

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20260106**

**Dossier : IMM-16367-24**

**Référence : 2026 CF 6**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**Ottawa (Ontario), le 6 janvier 2025**

**En présence de madame la juge Conroy**

**ENTRE :**

**MUNIR AHMAD MALHI**

**demandeur**

**et**

**LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE  
ET DE LA PROTECTION CIVILE**

**défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

[1] Le demandeur, M. Munir Ahmad Malhi, sollicite le contrôle judiciaire d'une décision rendue par la Section de l'immigration [la SI] de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La SI a conclu que le demandeur était interdit de territoire au Canada par application de l'alinéa 35(1)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la LIPR]. Elle a conclu qu'il existait des motifs raisonnables de croire que M. Malhi avait contribué

de façon volontaire, significative et consciente aux crimes contre l'humanité perpétrés par le service de police du Pendjab [le SPP].

[2] Pour les motifs qui suivent, je conclus que l'évaluation effectuée par la SI de la contribution alléguée du demandeur aux crimes du SPP est déraisonnable.

## I. Contexte

[3] Le demandeur est citoyen du Pakistan. Il a travaillé pour le SPP pendant 37 ans, soit de 1979 jusqu'à sa retraite en 2016. Il détenait le grade de gendarme, puis, deux ans avant sa retraite, il a été promu au grade de gendarme principal.

[4] Il est arrivé au Canada en janvier 2020 et a demandé l'asile peu après. La Section de la protection des réfugiés [la SPR] a jugé que le demandeur et son épouse étaient des réfugiés au sens de la Convention et que, en tant qu'adeptes de l'Ahmadiyya, ils risquaient sérieusement d'être persécutés au Pakistan.

[5] Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a interjeté appel de la décision de la SPR, faisant valoir que le demandeur était exclu du régime de protection des réfugiés en raison de son service antérieur au sein du SPP, une organisation qui a commis des crimes contre l'humanité. La Section d'appel des réfugiés [la SAR] a accueilli l'appel, et l'affaire a été renvoyée à la SPR.

[6] En avril 2022, un agent de l'Agence des services frontaliers du Canada a interrogé le demandeur en raison de réserves liées à l'interdiction de territoire au Canada.

[7] Le dossier du demandeur a ensuite été déferé à la SI pour enquête en vertu du paragraphe 44(2) de la LIPR. Sa demande d'asile a été suspendue en attendant l'issue de l'enquête devant la SI.

## II. Décision faisant l'objet du contrôle

[8] L'enquête s'est déroulée sur cinq jours entre janvier et avril 2024. La SI a rendu sa décision le 8 août 2024. Elle a conclu que le SPP avait commis des crimes contre l'humanité et que le demandeur avait été complice de ces crimes.

[9] À l'audience, le demandeur n'a pas contesté la preuve générale du ministre concernant le SPP, et il a reconnu que la propension du SPP à la violence est bien connue au Pakistan. La SI s'est fondée sur l'abondante preuve objective présentée par le ministre pour conclure que le SPP se livrait à des violations systématiques des droits de la personne, notamment en recourant à la torture, au viol, aux disparitions forcées et aux exécutions extrajudiciaires. La SI a conclu que ces infractions constituaient des crimes contre l'humanité.

[10] Le ministre n'a pas allégué que le demandeur avait personnellement commis des crimes contre l'humanité. Devant la SI, la question était plutôt celle de savoir si le demandeur avait contribué aux crimes contre l'humanité commis par le SPP au point où il s'était rendu complice de ces crimes.

[11] La SI a conclu que le demandeur avait tenté de se présenter comme un simple agent subalterne chargé de la distribution du courrier et dont la participation aux activités policières était minimale. La SI a conclu que ces affirmations ne concordaient pas avec les déclarations

écrites que le demandeur avait formulées dans le document détaillant ses états de service au sein de la police, qui accompagnait sa demande d'asile. Elle a jugé que le témoignage du demandeur par lequel il tentait de minimiser son rôle n'était pas crédible, et elle a tiré une inférence défavorable du témoignage et de la preuve documentaire du demandeur.

[12] La SI a mis l'accent sur la longue carrière du demandeur au sein du SPP, sur sa promotion au grade de gendarme principal et sur les prix pour l'excellence du service qu'il a reçus tout au long de sa carrière, et elle a conclu qu'il existait des motifs raisonnables de croire qu'il avait consciemment, volontairement et significativement contribué aux violations commises par le SPP. Le demandeur a donc été jugé interdit de territoire au Canada par application de l'alinéa 35(1)a) de la LIPR, et une mesure d'expulsion a été prise contre lui.

### III. Question en litige et norme de contrôle

[13] La seule question en litige consiste à savoir si la décision de la SI est raisonnable.

[14] Les parties conviennent que la décision de la SI est susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable : *Mason c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21 au para 9; *Ghirme c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2024 CF 104 au para 4; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c Verbanov*, 2021 CF 507 au para 48. Je suis du même avis.

[15] Lorsqu'elle effectue un contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable, la cour de révision « doit tenir compte du résultat de la décision administrative eu égard au raisonnement sous-jacent à celle-ci afin de s'assurer que la décision dans son ensemble est

transparente, intelligible et justifiée » : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 au para 15 [Vavilov]. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable commande la déférence, mais demeure rigoureux. Il ne s'agit pas d'une « simple formalité » ni d'un moyen visant à soustraire les décideurs administratifs à leur obligation de rendre des comptes : *Vavilov*, au para 13.

[16] Le demandeur ne conteste pas la conclusion de la SI selon laquelle le SPP a de longs antécédents de violation des droits de la personne. Il conteste toutefois l'évaluation de sa crédibilité par la SI, la façon dont elle a soupesé certains éléments de preuve et son application du critère énoncé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ezokola c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CSC 40 [Ezokola], pour établir la complicité dans la perpétration de crimes internationaux.

[17] Je suis d'avis que l'évaluation de la complicité effectuée par la SI suivant le cadre établi dans l'arrêt *Ezokola* est déterminante en l'espèce. Je m'abstiens donc d'exprimer une opinion sur les autres questions soulevées par le demandeur.

#### IV. Analyse

[18] Aux termes de l'alinéa 35(1)a) de la LIPR, emporte interdiction de territoire pour atteinte aux droits humains ou internationaux le fait de commettre, hors du Canada, une des infractions visées aux articles 4 à 7 de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, LC 2000, c 24. L'article 6 de cette loi vise notamment les crimes contre l'humanité.

[19] Comme je le mentionne plus haut, le ministre n'allègue pas que le demandeur a personnellement commis des crimes contre l'humanité, et il n'existe aucune preuve de la participation directe du demandeur à des crimes de ce genre. Le ministre fait plutôt valoir que le demandeur a contribué de façon volontaire, consciente et significative aux crimes contre l'humanité ou au dessein criminel du SPP.

[20] Le demandeur, pour sa part, soutient qu'il n'a jamais participé ni contribué aux crimes contre l'humanité perpétrés par le SPP et qu'il ne les a jamais approuvés. Il affirme qu'il savait que le SPP se livrait à des crimes contre l'humanité et avait recours à la torture, mais qu'il n'a pas quitté son emploi parce qu'il devait gagner sa vie et subvenir aux besoins de sa famille. Il soutient que son rôle au sein du SPP était limité, et que, en tant que musulman adepte de l'Ahmadiyya, il avait peu de pouvoir et d'influence. Il affirme qu'il ne menait pas d'interrogatoires et que son rôle consistait principalement à distribuer le courrier.

**A. *Cadre établi dans l'arrêt Ezokola pour l'analyse de la contribution coupable à des crimes internationaux***

[21] Comme l'a affirmé la SI, les règles de droit qui s'appliquent à l'analyse de la contribution coupable à des crimes contre l'humanité sont énoncées dans l'arrêt *Ezokola*.

[22] Bien que l'arrêt *Ezokola* ait été rendu dans le contexte de l'exclusion du régime de protection des réfugiés au titre de l'alinéa a) de la section F de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, il s'applique également aux interdictions de territoire prononcées au titre de l'alinéa 35(1)a) de la LIPR : *BY c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2025 CF 777 au para 17 [BY]; *Muhmud c Canada (Citoyenneté et Immigration)*,

2025 CF 470 au para 19; *Wadud c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2025 CF 1383 au para 20 [*Wadud*]; *Concepcion c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 544 au para 11 [*Concepcion*].

[23] Dans l'arrêt *Ezokola*, la Cour suprême du Canada a rectifié le tir au regard de la jurisprudence antérieure, notant que le critère avait parfois « été indûment assoupli de manière à englober la complicité par association » : *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Belhaj*, 2024 CF 1296 au para 31 [*Belhaj*]; *Ezokola*, au para 9. Le juge Grant a affirmé ce qui suit au paragraphe 33 de la décision *Belhaj* :

[TRADUCTION]

Suivant le critère énoncé dans l'arrêt *Ezokola*, il est clair que la simple association à une organisation qui s'est livrée à des crimes internationaux ou l'acquiescement passif aux crimes d'une telle organisation ne permettent pas de conclure à la complicité. Il doit plutôt exister un lien entre la personne et les crimes ou le dessein criminel du groupe : *Ezokola*, aux para 8, 77.

(Voir aussi *Verbanov c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CF 324 [*Verbanov*] au para 29.)

[24] Pour établir qu'une personne est interdite de territoire par application de l'alinéa 35(1)a de la LIPR, il doit exister des « motifs raisonnables de croire » (LIPR, art 33) qu'elle a « volontairement apporté une contribution consciente et significative aux crimes ou au dessein criminel du groupe qui les aurait commis » : *Ezokola*, au para 29. Le fardeau de la preuve appartient au ministre : *Ezokola*, aux para 101-102. Ainsi, le critère est conjonctif, et le ministre doit établir que la personne :

(1) a contribué de façon volontaire aux crimes ou au dessein criminel du groupe;

(2) a contribué de façon consciente aux crimes ou au dessein criminel du groupe;

(3) a contribué de façon significative aux crimes ou au dessein criminel du groupe.

(*Ezokola*, aux para 84-90; *Habibi c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 253 [*Habibi*] au para 20; *BY*, au para 33).

[25] La Cour suprême a dressé une liste non exhaustive de six facteurs à considérer dans le cadre de l'analyse visant à déterminer si une personne a ou non volontairement apporté une contribution significative et consciente à un crime international ou à un dessein criminel :

(1) la taille et la nature de l'organisation;

(2) la section de l'organisation à laquelle la personne était le plus directement associée;

(3) les fonctions et les activités de la personne au sein de l'organisation;

(4) le poste ou le grade de la personne au sein de l'organisation;

(5) la durée de l'appartenance de la personne à l'organisation (surtout après qu'elle a pris connaissance des crimes ou du dessein criminel du groupe);

(6) le mode de recrutement de la personne et la possibilité qu'elle a eue ou non de quitter l'organisation.

(*Ezokola*, au para 91)

[26] La Cour suprême a affirmé que l'examen de ces facteurs devra nécessairement être contextuel et que certains des facteurs peuvent avoir plus de poids que d'autres : *Ezokola*, aux para 92-93.

[27] Dans l'évaluation de ces facteurs, l'analyse doit toujours s'attacher à la contribution de la personne aux crimes ou au dessein criminel : *Ezokola*, au para 92. La preuve doit démontrer que la personne a apporté une contribution significative aux crimes ou au dessein criminel de



l'organisation, pas seulement une contribution générale à l'organisation : *Concepcion*, au para 17.

[28] Comme il est exposé plus en détail ci-dessous, l'évaluation de la complicité du demandeur effectuée par la SAR suivant le cadre établi dans l'arrêt *Ezokola* est déraisonnable.

**B. *Évaluation déraisonnable de la complicité effectuée par la SI***

[29] Aux paragraphes 45 et 50 de sa décision, la SI a affirmé, avec raison, que l'arrêt *Ezokola* régissait son analyse de la complicité :

[45] La Cour suprême a énoncé le critère de complicité dans l'arrêt *Ezokola*<sup>27</sup>, c'est-à-dire un critère axé sur la contribution requérant une contribution significative. Dans cet arrêt, la Cour énumère une liste non exhaustive de caractéristiques à examiner pour évaluer la complicité.

[...]

[50] La Cour suprême a déclaré ceci : « la simple association devient complicité coupable [...] lorsqu'une personne apporte une contribution significative aux crimes ou au dessein criminel d'un groupe<sup>31</sup> ». La contribution significative s'applique non seulement à l'acte criminel en soi, mais également à la participation indirecte ou à l'aide à la perpétration de cet acte.

[30] La SI aurait pu formuler le critère établi dans l'arrêt *Ezokola* plus clairement et de façon plus détaillée. Par exemple, elle aurait pu dresser la liste non exhaustive de six facteurs à considérer dans l'évaluation de la contribution. Cela dit, ce défaut ne justifie pas en soi l'intervention de la Cour en contrôle judiciaire suivant la norme de la décision raisonnable : *Habibi*, au para 24. La question que notre Cour doit trancher est celle de savoir si, en substance,

les motifs de la SI montrent que la commissaire a examiné les facteurs prescrits dans l'arrêt *Ezokola* et font état d'une analyse rationnelle et intelligible liée à la preuve : *BY*, au para 52.

[31] L'application par la SI du critère établi dans l'arrêt *Ezokola* est décrite à la section « Contribution volontaire, significative et consciente » de sa décision, aux paragraphes 46 à 53.

[32] Je conclus que les motifs de la SI sont déficients à au moins un égard : la SI a omis de considérer les six facteurs énoncés dans l'arrêt *Ezokola* (je note que les six facteurs sont pertinents en l'espèce). Cette conclusion suffit pour disposer du présent contrôle judiciaire.

[33] Je fournis également ci-dessous des précisions pour guider l'agent qui se chargera du nouvel examen, lesquelles visent en particulier le volet du critère établi dans l'arrêt *Ezokola* qui porte sur le caractère significatif.

### **C. Omission d'évaluer les six facteurs énoncés dans l'arrêt *Ezokola***

[34] Pour évaluer la complicité dans la perpétration de crimes internationaux, l'agent est tenu d'évaluer les six facteurs énoncés dans l'arrêt *Ezokola*, s'ils sont pertinents : *BY*, au para 52.

Comme l'a expliqué la juge Azmudeh, [TRADUCTION] « [s]urtout dans les cas où il n'existe aucune preuve concrète de la participation directe aux crimes internationaux, l'agent doit évaluer pleinement la complicité » : *BY*, au para 52, renvoyant à *Habibi*, au para 24.

[35] La SI a examiné certains des six facteurs, mais pas tous. Par exemple, elle a noté que le demandeur s'était volontairement joint au SPP et y avait travaillé pendant 37 ans, même après

avoir pris connaissance des crimes perpétrés par le SPP. La SI a conclu que le demandeur avait minimisé son rôle au sein du SPP.

[36] Les motifs de la SI ne permettent toutefois pas de savoir si la SI a tenu compte de la taille et de la nature du SPP (le premier facteur) et du grade du demandeur (le quatrième facteur) dans son évaluation de la complicité personnelle du demandeur dans la perpétration des crimes du SPP.

[37] Dans son évaluation des crimes contre l'humanité commis par le SPP, la SI a affirmé que le SPP « n'est pas une organisation visant principalement des fins limitées et brutales. Il s'agit d'une force policière ayant la responsabilité de faire respecter l'ordre sur l'ensemble du territoire d'un État » (décision de la SI, au para 38). Cependant, les motifs de la SI ne démontrent pas si celle-ci a tenu compte de la nature hétérogène du SPP dans son analyse de la complicité du demandeur.

[38] Comme la Cour suprême l'a expliqué, la nature de l'organisation permet de se prononcer sur la vraisemblance que le demandeur ait connu les crimes ou le dessein criminel de l'organisation ou qu'il y ait contribué. Lorsque l'organisation « exerce à la fois des activités légitimes et des activités criminelles », comme c'est le cas du SPP, « le lien entre la contribution et le dessein criminel sera plus ténu » : *Ezokola*, au para 94; *Habibi*, au para 25.

[39] La SI a également omis en l'espèce de tenir compte du grade du demandeur. Selon la preuve objective déposée par le ministre, le grade de gendarme (soit le grade détenu par le

demandeur pendant la très grande majorité de sa carrière) est le moins élevé au sein du SPP.

L'omission de la SI constitue une erreur importante.

[40] En ce qui concerne le quatrième facteur (le grade), la Cour suprême a expliqué ce qui suit :

Plus une personne se situe au sommet de la hiérarchie de l'organisation, plus elle est susceptible d'avoir connaissance de ses crimes et de son dessein criminel. Parfois, un poste élevé ou une ascension rapide peut attester l'existence d'un grand appui au dessein criminel de l'organisation. Qui plus est, en raison du poste qu'elle occupe ou du rang auquel elle s'est hissée, une personne peut, de fait, exercer un contrôle sur les auteurs d'actes criminels[.]

(*Ezokola*, au para 97)

[À] moins d'un contrôle exercé sur les auteurs individuels d'un crime international, nul ne peut se rendre complice seulement en continuant d'exercer ses fonctions sans protester[.]

(*Ezokola*, au para 82)

[41] La SI a pris acte du titre du poste de M. Malhi : « M. Malhi a commencé comme policier et, lorsqu'il est devenu admissible à la retraite, il s'est vu offrir une promotion au poste de policier [principal] ». Les motifs sont toutefois muets sur son grade, ou sa position relative dans la hiérarchie du SPP, et sur le lien entre son grade et sa complicité alléguée aux crimes contre l'humanité perpétrés par le SPP.

[42] L'omission de la SI d'examiner tous les facteurs énoncés dans l'arrêt *Ezokola* qui sont pertinents en l'espèce est, en soi, une lacune suffisamment importante pour rendre sa décision déraisonnable : *Vavilov*, au para 100.

D. *Motifs insuffisants quant au caractère « significatif » de la contribution du demandeur*

[43] Les motifs de la SI quant au caractère significatif de la contribution du demandeur aux crimes du SPP (le troisième et dernier volet du critère établi dans l'arrêt *Ezokola*) laissent beaucoup à désirer. Ils se résument à un seul paragraphe et ne font essentiellement qu'énoncer une conclusion.

[44] Par conséquent, je fournis les précisions suivantes pour guider l'agent qui se chargera du nouvel examen :

- La conclusion portant qu'une personne a contribué à la perpétration de crimes contre l'humanité entraîne des conséquences juridiques graves et des stigmates importants. Les motifs fournis par les décideurs doivent refléter ces enjeux cruciaux : *Vavilov*, au para 133; *Wadud*, au para 30.
- Suivant la mise en garde de la Cour suprême, « [é]tant donné que toute forme ou presque de contribution apportée à un groupe peut être considérée comme favorisant la réalisation de son dessein criminel, le degré de contribution doit être soupesé avec soin » : *Ezokola*, au para 88 (non souligné dans l'original).
- [TRADUCTION] « Il ne suffit pas de conclure à l'existence d'une "certaine" contribution aux crimes ou au dessein criminel en cause. Le degré de contribution doit être expliqué » : *Wadud*, au para 22, la juge Sadrehashemi.
- Pour satisfaire au volet du critère énoncé dans l'arrêt *Ezokola* qui se rapporte au caractère significatif de la contribution, le ministre doit fournir une preuve permettant d'établir que le demandeur a contribué de façon significative aux crimes ou au dessein criminel de l'organisation. Une contribution générale à l'organisation ne satisfait pas au critère : *Concepcion*, au para 17, le juge O'Reilly.
- Le décideur doit soupeser avec soin la contribution de la personne aux crimes internationaux, même s'il tire une conclusion défavorable quant à la crédibilité. Une telle conclusion ne le dégage pas de son obligation d'établir que les trois volets du critère énoncé dans l'arrêt *Ezokola* sont remplis. Autrement dit, même si l'agent ne croit pas le demandeur, la position du ministre n'est pas automatiquement fondée. Le ministre doit tout de même établir le bien-fondé de sa cause.

V. Conclusion

[45] L'omission de la SI d'examiner les six facteurs énoncés dans l'arrêt *Ezokola* qui sont pertinents en l'espèce rend sa décision déraisonnable. La décision de la SI ne possède pas les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et elle sera par conséquent annulée : *Vavilov*, au para 99.

**JUGEMENT dans le dossier IMM-16367-24**

**LA COUR REND LE JUGEMENT qui suit :**

1. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration remplace le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile à titre de défendeur.
2. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et l'affaire est renvoyée à un autre agent pour nouvelle décision.
3. Aucune question n'est certifiée en vue d'un appel.

« Meaghan M. Conroy »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Julie Blain McIntosh, jurilinguiste principale

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** IMM-16367-24

**INTITULÉ :** MUNIR AHMAD MALHI c LE MINISTRE DE LA  
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

**LIEU DE L'AUDIENCE :** TORONTO (ONTARIO)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 18 NOVEMBRE 2025

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LA JUGE CONROY

**DATE DES MOTIFS :** LE 6 JANVIER 2026

**COMPARUTIONS :**

Maood Tahir POUR LE DEMANDEUR

Neeta Logsetty POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Absolute Law Professional Corporation POUR LE DEMANDEUR  
Avocats  
Vaughn (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR  
Toronto (Ontario)