

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** Agraira *c.* Canada (Sécurité publique et Protection civile), 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559 | **Date :** 20130620  **Dossier :** 34258 |

**Entre :**

**Muhsen Ahmed Ramadan Agraira**

Appelant

et

**Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile**

Intimé

- et -

**Association des libertés civiles de la Colombie‑Britannique,**

**Ahmad Daud Maqsudi, Conseil canadien pour les réfugiés,**

**Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés,**

**Fédération canado‑arabe et Congrès tamoul canadien**

Intervenants

**Traduction française officielle**

**Coram :** La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Fish, Abella, Rothstein, Moldaver et Karakatsanis

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement :**  (par. 1 à 103) | Le juge LeBel (avec l’accord de la juge en chef McLachlin et des juges Fish, Abella, Rothstein, Moldaver et Karakatsanis) |

Agraira *c.* Canada (Sécurité publique et Protection civile), 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559

Muhsen Ahmed Ramadan Agraira Appelant

c.

Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile Intimé

et

Association des libertés civiles de la Colombie‑Britannique,

Ahmad Daud Maqsudi,

Conseil canadien pour les réfugiés,

Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés,

Fédération canado‑arabe et Congrès tamoul canadien Intervenants

**Répertorié : Agraira *c.* Canada (Sécurité publique et Protection civile)**

2013 CSC 36

No du greffe : 34258.

2012 : 18 octobre; 2013 : 20 juin.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Fish, Abella, Rothstein, Moldaver et Karakatsanis.

en appel de la cour d’appel fédérale

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Décisions ministérielles — Immigration — Citoyen de la Libye déclaré interdit de territoire en raison de son appartenance à une organisation terroriste — Demande de dispense ministérielle rejetée — Norme de contrôle applicable à la décision du ministre — La décision du ministre est‑elle valide au regard de cette norme? — Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 34(2).*

*Droit administratif — Justice naturelle — Théorie des attentes légitimes — Citoyen de la Libye déclaré interdit de territoire en raison de son appartenance à une organisation terroriste — Demande de dispense ministérielle rejetée — La décision a‑t‑elle porté atteinte aux attentes légitimes de l’appelant? — L’obligation d’équité procédurale a‑t‑elle été respectée?*

*Immigration — Interdiction de territoire et renvoi — Dispense ministérielle — Citoyen de la Libye déclaré interdit de territoire en raison de son appartenance à une organisation terroriste — Demande de dispense ministérielle rejetée — Interprétation de l’expression « intérêt national » — Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 34(2).*

A, un citoyen de la Libye, réside au Canada sans interruption depuis 1997, même s’il a été déclaré interdit de territoire pour raison de sécurité en 2002. L’interdiction de territoire reposait sur son appartenance au Front du salut national libyen (« FSNL ») — une organisation terroriste selon Citoyenneté et Immigration Canada (« CIC »). En 2002, A a demandé, aux termes du par. 34(2) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (« *LIPR* »), une dispense ministérielle à l’égard du constat d’interdiction de territoire, mais sa demande a été rejetée en 2009. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (« ministre ») a conclu qu’il n’était pas dans l’intérêt national d’admettre des individus qui avaient entretenu des contacts suivis avec des organisations terroristes connues ou avec des organisations ayant des liens avec des terroristes. La demande de résidence permanente de A a donc été refusée.

A a saisi la Cour fédérale d’une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre relative à la dispense. La Cour fédérale a accueilli la demande de contrôle judiciaire. La Cour d’appel fédérale a accueilli l’appel, a rejeté la demande de contrôle judiciaire et a conclu que la décision du ministre était raisonnable.

*Arrêt* : Le pourvoi est rejeté et la décision du ministre rendue au titre du par. 34(2) de la *LIPR* est maintenue.

Pour déterminer la norme de contrôle appropriée, la cour saisie d’une demande de contrôle judiciaire doit entreprendre un processus en deux étapes. Premièrement, elle doit vérifier si la jurisprudence établit de manière satisfaisante le degré de retenue correspondant à une catégorie de questions soulevées dans la demande de contrôle judiciaire. La deuxième étape s’applique lorsque la première démarche se révèle infructueuse ou si la jurisprudence semble devenue incompatible avec l’évolution récente du droit en matière de contrôle judiciaire. À cette deuxième étape, la cour entreprend une analyse complète en vue de déterminer la norme applicable. La jurisprudence a établi de manière satisfaisante que la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle applicable en l’espèce.

En prenant sa décision, le ministre n’a pas défini expressément l’expression « intérêt national ». Bien que notre Cour ne soit pas en mesure de déterminer de manière définitive le raisonnement qu’a effectivement tenu le ministre, elle peut examiner l’interprétation que le ministre semble avoir donnée de l’expression « intérêt national », à partir de sa « décision expresse motivée » et du chapitre 10 du guide opérationnel *Traitement des demandes au Canada* : « Refus des cas de sécurité nationale/Traitement des demandes en vertu de l’intérêt national » de CIC (le « guide opérationnel »), qui régissent la portée et le contexte de ces motifs, ainsi que la question de savoir si cette interprétation implicite, et la décision du ministre dans son ensemble, étaient raisonnables. Si le ministre avait défini expressément l’expression « intérêt national » à l’appui de sa décision sur le fond, sa définition aurait porté principalement sur la sécurité nationale et la sécurité publique, sans écarter les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel ou toutes autres considérations analogues. Le guide opérationnel ne constituait pas un code définitif et rigide. Il contenait plutôt un ensemble de facteurs, apparemment pertinents et raisonnables, relatifs à l’examen des demandes de dispense ministérielle. Le ministre n’était pas tenu de l’appliquer d’une manière rigide, mais il guidait l’exercice de son pouvoir discrétionnaire et l’aidait à élaborer un processus administratif juste applicable à ces demandes.

Il convient de faire preuve de retenue à l’égard de cette interprétation implicite que le ministre a donnée de l’expression « intérêt national ». Le ministre a donné une interprétation raisonnable de l’expression « intérêt national ». Le sens ordinaire de la disposition milite en faveur d’une interprétation plus large de l’expression « intérêt national » que celle qui limiterait la portée de cette expression à la protection de la sécurité publique et de la sécurité nationale. Le libellé de la loi, l’historique législatif de la disposition, son objectif et son contexte sont conformes à l’interprétation implicite que le ministre donne de cette expression. L’article 34 vise à protéger le Canada, mais dans la perspective du caractère démocratique du Canada, une nation qui entend protéger les valeurs fondamentales de sa *Charte* et de son histoire de démocratie parlementaire. L’article 34 ne devrait pas devenir une formule de rechange à l’examen pour des raisons d’ordre humanitaire; toutefois, il n’exclut pas nécessairement la prise en compte de facteurs personnels qui peuvent être pertinents dans le cadre de ce type particulier d’examen. Une analyse fondée sur les principes d’interprétation législative révèle qu’un large éventail de facteurs peuvent être pertinents à l’égard de la détermination de ce que l’« intérêt national » peut comporter pour les besoins du par. 34(2) de la *LIPR*.

Les motifs du ministre étaient justifiables, transparents et intelligibles. Malgré leur brièveté, ils indiquaient clairement le processus décisionnel suivi relativement à la demande de dispense ministérielle de A. Le ministre a examiné toutes les pièces et les éléments de preuve qui lui ont été soumis. Il a particulièrement tenu compte du fait que A avait donné des récits contradictoires et incohérents au sujet de son association au FSNL, un groupe qui s’était livré au terrorisme; du fait que A était fort probablement au courant des activités antérieures du FSNL, et du fait que A avait entretenu des contacts suivis avec le FSNL. Il ressort des motifs du ministre que, en se fondant sur l’examen qu’il a fait des éléments de preuve et des observations dans leur ensemble, et de ces facteurs en particulier, il n’était pas convaincu que la présence continue de A au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national. Les motifs du ministre permettent à la Cour de saisir clairement pourquoi il est arrivé à cette décision.

La décision du ministre s’inscrit dans un éventail de solutions acceptables possibles qui peuvent se justifier au regard des faits et du droit. Il incombait à A de démontrer que sa présence continue au Canada ne serait pas préjudiciable à l’intérêt national. Le ministre a refusé d’accorder à A une dispense de nature discrétionnaire parce qu’il n’était pas convaincu que ce dernier s’était acquitté de ce fardeau de preuve. Sa conclusion était acceptable au regard des faits qui lui avaient été présentés. Dans le cadre d’un contrôle du caractère raisonnable de l’exercice ministériel d’un pouvoir discrétionnaire, les tribunaux ne sont pas autorisés à utiliser un nouveau processus d’évaluation. Le ministre a examiné et tenu compte de (c.-à-d. a évalué) tous les facteurs exposés dans la demande de A qui étaient pertinents pour décider ce qui était dans l’« intérêt national », selon son interprétation raisonnable de cette expression. Puisque le ministre a examiné et évalué tous les facteurs pertinents comme il l’a jugé à propos, il n’appartient pas à la Cour d’annuler sa décision parce qu’elle serait déraisonnable.

La décision du ministre n’était pas inéquitable et ne constituait pas une atteinte aux attentes légitimes de A; elle respectait l’obligation d’équité procédurale envers ce dernier. En l’espèce, le guide opérationnel a créé un cadre procédural clair, net et explicite pour le traitement des demandes de dispense et, de ce fait, une attente légitime quant à son application. Le guide a été publié par CIC, et bien que ce ministère ne relève pas du ministre, il est clair que ce guide est utilisé à la fois par les agents de CIC et les agents de l’Agence des services frontaliers du Canada dans l’exercice de leurs fonctions et pour l’application de la loi. Le guide opérationnel était accessible au public et l’est encore, et il constitue un code de procédure relativement exhaustif concernant le traitement des demandes de dispense ministérielle. A pouvait donc raisonnablement s’attendre à ce que sa demande soit traitée conformément au processus qui y est prévu. A n’a pas démontré que ce processus prévu dans le guide opérationnel n’a pas été suivi lors du traitement de sa demande. Si A avait une attente légitime que le ministre tiendrait compte, pour trancher sa demande de dispense, de certains facteurs, dont le guide opérationnel et les facteurs d’ordre humanitaire, il a été satisfait à cette attente.

**Jurisprudence**

**Arrêt appliqué :** *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; **arrêts mentionnés :** *Abdella c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CF 1199 (CanLII); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Dunsmuir c. Nouveau‑Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Agence du revenu) c. Telfer*, 2009 CAF 23 (CanLII); *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23; *Esmaeili‑Tarki c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 509 (CanLII); *Miller c. Canada (Solliciteur général)*, 2006 CF 912, [2007] 3 R.C.F. 438; *Naeem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CF 123, [2007] 4 R.C.F. 658; *Al Yamani c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2007 CF 381 (CanLII); *Soe c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2007 CF 461 (CanLII); *Kanaan c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 241 (CanLII); *Chogolzadeh c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 405 (CanLII); *Tameh c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 884 (CanLII); *Kablawi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 1011 (CanLII); *Ramadan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 1155 (CanLII); *Afridi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 1192 (CanLII); *Ismeal c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 1366 (CanLII); *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre‑Neuve‑et‑Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761; *Centre hospitalier Mont‑Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504; *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (C.‑B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539.

**Lois et règlements cités**

*Charte canadienne des droits et libertés.*

*Loi sur l’Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38, art. 5.

*Loi sur l’immigration*, L.R.C. 1985, ch. I‑2, art. 19(1)*f*)(iii)(B).

*Loi sur l’immigration*, S.R.C. 1952, ch. 325, art. 5*l*).

*Loi sur l’immigration de 1976*, L.C. 1976‑77, ch. 52, art. 19(1)*e*).

*Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(1), 4(2) [rempl. 2005, ch. 38, art. 118], 4(2)*c*), 25, 25.1, 34, 44.

*Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C. 2005, ch. 10.

**Doctrine et autres documents cités**

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto : Canvasback, 1998 (loose‑leaf updated August 2012).

Canada. Citoyenneté et Immigration. *Guide opérationnel : Traitement des demandes au Canada*, chapitre 10, « Refus des cas de sécurité nationale/Traitement des demandes en vertu de l’intérêt national », 24 octobre 2005.

Canada. Sénat. Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie. « Neuvième rapport », 1re sess., 37e lég., 23 octobre 2001 (en ligne : http://www.parl.gc.ca).

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (le juge en chef Blais et les juges Noël et Pelletier), 2011 CAF 103, 415 N.R. 121, 96 Imm. L.R. (3d) 20, [2011] A.C.F. no 407 (QL), 2011 CarswellNat 2494, qui a infirmé une décision du juge Mosley, 2009 CF 1302, 357 F.T.R. 246, 87 Imm. L.R. (3d) 135, [2009] A.C.F. no 1664 (QL), 2009 CarswellNat 5509. Pourvoi rejeté.

*Lorne Waldman*, *Jacqueline Swaisland* et *Clare Crummey*, pour l’appelant.

*Urszula Kaczmarczyk* et *Marianne Zoric*, pour l’intimé.

Argumentation écrite seulement par *Jill Copeland* et *Colleen Bauman*, pour l’intervenante l’Association des libertés civiles de la Colombie‑Britannique.

*Leigh Salsberg*, pour l’intervenant Ahmad Daud Maqsudi.

*John Norris* et *Andrew Brouwer*, pour les intervenants le Conseil canadien pour les réfugiés et l’Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés.

*Barbara Jackman* et *Hadayt Nazami*, pour les intervenants la Fédération canado‑arabe et le Congrès tamoul canadien.

Version française du jugement de la Cour rendu par

Le juge LeBel —

I. Introduction

1. L’appelant, Muhsen Ahmed Ramadan Agraira, un citoyen de la Libye, réside au Canada sans interruption depuis 1997, même s’il a été déclaré interdit de territoire pour raison de sécurité en 2002. L’interdiction de territoire reposait sur son appartenance au Front du salut national libyen (« FSNL ») — une organisation terroriste selon Citoyenneté et Immigration Canada (« CIC »). En 2002, l’appelant a demandé, aux termes du par. 34(2) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (« *LIPR* »), une dispense ministérielle à l’égard du constat d’interdiction de territoire, mais sa demande a été rejetée en 2009. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (« ministre ») a conclu qu’il n’était pas dans l’intérêt national d’admettre des individus qui avaient entretenu des contacts suivis avec des organisations terroristes connues ou avec des organisations ayant des liens avec des terroristes. La demande de résidence permanente de l’appelant a donc été refusée et celui‑ci risque à présent d’être expulsé.
2. M. Agraira se pourvoit devant notre Cour contre une décision par laquelle la Cour d’appel fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre refusant d’accorder une dispense quant au constat d’interdiction de territoire. Il affirme que le ministre a interprété trop étroitement l’expression « intérêt national » au par. 34(2) de la *LIPR*, en l’assimilant à la sécurité nationale et à la sécurité publique. Il ajoute que la décision du ministre n’a pas répondu à ses attentes légitimes que certaines procédures seraient suivies et que certains facteurs seraient pris en considération lors de l’examen de sa demande de dispense.
3. Dans le présent pourvoi, il s’agit de déterminer si la décision du ministre de refuser la dispense peut être attaquée avec succès. Deux questions principales se posent. Premièrement, quelle norme de contrôle s’applique à la décision du ministre? Deuxièmement, l’application de cette norme permet‑elle d’annuler la décision du ministre? Le présent pourvoi soulève aussi deux autres questions incidentes — l’interprétation de l’expression « intérêt national » figurant au par. 34(2) de la *LIPR* et l’incidence des attentes légitimes découlant du chapitre 10 du guide opérationnel *Traitement des demandes au Canada* : « Refus des cas de sécurité nationale/Traitement des demandes en vertu de l’intérêt national » de CIC (le « guide opérationnel »).
4. À l’instar de la Cour d’appel fédérale, mais pour des motifs qui diffèrent en partie, je conclus que la décision du ministre était raisonnable et qu’il y a lieu de rejeter la demande de contrôle judiciaire.

II. Contexte factuel

1. L’appelant a quitté la Libye en 1996. Il a d’abord demandé l’asile en Allemagne en invoquant ses liens avec le FSNL, mais il s’est vu refuser sa demande. Il est entré au Canada en 1997, à Toronto, muni d’un faux passeport italien. Il a alors demandé le statut de réfugié au sens de la Convention en raison de son affiliation au FSNL. Dans son formulaire de renseignements personnels, il a décrit comme suit ses activités au sein de cette organisation. En tant que membre d’une cellule de onze personnes, il avait livré des enveloppes aux membres d’autres cellules, recueilli des fonds et surveillé les mouvements des partisans du régime alors en place. Dans le cadre de sa formation, on lui avait appris à amener les gens à parler de politique ainsi qu’à solliciter de l’argent.
2. La Section du statut de réfugié de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié a instruit la demande de l’appelant. À l’audience, il a présenté une lettre du FSNL attestant son appartenance à cette organisation. Sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention a été rejetée le 24 octobre 1998 pour manque de crédibilité.
3. Alors que sa demande d’asile était en instance, l’appelant a épousé une Canadienne au cours d’une cérémonie religieuse en décembre 1997, puis au cours d’une cérémonie civile en mars 1999. Son épouse a parrainé sa demande de résidence permanente en août 1999.
4. En mai 2002, CIC a avisé l’appelant que sa demande de résidence permanente pouvait être rejetée, parce que l’on pouvait croire qu’il appartenait ou avait appartenu à une organisation qui se livrait ou s’était livrée au terrorisme, en violation de la disposition 19(1)*f*)(iii)(B) de la *Loi sur l’immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2 (« *LI*»), qui était alors en vigueur.
5. Plus tard en mai 2002, une agente de l’immigration a interrogé l’appelant. Lors de cette entrevue, il a confirmé avoir été membre du FSNL, mais a affirmé avoir exagéré auparavant l’importance de son rôle pour renforcer sa demande d’asile. Il a prétendu ne pas savoir grand‑chose du FSNL, mais il a été en mesure de nommer le fondateur et le chef actuel de l’organisation. Après avoir déclaré qu’il avait participé à des réunions du FSNL en Libye, il a ajouté n’avoir parlé de ce groupe qu’avec des amis. Enfin, il a déclaré n’avoir eu aucun contact avec le FSNL depuis son départ de Libye, mais a reconnu avoir reçu depuis des bulletins d’information de diverses sections locales de cette organisation aux États‑Unis. Compte tenu de ces contradictions, l’agente d’immigration a conclu que l’appelant appartenait ou avait appartenu à une organisation qui se livrait au terrorisme. Pour ce motif, il a été déclaré interdit de territoire.
6. Le 22 mai 2002, CIC a envoyé à l’appelant une lettre l’informant de la possibilité de demander une dispense ministérielle. En juillet de la même année, l’appelant a présenté une demande de dispense. En rédigeant son rapport d’entrevue, l’agente d’immigration a noté que la demande de dispense de l’appelant renfermait d’autres contradictions avec ses déclarations antérieures. Par exemple, l’appelant indiquait dans cette demande avoir participé à des réunions du FSNL au cours desquelles on lui avait montré comment recruter des membres et comment recueillir des fonds. Or, au cours de son entrevue avec l’agente d’immigration, l’appelant avait déclaré ignorer comment le FSNL se finançait ou recrutait ses membres. L’agente a conclu que l’appelant avait été et demeurait toujours membre du FSNL, mais que sa participation s’était limitée à la distribution de tracts et la recherche d’appuis pour l’organisation. Elle a donc recommandé l’octroi d’une dispense.
7. En même temps (en juillet 2002), en vertu du par. 44(1) de la *LIPR*, l’agente a établi au sujet de l’appelant un rapport d’interdiction de territoire. Elle y indiquait que l’appelant était interdit de territoire au Canada en application de l’al. 34(1)*f*) de la *LIPR* parce qu’il était membre d’une organisation terroriste.
8. Ensuite, au mois d’août 2005, l’Agence des services frontaliers du Canada (« ASFC ») a rédigé une note documentaire à l’intention du ministre. La note a été examinée par l’avocat de l’appelant, qui n’a pas fait d’autres commentaires. Cette note a été transmise au ministre le 9 mars 2006. On y recommandait l’octroi d’une dispense à l’appelant au motif qu’il n’y avait [traduction] « pas suffisamment d’éléments de preuve pour conclure que la présence continue de M. Ramadan Agraira au Canada serait préjudiciable à l’intérêt national » (d.a., vol. I, p. 9). Cette recommandation reposait sur les considérations suivantes :

[traduction] M. Ramadan Agraira a admis qu’il avait joint les rangs du FSNL, ajoutant toutefois qu’il n’en avait été membre que pendant environ deux ans. Certains renseignements donnent à penser qu’il était devenu membre du FSNL à un moment où cette organisation n’était pas dans sa phase la plus active et bien après qu’elle eut pris part à une opération visant à renverser le régime libyen. Il a d’abord affirmé avoir participé à plusieurs activités au profit du FSNL, mais il a par la suite expliqué qu’il avait exagéré l’importance de sa participation pour donner plus de poids à sa revendication du statut de réfugié au Canada, ce qui est confirmé jusqu’à un certain point par le fait que ses démarches en vue d’obtenir le statut de réfugié en Allemagne et au Canada avaient échoué pour des raisons de crédibilité. M. Ramadan Agraira nie avoir pris part à des actes de violence ou de terrorisme et il n’y a aucun élément de preuve permettant de penser le contraire. Il semble avoir été un membre ordinaire qui n’occupait pas un poste de confiance ou d’autorité au sein du FSNL. Il ne semble pas s’être entièrement dévoué à la cause du FSNL, comme le démontre en particulier le fait qu’il a déclaré à un agent d’immigration de CIC à Oshawa qu’il appuierait quiconque chercherait à renverser le régime actuel en Libye par des moyens non violents. [d.a., vol. I, p. 9]

1. Le 27 janvier 2009, le ministre a rejeté la recommandation formulée dans la note documentaire. Voici le texte intégral de sa réponse :

[traduction] Après avoir examiné au complet les pièces et les éléments de preuve qui ont été soumis et après avoir particulièrement tenu compte des éléments suivants :

* Le demandeur a donné des récits contradictoires et incohérents au sujet de son association au Front du salut national libyen (FSNL).
* Il y a des éléments de preuve démontrant clairement que le FSNL est un groupe qui se livre à du terrorisme et qui a eu recours à la violence et au terrorisme afin de tenter de renverser un gouvernement.
* Il y a des éléments de preuve démontrant que le FSNL a à divers moments soutenu des groupes d’opposition islamiques libyens qui ont des liens avec Al‑Qaïda.
* Il est difficile de croire que le demandeur n’était pas au courant des activités antérieures du FSNL alors que, lors de ses entrevues avec les autorités, il a expliqué qu’il avait déjà fait partie d’une « cellule » du FSNL, qui avait pour mission de recruter des membres et de solliciter de l’argent pour le FSNL.

Il n’est pas dans l’intérêt national d’admettre des individus qui ont entretenu des contacts suivis avec des organisations terroristes connues ou des organisations ayant des liens avec des terroristes. La dispense ministérielle est refusée. [d.a., vol. I, p. 11]

1. Le 24 mars 2009, l’appelant a reçu l’avis du rejet de sa demande de résidence permanente. Il a alors saisi la Cour fédérale d’une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre relative à la dispense.

III. Historique judiciaire

A. *Cour fédérale, 2009 CF 1302 (CanLII)*

1. Au début de son analyse, le juge Mosley a déterminé la norme de contrôle applicable. Il a conclu que la norme de la décision raisonnable s’appliquait en raison du caractère discrétionnaire de la décision, du fait que le ministre ne pouvait pas déléguer son pouvoir décisionnaire, et en raison de l’expertise du ministre en matière de sécurité nationale et d’intérêt national. Le juge a ajouté que la nature politique de la décision et la connaissance spéciale du ministre qui fait appel à la sensibilité à l’égard des impératifs liés à l’intérêt public et des subtilités du régime législatif jouaient également en faveur de la retenue judiciaire.
2. En appliquant la norme de la décision raisonnable, le juge Mosley a tenu compte du fait que le ministre avait mis l’accent sur la preuve que le FSNL s’était livré à des activités terroristes et avait soutenu des groupes islamiques libyens qui entretenaient des liens avec Al‑Qaïda. Contrairement au ministre, le juge a conclu que la preuve concernant la participation du FSNL à des activités terroristes était fort minime. Plus particulièrement, le FSNL ne figurait pas sur les listes d’organisations terroristes tenues par les Nations Unies, le Canada et les États‑Unis. Même si plusieurs groupes d’opposition libyens entretenaient des liens directs avec Al‑Qaïda, aucun élément de preuve au dossier n’indiquait que le FSNL appartenait à ces groupes. Parce que l’on avait déjà déterminé que le FSNL était un groupe terroriste au sens de l’al. 34(1)*f*) de la *LIPR*, cette conclusion ne pouvait pas faire l’objet du contrôle judiciaire. Toutefois, le juge Mosley a estimé avoir de la difficulté à comprendre pourquoi le ministre avait accordé autant d’importance à la participation du FSNL à des activités terroristes et au soutien de groupes islamiques libyen qui avaient des liens avec Al‑Qaïda.
3. Le juge Mosley a mentionné ensuite la décision de la Cour fédérale *Abdella c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CF 1199 (CanLII), où le juge Gibson s’était appuyé sur le guide pour annuler la décision du ministre de refuser une dispense en application du par. 34(2). L’annexe D du guide opérationnel énonce cinq questions à examiner dans le cadre d’une demande de dispense :

1. La présence du demandeur au Canada est‑elle inconvenante pour le public canadien?

2. Les liens du demandeur avec l’organisation/le régime sont‑ils complètement rompus?

3. Y a‑t‑il des indications quelconques que le demandeur pourrait bénéficier d’un avoir obtenu lorsqu’il était membre de l’organisation?

4. Y a‑t‑il des indications quelconques que le demandeur pourrait retirer des bénéfices de son appartenance passée à l’organisation/au régime?

5. Le demandeur a‑t‑il adopté les valeurs démocratiques de la société canadienne?

1. Le juge Mosley a noté qu’en l’espèce le ministre n’avait pas examiné ces questions dans les motifs de sa décision et qu’il n’avait pas soupesé les facteurs suivants que les décisions antérieures de la Cour fédérale avaient reconnus comme pertinents dans le cas d’une détermination de ce qui constitue l’intérêt national : si l’appelant représentait une menace pour la sécurité du Canada; si l’appelant représentait une menace pour la sécurité du public; depuis combien de temps l’appelant se trouvait au Canada; si la décision était conforme à la réputation humanitaire du Canada d’autoriser les résidents permanents à s’établir au pays; les conséquences du refus de la résidence permanente pour l’appelant et pour tous les autres membres de la société; et si toutes les obligations internationales du Canada avaient été respectées. Le juge Mosley a reproché au ministre de ne pas avoir tenu compte dans sa décision du fait que l’appelant résidait au Canada depuis 1997, qu’il était un membre productif de la société, qu’il ne possédait pas de casier judiciaire et qu’il exploitait sa propre entreprise avec des gains supérieurs à 100 000 $ par année. Selon le juge Mosley, l’exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre semblait dénué de sens en raison de « l’opinion simpliste selon laquelle la présence au Canada d’une personne qui, à un moment donné dans le passé, a peut‑être été membre d’une organisation terroriste à l’étranger ne peut jamais être dans l’intérêt national » (par. 27).
2. Le juge Mosley a accueilli la demande de contrôle judiciaire et a certifié les questions suivantes soumises pour examen à la Cour d’appel fédérale :

Dans le cadre d’une demande présentée en vertu du paragraphe 34(2), le ministre de la Sécurité publique doit‑il tenir compte de facteurs particuliers pour déterminer si la présence d’un étranger au Canada serait contraire à l’intérêt national? Plus particulièrement, le ministre doit‑il tenir compte des cinq facteurs énumérés à l’annexe D du guide IP 10? [par. 32]

B. *Cour d’appel fédérale, 2011 CAF 103 (CanLII)*

1. En Cour d’appel fédérale, le juge Pelletier (avec l’accord du juge en chef Blais et du juge Noël) a subdivisé l’examen des questions requises pour déterminer la norme de contrôle applicable. Il a conclu que l’interprétation de l’expression « intérêt national » au sens du par. 34(2) constituait une question de droit au regard de laquelle le ministre ne possède pas d’expertise particulière et à laquelle s’applique, par conséquent, la norme de la décision correcte. Par contre, la norme de contrôle de l’exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre doit être celle de la décision raisonnable.
2. Le juge Pelletier a confirmé que, dans le cas d’une demande de dispense ministérielle, il incombe au demandeur de convaincre le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national. Puisque la note documentaire a eu pour effet de renverser le fardeau de la preuve, le juge a conclu que le ministre était justifié de ne pas tenir compte de la recommandation qu’elle contenait.
3. Le juge Pelletier a ensuite examiné l’interprétation du par. 34(2) de la *LIPR*. Il a suivi l’évolution législative de cette disposition pour en déterminer l’interprétation correcte. Il a noté que le législateur avait transféré du ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile la responsabilité de l’exercice du pouvoir discrétionnaire. En raison de ce changement, le par. 34(2) devait être interprété à la lumière des objectifs de la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C. 2005, ch. 10 (« *LMSPPC*») (la loi habilitante du ministre), de la *Loi sur l’Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38 (« *LASFC* ») (la loi régissant l’ASFC, l’organisme chargé d’aider le ministre dans l’exercice de ses fonctions), ainsi que des objectifs de la *LIPR*. En effet, ces lois s’appliquent ensemble dans le cadre d’un régime législatif auquel il faut appliquer la présomption de cohérence.
4. En mai 2002, lors de l’entrevue de l’appelant relatif à l’admissibilité, la *LI* était en vigueur. Sous le régime de cette loi, le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration était chargé de se prononcer sur l’interdiction de territoire et sur l’octroi d’une dispense. Ce ministre devait aussi examiner les demandes d’exemption de l’application de la *LI* pour des motifs d’ordre humanitaire.
5. Le 28 juin 2002, la *LIPR* a remplacé la *LI*. Selon les dispositions transitoires de la *LIPR*, la demande de dispense de l’appelant est devenue assujettie à cetteLoi, plus particulièrement à son art. 34. À cette époque, le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration était encore chargé de statuer sur les demandes de dispense prévues au par. 34(2). À l’entrée en vigueur de la *LASFC* en 2005, le ministre responsable est devenu « [l]e ministre, au sens de l’article 2 » de la *LASFC* (*LIPR*, par. 4(2), rempl.par L.C. 2005, ch. 38, art. 118). En 2008, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a été expressément désigné comme ministre responsable. Le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration a conservé le pouvoir de soustraire une personne à l’application de la *LIPR* pour des motifs d’ordre humanitaire.
6. À la suite de l’examen de cette évolution législative, le juge Pelletier a conclu qu’en vertu du régime législatif le ministre était responsable de prendre les décisions en matière de dispense, alors que les décisions concernant les exemptions pour des considérations d’ordre humanitaire continuaient de relever du ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration. En conséquence, le législateur souhaitait que la dispense ministérielle soit accordée ou refusée pour des raisons différentes de celles qu’on invoquait à l’appui d’une demande fondée sur des raisons d’ordre humanitaire. De plus, la procédure applicable pour présenter une demande fondée sur des considérations d’ordre humanitaire est celle prévue à l’art. 25 de la *LIPR* et non celle prévue au par. 34(2) qui régit les demandes de dispense ministérielle.
7. Le juge Pelletier a ensuite estimé que l’« intérêt national » au sens du par. 34(2) était synonyme de sécurité nationale et de sécurité publique. Il a appuyé cette proposition sur la *LMSPPC* et la *LASFC*. En effet, la *LMSPPC* met l’accent sur la responsabilité du ministre en matière de sécurité publique et de protection civile. Sous le régime de la *LASFC*, le ministre se trouve également responsable de l’ASFC, qui est notamment chargée de fournir « des services frontaliers intégrés contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique » (*LASFC*, art. 5). D’après le juge Pelletier, ce régime législatif confirme que, dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire aux termes du par. 34(2), le ministre doit se guider principalement, sinon exclusivement, sur son rôle en matière de sécurité nationale et de sécurité publique.
8. Le juge Pelletier s’est ensuite penché sur l’effet du guide opérationnel dans lequel on trouve la définition suivante de l’intérêt national : « L’étude de l’intérêt national comporte l’évaluation et la pondération de tous les facteurs relatifs à l’admission du demandeur, à la lumière des objectifs énoncés dans la Loi ainsi que desobligations et intérêts du Canada, tant nationaux qu’internationaux » (art. 6).
9. À ce propos, le juge Pelletier a souligné que le guide opérationnel ne peut modifier la loi adoptée par le Parlement et a estimé que l’application du guide opérationnel était devenue limitée depuis que le ministre avait remplacé le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration comme responsable de la prise des décisions en matière de dispense ministérielle aux termes du par. 34(2). Cette conclusion reposait sur l’al. 4(2)*c*) de la *LIPR*, lequel prévoit que le ministre est chargé de l’établissement des orientations en matière « d’interdiction de territoire pour raison de sécurité ». Par conséquent, le ministre n’était pas tenu de prendre en compte les cinq facteurs énoncés dans le guide opérationnel pour se prononcer sur les demandes de dispense. Selon le juge Pelletier, la remarque formulée au par. 72 de l’arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, selon laquelle les directives sont « une indication utile de ce qui constitue une interprétation raisonnable du pouvoir conféré par l’article » ne s’applique pas au guide opérationnel. En effet, le guide opérationnel sert à identifier les ressortissants étrangers dont la présence au Canada serait préjudiciable à l’intérêt national et sert donc à éliminer les candidats inadmissibles à une dispense ministérielle. Le guide opérationnel n’a pas pour objet, comme c’était le cas dans *Baker*, de sélectionner les candidats admissibles à une dispense.
10. Le juge Pelletier a alors ajouté que le par. 34(2) n’offre pas un recours illusoire du fait qu’une conclusion d’interdiction de territoire aux termes du par. 34(1) pourrait nier la possibilité d’obtenir une dispense en application du par. 34(2). Au contraire, suivant l’arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, la dispense prévue au par. 34(2) ne devait servir que dans des cas exceptionnels, lorsque c’est en toute innocence ou sous la contrainte que le demandeur a prêté son concours à un groupe terroriste.
11. Enfin, le juge Pelletier a conclu que la décision du ministre était raisonnable. Le ministre avait examiné l’affirmation de l’appelant suivant laquelle le rôle qu’il avait joué au sein du FSNL était inexistant, négligeable ou qu’il avait participé à ses activités de bonne foi. Cependant, le ministre avait estimé que les récits que l’appelant faisait du rôle qu’il avait joué au sein du FSNL étaient « contradictoires et incohérents » (par. 69). En fin de compte, à cause du manque de crédibilité de l’appelant du fait de ces contradictions et incohérences, le ministre n’a pu ajouter foi aux déclarations de l’appelant. Par conséquent, le ministre n’avait pas agi de façon déraisonnable en concluant comme il l’a fait. La cour d’appel a donc rejeté la demande de contrôle judiciaire et a répondu comme suit aux questions certifiées :

1‑ Dans le cadre d’une demande présentée en vertu du paragraphe 34(2), le ministre de la Sécurité publique doit‑il tenir compte de facteurs particuliers pour déterminer si la présence d’un étranger au Canada serait contraire à l’intérêt national?

Réponse : Il doit tenir compte de la sécurité nationale et de la sécurité publique, ainsi qu’il est précisé au paragraphe 50 des présents motifs.

2‑ Plus particulièrement, le ministre doit‑il tenir compte des cinq facteurs énumérés à l’annexe D du guide opérationnel IP10?

Réponse : Non. [par. 74]

IV. Analyse

A. *Questions en litige*

1. Notre Cour est appelée à trancher les questions suivantes :

(1) La norme de contrôle de la décision du ministre est‑elle la norme de la décision raisonnable ou celle de la décision correcte?

(2) La décision du ministre est‑elle valide?

(3) La décision était‑elle déraisonnable? Constituait‑elle une atteinte aux attentes légitimes de l’appelant?

1. J’ai déjà mentionné que l’interprétation de l’expression « intérêt national » figurant au par. 34(2) de la *LIPR* constitue une question accessoire liée aux deux premières questions soulevées.

B. *Positions des parties*

(1) La position de l’appelant

1. L’appelant soutient que la norme de contrôle applicable à toutes les questions dont est saisie notre Cour est celle de la décision correcte parce qu’il s’agit d’autant de questions de droit pur et de justice naturelle. Puis, la décision du ministre était erronée du fait qu’elle se fondait sur une mauvaise interprétation de l’expression « intérêt national » figurant au par. 34(2) de la *LIPR* et qu’elle n’avait pas répondu aux attentes légitimes de l’appelant quant aux facteurs dont il fallait tenir compte dans l’examen de sa demande de dispense.
2. L’appelant plaide que, lorsqu’elle a interprété l’expression « intérêt national » pour les besoins du par. 34(2), la Cour d’appel fédérale a accordé trop d’importance au transfert de la responsabilité du ministre prévu par la loi. Ce transfert de responsabilité d’un ministère à l’autre n’indique pas une intention concomitante du législateur de modifier l’interprétation de la *LIPR*. L’appelant argumente aussi qu’il faut interpréter l’expression « intérêt national » plus largement que ne l’a fait la Cour d’appel fédérale. Bien que le ministre doive, dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire, tenir compte de la sécurité publique et de la défense nationale, des facteurs pertinents, l’application du critère de l’« intérêt national » ne devrait pas se limiter à l’examen de ces seuls facteurs. En interprétant trop étroitement l’expression « intérêt national » et en l’assimilant à un seul aspect de cet intérêt (la sécurité nationale et la sécurité publique), la Cour d’appel fédérale crée un précédent qui entrave illégalement le pouvoir discrétionnaire du ministre en l’obligeant à n’examiner que ce seul aspect dans les cas des demandes ultérieures de dispense.
3. Enfin, l’appelant plaide que la décision du ministre était déraisonnable puisqu’elle ne répondait pas aux attentes légitimes créées par le guide opérationnel. Ce guide comprenait des affirmations claires et non ambiguës formulées par le gouvernement à l’intention du public. Ce document était accessible au public, fréquemment utilisé par le ministre et visait à assurer l’uniformité des décisions prises. Le guide opérationnel créait une attente selon laquelle l’examen des demandes fondées sur le par. 34(2) prendrait en compte certains facteurs extrinsèques à la sécurité nationale, en invitant le demandeur à aborder dans sa demande, notamment, les éléments suivants : les raisons pour lesquelles il veut être admis au Canada, les circonstances particulières associées à sa demande et les activités actuelles qu’il exerce. De plus, l’appelant fait valoir qu’une lettre reçue de CIC en mai 2002 créait une attente légitime selon laquelle les facteurs d’ordre humanitaire seraient pris en compte dans l’examen de sa demande de dispense. En effet, la lettre indiquait que, pour prendre une décision en application du par. 34(2), le ministre serait tenu d’évaluer le préjudice que l’appelant pourrait causer à l’intérêt national du Canada ainsi que les circonstances d’ordre humanitaire pertinentes à l’égard de sa situation. Selon l’appelant, le ministre n’a pas répondu à cette attente légitime parce qu’il n’a tenu aucun compte des facteurs qu’on lui avait dit être pertinents dans l’examen de sa demande.

(2) Position de l’intimé

1. L’intimé répond que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable et que la décision du ministre était telle. L’examen de l’interprétation donnée par le ministre de l’expression « intérêt national » commande de la retenue puisque la *LIPR* ne précise aucun facteur à prendre en considération à cet égard et que l’expression en question figure dans la loi habilitante du ministre, dont celui‑ci a une connaissance approfondie. Une décision relative à une demande de dispense en application du par. 34(2) se situe à l’extrémité politique de l’éventail des décisions possibles, est discrétionnaire et porte sur des questions qui relèvent de l’expertise du ministre.
2. Selon l’intimé, l’historique législatif de la *LIPR* et des lois connexes permet d’affirmer que les aspects de l’intérêt national qui sont liés à la sécurité nationale et à la sécurité publique doivent constituer les considérations primordiales lorsqu’il s’agit de déterminer s’il convient d’accorder une dispense au titre du par. 34(2), mais ils demeurent assujettis à toute autre considération que le ministre estime indiquée, à l’exception des facteurs d’ordre humanitaire. L’article 34 vise à garantir la sûreté et la sécurité des Canadiens; le par. 34(2) prévoit l’octroi d’une dispense aux membres d’organisations terroristes qui sont innocents ou qui ont subi des contraintes et qui seraient autrement interdits de territoire. Le paragraphe 34(2) doit alors être considéré comme un complément du par. 34(1). Comme le par. 34(1) porte sur l’interdiction de territoire pour raison de sécurité, la sécurité nationale et la sécurité publique doivent constituer les facteurs prédominants pour les besoins du par. 34(2). Les facteurs d’ordre humanitaire ne sont pas pertinents à l’égard d’une décision relative à l’« intérêt national » aux termes du par. 34(2) puisqu’ils font l’objet d’un examen adéquat dans le cadre des demandes fondées sur des motifs d’ordre humanitaire suivant l’art. 25 de la *LIPR*. Enfin, le législateur a transféré au ministre chargé d’assurer la sécurité publique la responsabilité de prendre les décisions relatives aux demandes de dispense, et cet élément vient renforcer cette interprétation du par. 34(2).
3. En définitive, selon l’intimé, la décision du ministre en l’espèce était raisonnable. Elle était transparente, intelligible et justifiable. Elle s’inscrivait également dans les issues possibles acceptables qui satisfont à la norme de la décision raisonnable, suivant l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau‑Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190. L’appelant avait présenté des explications intéressées et contradictoires au sujet du rôle qu’il avait joué et des activités auxquelles il avait participé au sein du FSNL. Il n’était donc pas crédible. Il était également clair qu’il avait conservé des liens avec un groupe qui avait commis des actes terroristes.
4. L’intimé ajoute que la décision n’a pas omis de répondre aux attentes légitimes en l’espèce. Le guide opérationnel souligne le caractère exceptionnel et discrétionnaire de la dispense ministérielle; les objectifs qu’il énonce mettent l’accent sur la sécurité nationale et la sécurité publique. Le guide opérationnel crée des attentes en matière de procédures, mais non en matière de droits substantiels. Le guide opérationnel ne peut modifier la loi adoptée par le Parlement. Il ne peut donc imposer la prise en compte de facteurs dénués de pertinence dans le cadre de l’analyse relative à l’intérêt national. Quoi qu’il en soit, les agents d’immigration ont suivi en l’espèce les procédures qu’ils se devaient de suivre. En mai 2002, CIC a envoyé au demandeur une lettre indiquant que le processus de dispense ministérielle nécessiterait l’examen du préjudice que le demandeur causerait à l’intérêt national, ainsi que des circonstances pertinentes d’ordre humanitaire. Le demandeur a bénéficié d’une possibilité suffisante de présenter des éléments de preuve et des observations à l’appui de sa demande. Il a aussi obtenu une autre occasion de répondre aux renseignements que les agents avaient obtenus et soumis au ministre. Ce dernier a examiné la demande ainsi que la note documentaire, et il a exercé comme il l’a jugé à propos le pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi. Il a suffisamment motivé sa décision, en indiquant qu’il avait [traduction] « examiné au complet les pièces et les éléments de preuve qui lui ont été soumis ».

C. *Formes de dispense ministérielle*

(1) Les articles 25 et 25.1 de la *LIPR*

1. Avant d’examiner la décision du ministre, il sera utile d’expliquer les deux formes de dispense ministérielle que peuvent actuellement demander les étrangers qui se trouvent au Canada, mais qui sont réputés être interdits de territoire. La première forme de dispense, la dispense pour des « raisons d’ordre humanitaire », est prévue aux art. 25 et 25.1 de la *LIPR*:

**25.** (1)  Sous réserve du paragraphe (1.2), le ministre [de la Citoyenneté et de l’Immigration] doit, sur demande d’un étranger se trouvant au Canada qui demande le statut de résident permanent et qui soit est interdit de territoire, soit ne se conforme pas à la présente loi, et peut, sur demande d’un étranger se trouvant hors du Canada qui demande un visa de résident permanent, étudier le cas de cet étranger; il peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables, s’il estime que des considérations d’ordre humanitaire relatives à l’étranger le justifient, compte tenu de l’intérêt supérieur de l’enfant directement touché.

. . .

**25.1** (1)  Le ministre [de la Citoyenneté et de l’Immigration] peut, de sa propre initiative, étudier le cas de l’étranger qui est interdit de territoire ou qui ne se conforme pas à la présente loi; il peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables, s’il estime que des considérations d’ordre humanitaire relatives à l’étranger le justifient, compte tenu de l’intérêt supérieur de l’enfant directement touché.

1. Ces dispositions prévoient l’octroi d’une dispense ministérielle aux étrangers qui demandent le statut de résident permanent et qui sont interdits de territoire ou ne se conforment pas par ailleurs aux exigences de la *LIPR*. En vertu de ces exigences, le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration peut, sur demande ou de sa propre initiative, « octroyer [à l’étranger] le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables » de la *LIPR*. Le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration n’octroie toutefois une dispense de cette nature que s’il « estime que des considérations d’ordre humanitaire relatives à l’étranger le justifient ». Les considérations d’ordre humanitaire s’entendent notamment des droits, des besoins et des intérêts supérieurs des enfants, du maintien des liens entre les membres d’une famille et du fait d’éviter de renvoyer des gens à des endroits où ils n’ont plus d’attaches (voir *Baker*, par. 67 et 72).

(2) Le paragraphe 34(2) de la *LIPR*

1. Le paragraphe 34(2) de la *LIPR* prévoit une forme différente de dispense ministérielle fondée sur l’« intérêt national ». L’article 34 est libellé comme suit :

**34.** (1)  [Sécurité] 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*).

(2)  [Exception] 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.

1. Tel qu’indiqué précédemment, l’appelant a été jugé interdit de territoire pour raison de sécurité parce que, aux termes de l’al. 34(1)*f*), il était « 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 [à l’alinéa] [. . .] *c*) », à savoir qu’il s’était livré au terrorisme. Il a demandé une dispense en application du par. 34(2), qui dispose que le ministre peut soustraire une personne à l’interdiction de territoire lorsqu’il est convaincu que « sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national ». Comme il ressort du libellé de cette disposition (« qui convainc le ministre »), la personne qui demande une dispense a le fardeau de démontrer que sa présence au Canada ne serait pas préjudiciable à l’intérêt national.
2. Bref, le par. 34(2) de la *LIPR* établit une voie d’obtention d’une dispense d’une manière distincte, sur le plan conceptuel et procédural, de la dispense prévue aux art. 25 ou 25.1. Il faut garder à l’esprit que le demandeur qui ne convainc pas le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national aux termes du par. 34(2) peut toujours présenter une demande de dispense pour des raisons d’ordre humanitaire. Il reste à voir si une telle dispense lui serait accordée.

D. *La norme de contrôle*

(1) La relation entre les normes de contrôle applicables en droit administratif et les normes applicables en appel

1. La première question en litige dans le présent pourvoi porte sur la norme de contrôle applicable à la décision du ministre. Avant d’aborder la norme de contrôle applicable, il convient de revoir une fois de plus l’interaction (1) des normes de contrôle applicables en appel, soit celle de la décision correcte et celle de l’erreur manifeste et dominante, et (2) les normes de contrôle applicables en droit administratif, soit la décision correcte et la décision raisonnable. Il ne faut pas confondre ces normes lorsqu’il s’agit d’un appel formé contre un jugement d’une cour supérieure saisie d’une demande de contrôle judiciaire d’une décision administrative. L’approche à adopter à l’égard de cette question a été énoncée par la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Canada (Agence du revenu) c. Telfer*, 2009 CAF 23 (CanLII), par. 18 :

Bien qu’il y ait eu confusion dans le passé, la jurisprudence actuelle permet d’affirmer que lorsqu’une décision en matière de contrôle judiciaire est portée en appel, le rôle de la juridiction d’appel consiste simplement à décider si la juridiction inférieure a employé la norme de contrôle appropriée et si elle l’a appliquée correctement. Le rôle de la juridiction d’appel ne se limite pas à se demander si la juridiction inférieure a commis une erreur manifeste et dominante en appliquant la norme de contrôle appropriée.

1. Dans *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23, par. 247, la juge Deschamps a rappelé avec justesse, au sujet de cette démarche, qu’en se « “met[tant] à la place” du tribunal d’instance inférieure la cour d’appel se concentre effectivement sur la décision administrative » (italiques omis).
2. La question que nous devons examiner peut donc être résumée comme suit : le juge de première instance a‑t‑il choisi la norme de contrôle appropriée et l’a‑t‑il appliquée correctement?

(2) Quelle est la norme de contrôle applicable?

1. Notre Cour a décidé dans l’arrêt *Dunsmuir* que pour déterminer la norme de contrôle appropriée, la cour saisie d’une demande de contrôle judiciaire doit entreprendre un processus en deux étapes. Premièrement, elle doit vérifier si la jurisprudence établit de manière satisfaisante le degré de retenue correspondant à une catégorie de questions soulevées dans la demande de contrôle judiciaire. La deuxième étape s’applique lorsque cette première démarche se révèle infructueuse ou si la jurisprudence semble devenue incompatible avec l’évolution récente du droit en matière de contrôle judiciaire. À cette deuxième étape, la cour entreprend une analyse complète en vue de déterminer la norme applicable.

*Détermination de la norme de contrôle selon la jurisprudence*

1. À mon avis, la jurisprudence a établi de manière satisfaisante que la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle applicable en l’espèce. Un grand nombre de décisions de la Cour fédérale indiquent que la norme de la décision raisonnable s’applique au contrôle des décisions en matière de demandes de dispense ministérielle aux termes du par. 34(2) de la *LIPR* : *Esmaeili‑Tarki c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 509 (CanLII); *Miller c. Canada (Solliciteur général)*, 2006 CF 912, [2007] 3 R.C.F. 438; *Naeem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CF 123, [2007] 4 R.C.F. 658; *Al Yamani c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2007 CF 381 (CanLII); *Soe c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2007 CF 461 (CanLII); *Kanaan c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 241 (CanLII); *Chogolzadeh c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 405 (CanLII); *Tameh c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 884 (CanLII); *Kablawi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 1011 (CanLII); *Ramadan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 1155 (CanLII); *Afridi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 1192 (CanLII); *Ismeal c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 1366 (CanLII); *Abdella*. Cette jurisprudence est bien établie, et l’appelant n’a pas démontré pourquoi elle ne devrait pas être invoquée dans le présent pourvoi.
2. L’applicabilité de la norme de la décision raisonnable peut être confirmée en suivant la méthode examinée dans *Dunsmuir*. Comme notre Cour l’a fait remarquer au par. 53 de cet arrêt, « [e]n présence d’une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, la retenue s’impose habituellement d’emblée ». Puisque la décision du ministre aux termes du par. 34(2) est discrétionnaire, la norme de la décision raisonnable s’applique. En outre, parce qu’une telle décision comporte l’interprétation des termes « intérêt national » figurant au par. 34(2), on peut dire qu’elle se rapporte au cas où le décideur « interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie » (*Dunsmuir*, par. 54). Ce facteur confirme lui aussi que la norme applicable est celle de la décision raisonnable.

(3) La signification de la décision raisonnable

1. Dans l’arrêt *Dunsmuir*, la Cour a défini comme suit la décision raisonnable, ou raisonnabilité :

La norme déférente du caractère raisonnable procède du principe à l’origine des deux normes antérieures de raisonnabilité : certaines questions soumises aux tribunaux administratifs n’appellent pas une seule solution précise, mais peuvent plutôt donner lieu à un certain nombre de conclusions raisonnables. Il est loisible au tribunal administratif d’opter pour l’une ou l’autre des différentes solutions rationnelles acceptables. La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnabilité. Le caractère raisonnable tient principalement 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. [par. 47]

1. Dans *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre‑Neuve‑et‑Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, la juge Abella, au nom de la Cour à l’unanimité, est revenue sur le caractère raisonnable et la déférence. Elle a déclaré ce qui suit :

C’est dans cette optique, selon moi, qu’il faut interpréter ce que la Cour voulait dire dans *Dunsmuir* lorsqu’elle a parlé de « la justification de la décision [ainsi que de] la transparence et [de] l’intelligibilité du processus décisionnel ». À mon avis, ces propos témoignent d’une reconnaissance respectueuse du vaste éventail de décideurs spécialisés qui rendent couramment des décisions — qui paraissent souvent contre‑intuitives aux yeux d’un généraliste — dans leurs sphères d’expertise, et ce en ayant recours à des concepts et des termes souvent propres à leurs champs d’activité. . .

Je ne suis pas d’avis que, considéré dans son ensemble, l’arrêt *Dunsmuir* signifie que l’« insuffisance » des motifs permet à elle seule de casser une décision, ou que les cours de révision doivent effectuer deux analyses distinctes, l’une portant sur les motifs et l’autre, sur le résultat (Donald J. M. Brown et John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), §§12:5330 et 12:5510). Il s’agit d’un exercice plus global : les motifs doivent être examinés en corrélation avec le résultat et ils doivent permettre de savoir si ce dernier fait partie des issues possibles. Il me semble que c’est ce que la Cour voulait dire dans *Dunsmuir* en invitant les cours de révision à se demander si « la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnabilité » (par. 47).

La cour de justice qui se demande si la décision qu’elle est en train d’examiner est raisonnable du point de vue du résultat et des motifs doit faire preuve de « respect [à l’égard] du processus décisionnel [de l’organisme juridictionnel] au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, par. 48). Elle ne doit donc pas substituer ses propres motifs à ceux de la décision sous examen mais peut toutefois, si elle le juge nécessaire, examiner le dossier pour apprécier le caractère raisonnable du résultat.

. . . les motifs répondent aux critères établis dans *Dunsmuir* s’ils permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables. [par. 13-16]

1. Tout récemment, dans *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405, notre Cour a insisté sur la nécessité pour la cour de révision d’examiner la décision du tribunal administratif dans son ensemble, à la lumière du dossier, pour décider si elle était raisonnable :

. . . un tribunal administratif n’a pas l’obligation d’examiner et de commenter dans ses motifs chaque argument soulevé par les parties. La question que doit trancher le tribunal judiciaire siégeant en révision demeure celle de savoir si la décision attaquée, considérée dans son ensemble, à la lumière du dossier, est raisonnable (*Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708). [par. 3]

1. Je passe maintenant à la question de savoir si la décision du ministre était raisonnable. Pour la suite, mes motifs s’attacheront à cette analyse.

E. *L’interprétation de l’expression « intérêt national » au sens du par. 34(2) de la LIPR*

1. L’interprétation de l’expression « intérêt national » au par. 34(2) de la *LIPR* était au cœur de l’exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre en l’espèce. Comme il ressort explicitement de la Loi, le ministre exerce ce pouvoir discrétionnaire en décidant si le demandeur le convainc que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national. Par conséquent, l’interprétation de l’« intérêt national » dans le contexte de cet article est cruciale, puisqu’elle définit la norme que le ministre doit appliquer pour évaluer l’effet de la présence du demandeur au Canada aux fins de l’exercice de son pouvoir discrétionnaire.
2. En prenant sa décision concernant l’appelant, le ministre n’a pas défini expressément l’expression « intérêt national ». La première tentative en ce sens appartient au juge Mosley de la Cour fédérale, et il a également certifié au sujet de cette définition une question soumise à l’appréciation de la Cour d’appel fédérale. Nous ne sommes donc saisis, sur ce point, d’aucune décision rendue *expressément* par un décideur administratif.
3. Cette situation a été abordée, quoique dans un contexte différent, par notre Cour dans *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654. Le juge Rothstein a statué dans cet arrêt que la décision que le décideur administratif rend sur le fond peut suggérer une interprétation particulière de la disposition législative en question, même si le décideur ne s’est pas prononcé expressément sur le sens de cette disposition.
4. Le raisonnement suivi dans l’arrêt *Alberta Teachers’ Association* peut être appliqué en l’espèce. Il ressort clairement de la conclusion du ministre selon laquelle [traduction] « [i]l n’est pas dans l’intérêt national d’admettre des individus qui ont entretenu des contacts suivis avec des organisations terroristes connues ou des organisations ayant des liens avec des terroristes », que celui‑ci a pris une décision quant au sens de l’expression « intérêt national ». Une décision quant à l’interprétation de cette expression découle nécessairement de sa décision ultime relative à la dispense ministérielle, bien que notre Cour ne soit pas en mesure de déterminer de manière définitive le raisonnement qu’a effectivement tenu le ministre. Dans les circonstances, « dans l’appréciation de la raisonnabilité », nous pouvons « examiner les motifs qui pourraient être donnés » à l’appui de la décision du ministre (*Alberta Teachers’ Association*, par. 54). Par conséquent, j’examine maintenant l’interprétation que le ministre semble avoir donnée de l’expression « intérêt national », à partir de sa « décision expresse motivée » et du guide opérationnel, qui régissent la portée et le contexte de ces motifs. J’examinerai alors si cette interprétation implicite et la décision du ministre dans son ensemble étaient raisonnables.
5. Dans ses motifs, le ministre affirme avoir [traduction] « examiné au complet les pièces et les éléments de preuve qui ont été soumis », notamment les renseignements suivants énoncés dans la note documentaire de l’ASFC, qui portait sur de nombreuses questions figurant dans le guide opérationnel :

1. L’importance de la participation de l’appelant en tant que membre du FSNL et les activités auxquelles il s’est livré pour le compte du FSNL sont contestables.

2. Tout au plus, l’appelant était un « membre passif » du FSNL et exerçait des [traduction] « fonctions élémentaires ». Il n’avait jamais participé à des actes de violence.

3. L’appelant a joint les rangs du FSNL en 1994 pour soutenir la démocratie, la liberté d’expression et les droits de la personne en Libye. À cette époque, de façon générale, l’organisation ne recourait plus à la violence. Quoi qu’il en soit, l’appelant aurait ignoré la participation du FSNL à des actes de violence et n’aurait pas appuyé cette organisation si elle avait eu recours à la violence pour obtenir des changements politiques.

4. Des éléments de preuve laissent croire que l’appelant a rompu tous les liens avec le FSNL lorsqu’il est arrivé au Canada en 1997.

5. Tout au long, l’appelant avait pour objectif l’établissement d’un régime de gouvernement démocratique en Libye.

6. L’appelant a deux enfants, a suivi des cours d’anglais langue seconde et exploite sa propre entreprise de transport.

(d.a., vol. I, p. 5‑9)

1. Le guide opérationnel ne constituait pas un code définitif et rigide. Il contenait plutôt un ensemble de facteurs, apparemment pertinents et raisonnables, relatifs à l’examen des demandes de dispense ministérielle. Le ministre n’était pas tenu de l’appliquer d’une manière rigide, mais il guidait l’exercice de son pouvoir discrétionnaire et l’aidait à élaborer un processus administratif juste applicable aux demandes de dispense. Ainsi, le guide opérationnel peut aider la Cour à bien saisir la façon dont le ministre a implicitement interprété l’« intérêt national ».
2. En outre, le ministre a accordé dans les motifs de sa décision une importance particulière aux questions portant sur la sécurité nationale et la sécurité publique, notamment aux contradictions et incohérences de l’appelant au sujet de son rôle au sein du FSNL, un groupe qui s’est livré au terrorisme, au fait que l’appelant était fort probablement au courant des activités antérieures du FSNL, et au fait que l’appelant avait entretenu des contacts suivis avec le FSNL.
3. Compte tenu de tout ce qui précède, si le ministre avait défini expressément l’expression « intérêt national » à l’appui de sa décision sur le fond, sa définition aurait porté principalement sur la sécurité nationale et la sécurité publique, sans écarter les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel ou toutes autres considérations analogues. (Voir l’annexe 1 (les passages pertinents du guide opérationnel).)
4. Conformément aux commentaires que je formulais précédemment au sujet de la norme de contrôle, je suis d’avis qu’il convient de faire preuve de retenue à l’égard de cette interprétation implicite que le ministre a donnée de l’expression « intérêt national ». Comme l’a affirmé le juge Rothstein, « [l]orsque la juridiction de révision conclut que le tribunal administratif a implicitement statué sur une question cruciale, ce dernier ne cesse pas d’avoir droit à la déférence » (*Alberta Teachers’ Association*, par. 50).
5. À mon avis, l’interprétation que le ministre a donné de l’expression « intérêt national », soit en décidant qu’elle portait principalement sur des questions liées à la sécurité nationale et la sécurité publique, mais aussi qu’elle englobe les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel et toutes considérations analogues, est raisonnable. Elle l’est raisonnable puisque, pour citer les propos du juge Fish dans *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, elle « s’accorde [. . .] avec le libellé explicite de cette disposition, ainsi qu’avec son historique législatif, son objet manifeste et son contexte législatif » (par. 46). Autrement dit, cette interprétation respecte la méthode moderne d’interprétation législative énoncée par Driedger :

[traduction] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

(*Construction of Statutes* (2e éd. 1983), p. 87)

(1) Le libellé explicite de la disposition

1. Les parties ne contestent pas que l’expression « intérêt national » renvoie à des questions qui intéressent le Canada et les Canadiens. La sécurité publique et la sécurité nationale comptent sans aucun doute parmi ces questions. Il est également évident, toutefois, que les préoccupations du Canada et des Canadiens ne se limitent pas à la sécurité publique et à la sécurité nationale. Par exemple, le sens ordinaire de l’expression « intérêt national » comprend aussi la préservation des valeurs sous‑jacentes à la *Charte canadienne des droits et libertés* et au caractère démocratique de la fédération canadienne, et en particulier la protection et l’égalité des droits de toute personne assujettie à ses lois et à sa Constitution. Le libellé explicite de la disposition milite donc en faveur d’une interprétation plus large de l’expression « intérêt national » que celle adoptée par l’intimé et par la Cour d’appel fédérale, qui limiterait la portée de cette expression à la protection de la sécurité publique et de la sécurité nationale. Le libellé de la loi respecte l’interprétation implicite que donne le ministre de l’« intérêt national », qui a trait principalement à la sécurité nationale et à la sécurité publique, sans écarter les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel ou toutes considérations analogues. L’historique législatif de la disposition permet également de mieux saisir l’ensemble des valeurs et des intérêts qui sous‑tendent la notion d’intérêt national.

(2) L’historique législatif de la disposition

1. Le paragraphe 34(2) est le fruit d’un long historique législatif. Dans les présents motifs, je n’en examinerai que les points saillants, qui permettront de démontrer que l’interprétation implicite que le ministre donne de l’expression « intérêt national » est compatible avec cet historique.
2. La dispense ministérielle à l’égard de l’interdiction de territoire est devenue accessible pour la première fois en 1952. Pouvaient la demander les personnes membres ou associées d’une organisation, d’un groupe ou d’un corps qui se livraient ou s’étaient livrées à des actes visant le renversement, par la force ou autrement, du régime, des institutions ou des méthodes démocratiques. Les personnes qui demandaient la dispense devaient convaincre le ministre qu’elles avaient cessé d’être membres ou associées de telles organisations, de tels groupes ou corps, et que leur admission « ne serait pas préjudiciable à la sécurité du Canada » (*Loi sur l’immigration*, S.R.C. 1952, ch. 325, al. 5*l*)). Le législateur a exprimé clairement à l’époque son intention que la demande de dispense ministérielle porte essentiellement sur la sécurité nationale.
3. En 1977, les dispositions de la *Loi sur l’immigration* relatives à l’interdiction de territoire ont été modifiées pour prévoir notamment ce qui suit :

**19.** (1)  Ne sont pas admissibles

. . .

*e*)  les personnes qui se sont livrées à des actes d’espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques au sens où cette expression s’entend au Canada, ou au sujet desquelles il y a de bonnes raisons de croire qu’elles se livreront à de tels actes, à l’exception de celles qui, s’y étant livrées, ont établi à la satisfaction du Ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national;

(*Loi sur l’immigration de 1976*, L.C. 1976‑77, ch. 52, al. 19(1)*e*))

1. Ainsi, en 1977, le législateur a clairement décidé de changer l’approche gouvernementale en matière de dispense ministérielle. Le critère applicable ne se limiterait plus à la sécurité nationale; l’octroi d’une dispense reposerait plutôt sur un plus grand éventail de considérations d’ordre national et international constituant l’« intérêt national ». Depuis lors, les dispositions concernant la dispense ministérielle de la *Loi sur l’immigration* et de la *LIPR* ont toujours renvoyé à l’« intérêt national ».
2. Le législateur était conscient (ou, à tout le moins, il faut le supposer) de l’existence du critère antérieur relatif au « préjudic[e] à la sécurité du Canada » lorsqu’il a décidé d’adopter, et par la suite de conserver, le critère relatif à l’« intérêt national » à l’égard de la dispense ministérielle. La référence dans le libellé du par. 34(2), pendant toute la période pertinente, au demandeur qui ne causerait pas de préjudice à l’« intérêt national » plutôt qu’à la « sécurité du Canada », donne fortement à penser que le législateur ne voulait pas que l’expression « intérêt national » renvoie exclusivement à la sécurité nationale et à la sécurité publique. Si tel avait été le cas, le législateur aurait pu, en adoptant le par. 34(2), reprendre les termes « sécurité du Canada ».
3. La *LIPR* a remplacé la *LI* en 2002. Édictée après les événements du 11 septembre, il ne fait aucun doute que la *LIPR* constituait au moins en partie une réaction aux menaces inhérentes à un nouveau contexte international complexe et dangereux. À l’appui de sa thèse selon laquelle l’interprétation de l’expression « intérêt national » devrait être axée sur la sécurité nationale et la sécurité publique, l’intimé cite dans son mémoire le passage suivant du rapport d’un Comité sénatorial :

Le Comité sait que le projet de loi C‑11 constitue une révision majeure de la loi canadienne sur l’immigration et la protection des réfugiés et qu’il fixera vraisemblablement la norme pour de nombreuses années à venir. Il est aussi conscient que ce projet de loi est actuellement examiné dans un contexte où les préoccupations en matière de sécurité sont plus vives à cause des événements tragiques du 11 septembre dernier aux États‑Unis. Dans ce contexte, le Comité reconnaît que le projet de loi C‑11 doit proposer un équilibre qui respectera les besoins et les droits des particuliers, servir l’intérêt public, plus particulièrement en ce qui a trait à la sécurité, et honorer les obligations internationales du Canada. [Je souligne.]

(Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie, « Neuvième rapport », 1re sess., 37e lég., 23 octobre 2001 (en ligne))

1. Ce passage fait certainement ressortir le rôle de la *LIPR* consistant à « servir l’intérêt public [. . .] en ce qui a trait à la sécurité ». Toutefois, il ne limite pas l’intérêt national aux préoccupations en matière de sécurité. Il souligne également que le respect des obligations internationales du Canada (y compris, probablement, des obligations découlant des règles internationales coutumières et conventionnelles en matière de droits de la personne) constitue un aspect important de l’intérêt national.
2. En 2005, la *LMSPPC* établissait officiellement le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et le poste du ministre. L’intimé soutient que la création de ce nouveau ministère et de l’ASFC, ainsi que le transfert de la responsabilité ministérielle à l’égard des décisions en application du par. 34(2), faisaient tous partie d’une nouvelle politique en matière de sécurité nationale adoptée par le Parlement à la suite des événements du 11 septembre 2001. L’intimé plaide en particulier que le transfert prévu par la loi de la responsabilité en matière de prise de ces décisions, du ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration au ministre, survenu dans le contexte plus général de la sécurité nationale et de la sécurité publique, vient renforcer l’interprétation de l’expression « intérêt national » donnée par la Cour d’appel fédérale.
3. Je ne suis pas convaincu que le transfert de la responsabilité ministérielle à l’égard des demandes présentées aux termes du par. 34(2) constitue un fondement suffisant pour confirmer l’interprétation que la Cour d’appel fédérale a donnée de l’expression « intérêt national ». Il ne faudrait pas conclure que ce transfert, à lui seul, pourrait modifier, ou a modifié, le droit substantiel régissant les demandes de dispense aux termes du par. 34(2). Des responsabilités ministérielles peuvent être transférées pour les raisons les plus diverses. Si cet argument était valide, cela signifierait que l’interprétation d’une loi pourrait changer chaque fois que des responsabilités ministérielles passent d’un ministre à un autre. Il en découlerait un nouveau et surprenant principe d’interprétation. Selon une présomption suivant laquelle une loi ne peut être modifiée de façon implicite, en l’absence d’une modification explicite dans le libellé d’une disposition, il faut supposer que le législateur n’a pas voulu modifier le sens de la disposition. Bien que la responsabilité ministérielle à l’égard des demandes présentées aux termes du par. 34(2) ait été transférée en 2005, le législateur n’a pas modifié le libellé de cette disposition. Par conséquent, la présomption contre toute modification implicite de la loi s’applique, et le législateur n’avait aucune intention de changer le sens de l’expression « intérêt national ». Comme le signale l’appelant dans son mémoire, cette présomption n’est pas réfutée par un simple transfert de responsabilité ministérielle :

[traduction] Il n’est pas logique d’affirmer que chaque fois que le législateur décide de transférer les responsabilités de ministres en particulier, à des fins administratives ou sans indiquer une raison sérieuse pour ce transfert, le libellé de la loi doit être interprété différemment. Un simple transfert de la responsabilité ministérielle ne suffit pas pour établir que le changement est censé exercer un effet sensible sur les droits des personnes visées par les lois administrées par les différents ministres. L’interprétation que la Cour d’appel donne de l’intérêt national a pour effet de modifier le paragraphe 34(2). La modification des textes législatifs relève de la fonction législative et dépasse le domaine de la fonction judiciaire. [par. 76]

1. En résumé, cet examen démontre que l’interprétation implicite qu’a donnée le ministre de l’expression « intérêt national », — qu’elle a trait principalement à la sécurité nationale et la sécurité publique, sans écarter les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel ou toutes considérations analogues — est conforme à l’historique législatif de la disposition.

(3) L’objet de la disposition

1. L’intimé plaide que la *LIPR* concerne la sécurité publique et la sécurité nationale. Plus précisément, selon ses prétentions, l’objet des al. 34(1)*c*) et *f*) vise à garantir la sûreté et la sécurité des Canadiens, alors que le par. 34(2) prévoit l’octroi d’une dispense uniquement aux membres d’organisations terroristes qui sont innocents ou qui ont subi des contraintes et qui seraient autrement interdits de territoire.
2. L’intimé a raison d’affirmer que la *LIPR* concerne la sécurité nationale et la sécurité publique. En fait, notre Cour l’a reconnu dans *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539 :

Les objectifs explicites de la *LIPR* révèlent une intention de donner priorité à la sécurité. [. . .] Considérés collectivement, les objectifs de la *LIPR* et de ses dispositions relatives aux résidents permanents traduisent la ferme volonté de traiter les criminels et les menaces à la sécurité avec moins de clémence que le faisait l’ancienne Loi. [par. 10]

1. Ceci étant dit, l’argument de l’intimé selon lequel le par. 34(2) est exclusivement axé sur la sécurité nationale et la sécurité publique et qu’il prévoit l’octroi d’une dispense uniquement aux membres d’organisations terroristes qui sont innocents ou qui ont subi des contraintes, ne tient pas adéquatement compte des autres objectifs de la *LIPR*. Le paragraphe 3(1) de la *LIPR* énonce 11 objectifs en matière d’immigration. Seuls deux objectifs ont trait à la sécurité publique et à la sécurité nationale : protéger la santé et la sécurité publiques et garantir la sécurité de la société canadienne (al. 3(1)*h*)), et promouvoir, à l’échelle internationale, la justice et la sécurité par le respect des droits de la personne et l’interdiction de territoire aux personnes qui sont des criminels ou constituent un danger pour la sécurité (al. 3(1)*i*)). Les neuf autres objectifs ont trait à différents facteurs dont la présence facilite l’interprétation de l’expression « intérêt national » (p. ex., « permettre au Canada de retirer de l’immigration le maximum d’avantages sociaux, culturels et économiques » (al. 3(1)*a*))). L’énumération expresse de ces autres objectifs dans la *LIPR* donne fortement à penser que cette expression ne porte pas uniquement sur la sécurité publique et sur la sécurité nationale. Elle indique plutôt que le Parlement du Canada voulait également qu’elle soit interprétée dans le contexte des valeurs d’un état démocratique. L’article 34 vise à protéger le Canada, mais dans la perspective du caractère démocratique du Canada, une nation qui entend protéger les valeurs fondamentales de sa *Charte* et de son histoire de démocratie parlementaire.
2. Par conséquent, l’interprétation large et implicite que donne le ministre de l’expression « intérêt national » est également conforme à l’objectif de la disposition en question.

(4) Le contexte de la disposition

1. Comme la Cour l’a indiqué dans l’arrêt *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, « [c]ette méthode [d’interprétation législative] reconnaît le rôle important que joue inévitablement le contexte dans l’interprétation par les tribunaux du texte d’une loi » (par. 27). Le contexte entourant le par. 34(2) est d’un grand secours quant à l’interprétation de l’expression « intérêt national ».
2. Premièrement, selon la présomption d’uniformité d’expression, lorsque des termes différents sont employés dans un même texte législatif, il faut considérer qu’ils ont un sens différent. Il faut tenir pour acquis que le législateur a délibérément choisi des termes différents dans le but d’indiquer un sens différent. L’expression « intérêt national » est employée au par. 34(2). Cette mention indique que les facteurs dont le ministre doit tenir compte pour l’application de cette disposition ont une portée plus large que les considérations consistant à savoir si la personne constitue « un danger pour la sécurité du Canada » (al. 34(1)*d*)) ou si cette personne est « susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d’autrui au Canada » (al. 34(1)*e*)), deux considérations énumérées au par. 34(1). S’il avait voulu que la sécurité nationale et la sécurité publique soient les seuls éléments à considérer suivant le par. 34(2), le législateur aurait pu l’énoncer en employant des termes du genre de ceux employés au par. 34(1). Or, il ne l’a pas fait.
3. Dans le même ordre d’idées, les expressions « sécurité nationale », « danger pour la sécurité publique » ou « danger pour [. . .] la sécurité d’autrui » sont employées à plusieurs reprises ailleurs dans la *LIPR*. Suivant la présomption d’uniformité d’expression, l’expression « intérêt national » ne peut être synonyme de l’une ou l’autre de ces expressions. L’emploi des mots « intérêt national » indique plutôt que le ministre doit procéder à une analyse plus générale au regard du par. 34(2). Contrairement à la conclusion de la Cour d’appel fédérale en l’espèce, en déterminant si la présence d’une personne au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national, l’examen du ministre ne doit pas se limiter à la sécurité nationale et à la question de déterminer si le demandeur constitue un danger pour la sécurité publique ou pour la sécurité d’autrui.
4. Deuxièmement, si le par. 34(2) concernait uniquement le danger que pose le demandeur pour la sécurité du Canada, il serait impossible pour la personne interdite de territoire en vertu de l’al. 34(1)*d*) (« constituer un danger pour la sécurité du Canada ») d’obtenir une dispense aux termes du par. 34(2). Il s’agit là d’une interprétation absurde, à éviter.
5. Troisièmement, l’intimé soutient qu’en raison de la possibilité qu’une personne obtienne une dispense pour des raisons d’ordre humanitaire, en application du par. 25 de la *LIPR*, le principe d’uniformité d’expression exige que les facteurs d’ordre humanitaire n’entrent pas en ligne de compte pour décider ce qui est dans l’« intérêt national » aux termes du par. 34(2). Je suis d’accord avec lui, mais sous réserve de certaines nuances. Il vaut mieux examiner les considérations d’ordre humanitaire dans le cadre d’une demande fondée sur l’art. 25, et l’art. 34 ne devrait pas devenir une formule de rechange à l’examen pour des raisons d’ordre humanitaire. Mais l’art. 34 n’exclut pas nécessairement la prise en compte de facteurs personnels qui peuvent être pertinents dans le cadre de ce type particulier d’examen. Par exemple, ces considérations peuvent avoir une incidence sur l’examen des caractéristiques personnelles du demandeur afin de déterminer s’il peut être considéré comme présentant une menace pour la sécurité du Canada. Parmi les considérations du guide opérationnel qui étaient étrangères à la sécurité nationale et à la sécurité publique, et qui s’inscrivaient dans la définition implicite donnée par le ministre, quelques‑unes seulement constituent des facteurs d’ordre humanitaire. Le fait que le ministre ait tenu compte de ces facteurs n’a pas rendu déraisonnable son interprétation de l’expression « intérêt national ».
6. Enfin, le contexte plus général entourant le par. 34(2) de la *LIPR* inclut également le guide opérationnel. Bien qu’il ne constitue pas un texte législatif au sens strict du terme et qu’il puisse évoluer au fil du temps, selon que le contexte change et engendre de nouvelles exigences adaptées à différents contextes, le guide opérationnel se veut « une indication utile de ce qui constitue une interprétation raisonnable [. . .] [de] l’article » (*Baker*, par. 72). Le guide opérationnel, publié en 2005, s’appliquait aux demandes de dispense ministérielle présentées en vertu du par. 34(2) au moment où le ministre a tranché la demande de l’appelant. Comme il ressort des nombreuses considérations figurant à l’annexe 1, le guide opérationnel indique une interprétation large de la notion d’« intérêt national ». Il n’assimile pas l’« intérêt national » uniquement à la sécurité nationale et à la sécurité publique, comme l’a fait la Cour d’appel fédérale. Le guide opérationnel indique plutôt que l’analyse relative à l’intérêt national a une portée plus large, même si elle peut à juste titre être axée sur la sécurité nationale et la sécurité publique.
7. Ainsi, l’interprétation implicite qu’a donnée le ministre de l’expression « intérêt national » — qu’elle a trait principalement à la sécurité nationale et la sécurité publique, sans écarter les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel ou toutes considérations analogues — est conforme à tous les éléments contextuels susmentionnés quant au sens de cette expression.
8. En résumé, une analyse fondée sur les principes d’interprétation législative révèle qu’un large éventail de facteurs peuvent s’avérer pertinents à l’égard de la détermination du contenu de l’« intérêt national » pour les besoins de la mise en œuvre du par. 34(2). Même si l’on écarte les considérations d’ordre humanitaire, qu’il convient mieux de prendre en compte dans le cadre d’une demande en application du par. 25, l’étendue des facteurs dont le ministre peut validement tenir compte, si elle n’est évidemment pas illimitée, demeure vaste. Les facteurs énoncés dans le guide opérationnel (à l’exception des considérations d’ordre humanitaire) constituent probablement la meilleure illustration de la grande variété de facteurs qui peuvent valablement être pris en compte pour l’application du par. 34(2). En fin de compte, les facteurs pertinents à l’égard de l’analyse dans une situation donnée dépendront des faits particuliers de la demande soumise au ministre (*Soe*, par. 27; *Tameh*, par. 43).
9. Cette interprétation reste compatible avec l’interprétation de l’expression « intérêt national » que le ministre aurait pu donner à l’appui de sa décision relative à la demande de dispense de l’appelant. Elle est conforme à cette décision. L’interprétation implicite de cette expression par le ministre avait trait principalement à la sécurité nationale et la sécurité publique, mais elle n’a pas écarté les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel ni d’autres considérations analogues. Au terme de l’examen qui précède des principes d’interprétation législative, j’estime que cette interprétation était éminemment raisonnable.

F. *La décision du ministre est‑elle valide?*

1. Après avoir conclu que l’interprétation implicite donnée par le ministre de l’expression « intérêt national » est raisonnable, je dois confirmer la validité de la décision dans son ensemble. Les motifs du ministre étaient justifiables, transparents et intelligibles. Malgré leur brièveté, ils indiquaient clairement le processus décisionnel suivi relativement à la demande de l’appelant. Le ministre a examiné toutes les pièces et les éléments de preuve qui lui ont été soumis. Il a particulièrement tenu compte du fait que l’appelant a donné des récits contradictoires et incohérents au sujet de son association au FSNL, un groupe qui s’est livré au terrorisme; du fait que l’appelant était fort probablement au courant des activités antérieures du FSNL, et du fait que l’appelant avait entretenu des contacts suivis avec le FSNL. Il ressort des motifs du ministre que, en se fondant sur l’examen qu’il a fait des éléments de preuve et des observations dans leur ensemble, et de ces facteurs en particulier, il n’était pas convaincu que la présence continue de l’appelant au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national. En bref, ses motifs permettent à la Cour de saisir clairement pourquoi il est arrivé à cette décision.
2. De plus, la décision du ministre s’inscrit dans un éventail de solutions acceptables possibles qui peuvent se justifier au regard des faits et du droit. Il incombait à l’appelant de démontrer que sa présence continue au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national. Le ministre a refusé d’accorder à l’appelant une dispense de nature discrétionnaire parce qu’il n’était pas convaincu que ce dernier s’était acquitté de ce fardeau de preuve. Sa conclusion était acceptable au regard des faits qui lui avaient été présentés.
3. Comme l’a statué notre Cour dans *Suresh*, dans le cadre d’un contrôle du caractère raisonnable de l’exercice ministériel d’un pouvoir discrétionnaire, les tribunaux ne sont pas autorisés à utiliser un nouveau processus d’évaluation (par. 37; voir également *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*,2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761, par. 39). Comme il l’a affirmé dans ses motifs, le ministre a [traduction] « examiné et [. . .] tenu compte [de] » (c.-à-d. a évalué) tous les facteurs exposés dans la demande de l’appelant qui étaient pertinents pour décider ce qui était dans l’« intérêt national », selon son interprétation raisonnable de cette expression. Le ministre a accordé une importance particulière à certains facteurs relatifs à la sécurité nationale et la sécurité publique et les a soulignés dans ses motifs, soit les contradictions et incohérences de l’appelant au sujet de son association au FSNL, le fait que l’appelant était fort probablement au courant des activités antérieures du FSNL, et le fait que l’appelant avait entretenu des contacts suivis avec le FSNL. Puisque le ministre a examiné et évalué tous les facteurs pertinents comme il l’a jugé à propos, il n’appartient pas à la Cour d’annuler sa décision parce qu’elle serait déraisonnable.
4. Compte tenu de l’ensemble des circonstances, on ne saurait affirmer que l’issue, ou la décision du ministre dans son ensemble, étaient déraisonnables. Il reste toutefois à trancher une dernière question qui porte sur une allégation de manquement aux exigences de l’équité procédurale.

G. *La décision était‑elle inéquitable, et constituait‑elle une atteinte aux attentes légitimes de l’appelant?*

1. Ainsi que l’a fait remarquer notre Cour dans l’arrêt *Dunsmuir*, par. 79, « [l]’équité procédurale est un fondement du droit administratif canadien moderne. Les décideurs publics sont tenus de faire preuve d’équité lorsqu’ils prennent des décisions touchant les droits, les privilèges ou les biens d’une personne ». L’observation de la Cour selon laquelle « [l]’équité procédurale comporte de nombreuses facettes » (*Dunsmuir*, par. 77) revêt également de l’importance en l’espèce.
2. La théorie des attentes légitimes constitue la facette particulière de l’équité procédurale qui nous occupe dans le présent pourvoi. Cette doctrine a trouvé de solides assises en droit administratif canadien dans *Baker*, où la Cour a statué qu’il s’agit d’un facteur qu’il faut prendre en compte pour déterminer les exigences de l’obligation d’équité procédurale de la common law. Si un organisme public a fait des déclarations au sujet des procédures qu’il suivrait pour rendre une décision en particulier, ou s’il a constamment suivi dans le passé, en prenant des décisions du même genre, certaines pratiques procédurales, la portée de l’obligation d’équité procédurale envers la personne touchée sera plus étendue qu’elle ne l’aurait été autrement. De même, si un organisme a fait une représentation à une personne relativement à l’issue formelle d’une affaire, l’obligation de cet organisme envers cette personne quant à la procédure à suivre avant de rendre une décision en sens contraire sera plus rigoureuse.
3. Les conditions précises à satisfaire pour que s’applique la théorie de l’attente légitime sont résumées succinctement comme suit dans un ouvrage qui fait autorité intitulé *Judicial Review of Administrative Action in Canada*:

[traduction] La caractéristique qui distingue une attente légitime réside dans le fait que celle‑ci découle de la conduite du décideur ou d’un autre acteur compétent. Une attente légitime peut donc découler d’une pratique officielle ou d’une assurance voulant que certaines procédures soient suivies dans le cadre du processus décisionnel, ou qu’il soit possible de prévoir une décision favorable. De même, l’existence des règles de procédure de nature administrative ou d’une procédure que l’organisme a adoptée de son plein gré dans un cas particulier, peut donner ouverture à une attente légitime que cette procédure sera suivie. Certes, la pratique ou la conduite qui auraient suscité une attente raisonnable doivent être claires, nettes et explicites. [Je souligne.]

(D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), §7:1710; voir également *Centre hospitalier Mont‑Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 29; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504, par. 68.)

1. Récemment, dans l’arrêt *Mavi*, le juge Binnie a expliqué ce que l’on entend par des affirmations « claires, nettes et explicites » en établissant une analogie avec le droit contractuel (par. 69) :

En général, on juge suffisamment précise pour les besoins de la théorie de l’attente légitime l’affirmation gouvernementale qui, si elle avait été faite dans le contexte du droit contractuel privé, serait suffisamment claire pour être susceptible d’exécution.

1. L’impossibilité que la théorie de l’attente légitime constitue la source de droits matériels lui apporte une restriction importante (*Baker*, par. 26; *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (C.‑B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, p. 557). En d’autres mots, « [l]orsque les conditions d’application de la règle sont remplies, la Cour peut [seulement] accorder une réparation procédurale convenable pour répondre à l’expectative “légitime” » (*S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539, par. 131 (je souligne)).
2. En l’espèce, le guide opérationnel a créé un cadre procédural clair, net et explicite pour le traitement des demandes de dispense et, de ce fait, une attente légitime quant à son application. Le guide opérationnel a été publié par CIC, et bien que ce ministère ne relève pas du ministre, il est clair que le guide opérationnel est utilisé à la fois par [traduction] « les agents de CIC et les agents de l’ASFC dans l’exercice de leurs fonctions et pour l’application de la loi » (m.i., par. 108). Le guide opérationnel était accessible au public et l’est encore, et comme il ressort de l’annexe 2 aux présents motifs, il constitue un code de procédure relativement exhaustif concernant le traitement des demandes de dispense ministérielle. L’appelant pouvait donc raisonnablement s’attendre à ce que sa demande soit traitée conformément au processus qui y est prévu. Les étapes de ce processus peuvent être résumées comme suit :

1. Après réception d’une demande de dispense ministérielle, l’agent de CIC remet au demandeur une copie de la « Feuille de renseignements sur l’intérêt national ». Le demandeur dispose de 15 jours pour envoyer sa demande au bureau local de CIC.

2. Dès la réception des documents du demandeur, l’agent de CIC prépare un rapport faisant état de la situation actuelle du demandeur par rapport au motif d’interdiction de territoire, des détails de sa demande de dispense ainsi que de toute circonstance personnelle ou exceptionnelle concernant le demandeur dont il faut tenir compte.

3. Le rapport de CIC est acheminé à la Division de la sécurité nationale de la Direction du renseignement de l’ASFC, accompagné des observations écrites du demandeur et de tous les documents à l’appui. L’ASFC peut effectuer d’autres enquêtes à cette étape.

4. L’analyste de l’ASFC prépare une recommandation au ministre comportant tous les documents à l’appui.

5. Une copie de la recommandation au ministre est envoyée au demandeur, qui peut par la suite présenter des observations ou des documents supplémentaires en réponse.

6. Les observations initiales et les documents à l’appui fournis par le demandeur, le rapport de l’agent de CIC, la recommandation de l’ASFC et les observations ou documents supplémentaires reçus en réponse à cette recommandation sont tous acheminés au ministre.

7. Le ministre rend sur la demande une décision qui relève exclusivement de son pouvoir discrétionnaire.

8. Si la décision est négative, CIC envoie au demandeur une lettre de rejet.

1. L’appelant n’a pas démontré que ce processus prévu dans le guide opérationnel n’a pas été suivi lors du traitement de sa demande. En mai 2002, il a été informé du processus de dispense ministérielle par une lettre semblable à la Feuille de renseignements sur l’intérêt national. En réponse, il a présenté des observations par l’intermédiaire de son avocat, et CIC a alors préparé son rapport. L’ASFC a ensuite préparé à l’intention du ministre une note documentaire contenant sa recommandation, et cette note a été communiquée à l’appelant. L’appelant a refusé de présenter d’autres observations ou des documents supplémentaires en réponse à la recommandation. Les observations et les documents à l’appui fournis par l’appelant, le rapport de l’agent de CIC et la recommandation de l’ASFC ont tous été acheminés au ministre, qui a rendu une décision sur la demande. Comme le reconnaît avec raison l’avocat de l’appelant, [traduction] « [d]ans le cas de l’appelant, le processus de dispense ministérielle a suivi le processus énoncé dans le guide opérationnel IP 10 » (m.a., par. 53). On a donc satisfait à l’attente légitime de l’appelant à cet égard.
2. L’appelant invoque un autre argument selon lequel il s’attendait légitimement à ce que le ministre tienne compte de certains facteurs pour trancher sa demande de dispense. L’origine de cette présumée attente est double. Premièrement, l’appelant soutient que, compte tenu du guide opérationnel, il s’attendait à ce que les facteurs pertinents énoncés à l’annexe 1 aux présents motifs soient pris en compte. Deuxièmement, il allègue l’existence d’une attente légitime que le ministre tiendrait compte de facteurs d’ordre humanitaire pour trancher sa demande, une attente qui reposait sur une lettre que CIC lui avait envoyée le 22 mai 2002. La lettre contenait le passage suivant :

[traduction] Le ministre décidera si le fait de vous accorder la résidence permanente au Canada serait contraire à l’intérêt national. Il faudra évaluer le préjudice que votre présence causerait à l’intérêt national du Canada, ainsi que les circonstances d’ordre humanitaire pertinentes dans votre cas. [Je souligne; d.a., vol. III, p. 287.]

1. À supposer, sans en décider, que le guide opérationnel et la lettre donnaient lieu sans équivoque à un engagement envers l’appelant quant à la prise en compte de certains facteurs dans l’examen de sa demande de dispense et que, en droit, une personne dans sa situation pourrait en fait s’attendre légitimement à ce que certains facteurs soient pris en considération pour rendre une décision discrétionnaire, l’argument de l’appelant ne pourrait néanmoins être retenu. Comme je l’ai déjà mentionné, la définition implicite que le ministre a donnée de l’expression « intérêt national » englobe tous les facteurs mentionnés dans le guide opérationnel. De plus, tel qu’indiqué précédemment et comme le reconnaît l’appelant, ces facteurs comprennent des facteurs d’ordre humanitaire (m.a., par. 122). Conformément à cette interprétation de l’expression « intérêt national », le ministre a [traduction] « examiné au complet les pièces et les éléments de preuve qui ont été soumis ». Par conséquent, si l’appelant avait une attente légitime que le ministre tienne compte, pour trancher sa demande de dispense, de certains facteurs, dont les facteurs d’ordre humanitaire, cette attente trouvait satisfaction.
2. À mon avis, la décision du ministre ne constituait pas une atteinte aux attentes légitimes de l’appelant et respectait l’obligation d’équité procédurale envers ce dernier. Elle ne peut donc être annulée pour ces motifs.

V. Conclusion

1. Par conséquent, je suis d’avis de rejeter le pourvoi et de maintenir la décision du ministre rendue au titre du par. 34(2) de la *LIPR*. Dans les circonstances, et compte tenu en particulier du retard excessif du ministre à rendre une décision qui revêtait une importance capitale pour M. Agraira, je suis d’avis de ne rendre aucune ordonnance concernant les dépens.

**Annexe 1 — Guide opérationnel : passages pertinents relatifs à l’« intérêt national »**

**9.2 Traitement de la demande**

. . .

Dès la réception des documents du demandeur, l’agent doit préparer un rapport contenant les éléments suivants :

* la situation actuelle du demandeur par rapport au motif d’interdiction de territoire (voir l’Appendice D pour un aperçu des questions et des considérations à prendre en compte lors de la préparation des renseignements);
* les détails de la demande et toute circonstance personnelle ou exceptionnelle dont il faut tenir compte. Cela comprend :
* les détails de la demande d’immigration;
* les raisons justifiant l’asile, le cas échéant;
* les autres raisons justifiant l’interdiction de territoire, le cas échéant;
* les activités du requérant pendant son séjour au Canada;
* des détails sur la famille, qu’elle soit au Canada ou à l’étranger;
* tout intérêt canadien.

. . .

**Appendice B** Feuille de renseignements sur l’intérêt national

. . .

Le ministre peut vous accorder une dispense d’interdiction de territoire pour ce motif s’il détermine que votre présence au Canada n’est nullement préjudiciable à l’intérêt national.  La prise en compte de l’intérêt national comprend l’évaluation et l’importance relative de tous les facteurs rattachés à votre admission au Canada par rapport aux objectifs énoncés dans la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* du Canada, et aux obligations et intérêts du Canada au niveau national et international.

Si vous voulez que votre cas soit examiné relativement à une dispense d’interdiction de territoire, vous devez préparer des observations, accompagnées de tout document que vous jugez pertinent. Pour vous aider, nous vous suggérons de procéder ainsi :

• indiquer les raisons pour lesquelles vous voulez être admis au Canada;

• indiquer les circonstances particulières associées à votre demande;

• fournir les éléments de preuve que vous ne constituez pas un danger pour le public;

• décrire vos activités actuelles (emploi, études, situation familiale, engagement au sein de la collectivité, etc.).

Si le motif de l’interdiction de territoire implique l’adhésion à une organisation ou un régime, expliquer la raison d’être de celui‑ci, ainsi que le rôle que vous y avez joué et les activités auxquelles vous avez participé. Étayer votre demande de nombreux détails et d’explications très précises, y compris les dates, les lieux et les implications de ces activités. Quand avez‑vous été membre de l’organisation ou du régime et pendant combien de temps? Ces activités comportaient‑elles de la violence? Si vous affirmez ne plus être membre de cette organisation ou ce régime, fournir des preuves.

Expliquer à quel moment et pour quelle raison vous vous êtes dissocié de cette organisation ou ce régime et si vous entretenez encore des liens avec des personnes qui en sont membres. Enfin, expliquer votre attitude actuelle à l’égard de cette organisation ou ce régime, ses objectifs et votre point de vue sur les moyens qu’il utilise pour les atteindre.

Il n’est pas nécessaire de vous limiter aux éléments décrits ci‑dessus. Vous pouvez fournir tout renseignement et document qui, selon vous, pourront appuyer votre demande de dispense. . .

**Appendice D** Préparation du rapport de demande de dispense

La demande au ministre doit comprendre trois parties :

1. les observations du client et les documents à l’appui;

2. un rapport préparé par l’agent sur la situation actuelle du demandeur relativement au motif d’interdiction de territoire et toutes circonstances personnelles ou exceptionnelles à prendre en considération. Ce rapport comprend :

• les détails de la demande d’immigration;

• les raisons justifiant l’asile, le cas échéant;

• les autres raisons justifiant l’interdiction de territoire, le cas échéant;

• les activités du requérant pendant son séjour au Canada;

• des détails sur la famille, qu’elle soit au Canada ou à l’étranger;

• tout intérêt canadien;

• toutes circonstances exceptionnelles à prendre en considération.

3. Une recommandation au ministre préparée par l’administration centrale de l’ASFC. Afin d’évaluer la situation courante concernant le motif d’interdiction de territoire, des preuves doivent être fournies en vue de l’examen des aspects énoncés dans le tableau suivant :

|  |  |
| --- | --- |
| **Questions** | **Détails** |
| La présence du demandeur au Canada est‑elle inconvenante pour le public canadien? | * Y a‑t‑il des preuves satisfaisantes que le demandeur ne constitue pas un danger pour le public? * S’agissait‑il d’un acte isolé? * Dans la négative, sur quelle période s’est‑il produit? * Quand l’activité a‑t‑elle eu lieu? * Impliquait‑elle de la violence? * Le demandeur était‑il personnellement impliqué dans les activités de l’organisation/du régime, ou en était‑il complice? * Au niveau international, l’organisation/le régime a‑t‑il la réputation de recourir à la violence pour atteindre ses buts? Dans l’affirmative, quel est le degré de violence manifesté par celui‑ci? * Pendant combien de temps le demandeur a‑t‑il été membre de l’organisation/du régime? * L’organisation/le régime est‑il encore impliqué dans des activités criminelles ou violentes? * Quel rôle jouait le demandeur ou quel poste occupait‑il au sein de l’organisation/du régime? * A‑t‑il tiré profit de son appartenance à l’organisation/au régime ou de ses activités à l’intérieur de celui‑ci? * Y a‑t‑il des preuves qu’il n’était pas au courant des atrocités ou activités criminelles/terroristes commises par l’organisation/le régime? |
| Les liens du demandeur avec l’organisation/le régime sont‑ils complètement rompus? | * Le demandeur est‑il digne de foi, direct et honnête concernant les activités/l’appartenance à l’organisation/au régime qui ont empêché son admission, ou a‑t‑il essayé de minimiser son rôle à l’intérieur de celui‑ci? * Quelles sont les preuves qu’il a rompu ses liens? * Quels sont les détails de la rupture de tels liens? A‑t‑il rompu ses liens avec l’organisation/le régime à la première occasion? Pourquoi? * Actuellement, a‑t‑il des liens avec des personnes encore impliquées dans l’organisation/le régime? * Son mode de vie démontre-t-il de la stabilité ou un type d’activités vraisemblablement associées à la criminalité? |
| Y a‑t‑il des indications quelconques que le demandeur pourrait bénéficier d’un avoir obtenu lorsqu’il était membre de l’organisation? | * Le demandeur a‑t‑il un mode de vie qui correspond à son avoir net personnel (ANP) et à son emploi actuel? * Dans la négative, fournir des preuves que son ANP ne provient pas d’activités criminelles. |
| Y a‑t‑il des indications quelconques que le demandeur pourrait retirer des bénéfices de son appartenance passée à l’organisation/au régime? | * Le mode de vie du demandeur démontre‑t‑il qu’il pourrait retirer des bénéfices de son appartenance passée à l’organisation/au régime? * Sa situation dans la communauté démontre‑t‑elle qu’il bénéficierait d’un traitement spécial quelconque en raison de son appartenance passée à l’organisation/au régime? |
| Le demandeur a‑t‑il adopté les valeurs démocratiques de la société canadienne? | * Quelle attitude le demandeur a‑t‑il actuellement à l’égard de l’organisation/du régime, de son appartenance à celui‑ci et des activités qu’il a exercées en son nom? * Partage‑t‑il encore des valeurs et un mode de vie reconnus comme semblables à ceux de l’organisation? * Exprime‑t‑il des remords pour avoir appartenu à l’organisation/au régime ou pour y avoir exercé des activités? * Quelle attitude adopte‑t‑il actuellement face au recours à la violence en vue de changements politiques? * Quelle attitude adopte‑t‑il au sujet de la primauté du droit et des institutions démocratiques, telles qu’elles sont comprises au Canada? |

**Annexe 2 — Guide opérationnel : passages pertinents relatifs aux attentes légitimes**

**1. Objet du chapitre**

Outre les dispositions générales couvrant le traitement des demandes de résidence permanente au Canada, ce chapitre donne les grandes lignes des procédures à suivre dans les cas d’interdiction de territoire éventuelle pour atteinte à la sécurité nationale. Il décrit le processus à suivre lorsque le demandeur réclame une dispense en vertu des dispositions sur l’intérêt national.  L’objet de ces lignes directrices est une mise en œuvre uniforme des exigences relatives à l’équité de la procédure.

**7.2 Exigences explicites**

Lorsqu’on évalue l’interdiction de territoire et que l’on traite les demandes de dispense ministérielle, les exigences en matière de procédure équitable sont les suivantes :

* Le décideur doit fonder sa décision sur des renseignements complets. Tous les documents fournis par le demandeur doivent être pris en compte par le décideur. Il n’est pas acceptable de fournir au décideur un résumé du contenu des documents sans y joindre les documents d’origine au complet.
* Le demandeur a le droit de recevoir tous les renseignements pertinents qui seront pris en compte par le décideur, de contester lesdits renseignements et de fournir des documents en preuve et des observations. Ce droit est limité dans l’éventualité où la communication de renseignements porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sûreté des personnes.
* Le demandeur a le droit d’être mis au courant des préoccupations soulevées par l’agent et d’y répondre.

**9. Procédure – Demandes de dispense**

Au moment de l’entrevue au bureau de CIC, le demandeur cherchera peut‑être à obtenir des renseignements sur les dispositions relatives à l’intérêt national ou à la dispense ministérielle. L’agent doit se laisser guider par les lignes directrices et principes qui suivent.

**9.1 Principes**

Les dispositions relatives à l’intérêt national sont un recours exceptionnel. Le L6(3) interdit toute délégation de la part du ministre. Les principes suivants s’appliquent :

* La décision d’octroyer une dispense incombe exclusivement au ministre; l’agent est avant tout chargé de lui soumettre des renseignements exacts et complets afin que le ministre prenne une décision éclairée.
* L’agent ne doit ni encourager, ni décourager le demandeur à demander une dispense ministérielle; il ne doit pas non plus donner son avis sur le bien‑fondé de la demande.

C’est au demandeur qu’il incombe de prendre l’initiative d’une requête de dispense ministérielle découlant des dispositions relatives à la sécurité nationale. Règle générale, la demande de dispense est faite après que le demandeur a été avisé qu’il est peut‑être interdit de territoire au Canada pour des raisons de sécurité nationale. Les agents ne sont pas tenus d’aviser le demandeur de la possibilité de faire une requête de dispense ministérielle.

**9.2 Traitement de la demande**

. . .

Après réception d’une demande de dispense ministérielle, l’agent doit remettre au demandeur une copie de la Feuille de renseignements sur l’intérêt national (Appendice B). Normalement, le demandeur dispose de 15 jours (à l’exclusion du délai postal) pour envoyer sa demande au bureau local de CIC.

Dès la réception des documents du demandeur, l’agent doit préparer un rapport contenant les éléments suivants :

* la situation actuelle du demandeur par rapport au motif d’interdiction de territoire (voir l’Appendice D pour un aperçu des questions et des considérations à prendre en compte lors de la préparation des renseignements);
* les détails de la demande et toute circonstance personnelle ou exceptionnelle dont il faut tenir compte. Cela comprend :
* les détails de la demande d’immigration;
* les raisons justifiant l’asile, le cas échéant;
* les autres raisons justifiant l’interdiction de territoire, le cas échéant;
* les activités du requérant pendant son séjour au Canada;
* des détails sur la famille, qu’elle soit au Canada ou à l’étranger;
* tout intérêt canadien.

Ce rapport doit être signé par l’agent et acheminé à la Division de la sécurité nationale de la Direction du renseignement de l’ASFC, accompagné des observations écrites du demandeur et de tous les documents à l’appui. On ne doit pas fournir de recommandation à cette étape, étant donné que les responsables de l’administration centrale de l’ASFC effectueront peut‑être d’autres enquêtes et obtiendront des renseignements supplémentaires avant que le dossier ne soit porté devant le ministre. C’est donc la Division de la sécurité nationale de la Direction du renseignement de l’ASFC qui se chargera de la recommandation au ministre.

**9.3 Divulgation au client**

L’analyste de l’administration centrale de l’ASFC effectuera toute nouvelle enquête, le cas échéant, puis préparera une recommandation au ministre comportant les documents à l’appui. C’est à cette étape qu’une copie de la recommandation au ministre et tous les documents à l’appui (sauf les renseignements confidentiels) seront envoyés au bureau de CIC pour divulgation au client.

Le bureau de CIC fournira ces documents par service de messagerie avec lettre d’accompagnement, tel que prévu à l’Appendice E. La personne doit signer l’accusé de réception.

**9.4 Après la divulgation**

Le bureau de CIC doit renvoyer les documents suivants à la Division de la sécurité nationale de la Direction du renseignement de l’ASFC :

* une copie de la lettre envoyée au client;
* toutes nouvelles observations ou [tous] documents reçus du client.

**9.5 Après l’annonce de la décision du ministre**

Une copie de la décision du ministre sera envoyée au bureau de CIC par télécopieur.

Dans le cas d’une décision positive, le client doit être avisé du fait qu’il n’est pas interdit de territoire pour des motifs liés à la sécurité nationale, et le traitement de la demande de résidence permanente doit suivre son cours.

Dans le cas d’une décision négative, une lettre de rejet (voir l’Appendice F) doit être envoyée au client et des mesures doivent être prises conformément à la section 8.8 ci‑dessus. La lettre de rejet doit préciser que la demande de résidence permanente soumise par le demandeur est refusée pour cause d’interdiction de territoire et parce que le ministre n’a pas accordé de dispense.

**Appendice B** Feuille de renseignements sur l’intérêt national

Vous avez demandé que le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile examine votre cas relativement à une dispense d’interdiction de territoire, en application de l’alinéa \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* du Canada, qui se lit comme suit :

(*Insérer le paragraphe approprié*)

Le ministre peut vous accorder une dispense d’interdiction de territoire pour ce motif s’il détermine que votre présence au Canada n’est nullement préjudiciable à l’intérêt national. La prise en compte de l’intérêt national comprend l’évaluation et l’importance relative de tous les facteurs rattachés à votre admission au Canada par rapport aux objectifs énoncés dans la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* du Canada, et aux obligations et intérêts du Canada au niveau national et international.

Si vous voulez que votre cas soit examiné relativement à une dispense d’interdiction de territoire, vous devez préparer des observations, accompagnées de tout document que vous jugez pertinent. Pour vous aider, nous vous suggérons de procéder ainsi :

• indiquer les raisons pour lesquelles vous voulez être admis au Canada;

• indiquer les circonstances particulières associées à votre demande;

• fournir les éléments de preuve que vous ne constituez pas un danger pour le public;

• décrire vos activités actuelles (emploi, études, situation familiale, engagement au sein de la collectivité, etc.).

Si le motif de l’interdiction de territoire implique l’adhésion à une organisation ou un régime, expliquer la raison d’être de celui‑ci, ainsi que le rôle que vous y avez joué et les activités auxquelles vous avez participé. Étayer votre demande de nombreux détails et d’explications très précises, y compris les dates, les lieux et les implications de ces activités. Quand avez‑vous été membre de l’organisation ou du régime et pendant combien de temps? Ces activités comportaient‑elles de la violence? Si vous affirmez ne plus être membre de cette organisation ou ce régime, fournir des preuves.

Expliquer à quel moment et pour quelle raison vous vous êtes dissocié de cette organisation ou ce régime et si vous entretenez encore des liens avec des personnes qui en sont membres. Enfin, expliquer votre attitude actuelle à l’égard de cette organisation ou ce régime, ses objectifs et votre point de vue sur les moyens qu’il utilise pour les atteindre.

Il n’est pas nécessaire de vous limiter aux éléments décrits ci‑dessus. Vous pouvez fournir tout renseignement et document qui, selon vous, pourront appuyer votre demande de dispense.

Vous devez acheminer vos observations, en français ou en anglais, au bureau d’immigration local d’ici 15 jours. Si vous n’envoyez pas d’observations, nous pourrions conclure au désistement de votre demande de dispense.

Un agent examinera votre demande et tentera d’obtenir les précisions nécessaires; il la transmettra à notre administration centrale, avec un rapport, et celle‑ci examinera l’affaire et préparera une recommandation pour le ministre.

Vous aurez la possibilité d’examiner la recommandation en cas d’erreurs ou d’omissions avant qu’elle soit envoyée au ministre.

**Appendice D** Préparation du rapport de demande de dispense

La demande au ministre doit comprendre trois parties :

1. les observations du client et les documents à l’appui;

2. un rapport préparé par l’agent sur la situation actuelle du demandeur relativement au motif d’interdiction de territoire et toutes circonstances personnelles ou exceptionnelles à prendre en considération. Ce rapport comprend :

• les détails de la demande d’immigration;

• les raisons justifiant l’asile, le cas échéant;

• les autres raisons justifiant l’interdiction de territoire, le cas échéant;

• les activités du requérant pendant son séjour au Canada;

• des détails sur la famille, qu’elle soit au Canada ou à l’étranger;

• tout intérêt canadien;

• toutes circonstances exceptionnelles à prendre en considération.

3. une recommandation au ministre préparée par l’administration centrale de l’ASFC. . .

**Appendice E** Lettre finale de communication d’information

*(Insérer l’en‑tête de lettre)*

Notre référence :

*(Insérer l’adresse)*

Madame, Monsieur,

La présente fait suite à votre demande de dispense en vertu des dispositions sur l’intérêt national de la législation du Canada sur l’immigration.

Vous trouverez ci‑joint une copie des renseignements communicables\* au sujet de cette affaire, qui seront présentés au ministre pour examen. Ces renseignements sont les suivants :

• un rapport, accompagné des documents pertinents, en provenance du bureau de l’immigration qui a traité votre dossier;

• une recommandation du président de l’Agence des services frontaliers du Canada au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile;

• *(d’autres documents, le cas échéant)*.

Vos observations ainsi que les documents à l’appui (qui ne sont pas joints à la présente lettre) seront présentés au ministre.

L’Agence des services frontaliers du Canada est prête à présenter l’affaire au ministre pour une décision. Toutefois, nous vous invitons d’abord à examiner ces documents et à nous fournir tout commentaire additionnel que vous jugez nécessaire. Ces commentaires seront inclus dans le dossier qui sera présenté au ministre pour examen.

Nous vous demandons de faire parvenir vos commentaires à notre bureau d’ici 15 jours. Si nous n’avons rien reçu durant cette période, nous présenterons l’affaire au ministre.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

\* Des renseignements confidentiels ne peuvent être communiqués si leur divulgation porte atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui.

**Appendice F** Lettre de refus (Refus de résidence permanente en vertu du L34, du L35 ou du L37 et refus de dispense ministérielle)

*(Insérer l’en‑tête de lettre)*

Notre référence :

*(Insérer l’adresse)*

Madame, Monsieur,

La présente fait suite à votre demande de résidence permanente. Nous vous avions envoyé une lettre en date du (*insérer la date*) \_\_\_\_\_\_\_\_\_vous invitant à répondre à nos préoccupations concernant votre interdiction de territoire.

Les renseignements que vous nous avez fournis (*dans votre lettre du \_\_\_\_\_ ou à l’entrevue du \_\_\_\_\_*), ainsi que ceux contenus dans votre demande ont été examinés attentivement. Il semble que vous soyez une personne visée à l’article (34, 35 ou 37) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*. J’ai déterminé que vous êtes interdit de territoire au Canada parce que (*fournir des détails sur la situation personnelle du requérant en relation avec le motif d’interdiction de territoire — le contenu exact peut être rédigé en consultation avec l’AC*).

*Lorsque le client demande une dispense ministérielle et que le ministre ne la lui accorde pas, l’agent doit insérer le paragraphe suivant :*

De plus, vous n’avez pas convaincu la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada que votre présence au Canada ne serait pas préjudiciable à l’intérêt national. En conséquence, votre demande de résidence permanente au Canada est rejetée.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

[En italique dans l’original.]

*Pourvoi rejeté.*

Procureurs de l’appelant : Waldman & Associates, Toronto.

Procureur de l’intimé : Procureur général du Canada, Toronto.

Procureurs de l’intervenante l’Association des libertés civiles de la Colombie‑Britannique : Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.

Procureur de l’intervenant Ahmad Daud Maqsudi : Leigh Salsberg, Toronto.

Procureurs des intervenants le Conseil canadien pour les réfugiés et l’Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés : Simcoe Chambers, Toronto; Bureau du droit des réfugiés, Toronto.

Procureurs des intervenants la Fédération canado‑arabe et le Congrès tamoul canadien : Jackman Nazami & Associates, Toronto.