

IMM-735-05
2006 FC 246

IMM-735-05
2006 CF 246

Iftikhar Shoaq Jalil (*Applicant*)

Iftikhar Shoaq Jalil (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*défendeur*)

INDEXED AS: JALIL v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (F.C.)

RÉPERTORIÉ : JALIL c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.F.)

Federal Court, Mosley J.—Ottawa, February 7, 24, 2006.

Cour fédérale, juge Mosley—Ottawa, 7 et 24 février 2006.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of immigration officer's decision applicant inadmissible to Canada on grounds member of organization (Mohajir Quami Movement - Altaf (MQM-A)) reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts of terrorism pursuant to Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(f) — Applicant, Convention refugee, applying for permanent residence — Officer committing reviewable error in finding MQM-A terrorist organization — Decision, notes not indicating what term "terrorism" meant, how applied term — Merely listing acts described as terrorist activities — Must be evidentiary foundation to support finding organization engaged in acts of terrorism — Officer's reasons not standing up to "somewhat probing scrutiny" — Application allowed.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle une agente d'immigration a déclaré que le demandeur était interdit de territoire au Canada parce qu'il était membre d'une organisation (mouvement Mohajir Quami Movement-Altaf (MQM-A)) dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'actes terroristes conformément à l'art. 34(1)f) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Le demandeur, un réfugié au sens de la Convention, a présenté une demande de résidence permanente — L'agente a commis une erreur susceptible de révision lorsqu'elle a décidé que le MQM-A était une organisation terroriste — La décision et les notes n'indiquaient pas ce qu'elle comprenait par « terrorisme » ni la façon dont elle a appliqué ce terme — Elle a tout simplement énuméré une liste d'actes décrits comme étant des activités terroristes — La conclusion selon laquelle une organisation a commis des actes terroristes doit reposer sur une base factuelle — Les motifs de l'agente ne résistaient pas à un « examen assez poussé » — Demande accueillie.

Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Judicial review of immigration officer's decision applicant inadmissible to Canada on grounds member of organization (Mohajir Quami Movement-Altaf (MQM-A)) reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts of terrorism pursuant to Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(f) — Quality of evidence criticized.

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle une agente d'immigration a déclaré que le demandeur était interdit de territoire au Canada parce qu'il était membre d'une organisation (mouvement Mohajir Quami Movement-Altaf (MQM-A)) dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'actes terroristes conformément à l'art. 34(1)f) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — La qualité de la preuve a fait l'objet de critiques.

Criminal Justice — "Terrorism" — Judicial review of immigration officer's decision applicant inadmissible to Canada on grounds member of terrorist organization —

Justice criminelle et pénale — « Terrorisme » — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle une agente d'immigration a déclaré que le demandeur était interdit de

Immigration officer to have regard to terms "terrorist activity", "terrorist group" under Criminal Code, s. 83.01(1) in addition to Supreme Court of Canada's definition of "terrorism" in making inadmissibility assessment under Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1).

This was an application for judicial review of an immigration officer's decision that the applicant was inadmissible to Canada on the grounds that he was a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts of terrorism in accordance with paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA). The applicant, a Pakistani, came to Canada in 1996 and was granted refugee status. In 1997 the applicant applied for permanent resident status. In his application form, he indicated that he had been a member of the Mohajir Quami Movement - Altaf (MQM-A) from 1985 to 1996. While a member of the MQM-A, the applicant wrote articles on the MQM-A's activities, distributed flyers and canvassed door-to-door during elections. In February 1998, Citizenship and Immigration Canada (CIC) advised the applicant that he met the eligibility requirements for processing as a Convention refugee and that a decision on his application would be made within 18 months of meeting all statutory requirements for permanent residence. The applicant was interviewed in 2000 by the Canadian Security Intelligence Service, which later requested that the applicant be interviewed by an immigration officer to determine if he was inadmissible to Canada under section 34 of the IRPA. In 2004, the applicant obtained leave to bring an application for judicial review, seeking an order of *mandamus* compelling the Minister of Citizenship and Immigration to render a decision regarding his application for permanent residence.

After a first immigration interview, the applicant was informed that his application could possibly be refused for inadmissibility on security grounds. At a second interview, the applicant answered questions regarding his involvement with MQM-A as well as the nature of the organization. Sometime later, the officer provided applicant's counsel with the sources of information cited in a document relied on in assessing whether the MQM-A engaged in terrorist activities. Meanwhile, the Federal Court ordered the respondent to make a determination regarding the applicant's application for permanent residence within 60 days of the order. The refusal letter essentially stated that the applicant's involvement in a terrorist organization made him inadmissible. The issues were

territoire au Canada parce qu'il était membre d'une organisation terroriste — L'agente d'immigration doit tenir compte des mots « activité terroriste » et « groupe terroriste » au sens de l'art. 83.01(1) du Code criminel et de la définition de « terrorisme » fournie par la Cour suprême du Canada lorsqu'elle conclut à l'interdiction de territoire en vertu de l'art. 34(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle une agente d'immigration a déclaré que le demandeur était interdit de territoire au Canada parce qu'il était membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'actes terroristes conformément à l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR). Le demandeur, un Pakistanais, est venu au Canada en 1996 et s'est vu reconnaître le statut de réfugié. En 1997, le demandeur a présenté une demande de résidence permanente. Dans sa demande, il a indiqué qu'il a adhéré au mouvement Mohajir Quami Movement - Altaf (MQM-A) de 1985 à 1996. Ses fonctions consistaient à écrire des articles au sujet des activités du MQM-A ainsi qu'à distribuer des brochures et à faire du porte-à-porte pendant les élections. En février 1998, le demandeur a été informé par Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) qu'il répondait aux conditions prévues pour que sa demande soit traitée comme une demande émanant d'un réfugié au sens de la Convention et qu'une décision serait prise dans les 18 mois, dès qu'il remplirait toutes les conditions légales exigées pour l'octroi de la résidence permanente. En 2000, le demandeur a été interrogé par le Service canadien du renseignement de sécurité, qui a demandé par la suite que le demandeur soit interrogé par un agent d'immigration pour vérifier s'il était interdit de territoire au Canada en vertu de l'article 34 de la LIPR. En 2004, le demandeur a obtenu l'autorisation d'intenter une demande de contrôle judiciaire dans laquelle il sollicitait une ordonnance de *mandamus* en vue d'obliger le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à rendre une décision au sujet de sa demande de résidence permanente.

Après une première entrevue avec l'agente d'immigration, le demandeur a appris que sa demande risquait d'être refusée parce qu'il semblait être interdit de territoire pour des motifs de sécurité. À la deuxième entrevue, le demandeur a répondu à des questions sur ses activités au sein du MQM-A ainsi que sur la nature de l'organisation. Quelque temps plus tard, l'agente a indiqué à l'avocat du demandeur quelles étaient les sources d'où était tirée l'information citée dans un des documents sur lequel elle s'était fondée pour décider si le MQM-A exerçait des activités terroristes. Entre-temps, la Cour fédérale a rendu une ordonnance enjoignant au défendeur de prendre, dans les 60 jours de l'ordonnance, une décision au sujet de la demande de résidence permanente. La

whether the officer erred in finding that the MQM-A has engaged in acts of terrorism pursuant to the IRPA, paragraph 34(1)(c) and whether she erred in relying on evidence that is unreliable, not credible and trustworthy.

Held, the application should be allowed.

The officer committed a reviewable error in arriving at the determination that the MQM-A is an organization that has participated in terrorist activities. The Federal Court previously dealt with the issue of “terrorist” organization and relied on the functional and stipulative definition of the term “terrorism” provided by the Supreme Court of Canada. The functional approach defines terrorism by reference to specific acts of violence spelled out in the annexed list of treaties to the United Nations *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*. The stipulative definition of terrorism, refers to Article 2 of the Convention, which defines terrorism. The Federal Court then reviewed the Court’s case law and concluded that there must be an evidentiary foundation to support a finding that an organization has engaged in acts of terrorism. With specific reference to MQM-A and in setting aside a finding that there were reasonable grounds to believe that it is a terrorist organization under paragraph 34(1)(f) of the IRPA, the Federal Court subsequently held that the officer would have to have regard to the definition of “terrorism” provided by the Supreme Court as well as to the definitions of “terrorist activity” and “terrorist group” contained in subsection 83.01(1) of the *Criminal Code*.

On the standard of review of reasonableness, a determination that the organization to which the applicant belonged engaged or engages in terrorism must be supported by reasons that will withstand “a somewhat probing examination”. The officer’s decision and notes did not paint a clear picture of what she understood “terrorism” to mean, other than listing acts described as terrorist activities, and how that understanding was applied to the organization in question. She should have provided the definition she relied upon and explained how the listed acts met the definition. Her failure to do so meant that her reasons did not stand up to a “somewhat probing scrutiny.”

In finding MQM-A to be a terrorist organization, the immigration officer relied primarily on two documents: one from the RZTZ/Intelligence Branch of the Canadian Border

lettre de refus indiquait essentiellement que le demandeur était interdit de territoire en raison de son appartenance à une organisation terroriste. Les questions en litige étaient celles de savoir si l’agente a commis une erreur en statuant que le MQM-A avait commis des actes de terrorisme au sens de l’alinéa 34(1)(c) de la LIPR et si elle a commis une erreur en se fondant sur des éléments de preuve qui n’étaient ni fiables, ni crédibles, ni dignes de foi.

Jugement : la demande doit être accueillie.

L’agente a commis une erreur susceptible de révision lorsqu’elle a décidé que le MQM-A était une organisation qui avait participé à des activités terroristes. La Cour fédérale a déjà examiné la question de savoir ce qu’est une organisation « terroriste » et s’est appuyée sur la définition fonctionnelle et la définition stipulative du mot « terrorisme » fournies par la Cour suprême du Canada. L’approche fonctionnelle consiste à définir le terrorisme par référence à des actes de violence précis tirés de la liste des traités annexée à la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* adoptée par les Nations Unies. La définition stipulative du terrorisme fait référence à l’article 2 de la Convention, qui définit le terrorisme. La Cour fédérale a ensuite examiné la jurisprudence de la Cour et déclaré qu’une conclusion selon laquelle une organisation a commis des actes terroristes doit reposer sur une base factuelle. En se référant précisément au MQM-A et en annulant une conclusion selon laquelle il existait des motifs raisonnables de croire qu’il s’agissait d’une organisation terroriste au sens de l’alinéa 34(1)(f) de la LIPR, la Cour fédérale a ensuite statué que l’agent devait tenir compte de la définition de « terrorisme » fournie par la Cour suprême ainsi que des définitions de « activité terroriste » et de « groupe terroriste » édictées au paragraphe 83.01(1) du *Code criminel*.

Selon la norme de contrôle de la décision raisonnable, la décision selon laquelle l’organisation à laquelle appartenait le demandeur a commis ou commet des actes de terrorisme doit être étayée par des motifs capables de résister à « un examen assez poussé ». La décision et les notes de l’agente ne donnaient pas une image claire de ce que l’agente comprenait par « terrorisme », autre qu’une énumération d’actes décrits comme étant des activités terroristes, ni de la façon dont elle a appliqué cette notion à l’organisation en question. L’agente aurait dû préciser la définition sur laquelle elle s’est appuyée et expliquer comment les actes énumérés correspondaient à la définition. Il résulte de cette omission que ses motifs ne résistaient pas à « un examen assez poussé ».

L’agente d’immigration a conclu que le MQM-A était une organisation terroriste en se fondant principalement sur deux documents : le premier émanant de RZTZ/Direction générale

Services Agency (which includes U.S. Department of Justice, Jane's World Insurgency and Terrorism, etc.) and another posted on the South Asia Terrorism Portal web site. The Federal Court recently expressed concern about the quality of the evidence routinely put forward in immigration proceedings. Where decisions are being made as to what the subject did or did not do, preference should be given to direct evidence and less weight to generalized, otherwise unsupported statements, even if from apparently reliable sources. While the standards of accuracy, impartiality and reliability that librarians normally use to assess Internet documents may not be readily achievable, particularly when dealing with the history of events in regions where records are not kept with the rigour of a North American university library, a number of frailties with the sources relied upon by the immigration officer were identified. The integrity of the process of determining whether there are reasonable grounds to believe that an individual is a member of an organization that has engaged in terrorist activities deserved greater diligence than was displayed in this instance.

du renseignement de l'Agence des services frontaliers du Canada (qui comprend le département de la Justice des É.-U., Jane's World Insurgency and Terrorism, etc.) et le deuxième étant un document affiché sur le site Web de South Asia Terrorism Portal. La Cour fédérale a récemment exprimé certaines préoccupations au sujet de la qualité des éléments de preuve utilisés couramment dans les instances d'immigration. Lorsqu'une décision porte sur ce qu'a fait ou n'a pas fait l'intéressé, il convient de privilégier les éléments de preuve directs et d'accorder moins d'importance aux affirmations générales, qui ne reposent sur aucune preuve précise, même si elles semblent émaner de sources fiables. Bien que les qualités d'exactitude, d'impartialité et de fiabilité que les bibliothécaires utilisent habituellement pour évaluer les documents affichés sur Internet ne se retrouvent pas toujours dans le monde où sont prises ces décisions, en particulier lorsque les événements se produisent dans des régions où les dossiers ne sont pas tenus avec toute la rigueur que l'on retrouve dans les bibliothèques universitaires nord-américaines, un certain nombre de lacunes a été relevé dans les sources sur lesquelles s'est fondée l'agente d'immigration. L'intégrité du processus qui consiste à décider s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne donnée est membre d'une organisation qui a exercé des activités terroristes mérite qu'on fasse preuve d'une diligence beaucoup plus grande que celle dont on a fait preuve dans la présente affaire.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Anti-terrorism Act, S.C. 2001, c. 41.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 83.01(1) "terrorist activity" (as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 4), "terrorist group" (as enacted *idem*).
Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 9.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 34.
International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, GA Res. 54/109, 9 December 1999, Art. 2.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Kanendra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (2005), 47 Imm. L.R. (3d) 265; 2005 FC 923; *Fuentes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2003] 4 F.C. 249; (2003), 231 F.T.R. 172; 28 Imm. L.R. (3d) 172; 2003 FCT 379; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d)

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 83.01(1) « activité terroriste » (édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 4), « groupe terroriste » (édicte, *idem*).
Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, Rés. AG 54/109, 9 décembre 1999, art. 2.
Loi antiterroriste, L.C. 2001, ch. 41.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 34.
Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 9.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Kanendra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2005 CF 923; *Fuentes c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2003] 4 C.F. 249; 2003 CFPI 379; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3; 2002 CSC 1; *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.); *Ali c.*

152; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1; 2002 SCC 1; *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433; (1993), 163 N.R. 197 (C.A.); *Ali v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 1 F.C.R. 485; (2004), 42 Imm. L.R. (3d) 237; 2004 FC 1174; *Bedoya v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1092.

REFERRED TO:

Hussain v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2004 FC 1196; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 867; *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 3 F.C.R. 487; (2005), 29 Admin. L.R. (4th) 21; 129 C.R.R. (2d) 18; 46 Imm. L.R. (3d) 1; 331 N.R. 129; 2005 FCA 85; *Au v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 202 F.T.R. 57; 2001 FCT 243; *Alemu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 257 F.T.R. 52; 38 Imm. L.R. (3d) 250; 2004 FC 997; *Kin v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 198 F.T.R. 172; 11 Imm. L.R. (3d) 213 (F.C.T.D.); *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297; (2000), 195 D.L.R. (4th) 422; 265 N.R. 121 (C.A.); *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 50 Admin. L.R. (2d) 199; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; *Souare v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] F.C.J. No. 71 (T.D.) (QL); *Bakir v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 244 F.T.R. 275; 33 Imm. L.R. (3d) 171; 2004 FC 70.

AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. *Immigration Manual: Enforcement (ENF)*. Chapter ENF 2: Evaluating Inadmissibility, online <<http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/english/enf/enf02e.pdf>>.

APPLICATION for judicial review of an immigration officer's decision that the applicant was inadmissible to Canada on the grounds that he was a member of an organization (the Mohajir Quami Movement - Altaf) that there were reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts of terrorism in accordance with paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application allowed.

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2005] 1 R.C.F. 485; 2004 CF 1174; *Bedoya c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1092.

DÉCISIONS CITÉES :

Hussain c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2004 CF 1196; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 867; *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 3 R.C.F. 487; 2005 CAF 85; *Au c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 243; *Alemu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 997; *Kin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 2106 (1^{re} inst.) (QL); *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.); *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Souare c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] A.C.F. n° 71 (1^{re} inst.) (QL); *Bakir c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 70.

DOCTRINE CITÉE

Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide de l'immigration : Exécution de la loi (ENF)*. Chapitre ENF 2 : Évaluation de l'interdiction de territoire, en ligne <<http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/francais/enf/enf02f.pdf>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle une agente d'immigration a déclaré que le demandeur était interdit de territoire au Canada parce qu'il était membre d'une organisation (mouvement Mohajir Quami Movement - Altaf) dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'actes terroristes conformément à l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande accueillie.

APPEARANCES:

Silvia Valdman for applicant.
Lynn Marchildon for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Silvia Valdman, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order and order rendered in English by

[1] MOSLEY J.: This is an application for judicial review of the decision of an immigration officer, dated January 17, 2005, wherein the applicant was found to be inadmissible to Canada pursuant to paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27. For the reasons set out below, I have concluded that the officer erred and the matter must be sent back for reconsideration by a different officer.

[2] The applicant is a 65-year-old citizen of Pakistan who came to Canada in 1996, along with his wife, because of persecution suffered in Pakistan due to his membership in the Mohajir Quami Movement – Altaf (MQM-A). The applicant and his wife sought refugee protection and were recognized as Convention refugees by the Immigration and Refugee Board on July 22, 1997.

[3] The applicant stated on his Personal Information Form (PIF) dated October 10, 1996, that he had worked as a freelance journalist and did MQM-A party work from 1987-1996. He further stated in an appendix to his PIF that he joined the MQM-A in 1985 and began looking after publicity matters and writing articles that covered MQM-A meetings and press releases. The applicant also stated on his application for permanent residence that he was a member of the MQM-A from 1985-1996.

ONT COMPARU :

Silvia Valdman pour le demandeur.
Lynn Marchildon pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Silvia Valdman, Ottawa, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance et de l'ordonnance rendus par

[1] LE JUGE MOSLEY : Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire qui vise la décision, datée du 17 janvier 2005, par laquelle un agent d'immigration a déclaré que le demandeur était interdit de territoire au Canada conformément à l'alinéa 34(1)f de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27. Pour les motifs exposés ci-dessous, j'ai conclu que l'agent en question avait commis une erreur et que l'affaire doit être renvoyée pour nouvel examen à un autre agent.

[2] Le demandeur est un citoyen pakistanais de 65 ans qui est venu au Canada en 1996 avec sa femme, parce qu'il était persécuté au Pakistan en raison de son appartenance au Mouvement Mohajir Quami Movement - Altaf (le MQM-A). Le demandeur et sa femme ont demandé l'asile et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié leur a reconnu la qualité de réfugié au sens de la Convention le 22 juillet 1997.

[3] Le demandeur a déclaré dans son formulaire de renseignements personnels (le FRP) daté du 10 octobre 1996 qu'il avait travaillé comme journaliste pigiste et œuvré au sein du MQM-A de 1987 à 1996. Il a également déclaré dans l'annexe à son FRP qu'il avait adhéré au MQM-A en 1985 et commencé à s'occuper de publicité et à rédiger des articles au sujet des assemblées et des communiqués de presse du MQM-A. Le demandeur a également déclaré dans sa demande de résidence permanente qu'il avait été membre du MQM-A de 1985 à 1996.

[4] In November 1997, the applicant applied to become a permanent resident in Canada together with his wife and three dependent children outside of Canada. On February 2, 1998 the applicant was advised by the Citizenship and Immigration Canada (CIC) office in Vegreville, Alberta that he met the eligibility requirements for processing as a Convention refugee and that a decision would be made within 18 months of meeting all statutory requirements for permanent residence.

[5] The applicant was interviewed by the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) at CIC Ottawa in September 2000. The security review section of CIC later requested that the applicant be interviewed by an immigration officer to determine if he was inadmissible to Canada pursuant to section 34 of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA).

[6] In April 2004, the applicant initiated an application for leave and judicial review, seeking an order of *mandamus* to compel the Minister of Citizenship and Immigration to render a decision with respect to his application for permanent residence. Leave was granted on September 6, 2004.

[7] Immigration officer, Dawn Byrd, held a first interview with the applicant, his counsel, and an Urdu interpreter on November 4, 2004. The immigration officer sent the applicant a letter dated November 10, 2004 stating that the information available suggested that his application for permanent residence may have to be refused given that he appeared to be inadmissible on security grounds.

[8] On December 2, 2004, the applicant and his counsel attended a second interview, convened at the immigration officer's request. Before the interview began, the officer advised the applicant that she wanted him to address her concerns regarding his involvement with MQM-A. She also read to the applicant and his counsel the CIC definition of "member" as set out in

[4] En novembre 1997, le demandeur a présenté une demande de résidence permanente au Canada, qui visait également sa femme et trois enfants à charge résidant à l'étranger. Le 2 février 1998, le demandeur a été informé par le bureau de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) de Vegreville, en Alberta, qu'il répondait aux conditions prévues pour que sa demande soit traitée comme une demande émanant d'un réfugié au sens de la Convention et qu'une décision serait prise dans les 18 mois, dès qu'il remplirait toutes les conditions légales exigées pour l'octroi de la résidence permanente.

[5] En septembre 2000, le demandeur a été interrogé par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) au bureau de CIC, à Ottawa. La Section de l'examen sécuritaire de CIC a demandé par la suite que le demandeur soit interrogé par un agent d'immigration pour vérifier s'il est interdit de territoire au Canada en vertu de l'article 34 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR).

[6] En avril 2004, le demandeur a introduit une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire dans laquelle il sollicitait une ordonnance de *mandamus* en vue d'obliger le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à rendre une décision au sujet de sa demande de résidence permanente. L'autorisation a été accordée le 6 septembre 2004.

[7] L'agente d'immigration, Dawn Byrd, a eu une première entrevue avec le demandeur, son avocate et un interprète pour l'urdu le 4 novembre 2004. L'agente d'immigration a envoyé au demandeur une lettre datée du 10 novembre 2004 dans laquelle elle mentionnait que, d'après les informations obtenues, sa demande de résidence permanente risquait d'être refusée parce qu'il semblait être interdit de territoire pour des motifs de sécurité.

[8] Le 2 décembre 2004, le demandeur et son avocate ont assisté à une deuxième entrevue, convoquée à la demande de l'agente d'immigration. Avant le début de l'entrevue, l'agente a informé le demandeur qu'elle souhaitait qu'il réponde aux préoccupations que suscitaient chez elle ses activités au sein du MQM-A. Elle a également lu au demandeur et à son avocate la

Immigration Manual: Enforcement (ENF). Chapter ENF 2: Evaluating Inadmissibility, section 4.5.

[9] At the interview, the applicant explained that the MQM-A faction he associated himself with did not believe in violence and had he known that MQM-A was involved in violence he would never have joined them. The applicant told the officer that his duties while a member of MQM-A were mainly as a freelance writer writing articles on MQM-A activities, in addition to distribution of flyers and canvassing door-to-door during elections.

[10] The applicant told the officer that because of his ill health, since arriving in Canada he had not been involved with MQM-A. The applicant was asked whether he had given money to MQM-A and he told the officer that he had not, given that he was in receipt of a fixed income by way of the Ontario Disability Support Program. The applicant was asked whether MQM-A used terrorist tactics to keep control over Karachi, Pakistan when violence peaked between 1995 and 1998. The applicant explained that while he was in Pakistan none of these things happened. The applicant also stated that if MQM-A was involved in violence he would never have been involved with them as according to his religion and conscience, he could not be party to violence.

[11] On December 3, 2004, the officer provided applicant's counsel with the sources of information cited in one of the documents she relied on in assessing whether the MQM-A engaged in terrorist activities. The applicant's counsel responded with written submissions in support of the applicant's admissibility by way of a letter dated December 6, 2004.

[12] The same day, December 6, 2004, an order was issued by Madam Justice Carolyn Layden-Stevenson ordering the respondent to make a determination as to

définition de « membre/appartenance » qu'utilise CIC, telle qu'exposée à l'article 4.5 du chapitre ENF 2 : Évaluation de l'interdiction du *Guide de l'immigration : Exécution de la loi*.

[9] À l'entrevue, le demandeur a expliqué que la faction du MQM-A à laquelle il s'était associé répudiait la violence et que, s'il avait su que le MQM-A était un parti qui prônait la violence, il n'y aurait jamais adhéré. Le demandeur a déclaré à l'agente qu'à titre de membre du MQM-A, ses fonctions consistaient principalement à écrire des articles au sujet des activités du MQM-A comme journaliste pigiste, ainsi qu'à distribuer des brochures et à faire du porte-à-porte pendant les élections.

[10] Le demandeur a déclaré à l'agente qu'en raison de sa mauvaise santé, il n'avait pas participé aux activités du MQM-A depuis son arrivée au Canada. L'agente a demandé au demandeur s'il avait donné de l'argent au MQM-A et il a déclaré à l'agente qu'il n'en avait pas donné, étant donné qu'il recevait un revenu fixe dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. L'agente a demandé au demandeur si le MQM-A utilisait des tactiques terroristes pour maintenir son contrôle sur Karachi, au Pakistan, ville où la violence a atteint un sommet entre 1995 et 1998. Le demandeur a expliqué qu'aucune de ces choses ne s'était produite pendant qu'il était au Pakistan. Le demandeur a également déclaré que si le MQM-A avait eu recours à la violence, il n'aurait jamais participé à ses activités, étant donné que sa religion et sa conscience lui interdisaient tout acte de violence.

[11] Le 3 décembre 2004, l'agente a indiqué à l'avocate du demandeur quelles étaient les sources d'où était tirée l'information citée dans un des documents sur lequel elle s'était fondée pour décider si le MQM-A exerçait des activités terroristes. L'avocate du demandeur a transmis en réponse des observations écrites au soutien de l'admissibilité du demandeur dans une lettre datée du 6 décembre 2004.

[12] Le même jour, le 6 décembre 2004, la juge Carolyn Layden-Stevenson a rendu une ordonnance enjoignant au défendeur de prendre, dans les 60 jours de

the application for permanent residence within 60 days of the order.

l'ordonnance, une décision au sujet de la demande de résidence permanente.

DECISION

[13] In a January 17, 2005 letter, immigration officer Byrd advised the applicant that he was inadmissible to Canada pursuant to paragraph 34(1)(f) of the IRPA on the grounds that he was a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts of terrorism. In her letter, the officer stated:

I have come to the conclusion that you are inadmissible to Canada based on your involvement with the Mohajir Quami Movement – Altaf (MQM-A) from 1985 until 1996 working as a volunteer distributing pamphlets, attending meetings and writing newspaper articles for MQM-A; MQM-A is a known organization that has participated in terrorist activities. As a result your application for permanent residence has been refused.

[14] No reasons, other than the terse explanation in the letter, were initially provided by the officer. Pursuant to rule 9 of the *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106], the officer provided her notes of the interview of the applicant as reasons, along with two attachments referred to in her written reasons.

ISSUES

[15] The applicant raised the following issues with respect to the officer's decision:

1. Did the officer err in finding that MQM-A has engaged in acts of terrorism pursuant to paragraph 34(1)(c) of the *Immigration and Refugee Protection Act*?
2. Did the officer err by relying on evidence that is unreliable, not credible and not trustworthy?
3. Did the officer breach the duty of fairness by failing to disclose all information relied on in reaching her

LA DÉCISION

[13] Dans une lettre du 17 janvier 2005, l'agente d'immigration Byrd a informé le demandeur qu'il était interdit de territoire au Canada en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR pour le motif qu'il était membre d'une organisation dont il y avait des motifs raisonnables de croire qu'elle était, avait été ou serait l'auteur d'actes de terrorisme. Dans sa lettre, l'agente déclarait :

[TRADUCTION] J'en suis arrivée à la conclusion que vous êtes interdit de territoire au Canada en raison de votre appartenance entre 1985 et 1996 au Mouvement Mohajir Quami – Altaf (le MQM-A), pour lequel vous avez travaillé comme bénévole en distribuant des brochures; vous avez assisté à des réunions et écrit des articles de journaux pour le MQM-A; il est notoire que le MQM-A est une organisation qui a commis des actes terroristes. Votre demande de résidence permanente a donc été rejetée.

[14] Au départ, l'agente n'a fourni aucun autre motif que les explications laconiques contenues dans sa lettre. Conformément à la règle 9 des *Règles de la Cour fédérale (1998)* [DORS/98-106], l'agente a fourni à titre de motifs les notes qu'elle avait prises au cours de l'entrevue avec le demandeur, ainsi que les deux pièces jointes mentionnées dans ses motifs écrits.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[15] Le demandeur soulève les questions suivantes au sujet de la décision de l'agente :

1. L'agente a-t-elle commis une erreur en statuant que le MQM-A avait commis des actes de terrorisme au sens de l'alinéa 34(1)c) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*?
2. L'agente a-t-elle commis une erreur en se fondant sur des éléments de preuve qui n'étaient ni fiables, ni crédibles, ni dignes de foi?
3. L'agente a-t-elle violé son obligation d'équité en omettant de divulguer tous les renseignements sur

decision and by misrepresenting the facts to applicant's counsel?

[16] As I have found that the officer committed a reviewable error in arriving at the determination that the MQM-A is an organization that has participated in terrorist activities, my decision is based on that conclusion. For the guidance of the next officer to consider the matter, I will provide some comments with respect to the quality of the evidence considered by the officer in arriving at the decision under review.

[17] With respect to the claimed breach of the duty of fairness, I have carefully considered the applicant's detailed written submissions and oral argument and am unable to agree that the officer failed in this regard. It appears to me that this claim is based largely on counsel's perception that she was in some way misled by the officer or that the officer failed to disclose pertinent information in a timely manner. Neither concern is supported by the record, in my view.

[18] From the record before me, the applicant was provided with a reasonable opportunity to know and to respond to the information which the decision maker proposed to rely upon in making her decision. The applicant was told of the officer's concerns prior to the second interview and had an ample opportunity to respond. Further, at the end of the interview, the immigration officer invited the applicant's counsel to provide written submissions on the issue of admissibility. The fact that the officer did not respond to every communication from counsel in the manner expected by counsel does not constitute procedural unfairness.

RELEVANT LEGISLATION

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

...

lesquels elle s'était fondée pour prendre sa décision et en faisant à l'avocate du demandeur des déclarations trompeuses au sujet des faits?

[16] Étant donné que j'ai conclu que l'agente avait commis une erreur susceptible de révision lorsqu'elle a décidé que le MQM-A était une organisation qui avait participé à des activités terroristes, j'ai fondé ma décision sur cette conclusion. Je vais toutefois formuler, à l'intention du prochain agent qui examinera le dossier, certains commentaires au sujet de la qualité des éléments de preuve sur lesquels l'agente s'est appuyée pour prendre la décision attaquée.

[17] Pour ce qui est de la prétendue violation de l'obligation d'équité, j'ai soigneusement examiné les observations écrites détaillées et les arguments oraux du demandeur, mais il m'est impossible d'admettre que l'agente ait commis une erreur sur ce point. Il me semble que cet argument est principalement fondé sur le fait que l'avocate a estimé qu'elle a été d'une certaine façon trompée par l'agente ou que celle-ci ne lui a pas divulgué les renseignements pertinents en temps utile. J'estime que le dossier ne justifie aucunement ces prétentions.

[18] Il ressort du dossier que l'agente a donné au demandeur la possibilité de consulter les renseignements sur lesquels elle se proposait de fonder sa décision et de formuler des observations à leur sujet. Le demandeur a été informé des préoccupations de l'agente avant la seconde entrevue et a eu largement la possibilité d'y répondre. De plus, à la fin de l'entrevue, l'agente d'immigration a invité l'avocate du demandeur à fournir des observations écrites au sujet de l'interdiction de territoire. Le fait que l'agente n'ait pas répondu à tous les courriers de l'avocate comme cette dernière le souhaitait ne constitue pas une violation de l'équité procédurale.

LES DISPOSITIONS LÉGALES PERTINENTES

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

[. . .]

(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).

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).

ARGUMENT & ANALYSIS

Standard of Review

[19] The question of whether an organization is one described in paragraph 34(1)(a), (b) or (c) has been dealt with previously by this Court according to the standard of reasonableness: see *Hussain v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1196, at paragraph 12 ff.; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 867, at paragraphs 35-40. In *Kanendra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 47 Imm. L.R. (3d) 265 (F.C.), at paragraphs 10-12, Justice Simon Noël, relying upon a pragmatic and functional analysis conducted by Justice Marshall Rothstein of the Federal Court of Appeal in *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 3 F.C.R. 487, applied the standard to a finding of "membership" in an organization described in paragraph 34(1)(f).

[20] I would adopt the reasoning of Justice Rothstein and Justice Noël to the review of the immigration officer's conclusion that there are reasonable grounds to believe that the MQM-A is an organization that has engaged in terrorism. The question before the immigration officer is one of mixed fact and law; immigration officers have been recognized as having a degree of expertise in determining admissibility on the basis of the criteria set out in section 34 of the IRPA. Finally, the issue of whether MQM-A has engaged in terrorism involves the consideration of discrete *indicia* rather than a broad-based assessment: *Au v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 202 F.T.R. 57 (F.C.T.D.), at paragraphs 38-39.

ARGUMENTS ET ANALYSE

La norme de contrôle

[19] La question de savoir si une organisation est visée par les alinéas 34(1)a), b) ou c) a été déjà examinée par la Cour selon la norme de la décision raisonnable : voir *Hussain c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1196, au paragraphe 12 et suivants; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 867, aux paragraphes 35 à 40. Dans *Kanendra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 923, aux paragraphes 10 à 12, le juge Simon Noël s'est appuyé sur l'analyse pragmatique et fonctionnelle effectuée par le juge Marshall Rothstein de la Cour d'appel fédérale dans *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 3 R.C.F. 487, pour appliquer la norme en matière d'« appartenance » à une organisation décrite à l'alinéa 34(1)f).

[20] J'appliquerais le raisonnement exposé par le juge Rothstein et par le juge Noël pour examiner la conclusion de l'agente d'immigration selon laquelle il existait des motifs raisonnables de croire que le MQM-A était une organisation qui a commis des actes de terrorisme. La question dont était saisi l'agente d'immigration était une question mixte de fait et de droit; il est reconnu que les agents d'immigration ont une certaine expertise lorsqu'il s'agit de se prononcer sur l'interdiction de territoire en fonction des critères exposés à l'article 34 de la LIPR. Enfin, la question de savoir si le MQM-A a commis des actes terroristes doit être tranchée en se fondant sur des éléments précis et non sur des affirmations générales : *Au c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 243, aux paragraphes 38 et 39.

The Officer's Finding that MQM-A has Engaged in Acts of Terrorism

[21] The applicant submits the officer erred in finding that MQM-A qualifies under paragraph 34(1)(f) as an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts of terrorism as contemplated by paragraph 34(1)(c).

[22] The Court has dealt with the issue of "terrorist" organization in *Fuentes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2003] 4 F.C. 249 (T.D.). Mr. Justice François J. Lemieux noted that in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, the Supreme Court of Canada had provided both a functional and a stipulative definition of the term "terrorism." The functional approach consisted of defining terrorism by reference to specific acts of violence (e.g. hijacking, hostage-taking and terrorist bombing) spelled out in the annexed list of treaties to the United Nations *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* [GA Res. 54/109, 9 December 1999] (the Convention).

[23] With respect to the stipulative definition of terrorism, Justice Lemieux held that the Supreme Court referred to Article 2 of the Convention which defined terrorism as "[a]ny . . . act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act."

[24] Mr. Justice Lemieux then reviewed the jurisprudence of this Court and concluded that there must be an evidentiary foundation to support a finding that an organization was engaged in acts of terrorism. He noted that in *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433 (C.A.) this Court stressed the importance of providing

La conclusion de l'agente selon laquelle le MQM-A a commis des actes terroristes

[21] Le demandeur soutient que l'agente a commis une erreur lorsqu'elle a conclu que le MQM-A est visé par l'alinéa 34(1)f), à titre d'organisation dont il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'actes de terrorisme visés à l'alinéa 34(1)c).

[22] La Cour a examiné la question de savoir ce qu'est une organisation « terroriste » dans *Fuentes c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2003] 4 C.F. 249 (1^{re} inst.). Le juge François J. Lemieux a noté que dans *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, la Cour suprême du Canada avait fourni une définition fonctionnelle et une définition stipulative du mot « terrorisme ». L'approche fonctionnelle consistait à définir le terrorisme par référence à des actes de violence précis (par exemple, le détournement d'avions, la prise d'otages et l'attentat terroriste à l'explosif) tirés de la liste des traités annexée à la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* adoptée par les Nations Unies [Rés. AG 54/109, 9 décembre 1999] (la Convention).

[23] Pour ce qui est de la définition stipulative du terrorisme, le juge Lemieux a déclaré que la Cour suprême avait fait référence à l'article 2 de la Convention qui définit le terrorisme comme étant « [l]out [. . .] acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ».

[24] Le juge Lemieux a ensuite examiné la jurisprudence de la Cour et déclaré qu'une conclusion selon laquelle une organisation a commis des actes terroristes doit reposer sur une base factuelle. Il a noté que dans *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.), la Cour a souligné l'importance de formuler des conclusions de

findings of fact as to specific crimes against humanity which the refugee is alleged to have committed: *Fuentes*, at paragraphs 74, 82.

[25] With specific reference to MQM-A and in setting aside a finding under paragraph 34(1)(f) that there were reasonable grounds to believe that it is a terrorist organization, Madam Justice Anne L. Mactavish in *Ali v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 1 F.C.R. 485 (F.C.) held that the officer would have to have regard to the definition of “terrorism” provided in *Suresh* as well as to the definitions of “terrorist activity” [as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 4] and “terrorist group” [as enacted *idem*] contained in subsection 83.01(1) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46: see also *Alemu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 257 F.T.R. 52 (F.C.).

[26] The applicant submits that the officer in this case concluded that MQM-A is a terrorist organization without providing any analysis and reasons for her conclusion as required by *Suresh*, *Fuentes*, *Ali* and *Alemu*. The officer did not provide any specific findings of fact as to what specific acts of terrorism MQM-A is alleged to have committed in order to justify a finding that it is an organization engaged in terrorist activities.

[27] The respondent submits that the onus was on the applicant to persuade the immigration officer of his admissibility to Canada: *Kin v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 198 F.T.R. 172 (F.C.T.D.) and that the standard of proof required to establish “reasonable grounds” is more than a flimsy suspicion, but less than the civil test of “balance of probabilities.” It is a *bona fide* belief in a serious possibility based on credible evidence: *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297 (C.A.), at paragraph 60.

[28] The respondent submits that the immigration officer’s notes to file enumerated the specific acts committed by MQM that led her to conclude that the

fait au sujet des crimes contre l’humanité précis, imputés au réfugié : *Fuentes*, aux paragraphes 74 et 82.

[25] En se référant précisément au MQM-A et en annulant une conclusion selon laquelle, aux termes de l’alinéa 34(1)f), il existait des motifs raisonnables de croire qu’il s’agissait d’une organisation terroriste, la juge Anne L. Mactavish a statué, dans *Ali c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 1 R.C.F. 485 (C.F.), que l’agent devait tenir compte de la définition de « terrorisme » énoncée dans *Suresh* ainsi qu’aux définitions de « activité terroriste » [édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 4] et de « groupe terroriste » [édicte, *idem*] figurant au paragraphe 83.01(1) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46; voir également *Alemu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CF 997.

[26] Le demandeur soutient que l’agente en l’espèce a conclu que le MQM-A était une organisation terroriste sans exposer l’analyse ni les motifs sur lesquels reposait sa conclusion, comme l’exigent les décisions *Suresh*, *Fuentes*, *Ali* et *Alemu*. L’agente n’a formulé aucune conclusion de fait précise au sujet des actes de terrorisme précis que le MQM-A aurait commis pour justifier sa conclusion selon laquelle cette organisation exerçait des activités terroristes.

[27] Le défendeur soutient qu’il incombait au demandeur de convaincre l’agente d’immigration qu’il pouvait être admis au Canada : *Kin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 2106 (1^{re} inst.) (QL), et que la norme de preuve à satisfaire pour établir l’existence de « motifs raisonnables » exige davantage que de simples soupçons mais est moins rigoureuse que celle de la « prépondérance des probabilités » en matière civile. C’est une croyance légitime à une possibilité sérieuse en raison de preuves dignes de foi : *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.), au paragraphe 60.

[28] Le défendeur soutient que les notes au dossier de l’agente d’immigration énuméraient les actes précis qu’avait commis le MQM et qui l’avaient amenée à

MQM-A is a terrorist organization as defined by the Supreme Court in *Suresh* and refined by this Court in *Fuentes*. Moreover, the officer relied upon the following in arriving at her conclusion:

1. An Amnesty International report stating that the government of Pakistan held the MQM-A responsible for most of the human rights abuses perpetrated in Karachi;
2. In the mid-1990s, the US State Department, Amnesty International and others accused the MQM-A and a rival faction of summary killings, torture and other abuses;
3. Further, MQM-A used killing and other violence to keep shops closed and people off the streets. During strikes, MQM-A activists ransacked business that remained open and attacked motorists and pedestrians who ventured outside.

[29] The respondent submits that the above-cited activities fall within the definition of “terrorism” set out by the Supreme Court in *Suresh*, that is “[a]ny . . . act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking any active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an organization to do or abstain from doing any act.”

[30] On the reasonableness standard of review, a determination that the organization to which the applicant belonged engaged or engages in terrorism must be supported by reasons that will withstand “a somewhat probing examination” as described by Justice Iacobucci in *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at paragraph 56.

[31] The respondent may well be correct that the acts attributed to the MQM-A fall within the *Suresh* definition, or of the similar definition added to the *Criminal Code* by the *Anti-terrorism Act*, S.C. 2001, c. 41, but that is not apparent from a reading of the

conclure que le MQM-A était une organisation terroriste, selon la définition établie par la Cour suprême dans *Suresh* et précisée par la Cour dans *Fuentes*. En outre, l’agente s’est fondée sur les documents suivants pour en arriver à sa conclusion :

1. Un rapport d’Amnistie internationale déclarant que le gouvernement du Pakistan imputait au MQM-A la plupart des violations des droits de la personne commises à Karachi;
2. Au milieu des années 1990, le Département d’État des États-Unis, Amnistie internationale et d’autres ont accusé le MQM-A et une faction rivale d’avoir commis des exécutions sommaires, d’avoir pratiqué la torture et commis d’autres violations des droits de la personne;
3. En outre, le MQM-A a eu recours au meurtre et à d’autres actes de violence pour que les magasins ferment et qu’il n’y ait personne dans les rues. Pendant les grèves, les activistes du MQM-A ont vandalisé les commerces qui restaient ouverts et attaqué les automobilistes et les piétons qui s’aventuraient dans les rues.

[29] Le défendeur soutient que les activités décrites ci-dessus sont visées par la définition de « terrorisme » établie par la Cour suprême dans *Suresh*, laquelle définition englobe « [t]out [. . .] acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s’abstenir d’accomplir un acte quelconque ».

[30] Selon la norme de contrôle de la décision raisonnable, la décision selon laquelle l’organisation à laquelle appartenait le demandeur a commis ou commet des actes de terrorisme doit être étayée par des motifs « capable[s] de résister à un examen assez poussé », comme l’a déclaré le juge Iacobucci dans *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, au paragraphe 56.

[31] Le défendeur a peut-être raison d’affirmer que les actes attribués au MQM-A sont visés par la définition établie dans *Suresh* ou par la définition semblable ajoutée au *Code criminel* par la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41, mais cela ne ressort pas de la lecture des

officer's notes or her decision letter. There is no indication as to what she means when she says that MQM-A is an organization that has engaged in "terrorism" other than through a listing of acts described as terrorist activities. Thus it is impossible to determine how the officer defined "terrorism" in assessing these acts. She has simply asserted that "MQM is a known organization that has participated in terrorist activities" without explaining how she understood and applied those terms.

[32] A reader of the officer's decision letter and notes does not have a clear picture of what the officer understood "terrorism" to mean and how that understanding was applied to the organization in question. The officer should have provided the definition she relied upon and explained how the listed acts met the definition. Her failure to do so means that her reasons do not stand up to a "somewhat probing scrutiny." Accordingly, the application will be granted and the matter remitted for reconsideration by a different officer.

The Quality of the Evidence Relied Upon by the Officer

[33] In finding MQM-A to be a terrorist organization, the immigration officer relied primarily upon two documents which were attached to her notes to file: "Attachment A", a November 10, 2004 memo on the MQM from the RZTZ/Intelligence Branch of the Canadian Border Services Agency [CBSA] and "Attachment B" entitled "Muttahida Quomi Mahx, Terrorist Group of Pakistan" a document posted on the South Asia Terrorism Portal (SATP), a Web site which states it "provides comprehensive, searchable and continuously updated information relating to terrorism, low intensity warfare and ethnic/communal/sectarian strife in South Asia."

[34] In a thoroughly researched and reasoned argument, applicant's counsel submits that both documents contain information from unreliable sources

notes de l'agente ou de sa lettre de décision. Ses notes et sa lettre n'indiquent aucunement ce qu'elle entend exactement lorsqu'elle affirme que le MQM-A est une organisation qui s'est livrée au « terrorisme » si ce n'est en énumérant ces actes qualifiés de terroristes. Il est donc impossible de savoir comment l'agente a défini ce qu'est le « terrorisme » pour évaluer ses actes. Elle s'est contentée d'affirmer que [TRADUCTION] « il est notoire que le MQM est une organisation qui a commis des actes terroristes » sans expliquer comment elle a compris et appliqué ces termes.

[32] La lecture de la lettre de décision et des notes de l'agente ne donne pas une image claire de ce que l'agente comprenait par « terrorisme » ni de la façon dont elle a appliqué cette notion à l'organisation en question. L'agente aurait dû préciser la définition sur laquelle elle s'est appuyée et expliquer comment les actes énumérés correspondaient à la définition. Il résulte de cette omission que ses motifs ne résistent pas à « un examen assez poussé ». Il sera donc fait droit à la demande et l'affaire sera renvoyée pour nouvel examen à un autre agent.

La qualité des éléments de preuve sur lesquels s'est fondée l'agente

[33] L'agente d'immigration a conclu que le MQM-A était une organisation terroriste en se fondant principalement sur deux documents qui étaient joints à ses notes au dossier : la « pièce jointe A », une note de service du 10 novembre 2004 au sujet du MQM émanant de RZTZ/Direction générale du renseignement de l'Agence des services frontaliers du Canada [ASFC] et la « pièce jointe B » intitulée « Muttahida Quomi Mahx Terrorist Group of Pakistan (Groupe terroriste pakistanais Muttahida Quomi Mahx) », un document affiché sur le South Asia Terrorism Portal (SATP), un site Web qui déclare fournir [TRADUCTION] « de l'information complète, facile d'accès et constamment mise à jour sur le terrorisme, les guerres de faible intensité et les luttes ethniques, communautaires et sectaires dans l'Asie du Sud-Est ».

[34] L'avocate du demandeur a présenté un argument fondé sur une excellente recherche et bien structuré selon lequel ces deux documents contiennent de

found on the Internet, many of which are not identified with any specificity. Beside providing no critical analysis of the sources, the documentary evidence relied on by the officer is questionable in terms of accuracy, credibility and trustworthiness.

[35] Applicant's counsel cites a variety of problems with the footnotes in the CBSA memo including incompleteness and obscurity. The footnotes in the memo refer to five sources: a book on Pakistan, an Amnesty International report on Pakistan, and three Web sites, one based in India, the other two in the U.S. and the U.K. Counsel takes issue with each of these sources and points to what she considers to be flaws in their reliability.

[36] In support of this argument, counsel has submitted an affidavit from Dr. Lisa Given, an Associate Professor in the School of Library and Information Studies, Faculty of Education at the University of Alberta. In reviewing the documents, Dr. Given considered the criteria that librarians use to assess Internet documents and her own criteria for assessing quality university-level papers.

[37] Dr. Given finds several difficulties with the documents including a lack of defined terms, inconsistency in the acronyms for MQM, Internet sources cited which are no longer available or are cited incorrectly. Dr. Given also reviewed the documents in terms of the quality of the resources used and raised a number of questions including possible source bias, currency and general reliability of Internet sources.

[38] The respondent emphasizes that the sources for the RZTZ information include the U.S. Department of Justice, Jane's World Insurgency and Terrorism, and Amnesty International. U.S. Department of State reports are routinely submitted by the parties and relied upon by immigration decision makers as a source of country condition and human rights information. This Court has also described Amnesty International as credible and "a

l'information provenant de sources Internet non fiables, dont la plupart ne sont pas identifiées avec précision. Outre le fait que les preuves documentaires sur lesquelles s'est fondée l'agente ne contiennent aucune analyse critique des sources utilisées, leur exactitude, leur crédibilité et leur fiabilité sont douteuses.

[35] L'avocate du demandeur affirme que les notes de bas de page figurant dans la note de service de l'ASFC posent divers problèmes, notamment le fait qu'elles sont incomplètes et peu claires. Les notes de bas de page de la note de service font état de cinq sources : un livre sur le Pakistan, un rapport d'Amnistie internationale sur le Pakistan et trois sites Web, l'un situé en Inde, les deux autres aux É.-U. et au R.-U. L'avocate critique chacune de ces sources et signale ce qu'elle considère être les lacunes qui en compromettent la fiabilité.

[36] À l'appui de son argument, l'avocate a présenté l'affidavit de M^{me} Lisa Given, une professeure agrégée de la School of Library and Information Studies, faculté d'éducation de l'Université de l'Alberta. M^{me} Given a examiné ces documents en fonction des critères utilisés par les bibliothécaires pour évaluer les documents provenant d'Internet et des normes sur lesquelles elle se fonde pour évaluer la qualité des travaux universitaires.

[37] M^{me} Given estime que ces documents comportent plusieurs lacunes, notamment l'absence de définition des termes utilisés, les incohérences dans les acronymes décrivant le MQM, le fait de mentionner des sources Internet qui n'existent plus ou qui sont mal citées. M^{me} Given a également examiné les documents par rapport à la qualité des ressources utilisées et a soulevé un certain nombre de questions concernant notamment le risque de partialité des sources, ainsi que la fiabilité générale et la pertinence actuelle des sources Internet.

[38] Le défendeur soutient que les sources utilisées pour les renseignements RZTZ comprennent le Département de la Justice des É.-U., Jane's World Insurgency and Terrorism, et Amnistie Internationale. Les rapports du Département d'État des É.-U. sont couramment utilisés par les parties, et les décideurs dans le domaine de l'immigration se fondent sur eux, comme documents décrivant la situation de différents pays et contenant des

reliable and independent source”: *Souare v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] F.C.J. No. 71 (T.D.) (QL), at paragraph 9, *Bakir v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 244 F.T.R. 275, at paragraphs 33, 35. Jane’s publications are widely regarded as authoritative sources, the respondent submits.

[39] My colleague, Justice Roger Hughes, has recently expressed concern about the quality of the evidence routinely put forward in immigration proceedings, from sources such as the U.S. State Department reports. In *Bedoya v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1092, Justice Hughes noted that it was not the best evidence. Where decisions are being made as to what the subject did or did not do, preference should be given to direct evidence and less weight to generalized, otherwise unsupported statements, even if from apparently reliable sources.

[40] I suspect that the standards of accuracy, impartiality and reliability described by Dr. Given and for which applicant’s counsel argues, may not be readily achievable in the world in which these decisions are made, particularly when dealing with the history of events in regions where records are not kept with the rigour of a North American university library. Nevertheless, the applicant has identified a number of frailties with the sources relied upon by the immigration officer which one would not expect to find if due care and attention had been paid to the material. The integrity of the process of determining whether there are reasonable grounds to believe that an individual is a member of an organization that has engaged in terrorist activities deserves greater diligence than was displayed in this instance.

renseignements relatifs aux droits de la personne. La Cour a également qualifié Amnistie Internationale d’organisation crédible et de « source indépendante fiable » : *Souare c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2001] A.C.F. n° 71, au paragraphe 9 (1^{re} inst.) (QL), *Bakir c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CF 70, aux paragraphes 33 et 35. Le défendeur soutient que les publications Jane’s sont considérées comme des sources faisant autorité.

[39] Mon collègue, le juge Roger Hughes, a récemment exprimé certaines préoccupations au sujet de la qualité des éléments de preuve utilisés couramment dans les instances d’immigration, éléments provenant de sources comme les rapports du Département d’État des É.-U. Dans *Bedoya c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 1092, le juge Hughes note que ces documents ne constituent pas la meilleure preuve. Lorsqu’une décision porte sur ce qu’a fait ou n’a pas fait l’intéressé, il convient de privilégier les éléments de preuve directs et d’accorder moins d’importance aux affirmations générales, qui ne reposent sur aucune preuve précise, même si elles semblent émaner de sources fiables.

[40] Je soupçonne que les qualités d’exactitude, d’impartialité et de fiabilité qu’a décrites M^{me} Given et que prône l’avocate du demandeur ne se retrouvent pas toujours dans le monde où sont prises ces décisions, en particulier lorsque les événements se produisent dans des régions où les dossiers ne sont pas tenus avec toute la rigueur que l’on retrouve dans les bibliothèques universitaires nord-américaine. Néanmoins, le demandeur a relevé un certain nombre de lacunes dans les sources sur lesquelles s’est fondée l’agente d’immigration, lacunes que l’on ne s’attendrait pas à trouver ici si celle-ci avait fait preuve de diligence à l’égard des documents utilisés. L’intégrité du processus qui consiste à décider s’il existe des motifs raisonnables de croire qu’une personne donnée est membre d’une organisation qui a exercé des activités terroristes mérite qu’on fasse preuve d’une diligence beaucoup plus grande que celle dont on a fait preuve dans la présente affaire.

[41] The applicant has requested that I certify two questions as matters of general importance. The first asks what are the standards that an immigration officer should apply to information obtained from the Internet, including from well-known sources of information on human rights conditions existing in countries such as those from Amnesty International, Human Rights Watch, and the U.S. Department of State. The second asks if the failure to observe these standards constitutes an error of fact, of law, of mixed fact and law or a breach of natural justice.

[42] The respondent is opposed to these questions being certified as they would not be dispositive of an appeal in this matter. As I have decided this application on another ground, I agree with the respondent and decline to certify them.

ORDER

THIS COURT ORDERS that the application is granted and the matter remitted for reconsideration by another officer. No questions of general importance are certified.

[41] Le demandeur m'a demandé de certifier deux questions de portée générale. La première question concerne les normes qu'un agent d'immigration doit appliquer à l'information provenant d'Internet, y compris celle qui provient de sources d'information connues, telles que les documents proposés par Amnistie internationale, Human Rights Watch et le Département d'État des É.-U., sur la situation des droits de la personne dans les différents pays. La deuxième question est de savoir si l'omission de respecter ces normes constitue une erreur de fait, de droit, mixte de fait et de droit ou une violation de la justice naturelle.

[42] Le défendeur s'oppose à ce que ces questions soient certifiées parce qu'elles ne permettraient pas de trancher l'appel dans la présente affaire. Étant donné que j'ai tranché cette demande sur un autre point, je suis d'accord avec le défendeur et m'abstiendrai de les certifier.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE qu'il soit fait droit à la demande et que l'affaire soit renvoyée pour nouvel examen à un autre agent. Aucune question de portée générale n'est certifiée.