

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20120411

Dossier : IMM-3410-11

Référence : 2012 CF 402

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 11 avril 2012

En présence de monsieur le juge Blanchard

ENTRE :

NAUREEN AZEEM

demanderesse

et

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

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

NATURE DE L'INSTANCE

[1] La demanderesse, Naureen Azeem, sollicite le contrôle judiciaire de la décision datée du 21 avril 2011 de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission), par laquelle celle-ci l'a déclarée interdite de territoire pour raison de sécurité en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la LIPR]. La Commission a donc prononcé contre elle une mesure de renvoi.

[2] La demanderesse ne conteste pas la conclusion de la Commission selon laquelle elle était interdite de territoire pour raison de sécurité. Elle fait plutôt valoir que la Commission n'était pas compétente pour prononcer contre elle une mesure de renvoi parce que sa demande de dispense ministérielle, déposée en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR, était pendante. La présente demande de contrôle judiciaire est présentée en vertu du paragraphe 72(1) de la LIPR.

LES FAITS

[3] Pour les besoins de la présente demande, il convient de retenir les faits suivants :

- (1) M^{me} Naureen Azeem, la demanderesse, est Pakistanaise. Elle est arrivée au Canada en 1994 et a obtenu le statut de réfugiée en 1996. Elle n'est ni citoyenne canadienne ni résidente permanente du Canada.
- (2) La demanderesse a fondé sa demande de statut de réfugié sur son appartenance à une organisation appelée Mouvement Qaumi Mohajir (le MQM).
- (3) La demanderesse a demandé la résidence permanente au Canada en 1997.
- (4) En 2007, le ministre a fait valoir que la demanderesse était interdite de territoire conformément au paragraphe 34(1) de la LIPR au motif que le MQM était une organisation qui s'était livrée au terrorisme. Elle a sollicité une dispense ministérielle conformément au paragraphe 34(2).
- (5) Le 24 mars 2009, la demande de résidence permanente déposée par la demanderesse a été rejetée parce qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que la demanderesse était interdite de territoire en application de l'article 34 de la LIPR.

- (6) Le 29 septembre 2010, le ministre a demandé une enquête sur l'admissibilité de la demanderesse. La Commission a rendu sa décision le 21 avril 2011.
- (7) La présente demande de contrôle judiciaire à l'encontre de la décision de la Commission a été déposée le 24 mai 2011.

LA DÉCISION CONTESTÉE

[4] La Commission a estimé qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que la demanderesse appartenait à une organisation qui s'était livrée au terrorisme. Elle a déclaré la demanderesse interdite de territoire pour raison de sécurité et prononcé contre elle une mesure de renvoi. Dans sa décision, la Commission mentionnait que la demanderesse avait sollicité une dispense aux termes du paragraphe 34(2), mais que le ministre n'avait pas encore rendu sa décision. La Commission a rejeté l'argument de la demanderesse selon lequel elle ne pouvait pas statuer sur son admissibilité tant que le ministre ne rendrait pas sa décision. Selon la Commission, « aucun précédent n'indique que la Section de l'immigration doit attendre la décision du ministre quant à une demande en instance fondée sur le paragraphe 34(2) ».

LA QUESTION EN LITIGE

[5] La Section de l'immigration était-elle compétente pour prononcer une mesure d'expulsion contre la demanderesse après l'avoir déclarée interdite de territoire en application du paragraphe 34(1) de la LIPR, vu que la demande de dispense ministérielle déposée par la demanderesse aux termes du paragraphe 34(2) de la LIPR était pendante?

LA NORME DE CONTRÔLE

[6] Le point soulevé concerne essentiellement la bonne interprétation de l'article 34 de la LIPR. Les questions d'interprétation des lois sont des questions de droit, qui échappent en général au domaine de spécialisation du décideur administratif. Ces questions doivent être revues selon la norme de la décision correcte (arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 55). La Cour a jugé que les questions portant sur la bonne interprétation de l'article 34 de la LIPR doivent être revues selon la norme de la décision correcte (*Hussenu c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 283, aux paragraphes 17 à 19). Je contrôlerai la décision de la Commission selon la norme de la décision correcte.

LES DISPOSITIONS APPLICABLES

[7] Les dispositions applicables de la LIPR sont ainsi libellées :

<p>34. (1) Emportent interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants:</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) se livrer au terrorisme;</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 d'autrui au Canada;</p> <p>(f) être membre d'une organisation dont il y a des</p>	<p>34. (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for</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) engaging in terrorism;</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 persons in Canada; or</p> <p>(f) being a member of an</p>
--	--

motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte visé aux alinéas (a), (b) ou (c).

organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph (a), (b) or (c).

(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.

(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.

45. Après avoir procédé à une enquête, la Section de l'immigration rend telle des décisions suivantes :

45. The Immigration Division, at the conclusion of an admissibility hearing, shall make one of the following decisions:

[...]

...

(d) prendre la mesure de renvoi applicable contre l'étranger non autorisé à entrer au Canada et dont il n'est pas prouvé qu'il n'est pas interdit de territoire, ou contre l'étranger autorisé à y entrer ou le résident permanent sur preuve qu'il est interdit de territoire.

(d) make the applicable removal order against a foreign national who has not been authorized to enter Canada, if it is not satisfied that the foreign national is not inadmissible, or against a foreign national who has been authorized to enter Canada or a permanent resident, if it is satisfied that the foreign national or the permanent resident is inadmissible.

173. Dans toute affaire dont elle est saisie, la Section de l'immigration :

173. The Immigration Division, in any proceeding before it,

(a) dispose de celle-ci, dans la mesure du possible, par la tenue d'une audience;

(a) must, where practicable, hold a hearing;

(b) must give notice of the

(b) convoque la personne en cause et la tient dans les meilleurs délais;	proceeding to the Minister and to the person who is the subject of the proceeding and hear the matter without delay;
(c) n'est pas liée par les règles légales ou techniques de présentation de la preuve;	(c) is not bound by any legal or technical rules of evidence; and
(d) peut recevoir les éléments qu'elle juge crédibles ou dignes de foi en l'occurrence et fonder sur eux sa décision.	(d) may receive and base a decision on evidence adduced in the proceedings that it considers credible or trustworthy in the circumstances.

ANALYSE

[8] La demanderesse fait valoir que la Section de l'immigration n'est pas compétente pour prononcer une mesure d'expulsion contre une personne déclarée interdite de territoire en application du paragraphe 34(1) si une demande de dispense ministérielle présentée en vertu du paragraphe 34(2) est pendante. La demanderesse prétend qu'il faut tenir compte des deux paragraphes pour conclure à l'interdiction de territoire. Autrement, d'affirmer la demanderesse, le paragraphe 34(2) perd tout son sens.

[9] La demanderesse prétend que les tribunaux donnent une interprétation large et libérale du mot « membre », dans l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, en raison de la sauvegarde prévue au paragraphe 34(2) empêchant de déclarer une personne interdite de territoire pour appartenance inoffensive ou secondaire (*Poshteh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, aux paragraphes 28 et 29). La demanderesse soutient donc que l'article 34 devrait être interprété comme un tout et qu'une mesure d'expulsion ne devrait pas pouvoir être prononcée avant que ne soit rendue la décision relative à la demande de dispense ministérielle. Au soutien de son argument, la demanderesse cite un jugement de la Cour fédérale, *Al Yamani c. Canada*

(*Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile*), 2006 CF 1457, aux paragraphes 11 à 13, où la juge Snider écrivait que « l'article 34 de la LIPR prévoit une approche globale permettant de décider des questions d'interdiction de territoire ». Selon la demanderesse, la Cour a adopté cette approche globale dans la décision *Qureshi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* 2009 CF 7 et dans la décision *Kozonguizi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 308.

[10] La demanderesse soutient que ces deux décisions s'accordent avec l'arrêt de la Cour suprême, *Suresh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 RCS 3, au paragraphe 110 :

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.

[11] La demanderesse soutient aussi qu'il est injuste de ne pas adopter l'« approche globale en deux étapes » de l'article 34 de la LIPR puisqu'une demande de dispense ministérielle présentée en vertu du paragraphe 34(2) ne suspend pas l'exécution d'une mesure de renvoi. Elle reconnaît que,

en tant que réfugiée au sens de la Convention, elle ne peut pas être renvoyée sans autre décision du ministre, mais elle soutient que cela n'empêche pas le ministre de prendre d'autres mesures pour procéder au renvoi. Elle affirme donc que son statut de réfugiée au sens de la Convention n'est pas déterminant puisqu'il ne fait pas nécessairement obstacle au renvoi.

[12] La demanderesse prétend aussi que le fait de ne pas adopter sa manière de voir l'article 34 fait apparaître un autre élément d'injustice en ce sens qu'un demandeur d'asile, par exemple elle-même, pourrait se voir refuser le statut de résident permanent pour raison de sécurité avant même d'être finalement déclaré interdit de territoire pour raison de sécurité.

[13] Le défendeur affirme que le droit sur la question est fixé. Selon lui, la Commission est compétente pour prononcer une mesure de renvoi contre une personne même si la demande de dispense ministérielle présentée par cette personne en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR est encore pendante. Le défendeur récuse chacun des moyens ci-dessus avancés par la demanderesse.

[14] Pour les motifs qui suivent, je conclus que la Commission n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle lorsqu'elle a prononcé la mesure de renvoi après avoir déclaré la demanderesse interdite de territoire pour raison de sécurité en application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR.

[15] Dans l'arrêt *Poshteh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 121, la Cour d'appel fédérale a conclu que le ministre peut rendre sa décision sur une demande de dispense présentée en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR après que la Commission a

conclu à l'interdiction de territoire et a prononcé une mesure de renvoi. Les circonstances de l'espèce *Poshteh* sont semblables à celles de la présente affaire. Le demandeur avait été déclaré interdit de territoire en application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR parce qu'il y avait des motifs raisonnables de croire qu'il était membre d'une organisation terroriste. La Commission avait alors prononcé contre lui une mesure de renvoi. L'affaire fut finalement portée devant la Cour d'appel fédérale. La Cour d'appel, confirmant le jugement de la Cour fédérale, a jugé que le demandeur était interdit de territoire pour les raisons indiquées et qu'il pouvait encore solliciter une dispense ministérielle en application du paragraphe 34(2). Saisie d'une requête en réexamen, la Cour d'appel a écarté l'application de sa jurisprudence antérieure, à savoir l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Adam*, [2001] 2 CF 337 [*Adam*]. Dans *Adam*, elle avait jugé que, une fois qu'il est conclu à l'interdiction de territoire d'une personne, il n'est plus possible à celle-ci d'obtenir une dispense ministérielle. Dans son arrêt *Poshteh*, la Cour d'appel fédérale a déclaré que l'espèce *Adam* relevait des dispositions applicables de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, LRC 1985, ch. I-2, et que le libellé de l'actuel article 34 de la LIPR ne permettaient pas d'affirmer que le ministre ne pouvait pas accorder sa dispense après que la Commission eut conclu à l'interdiction de territoire. Au paragraphe 10 de ses motifs portant sur la requête en réexamen, la Cour d'appel fédérale s'exprimait ainsi :

Le paragraphe 34(2) ne comporte pas d'aspect temporel. Rien dans cette disposition n'entrave l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre quant au moment où il peut accorder une exemption ministérielle.

[16] Par analogie, la Commission ne saurait être tenue juridiquement d'attendre une décision concernant une demande de dispense ministérielle avant de déclarer un demandeur d'asile interdit de territoire en application du paragraphe 34(1), même si la demande de dispense ministérielle est

pendante. Le régime législatif ne subordonne aucunement une conclusion tirée en application du paragraphe 34(1) à la décision discrétionnaire du ministre prise en application du paragraphe 34(2). Par ailleurs, l'alinéa 45*d*) de la LIPR dispose que la Section de l'immigration doit prononcer une mesure d'expulsion dès lors qu'elle est persuadée, à l'issue d'une enquête, que l'étranger ou le résident permanent est interdit de territoire. Après qu'elle a conclu à l'interdiction de territoire, la Commission doit prononcer une mesure de renvoi (*Fox c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CAF 346).

[17] À mon avis, la question soulevée a été réglée par la Cour d'appel fédérale dans les arrêts *Poshteh* et *Fox*. Quant à la Cour fédérale, elle a toujours jugé que les décisions d'interdiction de territoire prises en application du paragraphe 34(1) sont distinctes des décisions discrétionnaires du ministre prises en application du paragraphe 34(2), que la Commission peut conclure à une interdiction de territoire et prononcer une mesure de renvoi avant que le ministre ne rende sa décision sur une demande de dispense présentée en vertu du paragraphe 34(2), et qu'il n'est pas injuste qu'il en soit ainsi (*Hassanzadeh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 902, aux paragraphes 29 et 30; *Naeem c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 123, aux paragraphes 34 à 38; *Ali c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1174, aux paragraphes 42 à 52; *Suleyman c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 780, aux paragraphes 24 à 37; *Samad c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2011 CF 324, au paragraphe 20).

[18] Les décisions *Suresh*, *Al Yamani*, *Qureshi* et *Kozonguizi* invoquées par la demanderesse ne sont pas applicables en l'espèce. L'arrêt *Suresh* concerne la même disposition de l'ancienne *Loi sur*

l'immigration que celle qui avait été invoquée devant la Cour d'appel fédérale dans *Poshteh*. Vu que la Cour d'appel fédérale a conclu, dans l'arrêt *Poshteh*, que la législation actuelle n'exige plus que le ministre ait rendu sa décision sur la demande de dispense avant que la Commission ne puisse conclure à une interdiction de territoire, j'ai du mal à voir comment *Suresh* pourrait trouver application en l'espèce. Dans les trois autres précédents invoqués par la demanderesse, la Cour a jugé raisonnable la conclusion de la Commission selon laquelle les demandeurs étaient interdits de territoire en application de l'alinéa 34(1)f) nonobstant l'absence d'une décision prise en vertu du paragraphe 34(2). Dans *Qureshi et Kozonguizi*, le juge Mandamin est allé plus loin, affirmant qu'il était loisible au demandeur de solliciter une dispense ministérielle en vertu du paragraphe 34(2) en dépit de la conclusion d'interdiction de territoire tirée en application du paragraphe 34(1). À mon avis, aucun de ces précédents ne permet à la demanderesse de soutenir que la Commission doit, lorsqu'une demande de dispense ministérielle est pendante, surseoir au prononcé d'une mesure de renvoi après avoir conclu à une interdiction de territoire en application du paragraphe 34(1).

CONCLUSION

[19] Pour les motifs susmentionnés, je conclus que la Section de l'immigration était compétente pour prononcer une mesure d'expulsion contre la demanderesse. La demande de contrôle judiciaire sera donc rejetée.

QUESTION CERTIFIÉE

[20] Le ministre ne propose aucune question à certifier. La demanderesse propose que soit certifiée la question suivante en application de l'alinéa 74d) de la LIPR :

Une conclusion d'interdiction de territoire tirée en application de l'article 34 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*

devrait-elle être un processus en deux étapes, la Section de l'immigration décidant d'une part si une personne tombe sous le coup du paragraphe 34(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, et le ministre décidant d'autre part si la présence de cette personne au Canada est préjudiciable à l'intérêt national, en application du paragraphe 34(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*?

[21] Selon moi, la question proposée n'est pas une question qui peut être certifiée. La Cour d'appel fédérale a déjà jugé que « [l]e paragraphe 34(2) ne comporte pas d'aspect temporel. Rien dans cette disposition n'entrave l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre quant au moment où il peut accorder une exemption ministérielle » (*Poshteh*, au paragraphe 10). Dire que les questions d'interdiction de territoire sont régies par un processus en deux étapes aux termes de l'article 34 de la LIPR signifie qu'elles ne peuvent être tranchées avant que le ministre rende une décision discrétionnaire en vertu du paragraphe 34(2). Or, la Cour d'appel fédérale a déjà jugé qu'une telle approche n'est pas celle qu'énonce le régime législatif actuel. Il s'ensuit que, compte tenu des circonstances de la présente affaire, il n'y a aucune question grave de portée générale à certifier.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.

2. Aucune question de portée générale n'est certifiée.

« Edmond P. Blanchard »

Juge

Traduction certifiée conforme
Claude Leclerc, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3410-11

INTITULÉ : NAUREEN AZEEM c. LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : Vancouver (C.-B.)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 15 février 2012

MOTIFS DU JUGEMENT: LE JUGE BLANCHARD

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** Le 11 avril 2012

COMPARUTIONS:

Gabriel Chand POUR LA DEMANDERESSE

R. Keith Reimer POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Chand & Company Law Corporation POUR LA DEMANDERESSE
Avocats
Vancouver (Colombie-Britannique)

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada