

A-31-10
2011 FCA 103

A-31-10
2011 CAF 103

The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (*Appellant*)

Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (*appelant*)

v.

c.

Muhsen Ahmed Ramadan Agraira (*Respondent*)

Muhsen Ahmed Ramadan Agraira (*intimé*)

INDEXED AS: AGRAIRA v. CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS)

RÉPERTORIÉ : AGRAIRA c. CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE)

Federal Court of Appeal, Blais C.J., Noël and Pelletier J.J.A.—Toronto, September 17, 2010; Ottawa, March 17, 2011.

Cour d'appel fédérale, le juge en chef Blais, juges Noël et Pelletier, J.C.A.—Toronto, 17 septembre 2010; Ottawa, 17 mars 2011.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Ministerial relief — Appeal from Federal Court decision allowing judicial review of appellant's determination under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 34(2) that respondent's continued stay in Canada detrimental to Canada's national interest — Respondent, foreign national, found inadmissible to Canada on security grounds — Applied for ministerial relief but relief denied — Legislative landscape regarding ministerial exemption changing significantly during time respondent's application processed — Federal Court finding appellant failing to consider five questions set out in departmental guidelines to be considered in processing of applications for ministerial relief — Main issues involving interpretation of IRPA, s. 34(2), scope thereof, reasonableness of appellant's decision — By changing legislative scheme regarding ministerial relief, Parliament intentionally separating considerations of national interest from humanitarian, compassionate considerations; placing consideration of national interest within context of national security, public safety — Clear transfer of responsibility of processing of ministerial relief applications to appellant intended to bring security concerns to forefront in treatment of those applications — Test whether foreign national's presence in Canada detrimental to national interest not net-detriment test, not requiring balancing exercise — Citizenship and Immigration's departmental guidelines not relevant to appellant's exercise of discretion — As to scope of IRPA, s. 34(2), relief therein not illusory but clearly exceptional — Appellant not acting unreasonably in concluding respondent's presence in Canada detrimental to national interest — Appeal allowed.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Dispense ministérielle — Appel de la décision de la Cour fédérale accueillant la demande de contrôle judiciaire, présentée par l'appelant, de la décision prise au titre de l'art. 34(2) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (la LIPR), selon laquelle la présence de l'intimé au Canada serait préjudiciable à l'intérêt national — L'intimé, un ressortissant étranger, a été interdit de territoire au Canada, pour des raisons de sécurité — Une demande de dispense ministérielle a été refusée — Le paysage législatif concernant les dispenses ministérielles a considérablement changé au cours de la période où la demande de l'intimé a été traitée — La Cour fédérale a conclu que l'appelant n'avait pas examiné les cinq questions qui doivent être abordées, aux termes des directives ministérielles, dans le traitement des demandes de dispense ministérielle — Les questions principales portent sur l'interprétation de l'art. 34(2) de la LIPR, sur la portée de celui-ci et sur le caractère raisonnable de la décision de l'appelant — En modifiant le régime législatif à l'égard des dispenses ministérielles, le législateur a intentionnellement séparé les considérations relatives à l'intérêt national des considérations d'ordre humanitaire; le législateur a situé l'examen de l'intérêt national dans le contexte de la sécurité nationale et de la sécurité publique — Il est clair que le transfert de la responsabilité du traitement des demandes de dispense ministérielle à l'appelant vise à ramener à l'avant-plan les questions de sécurité nationale et de sécurité publique lors de l'examen de ces demandes — Le critère consistant à vérifier si la présence du ressortissant étranger au Canada est préjudiciable à l'intérêt national

ne vise pas à déterminer si les effets préjudiciables de cette présence l'emportent sur les effets bénéfiques; il ne s'agit pas d'un exercice de pondération — Les lignes directrices ministérielles établies par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ne sont pas pertinentes pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'appelant — En ce qui concerne la portée de l'art. 34(2) de la LIPR, la dispense n'est pas illusoire, mais elle est clairement exceptionnelle — L'appelant n'a pas agi de façon déraisonnable en concluant que la présence de l'intimé au Canada serait préjudiciable à l'intérêt national — Appel accueilli.

This was an appeal from a Federal Court decision allowing an application for judicial review of the appellant's determination under subsection 34(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) that the respondent's continued stay in Canada was detrimental to Canada's national interest. The respondent is a foreign national who was found to be inadmissible to Canada on security grounds. He attempted to avoid this finding of inadmissibility through an application for ministerial relief under the relevant legislation but the appellant refused to grant relief. While there is abundant case law on the issue of ministerial relief in the Federal Court, this was the first time the Federal Court of Appeal considered the relevant provision. Before coming to Canada, the respondent, a Libyan, was involved in the Libyan National Salvation Front (LNSF). The respondent's application for permanent residence was sponsored by his spouse but he was found to be inadmissible to Canada due to his past membership in the LNSF, an organization described in paragraph 34(1)(f) of IRPA, i.e. an organization that there are grounds for believing engages, has engaged or will engage in terrorism. In the interim, amendments to IRPA were made following the passage of the *Canada Border Services Agency Act*, thereby changing the ministerial relief process. Although the respondent received a positive recommendation that ministerial relief be granted, the appellant did not accept it and rejected the respondent's application for permanent residence.

The Federal Court found that the appellant had not considered five questions set out in departmental guidelines (*Inland Processing Manual (IP)*, Chapter IP 10: Refusal of National Security Cases/Processing of National Interest Requests (IP 10)) to be considered in the processing of applications for ministerial relief under subsection 34(2) of IRPA. It also found that the factors identified in prior decisions of the Federal Court as relevant to the determination of what is in the national interest had not been balanced.

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Cour fédérale qui a accueilli une demande de contrôle judiciaire de la décision de l'appelant, aux termes du paragraphe 34(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR), suivant laquelle la présence de l'intimé au Canada serait préjudiciable à l'intérêt national. L'intimé est un ressortissant étranger qui a été déclaré interdit de territoire au Canada pour des raisons de sécurité. Il a tenté de se soustraire à cette interdiction de territoire en demandant une dispense ministérielle en vertu des dispositions législatives applicables, mais l'appelant a refusé d'accorder une dispense ministérielle. Bien qu'il existe, à la Cour fédérale, une jurisprudence abondante sur la question des dispenses ministérielles, cet appel constituait la première occasion donnée à la Cour d'appel fédérale d'examiner la disposition en cause. Avant son arrivée au Canada, l'intimé, citoyen de la Libye, appartenait au Front du salut national libyen (FSNL). La demande de résidence permanente de l'intimé a été parrainée par la conjointe de celui-ci, mais l'intimé a été déclaré interdit de territoire au Canada, en raison du fait qu'il avait déjà été membre du FSNL, organisation visée à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, c.-à-d. une organisation dont il y avait des motifs de croire qu'elle se livrait, s'était livrée ou se livrerait à des actes de terrorisme. Entre-temps, les modifications apportées à la LIPR dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada* ont changé le processus d'octroi d'une dispense ministérielle. Même si l'intimé a reçu une note documentaire recommandant l'octroi d'une dispense ministérielle, l'appelant n'a pas suivi cette recommandation et a rejeté la demande de résidence permanente de l'intimé.

La Cour fédérale a conclu que l'appelant n'avait pas examiné les cinq questions énoncées dans les directives ministérielles (*Guide sur le traitement des demandes au Canada (IP)*, Chapitre IP 10 : Refus des cas de sécurité nationale / Traitement des demandes en vertu de l'intérêt national (guide IP 10)) et qui doivent être examinées dans le traitement des demandes de dispense ministérielle en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR. Elle a également conclu que les facteurs que les décisions antérieures de la Cour fédérale avaient établis comme pertinents lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui constitue l'« intérêt national » n'avaient pas été soupesés.

The main issues were how to interpret subsection 34(2) of IRPA in light of its legislative evolution, the scope of that subsection and the reasonableness of the appellant's decision.

Held, the appeal should be allowed.

By changing the legislative scheme regarding ministerial exemption, Parliament intentionally separated considerations of national interest from humanitarian and compassionate considerations and placed the consideration of national interest within the context of national security and public safety. While Parliament transferred the responsibility for deciding whether ministerial relief ought to be granted to the appellant, it left the discretion to waive the provisions of IRPA on the basis of humanitarian and compassionate (H&C) considerations with the Minister of Citizenship and Immigration. This clearly showed that Parliament intended ministerial relief to be granted or withheld on the basis of considerations other than those that could support an application for H&C relief.

The appellant exercises his discretion under subsection 34(2) of IRPA in the context of the entire legislative scheme. When that scheme is taken as a whole, it is clear that the transfer of responsibility of the processing of applications for ministerial relief to the appellant was intended to bring security concerns to the forefront in the treatment of those applications. Therefore, the notion of "national interest" in the context of subsection 34(2) must be understood in terms of the appellant's mandate. Thus, the principal if not the only consideration in the processing of applications for ministerial relief is national security and public safety, subject only to the appellant's obligation to act in accordance with the law and the Constitution. The test whether a foreign national's presence in Canada is detrimental to the national interest is not a net-detriment test and the appellant is not required to engage in a balancing exercise thereof. The Department of Citizenship and Immigration's departmental guidelines, in particular IP 10, are not relevant to the appellant's exercise of his discretion since the appellant is the one responsible for setting policy in the area of ministerial relief applications. The Federal Court's reliance on the Supreme Court of Canada's decision in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* in connection with IP 10 was problematic. The reasoning in *Baker*, which dealt with a humanitarian and compassionate application, does not justify the use of IP 10 in the way suggested by the Federal Court case law.

Les principales questions à trancher étaient : comment interpréter le paragraphe 34(2) de la LIPR, à la lumière de son évolution législative; quelle est la portée de ce paragraphe; et peut-on établir le caractère raisonnable de la décision de l'appellant?

Arrêt : l'appel doit être accueilli.

En modifiant le régime législatif en ce qui a trait aux dispenses ministérielles, le législateur a intentionnellement séparé les considérations relatives à l'intérêt national des considérations d'ordre humanitaire, et a situé l'examen de l'intérêt national dans le contexte de la sécurité nationale et de la sécurité publique. Bien que le législateur ait transféré à l'appellant la responsabilité de se prononcer sur l'opportunité d'accorder une dispense ministérielle, il a laissé au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration le pouvoir discrétionnaire de renoncer à l'application des dispositions de la LIPR pour des raisons humanitaires. Il est clair que le législateur souhaitait que la dispense ministérielle soit accordée ou refusée pour des raisons autres que celles qui sont invoquées lorsqu'une demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire est présentée.

L'appellant exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 34(2) de la LIPR dans le contexte du régime législatif en entier. Lorsqu'on considère ce régime dans son ensemble, on constate que le transfert de la responsabilité du traitement des demandes de dispenses ministérielles à l'appellant visait à ramener à l'avant-plan les préoccupations en matière de sécurité lors de l'examen de ces demandes. Par conséquent, la notion d'« intérêt national » dans le contexte du paragraphe 34(2) doit s'interpréter en fonction du mandat confié à l'appellant. Ainsi, les principaux, voire les seuls, facteurs dont on tient compte lors du traitement des demandes de dispense ministérielle sont la sécurité nationale et la sécurité publique, sous réserve uniquement de l'obligation de l'appellant de se conformer à la loi et à la Constitution. Le critère consistant à vérifier si la présence du ressortissant étranger au Canada est préjudiciable à l'intérêt national ne vise pas à déterminer si les effets préjudiciables de cette présence l'emportent sur ses effets bénéfiques, et l'appellant n'est pas astreint à pareille pondération. Les lignes directrices ministérielles établies par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, en particulier le guide IP 10, ne sont pas pertinentes pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire par l'appellant, étant donné que celui-ci est chargé d'établir les politiques dans le domaine des demandes de dispenses ministérielles. Le fait que la Cour fédérale se soit fondée sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* en rapport avec le guide IP 10 pose problème. Le raisonnement suivi dans l'arrêt *Baker*, qui reposait sur des facteurs d'ordre humanitaire, ne justifie pas le recours au guide IP 10 proposé par la jurisprudence de la Cour fédérale.

With respect to the scope of subsection 34(2) of IRPA, there is an area in which it operates to provide ministerial relief to persons who would otherwise be found inadmissible as a result of activities described in subsection 34(1). The relief in subsection 34(2) is not illusory but is clearly intended to be exceptional.

Finally, as to the reasonableness of the appellant's decision, the respondent's lack of credibility was fatal to his application. The appellant could therefore not be said to have acted unreasonably in concluding that the respondent's presence in Canada was detrimental to the national interest.

The appellant is required to consider national security and public safety in assessing whether a foreign national's presence in Canada would be contrary to the national interest and is not required to consider specifically the five factors listed in the IP 10.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canada Border Services Agency Act*, S.C. 2005, c. 38, ss. 5, 6.
Department of Public Safety and Emergency Preparedness Act, S.C. 2005, c. 10, s. 4 (as am. by S.C. 2007, c. 15, s. 11).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 19 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 3; S.C. 1992, c. 47, s. 77; c. 49, s. 11).
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(1)(h)(i), 4 (as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 118; 2008, c. 3, s. 1), 6, 25 (as am. by S.C. 2008, c. 28, s. 117), 34, 44(1), 190.

CASES CITED

APPLIED:

- Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, 212 D.L.R. (4th) 1, [2002] 5 W.W.R. 1; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3, 208 D.L.R. (4th) 1, 37 Admin. L.R. (3d) 159; *Chogolzadeh v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 405, 327 F.T.R. 39, 71 Imm. L.R. (3d) 300.

CONSIDERED:

- Abdella v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 1199, 355 F.T.R. 86; *Soe v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency*

En ce qui concerne la portée du paragraphe 34(2) de la LIPR, il existe des cas dans lesquels ce paragraphe a pour effet de permettre à des personnes qui seraient autrement interdites de territoire, du fait qu'elles se sont livrées à une des activités énumérées au paragraphe 34(1), d'obtenir une dispense ministérielle. La dispense, au paragraphe 34(2), n'est pas illusoire, mais elle est clairement exceptionnelle.

Finalement, en ce qui concerne le caractère raisonnable de la décision de l'appellant, le manque de crédibilité de l'intimé a porté un coup fatal à sa demande. On ne peut donc pas dire que l'appellant a agi de façon déraisonnable en concluant que la présence de l'intimé au Canada serait préjudiciable à l'intérêt national.

L'appellant doit tenir compte de la sécurité nationale et de la sécurité publique pour déterminer si la présence d'un étranger au Canada serait contraire à l'intérêt national, et il n'a pas à tenir compte des cinq facteurs énumérés dans le guide IP 10.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38, art. 5, 6.
Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, L.C. 2005, ch. 10, art. 4 (mod. par L.C. 2007, ch. 15, art. 11).
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 3; L.C. 1992, ch. 47, art. 77; ch. 49, art. 11).
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(1)(h)(i), 4 (mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 118; 2008, ch. 3, art. 1), 6, 25 (mod. par L.C. 2008, ch. 28, art. 117), 34, 44(1), 190.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

- Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Chogolzadeh c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 405.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

- Abdella c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2009 CF 1199; *Soe c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection*

Preparedness), 2007 FC 461; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, 174 D.L.R. (4th) 193, 14 Admin. L.R. (3d) 173.

REFERRED TO:

A (FC) and others (FC) v. Secretary of State for the Home Department, [2004] UKHL 56, [2005] 2 A.C. 68, [2005] 2 W.L.R. 87; *Kanaan v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 241, 71 Imm. L.R. (3d) 63; *Tameh v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 884, 332 F.T.R. 158; *Miller v. Canada (Solicitor General)*, 2006 FC 912, [2007] 3 F.C.R. 438, 297 F.T.R. 203; *Al Yamani v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 381, 311 F.T.R. 193, 62 Imm. L.R. (3d) 203; *Afridi v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 1192, 75 Imm. L.R. (3d) 291; *Ismeal v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 1366, 77 Imm. L.R. (3d) 310; *Naeem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 123, [2007] 4 F.C.R. 658, 308 F.T.R. 256, 60 Imm. L.R. (3d) 221.

AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. *Inland Processing Manual (IP)*. Chapter IP 10: Refusal of National Security Cases/Processing of National Interest Requests, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/ip/ip10-eng.pdf>>.

APPEAL from a Federal Court decision (2009 FC 1302, 357 F.T.R. 246, 87 Imm. L.R. (3d) 135) allowing an application for judicial review of the appellant's determination under subsection 34(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act* that the respondent's continued stay in Canada was detrimental to Canada's national interest. Appeal allowed.

APPEARANCES

Alexis Singer and Laoura Christodoulides for appellant.
Lorne Waldman for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Waldman & Associates, Toronto, for respondent.

civile), 2007 CF 461; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

DÉCISIONS CITÉES :

A (FC) and others (FC) v. Secretary of State for the Home Department, [2004] UKHL 56, [2005] 2 A.C. 68, [2005] 2 W.L.R. 87; *Kanaan c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 241; *Tameh c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 884; *Miller c. Canada (Solliciteur général)*, 2006 CF 912, [2007] 3 R.C.F. 438; *Al Yamani c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 381; *Afridi c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 1192; *Ismeal c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 1366; *Naeem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 123, [2007] 4 R.C.F. 658.

DOCTRINE CITÉE

Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide sur le traitement des demandes au Canada (IP)*. Chapitre IP 10 : Refus des cas de sécurité nationale / Traitement des demandes en vertu de l'intérêt national, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/ip/ip10-fra.pdf>>.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2009 CF 1302) qui a accueilli une demande de contrôle judiciaire de la décision de l'appelant, aux termes du paragraphe 34(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, suivant laquelle la présence de l'intimé au Canada serait préjudiciable à l'intérêt national. Appel accueilli.

ONT COMPARU

Alexis Singer et Laoura Christodoulides pour l'appelant.
Lorne Waldman pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelant.
Waldman & Associates, Toronto, pour l'intimé.

The following are the reasons for judgment of the Court rendered in English by

PELLETIER J.A.:

INTRODUCTION

[1] Mr. Agraira is a foreign national who was found to be inadmissible to Canada on security grounds. He attempted to avoid this finding of inadmissibility through an application for ministerial relief under the relevant legislation. The legislative landscape changed significantly during the life of Mr. Agraira's application.

[2] The Minister refused to grant relief. His application to the Federal Court for judicial review of that decision was successful. The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness appeals to this Court from the decision of the Federal Court [2009 FC 1302, 357 F.T.R. 246]. While there is abundant jurisprudence on the issue of ministerial relief in the Federal Court, this appeal is this Court's first opportunity to consider the relevant provision.

[3] For the reasons which follow, I would allow the appeal and set aside the decision of the Federal Court.

THE FACTS

[4] Mr. Agraira is a citizen of Libya who, in 1996, left his homeland for Germany where he made a claim for Convention refugee status on the basis of his membership in the Libyan National Salvation Front (LNSF, also referred to in some of the material as NFSL [National Front for the Salvation of Libya]). His application was unsuccessful because the refugee determination authority found he lacked credibility.

[5] In March 1997, Mr. Agraira entered Canada using an Italian passport, illegally purchased in Germany. He applied for Convention refugee status on March 13, 1997, once again on the basis of his involvement with

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour rendus par

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. :

INTRODUCTION

[1] M. Agraira est un ressortissant étranger qui a été déclaré interdit de territoire au Canada pour des raisons de sécurité. Il a tenté de se soustraire à cette interdiction de territoire en demandant une dispense ministérielle en vertu des dispositions législatives applicables. Le paysage législatif a changé considérablement depuis que M. Agraira a présenté sa demande.

[2] Le ministre a refusé d'accorder une dispense ministérielle. La demande de contrôle judiciaire de ce refus, que M. Agraira a introduite devant la Cour fédérale, a été accueillie. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile interjette appel devant notre Cour de la décision de la Cour fédérale [2009 CF 1302]. Bien qu'il existe, à la Cour fédérale, une jurisprudence abondante sur la question des dispenses ministérielles, le présent appel constitue la première occasion qui est donnée à notre Cour d'examiner la disposition en cause.

[3] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis de faire droit à l'appel et d'annuler la décision de la Cour fédérale.

LES FAITS

[4] M. Agraira est un citoyen de la Libye. Il a quitté son pays d'origine en 1996 pour l'Allemagne, où il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention en invoquant son appartenance au Front du salut national libyen (le FSNL [Front national pour la sauvegarde de la Libye]). Il a été débouté parce que les autorités chargées de se prononcer sur sa demande de reconnaissance du statut de réfugié ont estimé qu'il manquait de crédibilité.

[5] En mars 1997, M. Agraira est entré au Canada muni d'un passeport italien qu'il avait acheté illégalement en Allemagne. Il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention le 13 mars 1997, en invoquant

the LNSF. In his personal information form, he described the nature of his activities with the LNSF. As part of an 11 member cell, he delivered envelopes to members of other cells, raised or attempted to raise funds and watched and reported on the movements of supporters of the Libyan regime. Members of his cell were told that they were in training for future activities; they were taught how to engage people in political discourse and to raise funds. At the hearing before the Convention Refugee Determination Division, Mr. Agraira tendered, in support of his application, a letter from the LNSF attesting to his membership in the organization. Notwithstanding this evidence, on October 24, 1998, his claim for Convention refugee status was refused on the basis of his lack of credibility.

[6] Meanwhile, Mr. Agraira met a Canadian woman whom he married in a Muslim ceremony in December 1997 and subsequently in a civil ceremony on March 7, 1999. Mr. Agraira's wife sponsored his application for permanent residence in August 1999. After the immigration authorities satisfied themselves of the *bona fides* of the marriage, they told Mr. Agraira that his application for permanent residence would be considered.

[7] On May 1, 2002, a senior immigration officer wrote to Mr. Agraira to advise him that "Immigration National Headquarters in Ottawa has received new information which suggests that your application for landing may have to be refused". The letter went on to say that the issue was whether Mr. Agraira was inadmissible on the grounds that there were reasonable grounds to believe that he was or had been a member of an organization that is or was engaged in terrorism, contrary to clause 19(1)(f)(iii)(B) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (*Immigration Act*) (appeal book, at page 106). The source and nature of the new information is not disclosed in the letter.

[8] According to Mr. Agraira's affidavit sworn June 15, 2009 (appeal book, at pages 46–49), he was interviewed

une fois de plus son association au FSNL. Dans son formulaire de renseignements personnels, il a expliqué en quoi consistaient ses activités au sein du FSNL. En tant que membre d'une cellule constituée de 11 personnes, il était chargé de livrer des enveloppes aux membres d'autres cellules, d'obtenir ou de tenter d'obtenir des fonds et de surveiller les mouvements des partisans du régime libyen et de faire rapport à ce sujet. On avait expliqué aux membres de sa cellule qu'ils recevaient une formation en vue d'activités à venir; on leur montrait comment amener les gens à parler de politique et comment solliciter de l'argent. À l'audience qui s'est déroulée devant la Section du statut de réfugié, M. Agraira a présenté, à l'appui de sa demande, une lettre du FSNL attestant son appartenance à cette organisation. Malgré ces éléments de preuve, sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention a été rejetée le 24 octobre 1998 pour manque de crédibilité.

[6] Entre-temps, M. Agraira a rencontré une Canadienne qu'il a épousée en décembre 1997 au cours d'une cérémonie musulmane, puis dans le cadre d'une cérémonie civile le 7 mars 1999. Sa femme a parrainé sa demande de résidence permanente en août 1999. Après s'être assurées de l'authenticité de ce mariage, les autorités de l'immigration ont dit à M. Agraira que sa demande de résidence permanente serait examinée.

[7] Le 1^{er} mai 2002, un agent principal a écrit à M. Agraira pour l'informer que l'Administration centrale de l'Immigration à Ottawa avait reçu de nouveaux renseignements qui donnaient à penser qu'il y avait peut-être lieu de rejeter sa demande d'établissement. L'agent principal a poursuivi dans sa lettre en expliquant que la question qui se posait était celle de savoir si M. Agraira était interdit de territoire au motif qu'il y avait des motifs raisonnables de croire qu'il était membre d'une organisation qui se livrait ou s'était livrée à du terrorisme en violation de la division 19(1)(f)(iii)(B) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (*Loi sur l'immigration*) (dossier d'appel, à la page 106). La lettre ne révèle ni la source ni la nature de ces nouveaux renseignements.

[8] Suivant l'affidavit qu'il a souscrit le 15 juin 2009 (dossier d'appel, aux pages 46 à 49), M. Agraira a été

by an agent of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) during the summer of 2000 in the course of which he was asked about his membership with the LNSF. In his affidavit filed with the Federal Court, Mr. Agraira suggests that this was the source of the “new” information but this is purely speculation.

[9] Mr. Agraira was interviewed by an immigration officer on May 21, 2002. In the course of that interview, he admitted that he had been a member of the LNSF. According to the report prepared by the officer who interviewed him, Mr. Agraira claimed that he “made up stories regarding the extent of his involvement” in order to bolster his refugee claim (appeal book, at pages 221–223).

[10] In her report, the officer identified several inconsistencies in the information provided to her by Mr. Agraira. Although the latter claimed not to know much about the LNSF, he was able to name the founder and the current leader of the organization. Then, having stated that he attended meetings of the LNSF in Libya, he asserted that he did not attend meetings but only discussed the group with his friends. Finally, Mr. Agraira said that he had had no contact with the group since leaving Libya but then acknowledged that he had received newsletters from chapters of the organization in the United States since arriving in Canada. The officer indicated to Mr. Agraira that the answers he had given her appeared to contradict answers given to the CSIS agent.

[11] At the conclusion of the interview, the officer advised Mr. Agraira that there were grounds to believe that he belonged, or had belonged, to an organization that engaged in terrorism and that he had a right to seek ministerial relief from a finding of inadmissibility on that ground. Mr. Agraira indicated that he would retain counsel to seek such relief.

[12] When preparing her report on the results of Mr. Agraira’s interview, the immigration officer had Mr. Agraira’s request for ministerial relief in hand. The

reçu en entrevue par un agent du Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS) à l’été 2000. On l’a alors interrogé au sujet de son appartenance au FSNL. Dans l’affidavit qu’il a déposé devant la Cour fédérale, M. Agraira laisse entendre qu’il s’agissait de la source des « nouveaux » renseignements, mais ce ne sont que de pures suppositions.

[9] M. Agraira a été interrogé par une agente d’immigration le 21 mai 2002. Au cours de cette entrevue, il a admis qu’il avait été membre du FSNL. Selon le rapport établi par l’agente qui l’a interrogé, M. Agraira aurait affirmé avoir inventé une histoire au sujet de l’importance de son rôle dans le but de donner plus de poids à sa revendication du statut de réfugié (dossier d’appel, aux pages 221 à 223).

[10] Dans son rapport, l’agente a relevé plusieurs incohérences dans les renseignements que M. Agraira lui avait fournis. Ce dernier a affirmé ne pas savoir grand-chose du FSNL, mais il a été en mesure de nommer le fondateur et chef actuel de l’organisation. Ensuite, après avoir déclaré qu’il avait participé à des assemblées du FSNL en Libye, il a affirmé qu’il n’avait pas participé à des réunions, mais qu’il avait simplement parlé de ce groupe avec des amis. Enfin, M. Agraira a déclaré qu’il n’avait eu aucun contact avec le groupe depuis son départ de la Libye, pour ensuite reconnaître qu’il avait reçu des bulletins d’information de diverses sections locales de cette organisation aux États-Unis depuis son arrivée au Canada. L’agente a dit à M. Agraira que les réponses qu’il lui avait données semblaient contredire celles qu’il avait données à l’agent du SCRS.

[11] À la fin de l’entrevue, l’agente a informé M. Agraira qu’il y avait des motifs de croire qu’il appartenait ou avait appartenu à une organisation qui se livrait à du terrorisme et qu’il avait le droit de demander une dispense ministérielle d’une interdiction de territoire fondée sur ce motif. M. Agraira a déclaré qu’il retiendrait les services d’un avocat pour chercher à obtenir cette dispense.

[12] Au moment où elle a établi son rapport à la suite de son entrevue de M. Agraira, l’agente d’immigration avait en main la demande de dispense ministérielle de

report noted further inconsistencies between Mr. Agraira's submissions in support of his request for ministerial relief and his earlier statements. For example, in his request for ministerial relief, as in his personal information form, Mr. Agraira claimed that he had attended clandestine meetings where he was taught how to approach potential members and how to solicit donations. In the interview with the immigration officer, Mr. Agraira said that he did not know how the LNSF funded itself or how it recruited members.

[13] The officer also made the following finding regarding Mr. Agraira's continued membership in the LNSF (appeal book, at page 223):

In my opinion Mr. Ramadan Agraira was and continues to be a member of the NFSL. He declared to the IRB that he was a member, he declared [redacted] that he was a member and he has through his own legal counsel stated that he was and still considers himself a member of this organization.

[14] The officer's report concluded (appeal book, at page 223):

Without evidence that Mr. Ramadan Agraira was directly linked to any acts of violence, I would accept the evidence before me, that he was mainly involved in distributing leaflets and garnering support for the NFSL. Thus I would recommend that Ministerial Relief be granted.

[15] At the same time, on July 22, 2002, the immigration officer prepared a report under subsection 44(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA), which came into effect on June 28, 2002, indicating that in her opinion, Mr. Agraira was inadmissible to Canada pursuant to paragraph 34(1)(f) of the IRPA, on the ground that he was a member of an organization that had engaged, engages, or will engage in terrorism. The grounds for the immigration officer's opinion were set out in the following terms (appeal book, at pages 224–225):

Mr. Agraira stated in a written submission prepared by his legal counsel, that he was an active member of the National Front for the Salvation of Libya. His duties included

M. Agraira. Le rapport relevait d'autres incohérences entre les observations formulées par M. Agraira à l'appui de sa demande de dispense ministérielle et ses déclarations antérieures. Par exemple, dans sa demande de dispense ministérielle, tout comme dans son formulaire de renseignements personnels, M. Agraira affirmait qu'il avait participé à des réunions clandestines au cours desquelles on lui avait montré comment recruter des membres et comment solliciter des dons. Au cours de son entrevue avec l'agente d'immigration, M. Agraira a affirmé qu'il ignorait comment le FSNL se finançait et comment il recrutait ses membres.

[13] L'agente a également tiré la conclusion suivante au sujet du fait que M. Agraira était toujours membre du FSNL (dossier d'appel, à la page 223) :

[TRADUCTION] À mon avis, M. Ramadan Agraira était et est toujours membre du FSNL. Il a déclaré à la CISR qu'il en faisait partie et qu'il [expurgé] en était membre, et il a déclaré, par l'intermédiaire de son avocat, qu'il était et se considère toujours comme un membre de cette organisation.

[14] Le rapport de l'agente concluait (dossier d'appel, à la page 223) :

[TRADUCTION] À défaut d'éléments de preuve démontrant que M. Ramadan Agraira était directement lié à des actes de violence, j'accepterais les éléments de preuve qui ont été portés à ma connaissance et suivant lesquels il était surtout chargé de distribuer des feuillets et d'obtenir des appuis pour le FSNL. Je recommanderais donc au ministre d'accorder une dispense.

[15] Par ailleurs, le 22 juillet 2002, l'agente d'immigration a rédigé un rapport en vertu du paragraphe 44(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), loi qui est entrée en vigueur le 28 juin 2002, dans lequel elle se disait d'avis que M. Agraira était interdit de territoire au Canada en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, au motif qu'il était membre d'une organisation qui se livrait, s'était livrée ou se livrerait au terrorisme. L'agente d'immigration a motivé comme suit son opinion (dossier d'appel, aux pages 224 et 225) :

[TRADUCTION] M. Agraira a déclaré dans l'exposé écrit rédigé par son avocat qu'il était un membre actif du Front du salut national libyen. Il était notamment chargé de distribuer des

distributing leaflet, seeking potential members and soliciting donations. He stated he has never taken part in any NFSL meetings since coming to Canada. However, he does [illegible] still a member because he does support the general goal of seeing Col. Gadaffi removed from power and democratic principles instated in Libya.

[16] As a result of amendments to the IRPA following the passage of the *Canada Border Services Agency Act*, S.C. 2005, c. 38 (CBSAA), the next step in the ministerial relief process was the preparation of a briefing note for the consideration of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (the Minister of Public Safety). The draft briefing note is date stamped August 19, 2005 and recommended that Mr. Agraira be granted ministerial relief. It was provided to counsel for Mr. Agraira by Citizenship and Immigration Canada on August 22, 2005. On August 30, 2005, Mr. Agraira's counsel indicated that he had nothing to add to the submissions already made on behalf of his client. The briefing note was put before the Minister at a later date, probably March 9, 2006, as indicated by the date stamp.

[17] After setting out Mr. Agraira's procedural history to date, the briefing note observed that, following his interview on May 21, 2002, Mr. Agraira "was found to be inadmissible to Canada due to his past membership in the LNSF, an organization described in paragraph 34(1)(f) of *IRPA*" and that "he was reported pursuant to section 44 of *IRPA* on July 22, 2002".

[18] The briefing note repeated much of the information already on the record as to Mr. Agraira's involvement in the LNSF. Under the heading Considerations, the briefing note summarized the information with respect to Mr. Agraira's personal circumstances as well as the submissions made on his behalf by his counsel.

[19] The briefing note concluded with a recommendation that ministerial relief be granted to Mr. Agraira on the basis that "there is not enough evidence to conclude that Mr. Ramadan Agraira's continued presence in Canada would be detrimental to the national interest"

feuilles, de recruter de nouveaux membres et de solliciter des dons. Il a affirmé n'avoir jamais pris part à des rencontres du FSNL depuis son arrivée au Canada. Il est toutefois [illisible] toujours membre parce qu'il appuie toujours l'objectif général de faire expulser le colonel Kadhafi du pouvoir et d'instaurer les principes démocratiques en Libye.

[16] Par suite des modifications apportées à la LIPR dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38 (la LASFC), l'étape suivante dans le processus d'octroi d'une dispense ministérielle consistait en la rédaction d'une note documentaire à l'intention du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre de la Sécurité publique). Le projet de note documentaire porte la date du 19 août 2005; il recommandait au ministre d'accorder une dispense ministérielle à M. Agraira. Il a été soumis à l'avocat de M. Agraira par Citoyenneté et Immigration Canada le 22 août 2005. Le 30 août 2005, l'avocat de M. Agraira a déclaré qu'il n'avait rien à ajouter aux arguments déjà formulés au nom de son client. La note documentaire a été soumise au ministre à une date ultérieure, probablement le 9 mars 2006, comme l'indique le timbre dateur.

[17] Après avoir relaté l'historique de la procédure concernant M. Agraira, la note documentaire signalait qu'à la suite de son entrevue du 21 mai 2002, M. Agraira [TRADUCTION] « a été déclaré interdit de territoire au Canada en raison du fait qu'il avait déjà été membre du FSNL, organisation visée à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR [et] a fait l'objet d'un rapport en vertu de l'article 44 de la LIPR le 22 juillet 2002 ».

[18] La note documentaire reprenait une grande partie des renseignements qui se trouvaient déjà au dossier au sujet de l'association de M. Agraira au FSNL. Sous la rubrique [TRADUCTION] « Considérations », la note documentaire résumait les renseignements relatifs à la situation personnelle de M. Agraira ainsi que les arguments formulés en son nom par son avocat.

[19] La note documentaire concluait en recommandant qu'une dispense ministérielle soit accordée à M. Agraira au motif que [TRADUCTION] « il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve pour conclure que la présence de M. Ramadan Agraira au Canada serait

(appeal book, at page 43). The basis for this recommendation appears in the following paragraph:

Mr. Ramadan Agraira admitted to joining the LNSF but was only a member for approximately 2 years. There is some information to suggest that he became a member at a time when the organization was not in its most active phase and well after it was involved in an operation to overthrow the Libyan regime. He initially stated that he had participated in a number of activities on behalf of the organization but later indicated that he had exaggerated the extent of his involvement so that he could make a stronger claim to obtain refugee status in Canada. This is supported to some extent by the fact that his attempts to obtain refugee status in Germany and Canada were rejected on the basis of credibility. Mr. Ramadan Agraira denied having been involved in any acts of violence or terrorism and there is no evidence to the contrary. He appears to have been a regular member who did not occupy a position of trust or authority within the LNSF. He does not appear to have been totally committed to the LNSF specifically as he indicated to the immigration officer at CIC Oshawa that he would support anyone who tried to remove the current regime in Libya through non-violent means.

[20] The Minister responded on January 27, 2009, 34 months after the briefing note was submitted to his office. The Minister did not accept the Canada Border Services Agency's recommendation. His response was relatively brief and is reproduced in full below (appeal book, at page 45):

After having reviewed and considered the material and evidence submitted in its entirety as well as specifically considering these issues:

- The applicant offered contradictory and inconsistent accounts of his involvement with the Libyan National Salvation Front (LNSF).
- There is clear evidence that the LNSF is a group that has engaged in terrorism and has used terrorist violence in attempts to overthrow a government.
- There is evidence that LNSF has been aligned at various times with Libyan Islamic opposition groups that have links to Al-Qaeda.

préjudiciable à l'intérêt national » (dossier d'appel, à la page 43). Les raisons justifiant cette recommandation se trouvent dans le paragraphe suivant :

[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 les démarches qu'il avait entreprises pour obtenir le statut de réfugié en Allemagne et au Canada avaient échoué pour des raisons de crédibilité. M. Ramadan Agraira nie avoir joué un rôle dans 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.

[20] Le ministre a répondu le 27 janvier 2009, soit 34 mois après que la note documentaire eut été soumise à son bureau. Le ministre n'a pas suivi la recommandation de l'Agence des services frontaliers du Canada. Voici le texte intégral de sa réponse, plutôt brève (dossier d'appel, à la page 45) :

[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 (le 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.

• It is difficult to believe that the applicant, who in interviews with officials indicated at one point that he belonged to a “cell” of the LNSF which operated to recruit and raise funds for LNSF, was unaware of the LNSF’s previous activity.

It is not in the national interest to admit individuals who have had sustained contact with known terrorist and/or terrorist connected organizations. Ministerial relief is denied.

“The Honourable Peter Van Loan”
Minister of Public Safety

“January 27/09”

[21] On March 24, 2009, Mr. Agraira was notified by mail by Citizenship and Immigration Canada that he was inadmissible to Canada based on his membership in an organization that there are grounds for believing engages, has engaged or will engage in terrorism (appeal book, at page 48). As a result, his application for permanent residence was dismissed.

THE DECISION UNDER APPEAL

[22] Mr. Agraira applied for, but was denied, leave to have the decision under subsection 34(1) of the IRPA that he was inadmissible judicially reviewed. However, he was granted leave to seek judicial review of the Minister’s determination under subsection 34(2) that his continued stay in Canada was detrimental to Canada’s national interest. The application for judicial review was heard and disposed of by Mr. Justice Mosley (the application Judge) in a decision reported as *Agraira v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 1302, 357 F.T.R. 246 (reasons for judgment).

[23] The application Judge described the issue in the application as whether the Minister’s decision was reasonable. In his view, significant deference should be accorded to discretionary ministerial decisions particularly when, as here, the discretion is non-delegable. He noted that the Minister had acquired expertise in matters of national security and the national interest in the course of exercising his duties. The application Judge

• 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.

« L’honorable Peter Van Loan »
Ministre de la Sécurité publique

« 27 janvier 2009 »

[21] Le 24 mars 2009, M. Agraira a été avisé par la poste, par un envoi de Citoyenneté et Immigration Canada, qu’il était interdit de territoire au Canada parce qu’il avait été membre d’une organisation dont il y avait des motifs de croire qu’elle se livrait, s’était livrée ou se livrerait à des actes de terrorisme (dossier d’appel, à la page 48). Sa demande de résidence permanente a par conséquent été rejetée.

LA DÉCISION FRAPPÉE D’APPEL

[22] M. Agraira a demandé sans succès l’autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire de la décision déclarant qu’il était interdit de territoire en vertu du paragraphe 34(1) de la LIPR. Il a toutefois obtenu l’autorisation de demander le contrôle judiciaire de la décision du ministre suivant laquelle sa présence au Canada serait préjudiciable à l’intérêt national au sens du paragraphe 34(2). La demande de contrôle judiciaire a été tranchée par le juge Mosley (le juge de première instance) dans une décision publiée sous l’intitulé *Agraira c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2009 CF 1302 (les motifs du jugement).

[23] Le juge de première instance a expliqué que la question en litige dans la demande dont il était saisi était celle de savoir si la décision du ministre était raisonnable. À son avis, les décisions discrétionnaires ministérielles commandaient un niveau élevé de retenue judiciaire parce que le ministre ne peut déléguer les pouvoirs qui lui sont conférés. Il a souligné que le ministre avait acquis une expertise à l’égard des questions de

then touched upon the role of the judiciary in reviewing “political” decisions, citing a passage from a decision of the House of Lords to the effect that political actors should decide political questions, *A (FC) and others (FC) v. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKHL 56, [2005] 2 A.C. 68, at paragraph 29. The application Judge noted that, at first blush, the question of whether or not to grant ministerial relief appeared to be closer to the political end of the spectrum and therefore not a matter for judicial intervention. Nonetheless, he concluded that the decision was reviewable.

[24] The application Judge questioned the Minister’s stated conclusion that Mr. Agraira was a member of a terrorist group. He found that the evidence before the Minister that the LNSF had engaged in terrorism was minimal at best. In particular, he noted that Al-Qaida was mentioned only once in the documentation which was available to the Minister and that reference related to other Libyan opposition groups generally and not to the LNSF specifically. The application Judge also noted that the LNSF was not mentioned in the list of terrorist organizations maintained by the Canadian government and that it had appeared to have received support from western governments in its attempts to overthrow the Libyan government. That said, the application Judge correctly noted that the question of whether or not the LNSF is, or was, a terrorist organization was not before him.

[25] The application Judge then referred to another decision of the Federal Court, *Abdella v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 1199, 355 F.T.R. 86 (*Abdella*), in which the Federal Court referred to the departmental guidelines for the processing of applications for ministerial relief, [*Inland Processing Manual (IP)*] Chapter IP 10: Refusal of National Security Cases/Processing of National Interest Requests (IP 10), which set out five questions to

sécurité nationale et d’intérêt national dans l’exercice de ses fonctions. Le juge de première instance a ensuite abordé le rôle des tribunaux en matière de révision de décisions « politiques », citant un passage d’une décision de la Chambre des Lords suivant laquelle il incombe aux organismes politiques de régler les questions politiques (*A (FC) and others (FC) v. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKHL 56, [2005] 2 A.C. 68, au paragraphe 29). Le juge de première instance a fait remarquer que, de prime abord, la décision du ministre de la Sécurité publique de rejeter la demande de dispense ministérielle était une question qui se rapprochait davantage d’une question politique et qu’il ne s’agissait donc pas d’une question qui se prêtait à une intervention judiciaire. Il a toutefois estimé que la décision pouvait faire l’objet d’un contrôle judiciaire.

[24] Le juge de première instance a remis en question la conclusion du ministre selon laquelle M. Agraira était membre d’un groupe terroriste. Il a conclu que, compte tenu des renseignements dont le ministre disposait, la preuve démontrant que le FSNL s’était livré à des actes de terrorisme était pour le moins limitée. Il a notamment signalé qu’Al-Qaïda n’était mentionnée qu’une seule fois dans la documentation dont disposait le ministre et qu’on y évoquait d’autres groupes d’opposition libyens en général et non le FSNL en particulier. Le juge de première instance a également noté que le FSNL ne figurait pas sur la liste des groupes considérés par le Canada comme des organisations terroristes et que le FSNL semblait en fait avoir reçu l’appui de certains pays occidentaux lors de ses tentatives de renversement du gouvernement libyen. Cela étant dit, le juge de première instance a signalé à juste titre qu’il n’était pas saisi de la question de savoir si le FSNL était ou non une organisation terroriste.

[25] Le juge de première instance a ensuite cité une autre décision de la Cour fédérale, *Abdella c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2009 CF 1199 (*Abdella*), dans laquelle la Cour fédérale mentionnait les directives ministérielles applicables au traitement des demandes de dispense ministérielle, le guide opérationnel IP 10 [*Guide sur le traitement des demandes au Canada (IP)*], Chapitre IP 10 : Refus des cas de sécurité nationale / Traitement des

be considered by departmental officials in the processing of applications for ministerial relief under subsection 34(2). The questions are [at pages 14–16]:

1. Will the applicant's presence in Canada be offensive to the Canadian public?
2. Have all ties with the regime/organization been completely severed?
3. Is there any indication that the applicant might be benefiting from assets obtained while a member of the organization?
4. Is there any indication that the applicant might be benefiting from previous membership in the regime/organization?
5. Has the person adopted the democratic values of Canadian society?

[26] The application Judge found that while the five questions had been addressed in the briefing note, they had not been considered by the Minister.

[27] The application Judge further found that the Minister had not balanced the factors identified in prior decisions of the Federal Court as relevant to the determination of what is in the national interest. Those factors include: whether the applicant posed a threat to Canada's security; whether the applicant posed a danger to the public; the period of time the applicant had been in Canada; whether it is consistent with Canada's humanitarian reputation of allowing permanent residents to settle in Canada; the impact on both the applicant and all other members of society of the denial of permanent residence; and the adherence to all of Canada's international obligations (reasons for judgment, at paragraph 25).

[28] The application Judge agreed with Mr. Agraira's counsel that there were concerns whether the Minister's decision "turned on the simplistic view that the presence

demandes en vertu de l'intérêt national (le guide IP 10), qui énonce cinq questions que les fonctionnaires du Ministère doivent examiner dans le cas d'une demande de dispense ministérielle présentée en vertu du paragraphe 34(2). Ces questions sont les suivantes [aux pages 15 à 17] :

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?

[26] Le juge de première instance a conclu que, même si les cinq questions avaient été abordées dans la note documentaire, elles n'avaient pas été examinées par le ministre.

[27] Le juge de première instance a également conclu que le ministre n'avait pas soupesé les facteurs que les décisions antérieures de la Cour fédérale avaient établis comme pertinents lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui constitue l'« intérêt national ». Ces facteurs consistent notamment à se demander si le demandeur représente une menace pour la sécurité au Canada; si le demandeur représente un danger pour le public; depuis combien de temps le demandeur est au Canada; s'il est conforme à la réputation humanitaire du Canada d'autoriser les résidents permanents à s'établir au pays; quelles sont les conséquences du refus de la résidence permanente pour le demandeur et pour tous les autres membres de la société; si toutes les obligations internationales du Canada ont été respectées (motifs du jugement, au paragraphe 25).

[28] Le juge de première instance a convenu avec l'avocat de M. Agraira qu'il y avait lieu de craindre que la décision du ministre ait « été fondée sur l'opinion

in Canada of someone who at some time in the past may have belonged to a terrorist organization abroad can never be in the national interest of Canada”, referring to the Federal Court’s decision in *Kanaan v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 241, 71 Imm. L.R. (3d) 63, at paragraph 8. Along the same lines, the application Judge noted it could be said that the Minister’s analysis had rendered the exercise of his discretion meaningless, referring to the Federal Court’s decision in *Soe v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 461 (*Soe*), where the Court said at paragraph 34: “It is tantamount to saying that an individual who commits an act described in s. 34(1) cannot secure Ministerial discretion because they committed the very act that confers jurisdiction on the Minister to exercise discretion under s. 34(2).”

[29] In the end result, the application Judge allowed the application for judicial review and certified the following question:

When determining a ss. 34(2) application, must the Minister of Public Safety consider any specific factors in assessing whether a foreign national’s presence in Canada would be contrary to the national interest? Specifically, must the Minister consider the five factors listed in the Appendix D of IP10?

[30] In doing so, the application Judge must be taken to have concluded that the Minister’s exercise of his discretion was unreasonable due to his failure to consider the five questions identified in the Guidelines or to deal with the factors identified in the Federal Court jurisprudence.

ISSUES

[31] This case raises the following issues:

1- The standard of review of the Minister’s decision.

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 du Canada », citant la décision *Kanaan c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 241, au paragraphe 8. Dans le même ordre d’idées, le juge de première instance a fait observer qu’on pouvait dire que l’analyse du ministre avait rendu l’exercice du pouvoir discrétionnaire inutile, citant la décision *Soe c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 461 (*Soe*), dans laquelle la Cour déclarait, au paragraphe 34 : « cela revient à dire qu’un individu qui a commis un acte mentionné au paragraphe 34(1) ne peut demander au ministre d’exercer son pouvoir discrétionnaire du fait qu’il a commis l’acte même qui confère au ministre la compétence pour exercer son pouvoir prévu au paragraphe 34(2) ».

[29] En fin de compte, le juge de première instance a fait droit à la demande de contrôle judiciaire et a certifié la question suivante :

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?

[30] Il y a lieu de présumer que, ce faisant, le juge de première instance a conclu que l’exercice que le ministre avait fait de son pouvoir discrétionnaire était déraisonnable en raison de son défaut de tenir compte des cinq questions énumérées dans les Lignes directrices ou d’examiner les facteurs précisés dans la jurisprudence de la Cour fédérale.

QUESTIONS EN LITIGE

[31] La présente affaire soulève les questions suivantes :

1- La norme de contrôle applicable à la décision du ministre.

- | | |
|---|---|
| <p>2- The burden of proof.</p> <p>3- The interpretation of subsection 34(2) of the IRPA.</p> <p style="padding-left: 20px;">a. The legislative evolution of subsection 34(2) and section 6 of the IRPA.</p> <p style="padding-left: 40px;">i. The separation of “national interest” and national security from humanitarian and compassionate considerations.</p> <p style="padding-left: 40px;">ii. The term “national interest” must be understood within the context of national security and public safety.</p> <p style="padding-left: 20px;">b. The scope of subsection 34(2) of the IRPA.</p> <p>4- The reasonableness of the Minister’s decision.</p> | <p>2- La charge de la preuve.</p> <p>3- L’interprétation du paragraphe 34(2) de la LIPR.</p> <p style="padding-left: 20px;">a. Évolution législative du paragraphe 34(2) et de l’article 6 de la LIPR.</p> <p style="padding-left: 40px;">i. La séparation de l’« intérêt national » et de la sécurité nationale de l’examen des facteurs d’ordre humanitaire.</p> <p style="padding-left: 40px;">ii. L’expression « intérêt national » doit être interprétée en fonction du contexte de la sécurité nationale et de la sécurité publique.</p> <p style="padding-left: 20px;">b. La portée du paragraphe 34(2) de la LIPR.</p> <p>4- Le caractère raisonnable de la décision du ministre.</p> |
|---|---|

1. THE STANDARD OF REVIEW OF THE MINISTER’S DECISION

[32] This first question is what standard of review applies to the statutory interpretation of subsection 34(2) of the IRPA. Specifically, what is the meaning of “national interest” within the scope of the provision? This is a question of law that does not involve a review of the Minister’s decision-making and so should be assessed on the standard of correctness. The Minister has no relative expertise in the interpretation of these provisions of the IRPA so there is no reason for the Court to defer to him on these questions.

[33] The second question is what standard should be adopted with respect to the Minister’s decision that a foreign national’s presence in Canada is detrimental to the national interest. The application Judge concluded, and I agree, that the standard of review of the Minister’s exercise of his discretion is reasonableness.

1. LA NORME DE CONTRÔLE APPLICABLE À LA DÉCISION DU MINISTRE

[32] La première question est celle de savoir quelle est la norme de contrôle qui s’applique à l’interprétation législative du paragraphe 34(2) de la LIPR. Plus précisément, quel sens doit-on attribuer à l’expression « intérêt national » dans le contexte de cette disposition? Il s’agit d’une question de droit qui ne comporte pas d’examen du processus décisionnel suivi par le ministre. C’est la norme de la décision correcte qui s’applique. Comme le ministre ne possède pas d’expertise particulière en ce qui concerne l’interprétation des dispositions de la LIPR, il n’y a aucune raison pour que la Cour fasse preuve de déférence quant à sa conclusion sur ces questions.

[33] La deuxième question est celle de savoir quelle norme il convient d’adopter en ce qui concerne la décision du ministre suivant laquelle la présence d’un ressortissant étranger au Canada est préjudiciable à l’intérêt national. Le juge de première instance a conclu — et je suis du même avis — que la norme de contrôle de l’exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre était celle du caractère raisonnable.

2. THE BURDEN OF PROOF

[34] The jurisprudence of the Federal Court is consistently to the effect that, in a ministerial relief application, the onus is on the applicant to satisfy the Minister (see *Tameh v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 884, 332 F.T.R. 158 (*Tameh*), at paragraph 40; *Miller v. Canada (Solicitor General)*, 2006 FC 912, [2007] 3 F.C.R. 438, at paragraph 64; *Al Yamani v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 381, 311 F.T.R. 193 (*Al Yamani*), at paragraph 69). I agree with this conclusion as it represents the unambiguous language of subsection 34(2).

[35] In this case, the briefing note put before the Minister reversed the onus when it stated that “there is not enough evidence to conclude that Mr. Ramadan Agraira’s continued presence in Canada would be detrimental to the national interest”. This reversal of onus was a sufficient reason for the Minister to disregard the briefing note’s recommendation.

3. THE INTERPRETATION OF SUBSECTION 34(2) OF THE IRPA

A. The legislative evolution of subsection 34(2) and section 6 of the IRPA

[36] The legislative landscape changed significantly between the date when Mr. Agraira first made his application for permanent resident status and the date the Minister of Public Safety refused his request for ministerial relief.

[37] The legislative evolution of the ministerial exemption provision demonstrates a significant policy shift in the administration of ministerial relief for foreign nationals found to be inadmissible on security grounds. Parliament changed the relevant decision maker from the Minister of Citizenship and Immigration to the

2. LA CHARGE DE LA PREUVE

[34] Il est de jurisprudence constante à la Cour fédérale que, s’agissant d’une demande de dispense ministérielle, il incombe au demandeur de convaincre le ministre qu’il doit faire droit à sa demande (*Tameh c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 884 (*Tameh*), au paragraphe 40; *Miller c. Canada (Solliciteur général)*, 2006 CF 912, [2007] 3 R.C.F. 438, au paragraphe 64; *Al Yamani c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 381 (*Al Yamani*), au paragraphe 69). Je souscris à sa conclusion, étant donné que cette interprétation s’accorde avec le libellé non ambigu du paragraphe 34(2).

[35] Dans le cas qui nous occupe, la note documentaire soumise au ministre a eu pour effet de renverser la charge de la preuve du fait qu’il y était précisé que [TRADUCTION] « il n’y a pas suffisamment d’éléments de preuve pour conclure que la présence de M. Ramadan Agraira au Canada serait préjudiciable à l’intérêt national ». Ce renversement du fardeau de la preuve constituait une raison suffisante pour justifier le ministre de ne pas donner suite à la recommandation contenue dans la note documentaire.

3. INTERPRÉTATION DU PARAGRAPHE 34(2) DE LA LIPR

A. Évolution législative du paragraphe 34(2) et de l’article 6 de la LIPR

[36] Le paysage législatif a changé considérablement entre la date à laquelle M. Agraira a présenté sa demande de statut de résident permanent et celle à laquelle le ministre de la Sécurité publique a refusé sa demande de dispense ministérielle.

[37] L’évolution législative de la disposition relative à la dispense ministérielle témoigne d’un profond changement de politique en ce qui concerne l’administration des dispenses ministérielles accordées aux ressortissants étrangers interdits de territoire pour des raisons de sécurité. Le législateur a changé le responsable de cette

Minister of Public Safety. With this change in the responsible Minister, the provision must now be read in light of the objects of the *Department of Public Safety and Emergency Preparedness Act*, S.C. 2005, c. 10 (DPSEPA), as the Minister of Public Safety's enabling statute, the *Canada Border Services Agency Act*, above, as the statute governing the Agency responsible for assisting the Minister in his duties, as well as those of the IRPA.

[38] To understand subsection 34(2), we must apply the principle of “presumption of coherence”—that provisions of legislation, or a legislative scheme, are meant to work together as a functional whole—and consider the objects of the IRPA, the mandate of the Minister of Public Safety, and goals of the CBSA. In *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at paragraph 27, Iacobucci J. discussed the approach to be taken to the construction of a statutory scheme whose elements are found in a number of enactments:

The preferred approach recognizes the important role that context must inevitably play when a court construes the written words of a statute: as Professor John Willis incisively noted in his seminal article “Statute Interpretation in a Nutshell” (1938), 16 *Can. Bar. Rev.* 1, at p. 6, “words, like people, take their colour from their surroundings”. This being the case, where the provision under consideration is found in an Act that is itself a component of a larger statutory scheme, the surroundings that colour the words and the scheme of the Act are more expansive. In such an instance, the application of Driedger's principle gives rise to what was described in *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.*, [2001] 2 S.C.R. 867, 2001 SCC 56, at para. 52, as “the principle of interpretation that presumes a harmony, coherence, and consistency between statutes dealing with the same subject matter”.

[39] As we shall see, the changes made to the legislative scheme allow us to draw two important conclusions:

décision en remplaçant le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration par le ministre de la Sécurité publique. À la suite de ce changement de ministre responsable, la disposition en question doit désormais être interprétée à la lumière des objets de la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C. 2005, ch. 10 (la LMSPPC), soit la loi habilitante du ministre de la Sécurité publique, de la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, précitée, soit la loi régissant l'agence chargée d'aider le ministre dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que de ceux de la LIPR.

[38] Pour comprendre le paragraphe 34(2), il faut appliquer le principe de la « présomption de cohérence » suivant lequel les dispositions d'une loi ou d'un régime législatif sont censées fonctionner ensemble comme un tout fonctionnel, en plus de tenir compte des objets de la LIPR, du mandat du ministre de la Sécurité publique et des objectifs de l'ASFC. Dans l'arrêt *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 27, le juge Iacobucci discute de l'approche à adopter pour interpréter un régime législatif dont les éléments se retrouvent dans divers textes :

Cette méthode reconnaît le rôle important que joue inévitablement le contexte dans l'interprétation par les tribunaux du texte d'une loi. Comme l'a fait remarquer avec perspicacité le professeur John Willis dans son influent article intitulé « Statute Interpretation in a Nutshell » (1938), 16 *R. du B. can.*, p. 6 [TRADUCTION] « les mots, comme les gens, prennent la couleur de leur environnement ». Cela étant, lorsque la disposition litigieuse fait partie d'une loi qui est elle-même un élément d'un cadre législatif plus large, l'environnement qui colore les mots employés dans la loi et le cadre dans lequel celle-ci s'inscrit sont plus vastes. En pareil cas, l'application du principe énoncé par Driedger fait naître ce que notre Cour a qualifié, dans *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, [2001] 2 R.C.S. 867, 2001 CSC 56, par. 52, de « principe d'interprétation qui présume l'harmonie, la cohérence et l'uniformité entre les lois traitant du même sujet ».

[39] Comme nous le verrons, les modifications qui ont été apportées au régime législatif nous permettent de tirer deux conclusions importantes :

(i) Parliament has intentionally separated considerations of national interest from humanitarian and compassionate considerations;

(ii) Parliament has placed the consideration of national interest within the context of national security and public safety.

a. The separation of “national interest” from humanitarian and compassionate considerations.

[40] At the time of Mr. Agraira’s admissibility interview on May 21, 2002, the *Immigration Act* was in force. Following that interview, he was advised that he was thought to be inadmissible and was advised of his right to apply for a ministerial exemption. The provisions which applied to Mr. Agraira’s admissibility at that time were the following:

Inadmissible persons **19.** (1) No person shall be granted admission who is a member of any of the following classes:

...

(f) persons who there are reasonable grounds to believe

...

(iii) are or were members of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in

...

(B) terrorism,

except persons who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest;

[41] At that time, the Minister of Citizenship and Immigration was responsible for both the determination of inadmissibility and the decision as to whether a ministerial exemption was warranted. In addition, the same Minister was also responsible for applications for

i) le législateur a intentionnellement séparé les considérations relatives à l’intérêt national des considérations d’ordre humanitaire;

ii) le législateur a situé l’examen de l’intérêt national dans le contexte de la sécurité nationale et de la sécurité publique.

a. La séparation des considérations relatives à l’« intérêt national » des considérations d’ordre humanitaire

[40] Le 21 mai 2002, date de l’entrevue sur l’admissibilité de M. Agraira, c’était la *Loi sur l’immigration* qui était en vigueur. À la suite de son entrevue, il a été informé qu’il était considéré comme étant interdit de territoire et il a été informé de son droit de demander une dispense ministérielle. Les dispositions qui s’appliquaient à l’époque étaient les suivantes :

19. (1) Les personnes suivantes appartiennent à une catégorie non admissible :

Personnes non admissibles

[...]

f) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elles :

[...]

(iii) soit sont ou ont été membres d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre ou s’est livrée :

[...]

(B) soit à des actes de terrorisme,

le présent alinéa ne visant toutefois pas les personnes qui convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national;

[41] À l’époque, le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration était chargé à la fois de se prononcer sur l’interdiction de territoire et sur l’opportunité d’accorder une dispense ministérielle. De plus, le même ministre était également chargé d’examiner les demandes

exemptions from the provisions of the *Immigration Act* based on humanitarian and compassionate (H&C) grounds.

[42] Effective June 28, 2002, the *Immigration Act* was repealed and replaced by the IRPA. As a proceeding which was pending at the time IRPA came into force, Mr. Agraira's application for a ministerial exemption was governed by IRPA (see IRPA, section 190). Thus, by the time Mr. Agraira's counsel forwarded his submissions with respect to ministerial relief to the Canada Immigration Centre on July 16, 2002, section 19 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Suppl.), c. 30, s. 3; S.C. 1992, c. 47, s. 77; c. 49, s. 11] of the *Immigration Act*, as it related to inadmissibility on security grounds had been carried into section 34 of the IRPA:

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

(a) engaging in an act of espionage or an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;

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

(c) engaging in terrorism;

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

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

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

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

d'exemption de l'application des dispositions de la *Loi sur l'immigration* pour des raisons d'ordre humanitaire.

[42] Le 28 juin 2002, la *Loi sur l'immigration* a été abrogée et a été remplacée par la LIPR. En tant qu'instance en cours au moment de l'entrée en vigueur de la LIPR, la demande de dispense ministérielle de M. Agraira était assujettie à la LIPR (article 190 de la LIPR). Ainsi, au moment où, le 16 juillet 2002, l'avocat de M. Agraira a transmis ses observations au sujet de la dispense ministérielle au Centre d'immigration du Canada, les dispositions de l'article 19 [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 3; L.C. 1992, ch. 47, art. 77; ch. 49, art. 11] de la *Loi sur l'immigration* portant sur l'interdiction de territoire pour des raisons de sécurité avaient été intégrées et reprises à l'article 34 de la LIPR, dont voici le libellé :

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

a) être l'auteur d'actes d'espionnage ou se livrer à la subversion contre toute institution démocratique, au sens où cette expression s'entend au Canada;

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

c) se livrer au terrorisme;

d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

e) être l'auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada;

f) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte visé aux alinéas a), b) ou c).

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

[43] When the IRPA first came into force, the Minister responsible for determinations under subsection 34(2) remained the Minister of Citizenship and Immigration (see section 4 of the IRPA as originally enacted). The responsible Minister changed, however, with the passage of the *Canada Border Services Agency Act*. Among the consequential amendments following the passage of the CBSAA, the IRPA was amended to transfer the non-delegable responsibility for making the determination under subsection 34(2) from the Minister of Citizenship and Immigration to, first, “[t]he Minister as defined in section 2 of the *Canada Border Services Agency Act*” (see IRPA, section 4, as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 118) and later the Minister of Public Safety (IRPA, section 4, as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 1). At the time the Minister of Public Safety made his decision, on January 27, 2009, the relevant portions of the IRPA read as follows:

Minister of
Citizenship
and
Immigration

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

...

Minister of
Public
Safety and
Emergency
Prepared-
ness

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

- (a) examinations at ports of entry;
- (b) the enforcement of this Act, including arrest, detention and removal;
- (c) the establishment of policies respecting the enforcement of this Act and inadmissibility on grounds of security, organized criminality or violating human or international rights; or
- (d) determinations under any of subsections 34(2), 35(2) and 37(2).

...

[43] Lorsque la LIPR est entrée en vigueur, le ministre chargé de prendre les décisions prévues au paragraphe 34(2) était toujours le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration (voir l’article 4 de la LIPR, dans sa première rédaction). Le législateur a toutefois désigné un autre ministre responsable au moment de l’adoption de la *Loi sur l’Agence des services frontaliers du Canada*. Parmi les modifications découlant de l’adoption de la LASFC, la LIPR a été modifiée pour transférer la responsabilité qui ne pouvait être déléguée de prendre la décision prévue au paragraphe 34(2) du ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration, dans un premier temps, au « ministre, au sens de l’article 2 de la *Loi sur l’Agence des services frontaliers du Canada* » (LIPR, article 4, mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 118) et, par la suite, au ministre de la Sécurité publique (LIPR, article 4, mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 1). Au moment où le ministre de la Sécurité publique a pris sa décision, le 27 janvier 2009, les dispositions pertinentes de la LIPR étaient ainsi libellées :

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

[...]

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

- a) au contrôle des personnes aux points d’entrée;
- b) aux mesures d’exécution de la présente loi, notamment en matière d’arrestation, de détention et de renvoi;
- c) à l’établissement des orientations en matière d’exécution de la présente loi et d’interdiction de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou pour activités de criminalité organisée;
- d) à la prise des décisions au titre des paragraphes 34(2), 35(2) ou 37(2).

[...]

Compétence
générale du
ministre de la
Citoyenneté
et de
l’Immigra-
tion

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

Designation of officers	6. (1) The Minister may designate any persons or class of persons as officers to carry out any purpose of any provision of this Act, and shall specify the powers and duties of the officers so designated.	6. (1) Le ministre désigne, individuellement ou par catégorie, les personnes qu'il charge, à titre d'agent, de l'application de tout ou partie des dispositions de la présente loi et précise les attributions attachées à leurs fonctions.	Désignation des agents
Delegation of powers	(2) Anything that may be done by the Minister under this Act may be done by a person that the Minister authorizes in writing, without proof of the authenticity of the authorization.	(2) Le ministre peut déléguer, par écrit, les attributions qui lui sont conférées par la présente loi et il n'est pas nécessaire de prouver l'authenticité de la délégation.	Délégation
Exception	(3) Notwithstanding subsection (2), the Minister may not delegate the power conferred by subsection 77(1) or the ability to make determinations under subsection 34(2) or 35(2) or paragraph 37(2)(a).	(3) Ne peuvent toutefois être déléguées les attributions conférées par le paragraphe 77(1) et la prise de décision au titre des dispositions suivantes : 34(2), 35(2) et 37(2)a).	Restriction

[44] The Minister of Citizenship and Immigration may still grant exemptions from the requirements of the Act based on H&C grounds pursuant to subsection 25(1) [as am. by S.C. 2008, c. 28, s. 117] of the IRPA. At the time the Minister made his decision, subsection 25(1) read (emphasis added):

[44] Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration peut toujours soustraire une personne aux obligations de la Loi pour des raisons d'ordre humanitaire en vertu du paragraphe 25(1) [mod. par L.C. 2008, ch. 28, art. 117] de la LIPR. Au moment où le ministre a pris sa décision, le paragraphe 25(1) disposait (non souligné dans l'original) :

Humanitarian and compassionate considerations	25. (1) The Minister shall, upon request of a foreign national in Canada <u>who is inadmissible</u> or who does not meet the requirements of this Act, and may, on the Minister's own initiative or on request of a foreign national outside Canada, examine the circumstances concerning the foreign national and may grant the foreign national permanent resident status or an exemption from any applicable criteria or obligation of this Act if the Minister is of the opinion that it is justified by humanitarian and compassionate considerations relating to them, taking into account the best interests of a child directly affected, or by public policy considerations.	25. (1) Le ministre doit, sur demande d'un étranger se trouvant au Canada <u>qui est interdit de territoire</u> ou qui ne se conforme pas à la présente loi, et peut, de sa propre initiative ou sur demande d'un étranger se trouvant hors du Canada, étudier le cas de cet étranger et peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables, s'il estime que des circonstances d'ordre humanitaire relatives à l'étranger — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — ou l'intérêt public le justifient.	Séjour pour motif d'ordre humanitaire
---	---	---	---------------------------------------

[45] Thus, while Parliament transferred the responsibility for deciding whether ministerial relief ought to be granted to the Minister of Public Safety, it left the discretion to waive the provisions of the IRPA on the basis of H&C considerations with the Minister of Citizenship and Immigration. It is significant that this discretion can be exercised in favour of persons who have been found to be inadmissible. It is clear that Parliament intended ministerial relief to be granted or withheld on the basis of considerations other than those that could support an

[45] Ainsi, bien que le législateur ait transféré au ministre de la Sécurité publique la responsabilité de se prononcer sur l'opportunité d'accorder une dispense ministérielle, il a laissé au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration le pouvoir discrétionnaire de renoncer à l'application des dispositions de la LIPR pour des raisons d'ordre humanitaire. Il est significatif que ce pouvoir discrétionnaire puisse être exercé en faveur de personnes qui ont été déclarées interdites de territoire. Il est clair que le législateur fédéral souhaitait que la

application for H&C relief. The proper forum in which to advance an application based on H&C considerations is under section 25 of IRPA, not in an application for ministerial relief under subsection 34(2).

b. The term “national interest” must be understood within the context of national security and public safety.

[46] The grant of decision-making authority to the Minister of Public Safety brings into consideration his enabling statute, the *Department of Public Safety and Emergency Preparedness Act*, and the mandate of the Canada Border Services Agency.

[47] The Minister of Public Safety must act within the terms of reference provided to him in the DPSEPA. Section 4 [as am. by S.C. 2007, c. 15, s. 11] of the DPSEPA, above, which sets out the powers, duties and functions of the Minister, emphasizes his responsibility for public safety and emergency preparedness at a national level (emphasis added):

Powers,
duties and
functions

4. (1) The powers, duties and functions of the Minister extend to and include all matters over which Parliament has jurisdiction — and that have not been assigned by law to another department, board or agency of the Government of Canada — relating to public safety and emergency preparedness.

National
leadership

(2) The Minister is responsible for exercising leadership at the national level relating to public safety and emergency preparedness.

[48] The Minister of Public Safety is also responsible for the CBSA, pursuant to section 6 of the CBSAA, above; the Agency’s mandate is defined in section 5 of that Act (emphasis added):

Mandate of
attorney

5. (1) The Agency is responsible for providing integrated border services that support national security and public safety priorities and facilitate

dispense ministérielle soit accordée ou refusée pour des raisons autres que celles qui sont invoquées lorsqu’une demande fondée sur des raisons d’ordre humanitaire est présentée. La disposition qu’il y a lieu d’invoquer pour faire valoir une demande fondée sur des considérations d’ordre humanitaire est l’article 25 de la LIPR, et non le paragraphe 34(2), lequel porte sur les demandes de dispense ministérielle.

b. L’expression « intérêt national » doit être interprétée en fonction du contexte de la sécurité nationale et de la sécurité publique

[46] Le fait que le pouvoir décisionnel a été confié au ministre de la Sécurité publique nous amène à nous pencher sur sa loi habilitante, la *Loi sur le Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, et sur le mandat de l’Agence des services frontaliers du Canada.

[47] Le ministre de la Sécurité publique doit agir dans le cadre du mandat que lui confie la LMSPPC. L’article 4 [mod. par L.C. 2007, ch. 15, art. 11] de la LMSPPC, qui énumère les attributions du ministre, insiste sur le rôle que le ministre est appelé à jouer à l’échelon national en matière de sécurité publique et de protection civile (non souligné dans l’original) :

4. (1) Les attributions du ministre s’étendent d’une façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement liés à la sécurité publique et à la protection civile qui ne sont pas attribués de droit à d’autres ministères ou organismes fédéraux.

Attributions

(2) À l’échelon national, le ministre est chargé d’assumer un rôle de premier plan en matière de sécurité publique et de protection civile.

Rôle de
premier plan

[48] Le ministre de la Sécurité publique est également responsable de l’ASFC en vertu de l’article 6 de la LASFC, précitée. Le mandat de l’Agence est précisé à l’article 5 de la même loi (non souligné dans l’original) :

5. (1) L’Agence est chargée de fournir des services frontaliers intégrés contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité

Mission de
l’Agence

the free flow of persons and goods, including animals and plants, that meet all requirements under the program legislation, by

(a) supporting the administration or enforcement, or both, as the case may be, of the program legislation;

[49] The legislative mandate of the Minister of Public Safety makes it clear that national security and public safety are at the heart of his mission. Such considerations are also present in the objectives of the IRPA which have remained unchanged throughout its evolution (emphasis added):

Objectives
— immigration

3. (1) The objectives of this Act with respect to immigration are

...

(h) to protect the health and safety of Canadians and to maintain the security of Canadian society;

(i) to promote international justice and security by fostering respect for human rights and by denying access to Canadian territory to persons who are criminals or security risks; and

[50] The Minister of Public Safety exercises his discretion under subsection 34(2) of the IRPA in the context of the entire legislative scheme. When that scheme is taken as a whole, it is clear that the transfer of responsibility of the processing of applications for ministerial relief to the Minister of Public Safety was intended to bring security concerns to the forefront in the treatment of those applications. As a result, the notion of “national interest” in the context of subsection 34(2) must be understood in terms of the Minister of Public Safety’s mandate. In my view, this means that the principal, if not the only, consideration in the processing of applications for ministerial relief is national security and public safety, subject only to the Minister’s obligation to act in

nationale et de sécurité publique et facilitant le libre mouvement des personnes et des biens — notamment les animaux et les végétaux — qui respectent toutes les exigences imposées sous le régime de la législation frontalière. À cette fin, elle :

a) fournit l’appui nécessaire à l’application ou au contrôle d’application, ou aux deux, de la législation frontalière;

[49] Il ressort clairement du mandat que la loi confie au ministre de la Sécurité publique que la sécurité nationale et la sécurité publique sont au cœur de sa mission. Ces considérations sont également reprises dans les objectifs de la LIPR, qui sont demeurés inchangés tout au long de l’évolution de cette loi (non souligné dans l’original) :

3. (1) En matière d’immigration, la présente loi a pour objet :

Objet en
matière
d’immigra-
tion

[...]

h) de protéger la santé des Canadiens et de garantir leur sécurité;

i) de 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;

[50] Le ministre de la Sécurité publique exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 34(2) de la LIPR dans le contexte du régime législatif en entier. Lorsqu’on considère ce régime dans son ensemble, on constate que le transfert de la responsabilité du traitement des demandes de dispenses ministérielles au ministre de la Sécurité publique visait à ramener à l’avant-plan les préoccupations en matière de sécurité lors de l’examen de ces demandes. Il s’ensuit que la notion d’« intérêt national » dans le contexte du paragraphe 34(2) doit s’interpréter en fonction du mandat confié au ministre de la Sécurité publique. À mon avis, cela signifie que les principaux, voire les seuls, facteurs dont on tient compte lors du traitement des demandes de

accordance with the law and the Constitution. As a finding of inadmissibility does not necessarily result in the removal of the foreign national from Canada, the exercise of the Minister's discretion does not raise any issue of Canada's international obligations.

[51] The test whether a foreign national's presence in Canada is detrimental to the national interest is not a net-detriment test. The Minister of Public Safety is not required to balance the possible contribution to the national interest by an applicant against the possible detriment to the national interest and to refuse only those applications that result in a net detriment to the national interest. There is nothing in the statutory language which mandates such a balancing and the very specific mandate of the Minister of Public Security militates against such a balancing requirement.

[52] The idea that the processing of requests for ministerial relief involves a balancing of various factors is drawn from the Department of Citizenship and Immigration's departmental guidelines dealing with the processing of requests for ministerial relief, IP 10, above, where the following definition of national interest appears [at page 4]:

The consideration of national interest involves the assessment and balancing of all factors pertaining to the applicant's admission against the stated objectives of the Act as well as Canada's domestic and international interests and obligations.

[53] It is trite law that a departmental document cannot alter the law as laid down by Parliament. While this definition may have had some utility for departmental staff at a time when the Minister of Citizenship and Immigration was responsible for applications for ministerial relief as well as applications based on humanitarian and compassionate considerations, it has, in my view, been overtaken by events. Given that the responsibility for deciding applications for ministerial relief now lies

dispense ministérielle sont la sécurité nationale et la sécurité publique, sous réserve uniquement de l'obligation du ministre de se conformer à la loi et à la Constitution. Comme un constat d'interdiction de territoire ne donne pas nécessairement lieu au renvoi de l'étranger du Canada, l'exercice par le ministre de son pouvoir discrétionnaire ne soulève pas de question en ce qui concerne les obligations internationales du Canada.

[51] Le critère consistant à vérifier si la présence du ressortissant étranger au Canada est préjudiciable à l'intérêt national ne vise pas à déterminer si les effets préjudiciables de cette présence l'emportent sur ses effets bénéfiques. Le ministre de la Sécurité publique n'est pas appelé à déterminer si la contribution positive que la présence du demandeur est susceptible d'avoir sur l'intérêt national l'emporte sur les effets préjudiciables que cette même présence risque d'avoir sur l'intérêt national. Il n'y a rien dans le libellé de la loi qui astreint le ministre à pareille pondération et le mandat bien précis du ministre de la Sécurité publique milite en fait contre une telle obligation de procéder à une pondération.

[52] L'idée que le traitement des demandes de dispense ministérielle suppose une pondération de divers facteurs vient des lignes directrices du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration portant sur le traitement des demandes de dispense ministérielle, en l'occurrence le guide IP 10, précité, dans lequel on trouve la définition suivante de l'intérêt national [à la page 4] :

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 des obligations et intérêts du Canada, tant nationaux qu'internationaux.

[53] Il est bien établi en droit qu'un document ministériel ne peut changer la loi édictée par le Parlement. Bien que cette définition puisse avoir été utile jusqu'à un certain point pour le personnel ministériel à l'époque où le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration était chargé des demandes de dispense ministérielle ainsi que des demandes fondées sur des raisons d'ordre humanitaire, la suite des événements l'a, à mon avis, rendue désuète. Comme la responsabilité de trancher les

with the Minister of Public Safety, the Department of Citizenship and Immigration's departmental guidelines have limited application to the latter's exercise of his non-delegable discretion. This is particularly true when one considers that the responsibility for establishing policies respecting "inadmissibility on grounds of security, organized criminality or violating human or international rights" has been assigned to the Minister of Public Safety (see IRPA, paragraph 4(2)(c) as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 1). If guidelines are to be promulgated with respect to the treatment of ministerial relief applications, they will have to be promulgated by the Minister of Public Safety. To my knowledge, no such guidelines exist.

[54] It follows from this that the five factors which are referred to in the certified question are not, simply by virtue of being found in IP 10, factors the Minister of Public Safety must take into account in disposing of applications for ministerial relief.

[55] The jurisprudence of the Federal Court has generally taken the view that departmental guidelines, in this case IP 10, can be taken as an indication of the reasonableness of the Minister's decision. This reasoning is based on the decision of the Supreme Court of Canada in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, where the following appears at paragraph 72:

The guidelines are a useful indicator of what constitutes a reasonable interpretation of the power conferred by the section, and the fact that this decision was contrary to their directives is of great help in assessing whether the decision was an unreasonable exercise of the H & C power.

[56] This passage has been relied upon by the Federal Court in several cases to justify reference to these questions, and to IP 10 generally, to determine whether the Minister's decision is reasonable, see: *Abdella*, above, at paragraph 19 and following; *Afridi v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 1192, 75 Imm. L.R. (3d) 291, at paragraph 45;

demandes de dispense ministérielle est maintenant confiée au ministre de la Sécurité publique, les lignes directrices du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ont une application limitée en ce qui concerne l'exercice, par ce dernier, de son pouvoir discrétionnaire, pouvoir qu'il ne peut déléguer. Cela est particulièrement vrai lorsqu'on considère que la tâche d'établir des orientations en matière « d'interdiction de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou pour activités de criminalité organisée » a été confiée au ministre de la Sécurité publique (voir la LIPR, alinéa 4(2)c), mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 1). Si des lignes directrices sont adoptées au sujet du traitement des demandes de dispense ministérielle, c'est par le ministre de la Sécurité publique qu'elles doivent être promulguées. À ma connaissance, il n'existe pas de telles lignes directrices.

[54] Il s'ensuit que les cinq facteurs auxquels renvoie la question certifiée ne sont pas, du simple fait qu'ils se trouvent dans le guide IP 10, des facteurs dont le ministre de la Sécurité publique doit tenir compte pour se prononcer sur les demandes de dispense ministérielle.

[55] La jurisprudence de la Cour fédérale a, de façon générale, adopté le point de vue que les lignes directrices ministérielles (dans le cas qui nous occupe, le guide IP 10) peuvent être considérées comme une indication du caractère raisonnable de la décision du ministre. Ce raisonnement se fonde sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, où l'on trouve ce qui suit, au paragraphe 72 :

Les directives sont une indication utile de ce qui constitue une interprétation raisonnable du pouvoir conféré par l'article, et le fait que cette décision était contraire aux directives est d'une grande utilité pour évaluer si la décision constituait un exercice déraisonnable du pouvoir en matière humanitaire.

[56] La Cour fédérale a cité ce passage dans plusieurs décisions pour justifier le recours à ces questions et, de façon générale, au guide IP 10, pour déterminer si la décision du ministre est raisonnable (voir : décision *Abdella*, précitée, aux paragraphes 19 et suivants; *Afridi c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 1192, au paragraphe 45;

Ismeal v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness), 2008 FC 1366, 77 Imm. L.R. (3d) 310, at paragraph 15 and following; *Naeem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 123, [2007] 4 F.C.R. 658, at paragraph 56 and following; *Soe*, above, at paragraph 24 and following; *Tameh*, above, at paragraph 41 and following; *Al Yamani*, above, at paragraph 70 and following.

[57] In my view, even if one sets aside the fact that the guidelines were not issued by the minister whose decision is under review, the Federal Court's reliance upon *Baker* in connection with IP 10 is problematic. The guidelines in issue in *Baker* provided instances of circumstances where the granting of an H&C application was warranted. As summarized in *Baker*, the guidelines provided that [at paragraph 17]:

Guideline 9.07 states that humanitarian and compassionate grounds will exist if "unusual, undeserved or disproportionate hardship would be caused to the person seeking consideration if he or she had to leave Canada". The guidelines also directly address situations involving family dependency, and emphasize that the requirement that a person leave Canada to apply from abroad may result in hardship for close family members of a Canadian resident, whether parents, children, or others who are close to the claimant, but not related by blood. They note that in such cases, the reasons why the person did not apply from abroad and the existence of family or other support in the person's home country should also be considered.

[58] Where the guidelines specifically direct an officer to consider whether certain identified conditions will result in "unusual, undeserved or disproportionate hardship", it is appropriate to conclude that the failure to consider those conditions or the failure to consider their effects upon the applicant is an indication of an unreasonable decision.

[59] That is not the case with respect to the five questions raised in IP 10, above, which I reproduce below for ease of reference:

Ismeal c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile), 2008 CF 1366, aux paragraphes 15 et suivants; *Naeem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 123, [2007] 4 R.C.F. 658, aux paragraphes 56 et suivants; décision *Soe*, précitée, aux paragraphes 24 et suivants; décision *Tameh*, précitée, aux paragraphes 41 et suivants; décision *Al Yamani*, précitée, aux paragraphes 70 et suivants).

[57] À mon avis, même si l'on fait abstraction du fait que les lignes directrices n'ont pas été établies par le ministre dont la décision fait l'objet du contrôle, le fait que la Cour fédérale se soit fondée sur l'arrêt *Baker* en rapport avec le guide IP 10 pose problème. Les lignes directrices en cause dans l'affaire *Baker* citaient des cas dans lesquels le ministre était justifié de faire droit à une demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire. Ainsi que la Cour l'a résumé dans l'arrêt *Baker*, les lignes directrices prévoyaient ce qui suit [au paragraphe 17] :

La directive 9.07 dit qu'il existe des considérations humanitaires lorsque «des difficultés inhabituelles, injustes ou indues seraient causées à la personne sollicitant l'examen de son cas si celle-ci devait quitter le Canada». Les directives traitent expressément de situations où il existe des liens familiaux de dépendance, et soulignent que l'obligation de quitter le Canada pour présenter une demande de l'étranger peut occasionner des difficultés à certains membres de la famille proche d'un résident canadien, parents, enfants ou autres proches qui n'ont pas de liens de sang avec le demandeur. Elles précisent que dans de tels cas, il faut aussi tenir compte des raisons pour lesquelles la personne n'a pas présenté sa demande à l'étranger et de la présence d'une famille ou d'autres personnes susceptibles de l'aider dans son pays d'origine.

[58] Lorsque les lignes directrices ordonnent expressément à un agent de vérifier si certaines circonstances précises donneront lieu à des « difficultés inhabituelles, injustes ou indues », il y a lieu de conclure que le défaut de tenir compte de ces circonstances ou de leurs conséquences sur le demandeur constitue une indication que la décision est déraisonnable.

[59] Ce n'est pas le cas pour ce qui est des cinq questions soulevées dans le guide IP 10, précité, que je reproduis ici par souci de commodité :

- | | |
|--|---|
| <p>1. Will the applicant's presence in Canada be offensive to the Canadian public?</p> <p>2. Have all ties with the regime/organization been completely severed?</p> <p>3. Is there any indication that the applicant might be benefiting from assets obtained while a member of the organization?</p> <p>4. Is there any indication that the applicant might be benefiting from previous membership in the regime/organization?</p> <p>5. Has the person adopted the democratic values of Canadian society?</p> | <p>1. La présence du demandeur au Canada est-elle inconvenante pour le public canadien?</p> <p>2. Les liens du demandeur avec l'organisation/le régime sont-ils complètement rompus?</p> <p>3. Y a-t-il des indications quelconques que le demandeur pourrait bénéficier d'un avoir obtenu lorsqu'il était membre de l'organisation?</p> <p>4. Y a-t-il des indications quelconques que le demandeur pourrait retirer des bénéfices de son appartenance passée à l'organisation/au régime?</p> <p>5. Le demandeur a-t-il adopté les valeurs démocratiques de la société canadienne?</p> |
|--|---|

[60] In *Baker*, it was possible to reason that the inclusion of certain conditions in the guidelines meant that departmental officials considered those conditions to be indicators of unusual, undeserved or disproportionate hardship. In ministerial relief cases, the questions appear to be designed to identify foreign nationals whose presence in Canada would be detrimental to the national interest e.g. applicants who maintain contact with terrorist organizations, who benefit from assets obtained while a member of a terrorist organization, etc. To that extent, the reasoning in *Baker* would apply only to eliminate unsuitable applicants. It would not assist in identifying suitable applicants, even if an applicant answered all the questions “correctly” because the list is not exhaustive, nor could it ever be, of all the possible reasons for which a person's presence in Canada would be detrimental to the national interest. As a result, the *Baker* reasoning does not justify the use of IP 10 in the way suggested by the Federal Court jurisprudence.

[60] Dans l'affaire *Baker*, il était possible de conclure qu'en raison de l'inclusion de certaines conditions dans les lignes directrices, les fonctionnaires du ministère considéraient que ces conditions constituaient des indices de l'existence de difficultés inhabituelles, injustes ou indues. Dans les affaires portant sur une dispense ministérielle, les questions semblent servir à identifier les ressortissants étrangers dont la présence au Canada serait préjudiciable à l'intérêt national, comme dans le cas de demandeurs qui entretiennent des liens avec des organisations terroristes, qui pourraient bénéficier d'avoirs obtenus lorsqu'ils étaient membres d'une organisation terroriste, etc. Dans cette mesure, le raisonnement suivi dans l'arrêt *Baker* ne s'appliquerait que pour éliminer les demandeurs inacceptables. Il ne serait pas utile pour identifier les candidats acceptables, même si le candidat répondait « correctement » à toutes les questions, étant donné que la liste n'est pas exhaustive, et ne pourrait jamais l'être, compte tenu de toutes les raisons possibles pour lesquelles la présence d'une personne au Canada pourrait être préjudiciable à l'intérêt national. Il s'ensuit que le raisonnement suivi dans l'arrêt *Baker* ne justifie pas le recours au guide IP 10 proposé par la jurisprudence de la Cour fédérale.

[61] To summarize, the transfer of responsibility for disposing of applications for ministerial relief to the Minister of Public Safety is intended to bring security and public safety issues to the forefront in the assessment of those applications. Thus the aspect of the national interest which is in issue in these applications

[61] Pour résumer, le transfert de la responsabilité du traitement des demandes de dispenses ministérielles au ministre de la Sécurité publique vise à ramener à l'avant-plan les questions de sécurité nationale et de sécurité publique lors de l'examen de ces demandes. L'aspect de l'intérêt national qui est en cause dans les

is national security and public safety. The assessment of such applications does not require the Minister to engage in a balancing exercise because the test is not a net-detriment test. The Department of Citizenship and Immigration's departmental guidelines, in particular IP 10, are not relevant to the Minister of Public Safety's exercise of his discretion since the Minister is the one responsible for setting policy in this area and, in any event, recourse to them is not justified under the authority of the Supreme Court's decision in *Baker*.

B. The scope of subsection 34(2) of the IRPA

[62] The question which arises at this point is the one raised in *Soe*, above: does the emphasis on national security and public safety mean that individuals who commit an act described in subsection 34(1) cannot obtain ministerial relief because they committed the very act that confers jurisdiction on the Minister to exercise the discretion conferred by subsection 34(2)? Such a result would deprive the provision 34(2) of any effect, an absurd result.

[63] A partial answer to this question is provided by the decision of the Supreme Court in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3 (*Suresh*). The Supreme Court dealt with section 19 of the *Immigration Act*, above, which, as set out above, contained substantially the same inadmissibility and ministerial relief provisions as are now found in section 34. Given the broad sweep of section 19, Mr. Suresh argued it could be applied to persons who innocently joined or supported organizations that, unbeknownst to them, were terrorist organizations and thus lead to their deportation to places where they faced the risk of inhumane treatment. The Supreme Court dealt with this argument by invoking the ministerial relief provision, as follows, *Suresh*, above, at paragraph 110:

demandes en question est la sécurité nationale et la sécurité publique. L'examen de ces demandes n'oblige pas le ministre à se livrer à une pondération parce que le critère applicable ne vise pas à déterminer si les effets préjudiciables l'emportent sur les effets bénéfiques. Les lignes directrices ministérielles établies par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, en particulier le guide IP 10, ne sont pas pertinentes pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire par le ministre de la Sécurité publique, étant donné que ce ministre est chargé d'établir les politiques dans ce domaine et que, de toute façon, on ne peut invoquer l'arrêt *Baker* de la Cour suprême pour justifier le recours à ces lignes directrices.

B. Portée du paragraphe 34(2) de la LIPR

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

[63] On trouve une amorce de réponse à cette question dans l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 S.C.R. 3 (*Suresh*). Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada était appelée à examiner l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*, précitée, qui, comme nous l'avons vu, renfermait essentiellement les mêmes dispositions que celles que l'on trouve maintenant à l'article 34 en matière d'interdiction de territoire et de dispense ministérielle. M. Suresh soutenait que, compte tenu de sa vaste portée, l'article 19 pouvait s'appliquer à des personnes qui étaient devenues membres ou avaient appuyé de bonne foi des organisations qui, sans qu'elles le sachent, étaient des organisations terroristes, s'exposant ainsi à une expulsion vers des pays où elles risquaient

We believe that it was not the intention of Parliament to include in the s. 19 class of suspect persons those who innocently contribute to or become members of terrorist organizations. This is supported by the provision found at the end of s. 19, which exempts from the s. 19 classes “persons who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest”. Section 19 must therefore be read as permitting a refugee to establish that his or her continued residence in Canada will not be detrimental to Canada, notwithstanding proof that the person is associated with or is a member of a terrorist organization. This permits a refugee to establish that the alleged association with the terrorist group was innocent. In such case, the Minister, exercising her discretion constitutionally, would find that the refugee does not fall within the targeted s. 19 class of persons eligible for deportation on national security grounds.

[64] As I read the Supreme Court’s decision, it concluded that the saving provision of section 19 of the *Immigration Act* would apply to protect persons who innocently joined or contributed to organizations that, unbeknownst to them, were terrorist organizations. There may be other cases in which persons who would otherwise be caught by subsection 34(1) of the IRPA may justify their conduct in such a way as to escape the consequence of inadmissibility. For example, those who could persuade the Minister that their participation in a terrorist organization was coerced might well benefit from ministerial relief.

[65] There is thus an area in which subsection 34(2) of the IRPA operates to provide ministerial relief to persons who would otherwise be found inadmissible as a result of activities described in subsection 34(1). I agree with Shore J. who wrote at paragraph 54 of his reasons in *Chogolzadeh v. Canada (Minister of Public*

de subir un traitement inhumain. La Cour suprême a statué sur cet argument en invoquant la disposition relative à la dispense ministérielle. Voici ce qu’elle déclare, au paragraphe 110 de l’arrêt *Suresh*, précité :

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

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

[65] Il existe donc des cas dans lesquels le paragraphe 34(2) de la LIPR a pour effet de permettre à des personnes qui seraient autrement interdites de territoire du fait qu’elles se sont livrées à une des activités énumérées au paragraphe 34(1) d’obtenir une dispense ministérielle. J’abonde dans le sens du juge Shore

Safety and Emergency Preparedness), 2008 FC 405, 327 F.T.R. 39: “The relief, in subsection 34(2), is not illusory, but it is clearly intended to be exceptional.”

4. THE REASONABLENESS OF THE MINISTER’S DECISION

[66] The argument made before us was that the Minister failed to consider relevant evidence and that his reasons were inadequate. As indicated earlier in these reasons, the Department of Citizenship and Immigration’s guidelines, including IP 10, are neither exhaustive nor determinative of what evidence is relevant or must be considered. The relevant question is whether Mr. Agraira’s submissions were addressed.

[67] Setting aside Mr. Agraira’s arguments regarding humanitarian and compassionate considerations that, as set out above, are not relevant to the Minister’s decision, the primary argument raised by Mr. Agraira was that his involvement in the LNSF was either innocent or trivial. Mr. Agraira on his own behalf, and through counsel, raised several contradictory arguments on this point. In his initial application for relief dated July 16, 2002, counsel for Mr. Agraira set out the statements made by Mr. Agraira as to his membership in the LNSF and concluded (appeal book, at page 110):

Therefore, it is respectfully submitted that, when assessing this request for Ministerial Relief, that the Minister take into account the low level, ordinary nature of Mr. Agraira’s activities on behalf of the NFSL. The facts reveal that he was only active in this low-level capacity from 1994-1996 and that Mr. Agraira has not engaged in any actual activities since 1996.

[68] Mr. Agraira sought to distance himself from this admission and explain his inconsistent claims in his

lorsqu’il écrit, au paragraphe 54 de ses motifs dans la décision *Chogolzadeh c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 405, que « [l]a dispense, au paragraphe 34(2), n’est pas illusoire, mais elle est clairement exceptionnelle. »

4. CARACTÈRE RAISONNABLE DE LA DÉCISION DU MINISTRE

[66] On a soutenu devant nous que le ministre n’avait pas tenu compte de certains éléments de preuve pertinents et que sa décision n’était pas suffisamment motivée. Comme nous l’avons déjà dit plus tôt, les lignes directrices du ministère de la Citoyenneté et de l’Immigration, y compris le guide IP 10, ne sont pas exhaustives et elles ne sont pas déterminantes quant à savoir quels éléments de preuve sont pertinents ou doivent être pris en compte. La question pertinente est celle de savoir si l’on a effectivement tenu compte des observations formulées par M. Agraira.

[67] Abstraction faite des arguments de M. Agraira au sujet des facteurs d’ordre humanitaire qui, comme nous l’avons déjà dit, ne sont pas pertinents en ce qui concerne la décision du ministre, le principal argument invoqué par M. Agraira était que le rôle qu’il avait joué au sein du FSNL était négligeable ou que c’était de bonne foi qu’il avait participé à ses activités. M. Agraira a fait valoir, lui-même ainsi que par l’intermédiaire de son avocat, plusieurs arguments contradictoires sur cette question. Dans sa première demande de dispense, datée du 16 juillet 2002, l’avocat de M. Agraira citait les déclarations faites par son client au sujet de son appartenance au FSNL et concluait (dossier d’appel, à la page 110) :

[TRADUCTION] En conséquence, nous invitons respectueusement le ministre, lorsqu’il examinera la présente demande de dispense ministérielle, à tenir compte du fait que les activités auxquelles M. Agraira s’est livré pour le compte du FSNL étaient banales et de peu d’envergure. Les faits révèlent que sa participation entre 1994 et 1996 était très limitée et qu’il n’a participé à aucune activité depuis 1996.

[68] M. Agraira a tenté de se distancer de cette admission et d’expliquer ses déclarations contradictoires dans

affidavit of June 15, 2009, filed with the Federal Court, where he stated (appeal book, at page 48):

The truth in this matter is that I have never been a member of the LNSF and have never been involved with the organization in any way. I was ill-advised when I arrived in Canada and that stating this would help my refugee claim. After I made the claim in my [Personal Information Form] I was afraid of contradicting my statements and continued to state that I was a member of the organization under pressure from the immigration officer at my interview in 2000. I have never been a member of the LNSF and have never engaged in any of their activities. I stated this at my interview in May of 2002. I further stated that I had no knowledge of their violence and would no [*sic*] have been involved with a group that support-ed violence.

[69] The Minister directly addressed this argument in his dismissal of Mr. Agraira’s application for ministerial relief. The Minister found Mr. Agraira’s account of his involvement with the LNSF to be “contradictory and inconsistent” and that his claims that he was unaware of the LNSF’s violent activities were “difficult to believe”.

[70] Whether Mr. Agraira had renounced his ties to the LNSF was not in issue as Mr. Agraira admitted his ongoing sympathy with the organization. Further, the denials of his continuing involvement in Canada also lack credibility as, in his interview with the immigration officer, he admitted that he continued to receive newsletters from chapters of the LNSF in the United States.

[71] The Minister found that Mr. Agraira was not credible, a conclusion which is amply supported by the various conflicting versions of his story offered by Mr. Agraira at various points in his dealings with the immigration system and the courts. This lack of credibility is fatal to Mr. Agraira’s application as the Minister can have no faith in any of his representations. In the result, the Minister cannot be said to have acted

l’affidavit du 15 juin 2009 qu’il a déposé devant la Cour fédérale, dans lequel il déclare ce qui suit (dossier d’appel, à la page 48) :

[TRADUCTION] En vérité, je n’ai jamais été membre du FSNL et je n’ai jamais joué quelque rôle que ce soit dans cette organisation. J’ai été mal conseillé à mon arrivée au Canada lorsqu’on m’a suggéré d’affirmer que j’avais été membre du FSNL pour donner plus de poids à ma revendication du statut de réfugié. Après avoir fait ces déclarations dans mon [Formulaire de renseignements personnels], j’avais peur de me contredire et j’ai donc continué à affirmer que j’avais été membre de cette organisation à la suite des pressions exercées par l’agent d’immigration lors de mon entrevue de 2000. Je n’ai jamais été membre du FSNL et je n’ai jamais participé à aucune de ses activités. C’est bien ce que j’ai déclaré lors de mon entrevue de mai 2002. J’ai également déclaré que je n’étais pas au courant que le FSNL recourait à la violence et j’ai précisé que je n’aurais jamais accepté de participer aux activités d’un groupe qui préconisait le recours à la violence.

[69] Le ministre a abordé directement cet argument en rejetant la demande de dispense ministérielle de M. Agraira. Le ministre a conclu que les récits que M. Agraira faisait du rôle qu’il avait joué au sein du FSNL étaient [TRADUCTION] « contradictoires et incohérents » et qu’il était [TRADUCTION] « difficile de croire » ses affirmations qu’il n’était pas au courant de la violence à laquelle le FSNL recourait.

[70] La question de savoir si M. Agraira avait rompu ses liens avec le FSNL ne se posait pas, étant donné que M. Agraira avait admis qu’il appuyait toujours cette organisation. Par ailleurs, le fait qu’il niait avoir continué d’être associé à l’organisation au Canada manquait aussi de crédibilité étant donné que, lors de son entrevue avec l’agent d’immigration, il avait admis qu’il continuait de recevoir des bulletins d’information de sections locales du FSNL aux États-Unis.

[71] Le ministre a conclu que M. Agraira n’était pas crédible. Cette conclusion se justifiait amplement compte tenu des diverses versions contradictoires des faits que M. Agraira avait données à divers moments aux autorités de l’Immigration et aux tribunaux. Ce manque de crédibilité porte un coup fatal à la demande de M. Agraira, car le ministre ne pouvait ajouter foi à ses déclarations. On ne peut donc pas dire que le ministre

unreasonably in concluding that Mr. Agraira's presence in Canada is detrimental to the national interest.

[72] I am aware of the apparent absurdity of the position in which Mr. Agraira finds himself. Twice, his application for refugee status on the basis of his membership in the LNSF was refused for lack of credibility. Then, when he applied for permanent residence, his previously discounted assertions of membership in the LNSF are raised against him and his application for ministerial relief is dismissed, once again on grounds of lack of credibility. From Mr. Agraira's point of view, it is difficult to see how he could be lying about both being, and not being, a member of the LNSF.

[73] The absurdity is more apparent than real. Mr. Agraira claimed to be a member of the LNSF when it suited his purposes and denied being a member when it suited his purposes. The findings of the various decision makers before whom he has pleaded his cause are only as inconsistent as Mr. Agraira, by his lack of candour, has allowed them to be.

CONCLUSION

[74] For these reasons, I would allow the appeal, set aside the judgment of the Federal Court, and giving the judgment which the Federal Court should have given, I would dismiss Mr. Agraira's application for judicial review. I would answer the certified question as follows:

1- When determining a subsection 34(2) application, must the Minister of Public Safety consider any specific factors in assessing whether a foreign national's presence in Canada would be contrary to the national interest?

Answer: National security and public safety, as set out in paragraph 50 of these reasons.

a agi de façon déraisonnable en concluant que la présence de M. Agraira au Canada serait préjudiciable à l'intérêt national.

[72] Je suis conscient de l'apparente absurdité de la position dans laquelle M. Agraira se retrouve. À deux reprises, sa demande du statut de réfugié fondée sur son appartenance au FSNL a été rejetée parce qu'il manquait de crédibilité. Par la suite, lorsqu'il a demandé la résidence permanente, ses déclarations antérieures au sujet de son appartenance au FSNL ont été invoquées contre lui et sa demande de dispense ministérielle a été rejetée, là encore pour le motif qu'il manquait de crédibilité. Du point de vue de M. Agraira, il est difficile de voir comment il pouvait mentir en affirmant à la fois qu'il était membre du FSNL et qu'il n'en était pas membre.

[73] Cette absurdité est plus apparente que réelle. M. Agraira a prétendu être membre du FSNL lorsque cela faisait son affaire, et il a nié qu'il en était membre lorsque cela lui convenait. Les conclusions tirées par les divers décideurs devant lesquels il a plaidé sa cause ne sont contradictoires que dans la mesure où, par son manque de franchise, M. Agraira leur a permis de l'être.

CONCLUSION

[74] Pour ces motifs, je suis d'avis de faire droit à l'appel, d'annuler le jugement de la Cour fédérale, et, rendant le jugement que la Cour fédérale aurait dû rendre, de rejeter la demande de contrôle judiciaire de M. Agraira. Je répondrais comme suit à la question certifiée :

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- Specifically, must the Minister consider the five factors listed in the Appendix D of IP10?

2- Plus particulièrement, le ministre doit-il tenir compte des cinq facteurs énumérés à l'annexe D du guide IP 10?

Answer: No.

Réponse : Non.

BLAIS C.J.: I agree.

LE JUGE EN CHEF BLAIS : Je suis d'accord.

NOËL J.A.: I agree.

LE JUGE NOËL, J.C.A. : Je suis d'accord.