce qui concerne la première étape, l'agent a examiné la preuve documentaire en indiquant que le MQM-A avait commis des actes de violence contre la population civile, notamment des journalistes et d'autres groupes politiques, pendant la période où le demandeur était membre. Cette documentation révélait que l'organisation avait été accusée d'avoir été impliquée dans des meurtres, des actes de torture et des actes généralisés de violence dans l'exercice de ses activités politiques.

[14] En ce qui a trait à la question connexe de savoir si le MQM-A, en tant qu'organisation, a été l'auteur d'actes de terrorisme, le demandeur soutient que cette violence ne faisait pas partie des objectifs du MQM-A. Bien que la loi n'exige pas d'établir qu'une organisation « a sanctionné ou approuvé » les actes terroristes, l'agent doit dans son appréciation sous le régime de l'alinéa 34(1)f) de la Loi, déterminer s'il existe assez d'éléments de preuve établissant que l'organisation sanctionne effectivement ces actes. (*Jalil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 568, [2007] A.C.F. n° 763 (QL), au paragraphe 38).

[15] Le demandeur soutient que l'agent ne pouvait pas conclure que le MQM-A avait été l'auteur d'actes de violence puisque cela ne faisait pas partie des objectifs de l'organisation. Je ne suis pas d'accord avec lui. Cette décision est de nature factuelle et est fondée sur la preuve documentaire qui nous informe non seulement sur les déclarations des membres dirigeants ou de membres de

l'organisation mais aussi sur leurs actions. L'analyse en soi se prête mal à une simple comptabilité des membres qui appuient ouvertement les actes de violence; cependant il devient difficile, à ce stade, compte tenu de l'importance et de la fréquence des tactiques de violence employées par l'organisation en question, de considérer les auteurs de ces actes comme de simples membres dévoyés agissant contrairement à la volonté du groupe.

[16] L'agent a examiné la preuve documentaire tirée de sources telles qu'Amnistie internationale, le Home Office du Royaume-Uni et le Département de Justice des É.-U., qui l'ont amené à conclure que des infractions de meurtre et de torture sont « continuellement et régulièrement » perpétrées par l'organisation du MQM-A. En outre, l'agent a fait mention d'un rapport d'Amnistie internationale intitulé « Pakistan : Human rights crisis in Karachi » (février 1996) dans lequel il était indiqué que, [TRADUCTION] « malgré les protestations du dirigeant du MQM, Altaf Hussain, selon lesquelles le MQM ne prône pas la violence, une preuve abondante établit – et tous les observateurs à Karachi le disent - que certains membres du parti MQM recourent à la violence pour servir leurs objectifs politiques ». Compte tenu de la preuve dont disposait l'agent, je ne puis conclure que sa décision, selon laquelle le MQM-A avait commis des actes de violence, notamment des meurtres et des actes de torture, était déraisonnable.

[17] En ce qui concerne la deuxième étape, la jurisprudence révèle que l'agent chargé de l'évaluation doit fournir la définition précise du terme terrorisme qu'il utilise et expliquer comment les actes mentionnés précédemment satisfont à cette définition (*Jalil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 246, [2006] A.C.F. n° 320 (QL), au paragraphe 32; *Ali c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1174, [2004] A.C.F. n° 1416

(QL), aux paragraphes 63 et 64. L'agent a utilisé l'article 83.01 du *Code criminel canadien*, ainsi que la liste des traités annexée à la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* adoptée par les Nations Unies, à titre de directives fondamentales aux fins de son analyse. De plus, il a repris la définition du terme terrorisme établie par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, [2002] A.C.S. n° 3 (QL), au paragraphe 98, qui précise que le terme terrorisme « 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 ».

[18] Je signale que, dans *Naeem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 123, [2007] A.C.F. n°173 (QL), au paragraphe 46, la juge Dawson a bien souligné la nécessité de qualifier, de manière appropriée et explicite, les actes en question d'actes de terrorisme : « L'enlèvement, l'agression et l'assassinat sont sans aucun doute des actes criminels, mais ne sont pas nécessairement des actes terroristes. Il incombait à l'agente d'expliquer pourquoi, selon elle, il s'agissait d'actes terroristes. » En l'espèce, l'agent a suivi cette directive jurisprudentielle et affirmé que les activités du MQM-A, notamment les actes de torture et l'exécution d'opposants politiques et de journalistes, avaient été exercées en vue de la poursuite des objectifs politiques de l'organisation.

[19] Selon le demandeur, l'agent a mal interprété la preuve qui révélait la commission d'actes de violence politiques généralisés au Pakistan par tous les partis politiques. Cependant, à mon avis,

l'existence d'une violence généralisée n'empêche pas de conclure qu'une organisation est l'auteur d'actes de terrorisme. L'existence d'une violence généralisée fait partie du contexte à partir duquel l'agent effectue son analyse, mais n'est pas déterminante quant à la décision définitive. En fait, les pays sont victimes d'actes terroristes dans toutes sortes de situations, tant dans des périodes de paix relative que dans des périodes de dissensions et de conflits d'envergure.

[20] Le demandeur soutient également que l'agent a mal interprété la preuve recueillie par Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et le SCRS. Plus précisément, il cite un rapport daté du 1^{er} février 1999, rédigé par le SCRS, qui indiquait que le demandeur avait été [TRADUCTION] « coopératif et ouvert » et une note de sécurité datée du 26 juillet 2001, qui précisait que [TRADUCTION] « ses activités précédentes [au demandeur], d'abord au sein de l'APMSO [l'Organisation de tous les étudiants mohajirs du Pakistan] et ensuite au sein du MQM au Pakistan, montrent qu'il est très voué à la cause des mohajirs, cependant, rien n'indique qu'il s'est personnellement livré à des activités de terrorisme ou de violence ». Premièrement, je souligne que l'attitude de coopération et d'ouverture dont a fait preuve le demandeur, bien qu'elle soit louable, n'est pas pertinente dans la présente affaire dont est saisie la Cour. Deuxièmement, comme l'a expliqué mon collègue le juge Pierre Blais dans *Omer c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 478, [2007] A.C.F. n° 642 (QL), au paragraphe 11 « [...] la question de la complicité n'entre pas en ligne de compte lorsqu'il s'agit de prendre une décision en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la Loi, qui vise strictement à savoir si l'intéressé était membre de l'organisation. »

[21] Par conséquent, je ne puis conclure que l'analyse de l'agent se rapportant à la deuxième étape était déraisonnable. Au contraire, la décision appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit ». (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47).

[22] Pour les motifs qui précèdent, la présente demande de contrôle judiciaire doit être rejetée.

JUGEMENT

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

« Danièle Tremblay-Lamer »

Juge

Traduction certifiée conforme

Caroline Tardif, LL.B., B.A. Trad.

ANNEXE***Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, 2001, ch. 27.***

[...]

Compétence générale du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

4. (1) Sauf disposition contraire du présent article, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration est chargé de l'application de la présente loi.

Ministre désigné

(1.1) Le gouverneur en conseil peut, par décret, désigner tout ministre fédéral qu'il charge des questions relatives à l'avocat spécial dans le cadre de la présente loi; à défaut de désignation, le ministre de la Justice en est chargé.

Compétence du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile

(2) Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile est chargé de l'application de la présente loi relativement :

a) au contrôle des personnes aux points d'entrée;

b) aux mesures d'exécution de la présente loi, notamment en matière d'arrestation, de détention et de renvoi;

c) à l'établissement des orientations en matière d'exécution de la présente loi et d'interdiction de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou pour activités de criminalité organisée;

d) à la prise des décisions au titre des paragraphes 34(2), 35(2) ou 37(2).

Immigration and Refugee Protection Act, 2001, c. 27.

[...]

Minister of Citizenship and Immigration

4. (1) Except as otherwise provided in this section, the Minister of Citizenship and Immigration is responsible for the administration of this Act.

Designated Minister

(1.1) The Governor in Council may, by order, designate a minister of the Crown as the Minister responsible for all matters under this Act relating to special advocates. If none is designated, the Minister of Justice is responsible for those matters.

Minister of Public Safety and Emergency Preparedness

(2) The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness is responsible for the administration of this Act as it relates to

(a) examinations at ports of entry;

(b) the enforcement of this Act, including arrest, detention and removal;

(c) the establishment of policies respecting the enforcement of this Act and inadmissibility on grounds of security, organized criminality or violating human or international rights; or

(d) determinations under any of subsections 34(2), 35(2) and 37(2).

Specification

Précisions du gouverneur en conseil

(3) Sous réserve des paragraphes (1) à (2), le gouverneur en conseil peut, par décret :

a) préciser lequel des ministres mentionnés à ces paragraphes est visé par telle des dispositions de la présente loi;

b) préciser que plusieurs de ces ministres sont visés par telle de ces dispositions, chacun dans les circonstances qu'il prévoit.

Publication

(4) Tout décret pris pour l'application du paragraphe (3) est publié dans la partie II de la Gazette du Canada.
2001, ch. 27, art. 4; 2005, ch. 38, art. 118; 2008, ch. 3, art. 1.
[...]

Désignation des agents

6. (1) Le ministre désigne, individuellement ou par catégorie, les personnes qu'il charge, à titre d'agent, de l'application de tout ou partie des dispositions de la présente loi et précise les attributions attachées à leurs fonctions.

Délégation

(2) Le ministre peut déléguer, par écrit, les attributions qui lui sont conférées par la présente loi et il n'est pas nécessaire de prouver l'authenticité de la délégation.

Restriction

(3) Ne peuvent toutefois être déléguées les attributions conférées par le paragraphe 77(1) et la prise de décision au titre des dispositions suivantes : 34(2), 35(2) et 37(2)a).
[...]

(3) Subject to subsections (1) to (2), the Governor in Council may, by order,

(a) specify which Minister referred to in any of subsections (1) to (2) is the Minister for the purposes of any provision of this Act; and

(b) specify that more than one Minister may be the Minister for the purposes of any provision of this Act and specify the circumstances under which each Minister is the Minister.

Publication

(4) Any order made under subsection (3) must be published in Part II of the Canada Gazette.
2001, c. 27, s. 4; 2005, c. 38, s. 118; 2008, c. 3, s. 1.
[...]

Designation of officers

6. (1) The Minister may designate any persons or class of persons as officers to carry out any purpose of any provision of this Act, and shall specify the powers and duties of the officers so designated.

Delegation of powers

(2) Anything that may be done by the Minister under this Act may be done by a person that the Minister authorizes in writing, without proof of the authenticity of the authorization.

Exception

(3) Notwithstanding subsection (2), the Minister may not delegate the power conferred by subsection 77(1) or the ability to make determinations under subsection 34(2) or 35(2) or paragraph 37(2)(a).
[...]

Sécurité

34. (1) Emportent interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants :

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;

b) être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force;

c) se livrer au terrorisme;

d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

e) être l'auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité 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)*.

Exception

(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.

Security

34. (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for

(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;

(b) engaging in or instigating the subversion by force of any government;

(c) engaging in terrorism;

(d) being a danger to the security of Canada;

(e) engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of 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).

Exception

(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.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-2399-07

INTITULÉ : MOHAMMAD K. DAUD aussi connu à
Immigration sous le nom de
MOHAMMAD KHALID DAUD
c.
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : EDMONTON (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 2 JUIN 2008

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** DANIÈLE TREMBLAY-LAMER

**DATE DES MOTIFS ET
DU JUGEMENT :** LE 5 JUIN 2008

COMPARUTIONS :

Birjinder P. S. Mangat POUR LE DEMANDEUR

Camille Audain POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Mangat Law Office POUR LE DEMANDEUR
Calgary (Alberta)

John H. Sims, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Edmonton (Alberta)