

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20160210

Dossier : IMM-2722-15

Référence : 2016 CF 30

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Toronto (Ontario), le 10 février 2016

En présence de monsieur le juge Fothergill

ENTRE :

FAISAL ABDULHALEEM ALI AL-ANI

demandeur

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire formée par M. Faisal Abdulhaleem Ali Al-Ani sous le régime du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la LIPR), contre la décision par laquelle la Section de l'Immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié

(la Commission) l'a déclaré interdit de territoire au Canada en application de l'alinéa 35(1)b) de la LIPR au motif qu'il avait occupé « un poste de rang supérieur – au sens du règlement – » au sein du gouvernement de Saddam Hussein en Iraq. Ce régime a été désigné par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) comme s'étant livré à des violations graves des droits de la personne et à d'autres crimes internationaux.

[2] M. Al-Ani soutient que, malgré son grade de général de brigade, il n'entre pas dans la catégorie des « responsables des forces armées » au sens de l'alinéa 16e) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement), parce qu'il n'a pas influencé « sensiblement l'exercice du pouvoir par [son] gouvernement ». Cependant, il ressort à l'évidence de la jurisprudence de notre Cour que, lorsqu'il est établi que l'intéressé a occupé un poste de rang supérieur – au sens du règlement – au sein d'un régime désigné, il n'est pas nécessaire d'examiner sa capacité à influencer l'exercice du pouvoir par ce gouvernement. M. Al-Ani ne m'a pas convaincu que cette jurisprudence soit erronée en droit; en conséquence, sa demande de contrôle judiciaire doit être rejetée.

II. Contexte

[3] M. Al-Ani est citoyen iraquien. Âgé de 82 ans, il a servi dans les forces armées irakiennes de 1954 à 1978. Il a commencé sa carrière militaire comme sous-lieutenant en 1954, pour être promu lieutenant quelques années plus tard. Il est devenu capitaine en 1962, puis major, puis lieutenant-colonel, chargé du commandement du troisième bataillon de l'infanterie iraquienne et, à ce titre, responsable de l'entraînement du bataillon et de la garde de ses armements. En 1974, il a été promu colonel alors qu'il occupait un poste d'instructeur dans une

académie militaire et une école d'état-major. De 1976 à 1978, il a rempli les fonctions de chef de l'administration des forces aériennes à l'Inspection générale. En 1978, l'année de son départ à la retraite, il s'est vu conférer le grade de général de brigade. On l'a invité au cours de sa carrière à adhérer au parti de Saddam Hussein, le Baas, mais il a refusé. Quand le pouvoir a décidé de purger les forces armées de leurs membres non baassistes, M. Al-Ani a été forcé de prendre sa retraite ou temporairement libéré.

[4] Pendant que M. Al-Ani servait encore dans les forces armées iraqiennes, le gouvernement iraquien a été désigné, dans l'*Annexe 4 : Régimes désignés en vertu de l'alinéa 35(1)b) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, comme un gouvernement qui, de l'avis du ministre, s'était livré à des violations graves des droits de la personne et à d'autres crimes internationaux.

[5] M. Al-Ani a quitté l'Iraq en 2006 parce qu'il craignait d'être persécuté en tant que musulman sunnite ayant été lié à la dictature militaire de Saddam Hussein. Il est arrivé au Canada en octobre 2013 et y a demandé l'asile en février 2014. La décision sur sa demande d'asile a été mise en suspens en attendant l'issue de l'enquête devant établir s'il était interdit de territoire.

III. La décision de la Commission

[6] Dans une décision en date du 26 mai 2015, la Commission a déclaré M. Al-Ani interdit de territoire au Canada au motif qu'il avait occupé un poste de rang supérieur – au sens du règlement – dans le gouvernement de Saddam Hussein. Selon l'alinéa 35(1)b) de la LIPR,

emporte interdiction de territoire au Canada le fait pour un étranger d'avoir occupé un poste de rang supérieur – au sens du règlement – au sein d'un gouvernement qui, de l'avis du ministre, s'est livré au terrorisme, à des violations graves ou répétées des droits de la personne, ou a commis un génocide, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des paragraphes 6(3) à (5) de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, LC 2000, c 24.

[7] La Commission a appliqué l'article 16 du Règlement, aux termes duquel « occupent un poste de rang supérieur au sein d'une administration les personnes qui, du fait de leurs actuelles ou anciennes fonctions, sont ou étaient en mesure d'influencer sensiblement l'exercice du pouvoir par leur gouvernement ou en tirent ou auraient pu en tirer certains avantages ». La Commission s'est aussi fondée sur le paragraphe 8.2 du chapitre ENF 18 du Guide de Citoyenneté et Immigration Canada, intitulé *Crimes de guerre et crimes contre l'humanité* (le Guide ENF 18), qui explique qu'un poste est dit « de rang supérieur » s'il se situe dans la « moitié supérieure » de l'organisation.

[8] La Commission a reconnu que M. Al-Ani n'était pas en mesure d'influencer sensiblement l'exercice du pouvoir par le gouvernement de Saddam Hussein pendant qu'il servait dans les forces armées de ce régime. La Commission a néanmoins conclu qu'il occupait un poste de rang supérieur au sens du Règlement, au motif que son poste de général de brigade se situait dans la « moitié supérieure » de la hiérarchie militaire iraquienne. Se fondant sur des décisions de notre Cour, à savoir *Younis c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1157 [*Younis*], *Habeeb c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 253, et *Ismail c Canada*

(*Citoyenneté et Immigration*), 2006 CF 987 [*Ismail*], la Commission a conclu que l'incapacité de M. Al-Ani à influencer sensiblement l'exercice du pouvoir par son gouvernement était sans conséquence dans le but d'établir s'il occupait un « poste de rang supérieur » pour l'application de l'article 16 du Règlement. La Commission l'a par conséquent déclaré interdit de territoire au Canada au titre de l'alinéa 35(1)*b* de la LIPR.

IV. Les questions en litige

[9] La présente demande de contrôle judiciaire soulève les questions suivantes :

A. Quelle est la norme de contrôle applicable?

B. La décision de la Commission déclarant M. Al-Ani interdit de territoire au Canada en application de l'alinéa 35(1)*b* de la LIPR au motif qu'il a occupé un poste de rang supérieur au sein d'un régime désigné était-elle raisonnable?

V. Analyse

A. *Quelle est la norme de contrôle applicable?*

[10] Selon M. Al-Ani, notre Cour devrait contrôler suivant la norme de la décision correcte l'interprétation donnée par la Commission de l'expression « responsables des forces armées » contenue dans l'alinéa 16*e*) du Règlement, au motif qu'il s'agit d'une question d'interprétation législative. Subsidiairement, il fait valoir que l'éventail des issues possibles acceptables devrait être considéré comme restreint. Le ministre soutient quant à lui que la conclusion d'interdiction

de territoire tirée par la Commission doit être contrôlée selon la norme de la décision raisonnable.

[11] La question de savoir si M. Al-Ani a occupé un poste de rang supérieur au sein d'un gouvernement désigné, pour l'application de l'alinéa 35(1)b) de la LIPR et de l'article 16 du Règlement, s'inscrit exactement dans le champ d'expertise de la Commission et met en jeu des questions mixtes de fait et de droit, lesquelles relèvent de la norme de la décision raisonnable; voir *Tareen c Canada (Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2015 CF 1260, au paragraphe 15 [Tareen], où l'on cite *Kojic c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 816. En outre, la norme de la décision raisonnable est présumée applicable dans le cas où le tribunal administratif interprète sa loi constitutive; voir *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, au paragraphe 34. Toutefois, je conviens avec M. Al-Ani que, comme le raisonnement de la Commission mettait en jeu l'interprétation de dispositions législatives, l'éventail des issues raisonnables pourrait être restreint; voir *Canada (Procureur général) c Commission canadienne des droits de la personne*, 2013 CAF 75, au paragraphe 14; et *B010 c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CAF 87, au paragraphe 72.

B. *La décision de la Commission déclarant M. Al-Ani interdit de territoire au Canada en application de l'alinéa 35(1)b) de la LIPR au motif qu'il a occupé un poste de rang supérieur au sein d'un régime désigné était-elle raisonnable?*

[12] Aux termes de l'article 33 de la LIPR, la Commission doit avoir des « motifs raisonnables de croire » que l'intéressé a occupé un poste de rang supérieur au sein d'un régime désigné. Selon l'article 16 du Règlement, occupent un « poste de rang supérieur » au sein d'une administration les personnes qui, du fait de leurs anciennes fonctions, étaient en mesure

d'influencer sensiblement l'exercice du pouvoir par leur gouvernement, ou auraient pu en tirer certains avantages. Au paragraphe 18 de la décision *Ismail*, le juge Phelan a conclu que le demandeur, titulaire du grade de général de brigade dans les forces armées irakiennes, occupait un poste de rang supérieur pour l'application de l'article 16 du Règlement, même s'il s'agissait d'un poste de non-combattant, de nature administrative.

[13] M. Al-Ani reconnaît avoir gravi les échelons de la hiérarchie militaire de 1954 à 1978 pour être enfin promu général de brigade. Le ministre fait valoir que la position de M. Al-Ani se situait à quatre degrés au-dessous de celle de Saddam Hussein, ce que confirment les rapports sur la situation en Iraq qui décrivent la hiérarchie militaire de ce pays. M. Al-Ani ne nie pas avoir occupé un poste situé dans « la moitié supérieure » de l'organisation.

[14] Le demandeur conteste plutôt l'adoption par la Commission du critère de « la moitié supérieure » pour établir s'il occupait un poste de rang supérieur. Cependant, notre Cour a approuvé dans de nombreuses décisions l'application de ce critère d'analyse; voir *Younis*, au paragraphe 25, où l'on cite *Hamidi c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 333.

[15] La Cour d'appel fédérale a posé en principe au paragraphe 7 de l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Adam*, [2001] 2 CF 337, [2001] ACF n° 25 [Adam], que la personne qui a occupé un poste appartenant à l'une des catégories énumérées à l'article 16 du Règlement est présumée avoir été en mesure d'influencer sensiblement l'exercice du pouvoir par son gouvernement, et que cette présomption ne peut être réfutée par des éléments tendant à

établir qu'elle n'a pas, en fait, exercé une telle influence. Notre Cour a déduit de l'arrêt *Adam* que l'alinéa 35(1)b) « consacre une responsabilité absolue », faisant observer que si l'intéressé a occupé un poste de rang supérieur au sein du régime désigné, « il importe peu » de savoir s'il a été ou non complice des violations reprochées à ce régime; voir *Hussein c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 59, au paragraphe 16.

[16] M. Al-Ani soutient que le raisonnement tenu par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ezokola c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CSC 40 [*Ezokola*], qui a notablement changé le droit relatif à la question de la complicité dans les crimes internationaux, devrait influencer sur l'interprétation des termes « responsables des forces armées » de l'article 16 du Règlement. Selon M. Al-Ani, la conclusion de la Commission le donnant pour interdit de territoire au seul motif que son poste se situait dans la moitié supérieure de la hiérarchie militaire iraquienne est assimilable à une déclaration de culpabilité par association. Or, rappelle-t-il, la Cour suprême du Canada a rejeté au paragraphe 81 de l'arrêt *Ezokola* la notion de « complicité susceptible de s'entendre de la culpabilité par association ou de l'acquiescement passif ».

[17] Le ministre répond que l'arrêt *Ezokola* est différent parce qu'il concernait l'examen des actions précises d'un demandeur d'asile, visant à établir s'il avait droit au statut de réfugié. Or, dans la présente espèce, il s'agit de la position de l'intéressé, non de ses actions. Le ministre soutient que la question de savoir si une personne occupe « un poste de rang supérieur » au sein d'un régime désigné est analogue à celle de savoir si une personne est « membre » d'une organisation se livrant au terrorisme. Il invoque à cet égard l'arrêt *Kanagendren c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CAF 86 [*Kanagendren*], où la Cour d'appel fédérale

explique que l'arrêt *Ezokola* ne change rien au principe que la question de la complicité n'est pas pertinente quant à l'examen visant à savoir si l'intéressé est membre d'une organisation terroriste pour l'application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. M. Al-Ani réplique à cet argument que l'alinéa 35(1)b) de la LIPR et l'article 16 du Règlement sont à distinguer de l'alinéa 34(1)f), parce qu'ils concernent la capacité de l'intéressé à influencer sensiblement l'exercice du pouvoir d'un gouvernement.

[18] La Commission a qualifié de « convaincante et logique » l'argumentation de M. Al-Ani. Cependant, notre Cour a déclaré à de multiples reprises que la question à examiner sous le régime de l'alinéa 35(1)b) de la LIPR ne met pas en jeu la complicité dans des actes prohibés, mais consiste seulement à savoir si l'intéressé a occupé un poste de rang supérieur au sein d'un régime désigné; voir le paragraphe 28 de la décision *Younis*, où l'on cite *Ismail*. Le juge O'Keefe fait observer aux paragraphes 23 et 24 de *Younis* que les termes « du fait de leurs actuelles ou anciennes fonctions » de l'article 16 du Règlement mettent l'accent sur le rang de l'intéressé dans l'organisation et que, jusqu'à un certain point, « l'influence ou les avantages sont simplement présumés par application de la loi s'il est conclu que la personne occupait un poste d'un rang suffisamment supérieur ».

[19] Qui plus est, notre Cour a récemment rejeté l'argument que l'arrêt *Ezokola* devrait influencer sur l'interprétation de l'alinéa 35(1)b) de la LIPR. Dans l'affaire *Tareen*, l'un des demandeurs soutenait que l'agent des visas avait commis une erreur en le déclarant interdit de territoire en tant que haut fonctionnaire de l'ex-gouvernement taliban en Afghanistan, au motif que cet agent avait omis d'examiner le point de savoir si, du fait de son rang dans le régime désigné, il avait

été en mesure d'influencer sensiblement l'exercice du pouvoir par ce gouvernement ou de tirer certains avantages de son poste. Le juge Camp a conclu que le dessein du législateur était que [TRADUCTION] « l'interdiction de territoire procède de la position de l'intéressé plutôt que de ses actions » (*Tareen*, au paragraphe 37), et que les intentions de ce dernier, son comportement personnel ou sa culpabilité morale sont dénués de pertinence pour l'application de l'alinéa 35(1)*b* de la LIPR.

[20] À mon avis, l'arrêt *Ezokola* ne permet pas d'interpréter l'alinéa 35(1)*b* de la LIPR et l'article 16 du Règlement d'une manière contraire au sens manifeste de leur libellé. Je suis d'accord avec le ministre pour penser que l'interdiction de territoire sous le régime de ces dispositions doit s'interpréter comme une conséquence de la position de l'intéressé et non de ses actions. La personne qui a occupé un poste de rang suffisamment élevé au sein d'un régime désigné est présumée avoir été en mesure d'influencer sensiblement l'exercice du pouvoir par ce gouvernement ou avoir tiré certains avantages de ce poste. La Commission a agi raisonnablement en se conformant à la jurisprudence applicable, et sa décision appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[21] Je termine l'exposé des présents motifs en faisant observer que le degré de complicité personnelle de l'intéressé dans les violations commises par un régime désigné peut se révéler pertinent lorsqu'il s'agit de décider s'il lui sera permis de demander la résidence permanente à partir du Canada pour des raisons d'ordre humanitaire.

VI. Dispositif

[22] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est rejetée. Comme les questions de droit soulevées dans la présente instance ont déjà été examinées par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Adam* et par notre Cour dans de nombreuses décisions, je ne certifie aucune question aux fins d'appel.

JUGEMENT

LA COUR STATUE comme suit :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Aucune question n'est certifiée aux fins d'appel.

« Simon Fothergill »

Juge

Traduction certifiée conforme
Caroline Tardif, LL.B., B.A. Trad.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-2722-15

INTITULÉ : FAISAL ABDULHALEEM ALI AL-ANI c LE
MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 14 DÉCEMBRE 2015

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE FOTHERGILL

DATE DES MOTIFS : LE 8 JANVIER 2016

**DATE DES
MODIFICATIONS :** LE 10 FÉVRIER 2016

COMPARUTIONS :

Dean D. Pietrantonio POUR LE DEMANDEUR

Brett Nash POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Dean D. Pietrantonio POUR LE DEMANDEUR
Avocat
Vancouver (Colombie-Britannique)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Vancouver (Colombie-Britannique)