

2007 FC 123
IMM-5395-05

2007 CF 123
IMM-5395-05

Muhammad Naeem (*Applicant*)

Muhammad Naeem (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

IMM-2728-06
IMM-2727-06

IMM-2728-06
IMM-2727-06

Muhammad Naeem (*Applicant*)

Muhammad Naeem (*demandeur*)

v.

c.

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

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

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

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

Federal Court, Dawson J.—Toronto, December 11,
2006; Ottawa, February 7, 2007.

Cour fédérale, juge Dawson—Toronto, 11 décembre
2006; Ottawa, 7 février 2007.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of decisions refusing permanent residence application on basis applicant inadmissible as result of membership in terrorist organization, and of decision refusing ministerial relief — Inadmissibility decisions unreasonable as officer not indicating how definition of terrorism understood, applied, details of so-called terrorist acts — Ministerial relief decision patently unreasonable as not addressing national interest considerations set out in ministerial guidelines — Applications allowed.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire de décisions rejetant la demande de résidence permanente du demandeur au motif que celui-ci était interdit de territoire du fait de son appartenance à une organisation terroriste et d'une décision rejetant sa demande de dispense ministérielle — Les décisions relatives à l'interdiction de territoire étaient déraisonnables parce que l'agente n'avait pas indiqué comment elle avait interprété et appliqué la définition du terme « terrorisme » et qu'elles n'exposaient pas les détails des actes qualifiés de terroristes — La décision relative à la dispense ministérielle était manifestement déraisonnable parce qu'elle laissait de côté des considérations relatives à l'intérêt national énoncées dans les lignes directrices ministérielles — Demandes accueillies.

Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Motion for order declaring redacted portions of tribunal record not required to be disclosed for reasons of national security — Parliament presumed or implicitly intended Immigration and Refugee Protection Act, s. 87 (application for non-disclosure) to apply to all applications for judicial review, including inland determinations of inadmissibility — Procedure set out in s. 87 followed — Disclosure would be injurious to national security.

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Requête en jugement déclaratoire portant que, pour des raisons de sécurité nationale, les portions supprimées du dossier du tribunal n'avaient pas à être communiquées — Le législateur a tenu pour avéré ou a implicitement voulu que l'art. 87 (demande de non-divulgateion) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés s'applique à toutes les demandes de contrôle judiciaire, y compris les décisions prises au Canada en

Administrative Law — Judicial Review — Justiciability — Immigration officer concluding applicant inadmissible to Canada under Immigration and Refugee Protection Act as result of membership in terrorist organization — That decision not interlocutory in nature — Fact decision held in abeyance pending outcome of ministerial relief application not detracting from its justiciability.

These were applications for judicial review heard together challenging three decisions. In the first decision, the applicant's application for permanent residence was refused by an officer who concluded, in a memorandum, that the applicant was inadmissible pursuant to paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act* as a result of his membership in a terrorist organization. This decision was held in abeyance pending the outcome of the applicant's application for ministerial relief, pursuant to subsection 34(2) of the Act, which was ultimately refused. The third decision consisted of a second document prepared by the officer refusing the applicant's application for permanent residence.

As a preliminary matter, the Minister of Citizenship and Immigration argued that the first decision was not justiciable because it was a preliminary assessment and not the final decision on the issue of inadmissibility. He also brought a motion for an order declaring that he was not required to disclose the redacted portions of the certified tribunal record for reasons of national security.

Held, the applications should be allowed.

Disclosure of the redacted information would be injurious to national security. Apparently Parliament overlooked the situation of inland determinations of inadmissibility when considering the types of applications for judicial review listed in subsection 87(1), which permits an application to a judge for non-disclosure of information. Parliament no doubt presumed or intended section 87 to apply to all applications for judicial review under the Act where the decision maker considered information which, if released, would be injurious to national security or to the safety of persons. The Minister's motion was therefore dealt with by following the procedure set out in subsection 87(2) of the Act.

matière d'interdiction de territoire — La procédure énoncée à l'art. 87 a été suivie — La divulgation serait préjudiciable à la sécurité nationale.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Justiciabilité — L'agente d'immigration a conclu que le demandeur était interdit de territoire au Canada en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés du fait de son appartenance à une organisation terroriste — Cette décision n'était pas de nature interlocutoire — Le fait que la décision a été suspendue jusqu'à l'issue de la demande de dispense ministérielle n'empêche pas qu'elle est susceptible de recours judiciaires.

Il s'agissait de demandes de contrôle judiciaire qui ont été instruites ensemble et qui visaient trois décisions. Dans la première décision, la demande de résidence permanente présentée par le demandeur a été refusée par une agente qui a conclu, dans un mémoire, que le demandeur était interdit de territoire en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du fait de son appartenance à une organisation terroriste. Cette décision a été suspendue jusqu'à l'issue de la demande de dispense ministérielle présentée par le demandeur conformément au paragraphe 34(2) de la Loi, demande qui a été refusée par la suite. La troisième décision visait un deuxième document préparé par l'agente dans lequel elle a refusé la demande de résidence permanente du demandeur.

À titre préliminaire, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a soutenu que la première décision ne pouvait pas faire l'objet de recours judiciaires parce qu'il s'agissait d'une évaluation préliminaire et non de la décision finale portant sur la question de l'interdiction de territoire. Il a aussi présenté une requête en jugement déclaratoire portant qu'il n'était pas tenu, pour des raisons de sécurité nationale, de communiquer les portions supprimées du dossier certifié du tribunal.

Jugement : les demandes doivent être accueillies.

La divulgation des renseignements retranchés serait préjudiciable à la sécurité nationale. Le législateur a manifestement oublié le cas des décisions prises au Canada en matière d'interdiction de territoire quand il s'est penché sur les genres de demandes de contrôle judiciaire énumérées au paragraphe 87(1), qui autorise le ministre à demander au juge d'interdire la divulgation de renseignements. Le législateur a sans aucun doute tenu pour avéré ou a implicitement voulu que l'article 87 s'applique à toutes les demandes de contrôle judiciaire présentées en vertu de la Loi lorsque le décideur a pris en compte des renseignements qui, s'ils étaient communiqués, seraient préjudiciables à la sécurité nationale.

The first decision was justiciable. It was not interlocutory in nature (the wording of the memorandum was consistent with a final decision on admissibility) and the availability of ministerial relief did not provide an adequate alternate remedy. The instructions to officers contained in chapter IP 10 of the *Immigration Manual: Inland Processing (IP)* are also consistent with the conclusion that the first decision was justiciable. These instructions favor the view that the final position on inadmissibility be put before the Minister before he is asked to exercise his discretion with respect to ministerial relief. Finally, the fact that a decision is held in abeyance does not detract from the justiciability of an officer's decision that, but for the exceptional exercise of ministerial discretion, the applicant is inadmissible.

The officer's decision with respect to inadmissibility was unreasonable. Her reasons did not indicate how she understood and applied the definition of terrorism, nor did they set out the details and circumstances of the acts characterized to be terrorist acts and explain why these were in fact terrorist acts.

The Minister's decision, which was to be taken to be the President of the Canada Border Services Agency's memorandum recommending that ministerial relief not be granted, was also patently unreasonable. The memorandum failed to address a number of national interest considerations set out in section 13.7 of the applicable ministerial guidelines (found in Chapter ENF 2 of the *Immigration Manual: Enforcement (ENF)*), such as whether the applicant's entry into Canada will be offensive to the Canadian public, whether all ties with the organization have been completely severed, and whether the person has adopted the democratic values of Canadian society. Also missing was consideration of the concept of national interest and a "thorough assessment and balancing of all factors relating to the entry into Canada of the person in accordance with the explanation of national interest," which is set out in section 13.6 of the guidelines.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 38.01 (as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 43).

ou à la sécurité d'autrui. La requête du ministre a donc été tranchée en suivant la procédure énoncée au paragraphe 87(2) de la Loi.

La première décision était susceptible de contrôle judiciaire. Cette décision n'était pas de nature interlocutoire (le texte du mémoire présentait les caractéristiques d'une décision définitive d'interdiction de territoire) et l'éventuelle dispense ministérielle ne constituait pas un recours subsidiaire adéquat. Les directives adressées aux agents dans le chapitre IP10 du *Guide de l'immigration : Traitement des demandes au Canada* confirmaient l'idée que la première décision était susceptible de recours judiciaires. Ces directives indiquaient que la décision finale d'interdiction de territoire devait être présentée au ministre avant qu'il soit invité à exercer son pouvoir discrétionnaire d'accorder, ou non, une dispense. Enfin, le fait qu'une telle demande soit laissée en souffrance n'empêche pas qu'est susceptible de recours judiciaires la décision de l'agent selon laquelle, sauf éventuelle dispense ministérielle, le demandeur est interdit de territoire.

La décision de l'agente relative à l'interdiction de territoire était déraisonnable. Ses motifs n'indiquaient pas comment elle a interprété et appliqué la définition du terme « terrorisme », ils n'exposaient pas les détails et les circonstances des actes qualifiés de terroristes et n'expliquaient pas pourquoi il s'agissait effectivement d'actes terroristes.

La décision du ministre, qui était constituée par le mémoire du président de l'Agence des services frontaliers du Canada recommandant au ministre de ne pas accorder de dispense, était aussi manifestement déraisonnable. Le mémoire laissait de côté plusieurs considérations relatives à l'intérêt national énoncées à la section 13.7 des lignes directrices ministérielles applicables (qui se trouvent au chapitre ENF 2 du *Guide de l'immigration : Exécution de la loi (ENF)*), notamment les questions de savoir si l'entrée du demandeur au Canada offensera le public canadien, si les liens avec l'organisation ont tous été rompus et si la personne a adopté les valeurs démocratiques de la société canadienne. Manquaient également la prise en compte de la notion d'intérêt national et la démonstration « qu'une évaluation approfondie a été faite et que tous les facteurs touchant l'entrée de la personne ont été considérés, le tout conformément à ce qui a été exposé concernant l'intérêt national », comme l'exige la section 13.6 des lignes directrices.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 38.01 (édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 43).

Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules, SOR/93-22 (as am. by SOR/2005-339, s. 1), rr. 4(1) (as am. by SOR/2005-339, s. 3), 22 (as am. by SOR/2002-232, s. 11).

Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 4, 317 (as am. by SOR/2002-417, s. 19), 318.

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 11, 34, 44(1), 78, 84(2), 86(1), 87, 112, 115.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 11, 34, 44(1), 78, 84(2), 86(1), 87, 112, 115.

Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 4, 317 (mod. par DORS/2002-417, art. 19), 318.

Règles des Cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés, DORS/93-22 (mod. par DORS/2005-339, art. 1), règles 4(1) (mod. par DORS/2005-339, art. 3), 22 (mod. par DORS/2002-232, art. 11).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Mohammed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2007] 4 F.C.R. 300; (2006), 57 Imm. L.R. (3d) 105; 2006 FC 1310; *Almrei v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 3 F.C.R. 142; (2005), 251 D.L.R. (4th) 13; 45 Imm. L.R. (3d) 163; 330 N.R. 73; 2005 FCA 54; *Ali v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 1 F.C.R. 485; (2004), 42 Imm. L.R. (3d) 237; 2004 FC 1174; *Mohammed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1412; *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 3 F.C.R. 511; (2005), 252 D.L.R. (4th) 335; 332 N.R. 374; 2005 FCA 121; *Kanendra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 47 Imm. L.R. (3d) 265; 2005 FC 923; *Jalil v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 4 F.C.R. 471; (2006), 52 Imm. L.R. (3d) 256; 2006 FC 246; *Miller v. Canada (Solicitor General)*, [2007] 3 F.C.R. 438; 2006 FC 912.

CONSIDERED:

Hassanzadeh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2005] 4 F.C.R. 430; (2005), 276 F.T.R. 117; 47 Imm. L.R. (3d) 251; 2005 FC 902; *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, [2003] 1 S.C.R. 539; (2003), 226 D.L.R. (4th) 193; 50 Admin. L.R. (3d) 1; 304 N.R. 76; 173 O.A.C. 38; 2003 SCC 29; *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) 152; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1; 2002 SCC 1; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Mohammed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2007] 4 R.C.F. 300; 2006 CF 1310; *Almrei c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 3 R.C.F. 142; 2005 CAF 54; *Ali c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 1 R.C.F. 485; 2004 CF 1174; *Mohammed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1412; *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 3 R.C.F. 511; 2005 CAF 121; *Kanendra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 923; *Jalil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] 4 R.C.F. 471; 2006 CF 246; *Miller c. Canada (Solliciteur général)*, [2007] 3 R.C.F. 438; 2006 CF 912.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Hassanzadeh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2005] 4 R.C.F. 430; 2005 CF 902; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539; 2003 CSC 29; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3; 2002 CSC 1; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. *Enforcement Manuel (ENF)*. Chapter ENF 2: Evaluating Inadmissibility, online: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/enf/enf02.e.pdf>

Citizenship and Immigration Canada. *Inland Processing Manual (IP)*. Chapter IP 10: Refusal of National Security Cases/Processing of National Interest Requests. Ottawa: Citizenship and Immigration, online: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/ip/ip10e.pdf>

APPLICATIONS for judicial review of decisions refusing the applicant permanent residence because of his inadmissibility resulting from his membership in a terrorist organization, and of a decision wherein the applicant was refused ministerial relief. Applications allowed.

APPEARANCES:

Lorne Waldman for applicant.
Robert Bafaro and *Amy Lambiris* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

Waldman & Associates, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

DAWSON J.:

INTRODUCTION

[1] These three applications for judicial review were heard together pursuant to the consent of the parties and an order of the Court. In them, Mr. Naeem challenges what he characterizes to be the following decisions:

DOCTRINE CITÉE

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

Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide de traitement des demandes au Canada (IP)*. Chapitre IP 10 : Refus des cas de sécurité nationale/Traitement des demandes en vertu de l'intérêt national. Ottawa : Citoyenneté et Immigration, en ligne : <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/ip/ip10f.pdf>.

DEMANDES de contrôle judiciaire de décisions rejetant la demande de résidence permanente du demandeur au motif qu'il était interdit de territoire du fait de son appartenance à une organisation terroriste et d'une décision rejetant la demande de dispense ministérielle présentée par le demandeur. Demandes accueillies.

ONT COMPARU :

Lorne Waldman pour le demandeur.
Robert Bafaro et *Amy Lambiris* pour les défendeurs.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Waldman & Associates, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

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

LA JUGE DAWSON :

INTRODUCTION

[1] Ces trois demandes de contrôle judiciaire ont été instruites ensemble, du consentement des parties et conformément à une ordonnance de la Cour. M. Naeem y conteste ce qu'il considère être les décisions suivantes :

IMM-5395-05 (first application): the March 7, 2005 decision of an officer “wherein she refused the application for permanent residence of the Applicant and concluded that the Applicant was inadmissible pursuant to section 34(1)” of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (Act).

IMM-2728-06 (second application): the March 14, 2006 decision of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Minister) “wherein the Minister refused the Applicant’s request for Ministerial relief pursuant to s. 34(2)” of the Act.

IMM-2727-06 (third application): the May 10, 2006 decision of an officer based upon a memorandum dated May 8, 2006 “wherein the officer refused the Applicant’s application for permanent residence in Canada.”

[2] These reasons deal with all three applications and a copy shall be placed on each file. After receiving submissions from the parties with respect to the certification of any question, separate orders shall issue with respect to each application.

BACKGROUND FACTS

[3] Mr. Naeem is a citizen of Pakistan who came to Canada in 1999 and made a refugee claim based upon his membership and activities in the Mohajir Quami Movement (Altaf faction) (MQM-A) and its student wing, the All Pakistan Mohajir Student Organization (APMSO). He was found to be a Convention refugee in February of 2001. Immediately thereafter he applied for permanent residence in Canada.

[4] In February of 2005, Mr. Naeem was interviewed by the officer for the purpose of determining whether he was inadmissible to Canada under paragraph 34(1)(f) of the Act as a result of his membership in the MQM-A. Section 34 of the Act provides as follows:

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

IMM-5395-05 (la première demande) : la décision du 7 mars 2005 de l’agente [TRADUCTION] « par laquelle elle a refusé la demande de résidence permanente présentée par le demandeur et a conclu que le demandeur était interdit de territoire aux termes du paragraphe 34(1) » de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi).

IMM-2728-06 (la deuxième demande) : la décision du 14 mars 2006 du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre) [TRADUCTION] « par laquelle [il] a refusé au demandeur la mesure spéciale qu’il sollicitait en vertu du paragraphe 34(2) » de la Loi.

IMM-2727-06 (la troisième demande) : la décision de l’agente en date du 10 mai 2006, fondée sur un mémoire en date du 8 mai 2006, [TRADUCTION] « par laquelle [elle] a refusé la demande de résidence permanente au Canada présentée par le demandeur ».

[2] Les présents motifs portent sur les trois demandes, et ils seront versés dans chacun des dossiers. Lorsque la Cour aura reçu les observations des parties portant sur une éventuelle question à certifier, elle rendra des ordonnances distinctes pour chacune des demandes.

LES FAITS

[3] M. Naeem, qui est de nationalité pakistanaise, est arrivé au Canada en 1999 et a demandé l’asile en se fondant sur son appartenance et son rôle au sein du Mohajir Quami Movement (faction Altaf) (le MQM-A) et de son aile étudiante, la All Pakistan Mohajir Student Organization (l’APMSO). Il a été reconnu comme réfugié au sens de la Convention en février 2001. Tout de suite après, il a sollicité la résidence permanente au Canada.

[4] En février 2005, M. Naeem a été interrogé par l’agente, qui voulait savoir s’il était interdit de territoire aux termes de l’alinéa 34(1)f) de la Loi, puisqu’il appartenait au MQM-A. L’article 34 de la Loi dispose :

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

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

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

(c) engaging in terrorism;

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

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

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

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

[5] It appears that on or about the same date Mr. Naeem requested ministerial relief pursuant to subsection 34(2) of the Act.

[6] On March 7, 2005, the officer prepared a memorandum in which, among other things, she set forth Mr. Naeem's immigration history, described her interview with Mr. Naeem and set out his personal circumstances. The officer also stated:

After taking into account all of the information at my disposal I am satisfied that the applicant is inadmissible to Canada on grounds of national security. The applicant has requested Ministerial relief pursuant to subparagraph 34(2) of the Immigration and Refugee Protection Act.

In keeping with the new guidelines in IP 10 Processing of National Interest Requests this report is being referred for consideration. [Emphasis deleted.]

[7] Specifically, the officer concluded that Mr. Naeem was a self-admitted member of the APMSO and the MQM-A and that there was sufficient reliable information on which to conclude that the APMSO and MQM-A were involved in acts of terrorism during the

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

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

c) se livrer au terrorisme;

d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

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

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

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

[5] Il semble que, vers la même date, M. Naeem ait demandé une dispense ministérielle conformément au paragraphe 34(2) de la Loi.

[6] Le 7 mars 2005, l'agente a préparé un mémoire dans lequel, entre autres choses, elle exposait l'historique du dossier d'immigration de M. Naeem, son entrevue avec M. Naeem et précisait la situation personnelle de M. Naeem. L'agente a aussi fait les observations suivantes :

[TRADUCTION] Après examen de tous les renseignements à ma disposition, je suis d'avis que le demandeur est interdit de territoire pour des raisons de sécurité nationale. Le demandeur a sollicité une mesure ministérielle spéciale en vertu du paragraphe 34(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Conformément aux nouvelles directives contenues dans le chapitre IP-10, Traitement des demandes en vertu de l'intérêt national, le présent rapport est renvoyé pour examen. [Soulignement supprimé.]

[7] Plus précisément, l'agente a conclu que M. Naeem était, de son propre aveu, membre de l'APMSO et du MQM-A et qu'il existait des renseignements suffisants et dignes de foi permettant de dire que l'APMSO et le MQM-A avaient participé à des actes de terrorisme

period from 1988 to 1999 when he was a member.

[8] Upon being notified of this “decision” Mr. Naeem commenced the first application. He also made extensive submissions in respect of his application for ministerial relief.

[9] Mr. Naeem was given the opportunity to respond to the officer’s memorandum which was prepared in accordance with Chapter IP 10 of the *Inland Processing Manual (IP)* manual dealing with “Refusal of National Security Cases/Processing of National Interest Requests” (IP 10). The officer’s memorandum and Mr. Naeem’s submissions were then sent to the Intelligence Branch of Security Review in Ottawa. After review, the President of the Canada Border Services Agency (CBSA) made a negative recommendation to the Minister on the issue of ministerial relief. Mr. Naeem was provided with the recommendation and given an opportunity to respond before the material was submitted to the Minister.

[10] On March 14, 2006, the Minister indicated his concurrence with the negative recommendation. After being notified of this, Mr. Naeem commenced the second application.

[11] After the Minister rejected the application for relief, the officer prepared, on May 8, 2006, a second document entitled “Decision and Rationale Application for Permanent Residence in Canada as a person deemed to be a Convention Refugee.” In it, the officer noted that the “application for permanent residence is refused as the applicant is inadmissible to Canada for Security reasons” pursuant to paragraph 34(1)(f) of the Act. She wrote “[t]his decision has been held in abeyance pending the applicant’s request for Ministerial relief pursuant to subsection 34(2)” of the Act. The decision was communicated to Mr. Naeem in a letter dated May 10, 2006. The third application was filed in respect of this decision.

durant la période allant de 1988 à 1999, lorsqu’il était membre de ces organisations.

[8] Dès qu’il fut informé de cette « décision », M. Naeem a présenté sa première demande de contrôle judiciaire. Il a aussi présenté des conclusions détaillées à l’appui de sa demande de dispense ministérielle.

[9] M. Naeem a eu la possibilité de répondre au mémoire de l’agente qui fut préparé conformément au chapitre IP 10 du *Guide de traitement des demandes au Canada (IP)*, chapitre intitulé « Refus des cas de sécurité nationale/Traitement des demandes en vertu de l’intérêt national » (le chapitre IP-10). Le mémoire de l’agente et les observations de M. Naeem ont alors été envoyés à la [TRADUCTION] « Direction générale du renseignement du Service d’examen de la sécurité », à Ottawa. Après examen, le président de l’Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a recommandé au ministre de n’accorder au demandeur aucune dispense. Cette recommandation a été communiquée à M. Naeem, qui a eu la possibilité de s’exprimer à ce sujet avant que le dossier ne soit présenté au ministre.

[10] Le 14 mars 2006, le ministre donnait son assentiment à la recommandation défavorable à M. Naeem. Après en avoir été informé, celui-ci a présenté sa deuxième demande de contrôle judiciaire.

[11] Après que le ministre eut rejeté la demande de dispense, l’agente a préparé, le 8 mai 2006, un deuxième document intitulé [TRADUCTION] « Décision et justification concernant une demande de résidence permanente au Canada présentée par une personne réputée être un réfugié au sens de la Convention ». Dans celui-ci, l’agente signalait que [TRADUCTION] « la demande de résidence permanente est refusée parce que le demandeur est interdit de territoire pour des raisons de sécurité », aux termes de l’alinéa 34(1)f de la Loi. Elle ajoutait que [TRADUCTION] « cette décision a été suspendue jusqu’à l’issue de la demande de dispense ministérielle présentée par le demandeur conformément au paragraphe 34(2) » de la Loi. Cette décision a été communiquée à M. Naeem par la lettre datée du 10 mai 2006. La troisième demande de contrôle judiciaire a été présentée à l’encontre de cette décision.

PROCEDURAL HISTORY

[12] The oral hearing in respect of the first application was heard on July 25, 2006. At that time it was the position of the Minister of Citizenship and Immigration that the “decision” of March 7, 2005 was not justiciable because it was a preliminary assessment and not the final decision on the issue of inadmissibility. As of July 25, 2006, the second and third applications had been filed, but not perfected. After discussion between the Court and counsel, instructions were received whereby the parties agreed that the hearing of the first application would be adjourned, the responsible Minister would consent to the granting of leave in the second and third applications and the three applications would be heard together. In my view, this avoided potentially inconsistent results and brought the matters on for hearing on a timely and organized basis.

PROCEDURAL MATTER

[13] Prior to the first hearing in the first application, the Minister brought a motion for an order declaring that he was not required to disclose the redacted portions of the certified tribunal record for reasons of national security. The parties agreed that section 87 of the Act, which permits an application to a judge for the non-disclosure of information, was not applicable because the information at issue was neither protected under subsection 86(1) of the Act, nor considered under section 11, 112 or 115 of the Act. These are the circumstances where section 87 of the Act is expressed to have application. Section 87 is contained in Schedule A to these reasons.

[14] The Minister argued that there exists a gap in the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 [r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)] and the *Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules*, SOR/93-22 [as am. by SOR/2005-339, s. 1] for dealing with information which a tribunal does not disclose, on grounds of national security, in the record it files with the Court. Accordingly, he relies upon the Federal Courts’ gap

HISTORIQUE DE L’INSTANCE

[12] L’audience relative à la première demande a eu lieu le 25 juillet 2006. À cette date, la position du ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration était que la « décision » du 7 mars 2005 ne pouvait pas faire l’objet de recours judiciaires parce qu’il s’agissait d’une évaluation préliminaire et non de la décision finale portant sur la question de l’interdiction de territoire. Au 25 juillet 2006, la deuxième demande et la troisième demande avaient été déposées, mais elles n’étaient pas en état d’être entendues. À la suite de communications entre la Cour et les avocats des parties, les parties ont convenu que l’audition de la première demande serait ajournée, que le ministre compétent consentirait à l’octroi d’une autorisation pour la deuxième demande et la troisième demande et que les trois demandes seraient instruites ensemble. À mon avis, cette entente a permis d’éviter d’éventuels jugements contradictoires et a favorisé l’instruction rapide et ordonnée des trois instances.

POINT DE PROCÉDURE

[13] Avant la première audience portant sur la première demande, le ministre a présenté une requête en jugement déclaratoire portant qu’il n’était pas tenu, pour des raisons de sécurité nationale, de communiquer les portions supprimées du dossier certifié du Tribunal. Les parties ont convenu que l’article 87 de la Loi, qui autorise le ministre à demander au juge d’interdire la divulgation de renseignements, n’était pas applicable parce que les renseignements en cause n’étaient pas protégés au titre du paragraphe 86(1) de la Loi, ni pris en compte dans le cadre des articles 11, 112 ou 115 de la Loi. Il s’agit là des cas où l’article 87 de la Loi est censé s’appliquer. L’article 87 est reproduit dans l’annexe A des présents motifs.

[14] Le ministre fait valoir que, dans les *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)] et dans les *Règles des Cours fédérales en matière d’immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22 [mod. par DORS/2005-339, art. 1], il y a une lacune en ce qui concerne les renseignements que, pour des raisons de sécurité nationale, le tribunal administratif ne divulgue pas dans le dossier

rule, rule 4, to argue that the Court could use the procedure found in rules 317 [as am. by SOR/2002-417, s. 19] and 318. Those three rules are set out in Schedule B to these reasons.

[15] In response, Mr. Naeem argued that:

(i) Rules 317 and 318 of the *Federal Courts Rules* have no application because they are expressly excluded from application in immigration matters by subsection 4(1) [as am. by SOR/2005-339, s. 3] of the *Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules*, and because rules 317 and 318 are not intended to apply where the objection to disclosure is based upon national security concerns.

(ii) Disclosure could be governed by section 38.01 [as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 43] of the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5.

(iii) A fundamental principle of the administration of justice is the open court system.

(iv) There must be clear, established legislative authority and clear criteria to set out the basis upon which the Court will determine whether or not information can be withheld.

(v) Rule 318 provides no such criteria.

[16] For reasons to be delivered with the reasons disposing of the first application on its merits, I followed the procedure prescribed by subsection 87(2) of the Act in order to deal with the Minister's motion. As a result, some further disclosure of information was made and an order issued approving the redactions from the tribunal record that remained after the further disclosure. I was satisfied that disclosure of the redacted information would be injurious to national security or to the safety of any person. What follows

qu'il dépose auprès de la Cour. Il se fonde par conséquent sur la disposition relative aux lacunes, à savoir la règle 4 des *Règles des Cours fédérales*, pour dire que la Cour pourrait recourir à la procédure prévue par les règles 317 [mod. par DORS/2002-417, art. 19] et 318 des *Règles des Cours fédérales*. Ces trois dispositions sont reproduites dans l'annexe B des présents motifs.

[15] En réponse, M. Naeem fait valoir ce qui suit :

i) Les règles 317 et 318 des *Règles des Cours fédérales* ne sont pas pertinentes parce que leur application aux affaires d'immigration est expressément exclue par le paragraphe 4(1) [mod. par DORS/2005-339, art. 3] des *Règles des Cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés*, et parce que les règles 317 et 318 ne sont pas censés s'appliquer lorsque l'opposition à la divulgation de renseignements est fondée sur des impératifs de sécurité nationale.

ii) La divulgation de renseignements pourrait être régie par l'article 38.01 [édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 43] de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5.

iii) L'un des principes fondamentaux de l'administration de la justice est la publicité des débats judiciaires.

iv) Il doit y avoir un pouvoir légal clairement établi, et des critères précis, pour que la Cour soit en mesure de déterminer si le refus de communication des renseignements est fondé, ou non.

v) La règle 318 ne contient pas de critères de ce genre.

[16] Pour les motifs qui seront prononcés en même temps que les motifs portant sur le fond de la première demande, j'ai suivi la procédure prévue par le paragraphe 87(2) de la Loi pour statuer sur la requête du ministre. En conséquence, certains renseignements supplémentaires ont été divulgués, et une ordonnance a été rendue dans laquelle était approuvée la suppression des passages retranchés du dossier du tribunal qui subsistaient après la divulgation de ces renseignements supplémentaires. J'ai conclu que la divulgation de ces

are the reasons for that decision.

[17] Subsequent to my order with respect to the motion for non-disclosure, the same issue was raised before my colleague Mr. Justice von Finckenstein. He too applied the procedure dictated by subsection 87(2) of the Act for reasons reported as *Mohammed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 4 F.C.R. 300 (F.C.). I agree with and adopt those reasons as my own.

[18] I add one further reason. As the Federal Court of Appeal noted in *Almrei v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 3 F.C.R. 142, at paragraph 71, “there are such things in the field of legislative drafting as oversights.” At paragraphs 59 to 77, the Court considered the failure of Parliament to specify that section 78 of the Act applies to an application for judicial release made under subsection 84(2) of the Act. The Court concluded that Parliament [at paragraph 72] “presumed or implicitly intended” that the section 78 procedure would apply to application for release.

[19] Similarly, in my view, Parliament overlooked the situation of inland determinations of inadmissibility when considering the types of applications for judicial review listed in subsection 87(1) of the Act. I have no doubt that Parliament presumed or intended section 87 to apply to all applications for judicial review under the Act where the decision maker considered information which, if released, would be injurious to national security or to the safety of persons.

[20] I now turn to the substantive issues raised in these applications.

THE ISSUES TO BE DECIDED

[21] I frame the issues to be decided on these applications as follows:

renseignements retranchés serait préjudiciable à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui. Les motifs de cette décision sont exposés ci-après.

[17] À la suite de mon ordonnance se rapportant à la requête en non-divulgence, la même question fut soulevée devant mon collègue le juge von Finckenstein. Lui aussi a appliqué la procédure prévue par le paragraphe 87(2) de la Loi lorsqu’il a exposé ses motifs dans la décision *Mohammed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2007] 4 R.C.F. 300 (C.F.). Je souscris à ces motifs et je les accepte.

[18] J’ajoute un motif complémentaire. Ainsi que le signalait la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Almrei c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 3 R.C.F. 142, au paragraphe 71, « la rédaction législative a quelquefois des ratés ». Aux paragraphes 59 à 77, la Cour d’appel fédérale s’est penchée sur l’oubli du législateur de préciser que l’article 78 de la Loi s’applique à la demande de mise en liberté présentée en vertu du paragraphe 84(2) de la Loi. Elle a conclu que le législateur [au paragraphe 72] « a tenu pour avéré ou a implicitement voulu » que la procédure de l’article 78 s’applique à la demande de mise en liberté.

[19] Pareillement, à mon avis, le législateur a oublié le cas des décisions prises au Canada en matière d’interdiction de territoire quand il s’est penché sur les genres de demandes de contrôle judiciaire énumérées au paragraphe 87(1) de la Loi. Je ne doute nullement que le législateur a tenu pour avéré ou a implicitement voulu que l’article 87 s’applique à toutes les demandes de contrôle judiciaire présentées en vertu de la Loi, lorsque le décideur a pris en compte des renseignements qui, s’ils étaient communiqués, seraient préjudiciables à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui.

[20] Je passe maintenant aux questions de fond soulevées dans ces demandes.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[21] Voici les questions que soulèvent ces demandes :

- | | |
|--|---|
| <p>1. Which admissibility decision ought to be reviewed by the Court, the one made on March 7, 2005 (first decision) or the one made on May 8, 2006 (second decision)?</p> <p>2. What is the standard of review to be applied to the officer's decision with respect to Mr. Naeem's inadmissibility?</p> <p>3. If the second decision is the one that is properly subject to judicial review, was Mr. Naeem denied fairness because he was not provided notice, or given any opportunity to respond to what is said to be new evidence, or to make submissions on admissibility?</p> <p>4. Was the decision with respect to inadmissibility otherwise tainted by any reviewable error?</p> <p>5. What is the standard of review to be applied to the Minister's decision on the application for ministerial relief?</p> <p>6. What constitutes the reasons of the Minister for his negative decision?</p> <p>7. Did the Minister err in law by failing to consider the national interest, or by relying on patently unreasonable findings of fact, or by ignoring evidence, or by making unreasonable inferences?</p> <p>8. Is this an appropriate case for an award of costs?</p> | <p>1. Quelle est la décision d'interdiction de territoire sur laquelle la Cour doit se pencher : celle qui a été prise le 7 mars 2005 (la première décision), ou celle qui a été prise le 8 mai 2006 (la deuxième décision)?</p> <p>2. Quelle norme de contrôle faut-il appliquer à la décision d'interdiction de territoire visant M. Naeem?</p> <p>3. Si la deuxième décision est celle qui doit faire l'objet du recours en contrôle judiciaire, M. Naeem a-t-il été privé d'une procédure équitable parce qu'il n'a pas reçu avis de ce que l'on dit être des faits nouveaux, ou parce qu'il n'a pas eu la possibilité de faire valoir ses observations à ce sujet, ni de présenter des arguments concernant l'interdiction de territoire?</p> <p>4. La décision d'interdiction de territoire visant M. Naeem est-elle par ailleurs entachée d'une erreur susceptible de contrôle?</p> <p>5. Quelle norme de contrôle faut-il appliquer à la décision du ministre de refuser au demandeur une dispense?</p> <p>6. Quels sont les motifs de la décision défavorable du ministre?</p> <p>7. Le ministre a-t-il commis une erreur de droit parce qu'il n'a pas tenu compte de l'intérêt national, ou parce qu'il s'est fondé sur des conclusions de fait manifestement déraisonnables, ou parce qu'il n'a pas tenu compte de certaines preuves, ou parce qu'il s'est fondé sur des présomptions déraisonnables?</p> <p>8. Dans la présente cause, convient-il d'accorder les dépens?</p> |
|--|---|

[22] I now consider each issue.

[22] Je vais maintenant me pencher sur chacune de ces questions.

1. Which admissibility decision is the one that ought to be reviewed by the Court, the one made on March 7, 2005 (first decision) or the one made on May 8, 2006 (second decision)?

1. Quelle est la décision d'interdiction de territoire sur laquelle la Cour doit se pencher : celle qui a été prise le 7 mars 2005 (la première décision), ou celle qui a été prise le 8 mai 2006 (la deuxième décision)?

[23] In my view, prior jurisprudence of this Court establishes that the first decision is properly reviewable.

[23] À mon avis, vu la jurisprudence de la Cour, c'est la première décision qui doit faire l'objet du contrôle. Il

The significance of this in the present case flows from the fact that the first and second decisions are quite different. The second decision, made after the first application was filed and perfected, is materially more detailed than the first. For example, in the second decision the officer had regard to the definition of “terrorism” before concluding that the MQM-A is a terrorist organization. On Mr. Naeem’s behalf it is argued that the second decision is an attempt to bolster the reasons given in the first decision by addressing the concerns he raised in the written argument filed in the first application.

[24] There are two additional differences. First, the second decision references an additional document relied upon by the officer, a research paper prepared by the Case Management Branch/CIC/NHQ, dated February 6, 2001, that deals with the origins and history of the MQM of Altaf Hussain until the start of the June 1992 army crackdown in Karachi. Second, the tone of each memorandum is quite different. In the first, the officer wrote of Mr. Naeem “[h]is involvement with the organization began initially in his youth. His continued involvement over the years was minimal and there is no information which would lead us to believe he was personally involved in violence. . . . To the best of my knowledge Mr. Naeem has discontinued all activities on behalf of the MQM and poses no threat or danger to the Canadian public.” She found Mr. Naeem to be “very cooperative and credible and he struck me as being sincere. The information he has provided to the Department has always been consistent throughout the file.” There was no mention of complicity. However, in the second memorandum the officer wrote: “[g]iven the information the applicant provided concerning his activities in the APMSO and the MQM . . . it is reasonable to conclude that he was more than a mere supporter or sympathizer” . . . [i]n my opinion he was complicit in the acts of violence and terror” and “[i]t is not possible for me to accept his view that the organization was portrayed this way by the media and the government.”

importe de comprendre en effet que la première décision et la deuxième décision sont très différentes. La deuxième décision, rendue après le dépôt et la mise en état de la première demande, est nettement plus détaillée que la première. Ainsi, dans la deuxième décision, l’agente s’est penchée sur la définition du terme « terrorisme » avant de conclure que le MQM-A est une organisation terroriste. M. Naeem fait valoir que, avec la deuxième décision, on a cherché à étayer les motifs exposés dans la première décision en abordant les points qu’il avait soulevés dans les observations écrites déposées à l’appui de la première demande.

[24] Il y a deux autres différences. D’abord, la deuxième décision mentionne un document supplémentaire invoqué par l’agente, un document de recherche rédigé par la Direction générale du règlement des cas/CIC/AC, en date du 6 février 2001, qui relate les origines et l’historique du MQM de Altaf Hussain jusqu’au début des opérations de nettoyage effectuées par l’armée en juin 1992 à Karachi. Deuxièmement, le ton de chacun des mémoires est très différent. Dans le premier, l’agente disait, à propos de M. Naeem : [TRADUCTION] « son rôle au sein de l’organisation a débuté durant sa jeunesse. Le rôle qu’il y a exercé au cours des années suivantes a été négligeable, et il n’y a aucun élément qui nous conduise à croire qu’il a été personnellement impliqué dans des violences [. . .] Pour autant que je sache, M. Naeem a cessé toutes activités menées au nom du MQM et il ne constitue aucune menace ni aucun danger pour le public au Canada ». Elle ajoutait que M. Naeem avait été [TRADUCTION] « très coopératif et très crédible et il me donne l’impression d’être sincère. Les renseignements qu’il a donnés au ministère ont toujours été concordants dans tout le dossier ». On n’y parlait nullement de complicité. Toutefois, dans le second mémoire, l’agente faisait les observations suivantes : [TRADUCTION] « vu les renseignements que le demandeur a communiqués à propos de ses activités au sein de l’APMSO et du MQM [. . .] il est raisonnable de conclure qu’il était davantage qu’un simple adepte ou sympathisant [. . .] [à] mon avis, il était complice des actes de violence et de terreur » et « il m’est impossible d’accepter son point de vue selon lequel l’organisation était qualifiée de cette façon par les médias et par le gouvernement ».

[25] Returning to the prior jurisprudence of the Court, in *Ali v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 1 F.C.R. 485 (F.C.), my colleague Madam Justice Mactavish rejected the Minister's argument that the decision of an immigration officer with respect to admissibility under subsection 34(1) of the Act, made prior to a decision with respect to ministerial relief, was not justiciable. She found that such a decision was not interlocutory in nature and that the availability of ministerial relief did not provide an adequate alternate remedy. *Ali* was recently followed on this point by my colleague Mr. Justice von Finckenstein in *Mohammed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1412.

[26] Before me in oral argument, the Minister did not pursue the argument that *Ali* and *Mohammed* were distinguishable. Rather, he argued that they were wrongly decided.

[27] I disagree. For reasons of comity, and because I believe they were decided correctly, I adopt the reasons of my colleagues on this issue and find the first decision is justiciable. However, before leaving this issue, I make the following additional comments.

[28] First, I initially had concern whether the present case was distinguishable from *Ali* and *Mohammed* on the ground that in this case, after the first decision, no report was issued under subsection 44(1) of the Act.

[29] Subsection 44(1) provides:

44. (1) An officer who is of the opinion that a permanent resident or a foreign national who is in Canada is inadmissible may prepare a report setting out the relevant facts, which report shall be transmitted to the Minister.

[30] Such a report may lead to the making of a removal order.

[25] Se fondant à nouveau sur la jurisprudence de la Cour, ma collègue la juge Mactavish a rejeté, dans la décision *Ali c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 1 R.C.F. 485 (C.F.), l'argument du ministre selon lequel la décision d'interdiction de territoire de l'agent d'immigration prise au titre du paragraphe 34(1) de la Loi, avant la décision du ministre d'accorder ou non une dispense, n'était pas susceptible de recours judiciaires. Elle a conclu qu'une telle décision n'était pas de nature interlocutoire et l'éventuelle dispense ministérielle ne constituait pas un recours subsidiaire adéquat. Le précédent dans la décision *Ali* a été suivi récemment sur ce point par mon collègue le juge von Finckenstein dans la décision *Mohammed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1412.

[26] Au cours des débats, le ministre n'a pas insisté pour soutenir que s'imposait une distinction entre les faits dans l'affaire *Ali* et ceux de l'affaire *Mohammed*. Il a plutôt fait valoir que dans les deux décisions, il y a eu erreur de droit.

[27] Je ne partage pas cet avis. Pour des motifs de courtoisie judiciaire, et parce que je suis d'avis que ces décisions sont correctes, je fais miens les motifs de mes collègues sur ce point et je conclus que c'est la première décision qui est susceptible de contrôle judiciaire. Cependant, avant de conclure sur cette question, je ferai les observations supplémentaires suivantes.

[28] Premièrement, je me suis d'abord demandé si l'on pouvait faire une distinction entre les faits de la présente affaire et ceux des affaires *Ali* et *Mohammed* au motif que, ici, après la première décision, aucun rapport n'a été établi au titre du paragraphe 44(1) de la Loi.

[29] Le paragraphe 44(1) dispose :

44. (1) S'il estime que le résident permanent ou l'étranger qui se trouve au Canada est interdit de territoire, l'agent peut établir un rapport circonstancié, qu'il transmet au ministre.

[30] Un tel rapport peut éventuellement aboutir à une ordonnance de renvoi.

[31] However, having considered the guidance provided to officers in IP 10 with respect to enforcement actions, as described below, I am satisfied that the absence of a subsection 44(1) report is not significant.

[32] Section 10 of IP 10 instructs officers that after the initial determination with respect to inadmissibility is made, and pending the decision on ministerial relief, an officer has discretion whether to issue a subsection 44(1) report. Thus, the issuance or non-issuance of a report does not alter or impact upon the effect of the decision with respect to inadmissibility.

[33] It follows that I am satisfied that counsel properly declined to attempt to distinguish this case from *Ali* or *Mohammed*.

[34] Second, I find the following matters support the conclusion that the first decision is justiciable.

(1) Section 34 of the Act is set out at paragraph 4, above. Reading subsections 34(1) and 34(2) together, it makes little sense to me that a request for ministerial relief from a finding of inadmissibility would be considered before a finding of inadmissibility is made. This is consistent with the conclusion of my colleague Mr. Justice Mosley in *Hassanzadeh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 4 F.C.R. 430 (F.C.). There, he accepted the finding of Justice Mactavish in *Ali* that a subsection 34(1) finding is a separate and discrete determination of inadmissibility that is not tied to the exercise of ministerial discretion under subsection 34(2). He went on to note that, but for an exceptional circumstance, it is preferable for the evidence to be presented and fact finding to be conducted with respect to inadmissibility before the Minister considers an application for discretionary relief.

[31] Cependant, après examen des directives données aux agents dans le chapitre IP 10 à propos des mesures d'exécution, directives que j'exposerai plus loin, je suis d'avis que l'absence du rapport visé par le paragraphe 44(1) est sans conséquence.

[32] Selon la section 10 du chapitre IP 10, après qu'a été rendue la décision initiale d'interdiction de territoire, et jusqu'à la décision relative à la dispense ministérielle, l'agent a le pouvoir de décider s'il convient, ou non, d'établir le rapport visé par le paragraphe 44(1). Ainsi, l'établissement ou le non-établissement d'un rapport ne modifie en rien l'effet de la décision d'interdiction de territoire.

[33] Il s'ensuit que, selon moi, les avocats du ministre ont eu raison de ne pas chercher à établir des distinctions entre les faits de la présente affaire et ceux des affaires *Ali* ou *Mohammed*.

[34] Deuxièmement, je suis d'avis que, vu les éléments suivants, je peux conclure que la première décision est susceptible de recours judiciaires.

(1) L'article 34 de la Loi est reproduit au paragraphe 4, ci-dessus. Si je lis de concert les paragraphes 34(1) et 34(2), il m'apparaît illogique que la demande de dispense adressée au ministre en vue de la levée de l'interdiction de territoire soit étudiée avant qu'il y ait, précisément, décision d'interdiction de territoire. Mon avis s'accorde avec la conclusion qu'a tirée mon collègue le juge Mosley dans la décision *Hassanzadeh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 4 R.C.F. 430 (C.F.). Le juge Mosley y confirmait la conclusion de la juge Mactavish, dans la décision *Ali*, précitée, où elle disait qu'une décision d'interdiction de territoire prise en application du paragraphe 34(1) est une décision tout à fait indépendante, qui n'est pas rattachée à l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par le paragraphe 34(2). Le juge Mosley relevait ensuite que, sauf circonstances exceptionnelles, il vaut mieux, en matière d'interdiction de territoire, que la preuve soit produite et que les faits soient établis avant que le ministre n'examine la demande de dispense.

(2) The wording of the officer's March 7, 2005 memorandum is consistent with a final decision on admissibility. She wrote, "I am satisfied that the applicant is inadmissible to Canada on grounds of national security."

(3) The following instructions to officers contained in IP 10 are also consistent with the conclusion that the March 7, 2005 memorandum embodies a justiciable decision that Mr. Naeem is inadmissible, subject to ministerial relief being granted.

(a) Section 6 of IP 10 defines the term "Ministerial relief" as follows:

There are exceptional situations where individuals may fall within the above grounds of inadmissibility but it would not be contrary to the program objectives mentioned in section 2 above to grant their admission to Canada. In such instances, the Minister can grant relief where the Minister is of the opinion that the person's presence in Canada would not be detrimental to the national interest. Once the Minister has made this determination, the person is no longer inadmissible on that ground.

Relief provisions are found in A34(2) (security), A35(2) (designated regimes or persons whose entry is restricted pursuant to international sanctions), and A37(2) (organized crime). The relief provisions do not apply to persons who have committed or have been complicit in human rights violations as described in A35(1)(a). [Underlining added.]

(b) When instructing officers with respect to rendering a decision, section 8.8 of IP 10 advises:

Procedural fairness requires that the officer must render a decision in a timely manner. Where the officer determines that the person is not inadmissible on grounds of national security, the person should be advised accordingly and informed that the processing of the application will continue. Subject to section 9 below (Requests for relief), where the officer determines that the person is inadmissible, a letter refusing the application for permanent residence should be sent to the applicant. While it is not necessary to provide detailed reasons to the client, the officer must record the reasons for their decision in notes

2) Le texte du mémoire de l'agente daté du 7 mars 2005 présente les caractéristiques d'une décision définitive d'interdiction de territoire. Elle a fait les observations suivantes : [TRADUCTION] « Je suis d'avis que le demandeur est interdit de territoire pour des raisons de sécurité nationale ».

3) Les directives suivantes adressées aux agents dans le chapitre IP 10 confirment l'idée que le mémoire du 7 mars 2005 constitue une décision, susceptible de recours judiciaires, selon laquelle M. Naeem est interdit de territoire, sous réserve d'une dispense ministérielle.

a) La section 6 du chapitre IP 10 définit ainsi l'expression « Dispense ministérielle » :

Dans certains cas exceptionnels, la situation des demandeurs peut faire en sorte que malgré l'interdiction de territoire, il ne serait pas contraire aux objectifs du programme énoncés à la section 2 ci haut de les laisser entrer au Canada. Dans de telles circonstances, le ministre peut accorder une dispense lorsque le ministre estime que la présence de la personne au Canada ne sera pas préjudiciable à l'intérêt national. Une fois que le ministre a conclu en ce sens, la personne n'est plus interdite de territoire pour ce motif.

Les dispositions portant sur la dispense se trouvent dans le L34(2) (sécurité), dans le L35(2) (régimes désignés ou personnes dont l'entrée est assujettie à des restrictions pour cause de sanctions internationales) et dans le L37(2) (crime organisé). Les dispositions de dispense ne s'appliquent pas aux personnes qui ont commis des violations des droits humains ou qui ont été complices de telles violations, conformément au L35(1)a). [Soulignement ajouté.]

b) Les agents, lorsqu'ils rendent leur décision, doivent notamment respecter la directive énoncée à la section 8.8 du chapitre IP 10 :

Dans le cadre de l'équité procédurale, l'agent doit rendre une décision rapidement. Dans le cas où l'agent conclut que la personne n'est pas interdite de territoire pour des motifs liés à la sécurité nationale, celle-ci doit en être avisée ainsi que du fait que le traitement de la demande se poursuit. Sauf cas prévu à la section 9 ci-dessous (Demandes de dispense), lorsque l'agent conclut que le demandeur est interdit de territoire, il doit lui envoyer une lettre de rejet de la demande. Bien que l'agent n'ait pas à fournir les détails au client, il doit tout de même inscrire au dossier les raisons qui ont motivé sa décision. Le contenu de la lettre peut faire

on the file. The content of the letter may be discussed with the CBSA NHQ analyst. See Appendix F for a sample refusal letter. [Underlining added.]

(c) When an applicant for permanent residence applies for ministerial relief, section 9 of IP 10 states “[t]he officer should be guided by the following principles and guidelines.” Under the subheading “Processing the request” officers are instructed in section 9.2:

The request for relief must be processed only if the officer is satisfied that the applicant is inadmissible on grounds of national security.

After having reviewed all the information, if the officer determines that the person is not inadmissible on grounds of national security, processing of the application for permanent residence will continue. [Underlining added.]

(d) Under the subheading “After issuance of Minister’s decision” officers are instructed in section 9.5:

A faxed copy of the Minister’s decision will be forwarded to the CIC. Where the decision is positive, the client should be informed that they are not inadmissible on grounds of national security and processing of the application for permanent residence should continue.

Where the decision is negative, the client should be issued a refusal letter and action taken pursuant to section 8.8 above. The refusal letter (see Appendix F) should indicate that the application for permanent residence is refused as the applicant was determined to be inadmissible and the Minister did not grant relief. [Underlining added.]

(e) Returning to section 9 of IP 10, one of the principles set out to guide officers is found in section 9.1:

The national interest provisions are intended to be exceptional. A6(3) precludes any delegation from the Minister. The following principles apply:

- The decision to grant relief is entirely within the discretion of the Minister. The role of the officer is primarily to ensure that accurate and complete information is placed before the Minister so that the

l’objet d’une discussion avec l’analyste de l’ASFC à l’AC. Voir l’Appendice F pour un exemple de lettre de refus. [Soulignement ajouté.]

c) Lorsque le candidat à la résidence permanente sollicite une dispense ministérielle, la section 9 du chapitre IP 10 précise que « [l]’agent doit se laisser guider par les lignes directrices et principes qui suivent ». Dans la sous-rubrique intitulée « Traitement de la demande », les agents doivent suivre les directives de la section 9.2 :

La demande de dispense ministérielle sera traitée seulement si l’agent est convaincu de l’interdiction de territoire du demandeur pour des motifs liés à la sécurité nationale.

Après examen de tous les renseignements, dans le cas où l’agent statuerait que la personne n’est pas interdite de territoire pour des motifs liés à la sécurité nationale, le traitement de la demande de résidence permanente suivra son cours. [Soulignement ajouté.]

d) Les agents doivent suivre les directives données dans la section 9.5, dont la sous-rubrique est intitulée « Après l’annonce de la décision du ministre » :

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

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

e) Pour revenir à nouveau à la section 9 du chapitre IP 10, l’un des principes exposés pour guider les agents se trouve dans la section 9.1 :

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

- La décision d’octroyer une dispense incombe exclusivement au ministre; l’agent est avant tout chargé de lui soumettre des renseignements exacts et complets afin que le ministre prenne une décision

Minister can make an informed decision. [Underlining added.]

éclairée. [Non souligné dans l'original.]

Section 9.2 and Appendix D thereto instruct that preparing the request for relief report and the request to the Minister should consist of three parts:

La section 9.2 et l'appendice D du chapitre IP 10 précisent que la préparation du rapport de demande de dispense et de la demande adressée au ministre doit comprendre trois parties :

1. The client's submission and all supporting documentation;
2. A report prepared by the officer addressing the applicant's current situation with respect to the ground of inadmissibility and any exceptional circumstances to be taken into account. This includes:
 - details of the immigration application;
 - basis for refugee protection, if applicable;
 - other grounds of inadmissibility, if applicable;
 - activities while in Canada;
 - details of family in Canada or abroad;
 - any Canadian interest;
 - any personal or exceptional circumstances to be considered.
3. A recommendation to the Minister prepared by the CBSA, NHQ. In order to assess the current situation regarding the ground of inadmissibility, evidence must be produced to address the questions stated in the following table:

1. les observations du client et les documents à l'appui;
2. un rapport préparé par l'agent sur la situation actuelle du demandeur relativement au motif d'interdiction de territoire et toutes circonstances personnelles ou exceptionnelles à prendre en considération. Ce rapport comprend :
 - les détails de la demande d'immigration;
 - les raisons justifiant l'asile, le cas échéant;
 - les autres raisons justifiant l'interdiction de territoire, le cas échéant;
 - les activités du requérant pendant son séjour au Canada;
 - des détails sur la famille, qu'elle soit au Canada ou à l'étranger;
 - tout intérêt canadien;
 - toutes circonstances exceptionnelles à prendre en considération.
3. Une recommandation au ministre préparée par l'administration centrale de l'ASFC. Afin d'évaluer la situation courante concernant le motif d'interdiction de territoire, des preuves doivent être fournies en vue de l'examen des aspects énoncés dans le tableau suivant :

[35] It is contrary to logic and to these instructions that a less than complete or final report with respect to an applicant's ground of inadmissibility would be provided to the Minister. Logic, and these instructions, favor the view that the final position on inadmissibility be put before the Minister before he is asked to exercise his discretion with respect to ministerial relief.

[35] Il est contraire à la logique et à ces directives de prétendre que soit remis au ministre un rapport incomplet ou provisoire concernant les raisons d'une interdiction de territoire. La logique, et les directives, indiquent plutôt que la décision finale d'interdiction de territoire doit être présentée au ministre avant qu'il soit invité à exercer son pouvoir discrétionnaire d'accorder, ou non, une dispense.

[36] I do note that in the present case, the "second decision" of May 8, 2006 was materially expanded upon, as discussed above. This seems to be contrary to the instructions found in IP 10. Further, Mr. Naeem was not invited to provide further submissions to the officer

[36] Je relève que, dans la présente affaire, la « deuxième décision » du 8 mai 2006 fut étoffée d'une manière appréciable, comme je l'ai dit plus haut. Cela semble contraire aux directives données dans le chapitre IP 10. Par ailleurs, M. Naeem n'a pas été invité, avant la

before the May 8, 2006 memorandum was prepared. If this was a new final decision, based upon additional considerations, fairness would have required that Mr. Naeem be given an opportunity to make further submissions, particularly in view of the officer's apparently changed view of Mr. Naeem's credibility (or at the least, the altered expression of her opinion as to his credibility).

[37] In short, I accept that where a request for ministerial relief is made before the applicant has been advised that he is inadmissible and where the officer is satisfied that the applicant is inadmissible, the officer prepares the report described in section 9.2 of IP 10. Then, the applicant is not told of his inadmissibility and the application for permanent residence is held in abeyance pending the Minister's decision. However, the fact an application is held in abeyance does not detract from the justiciability of an officer's decision that, but for the exceptional exercise of ministerial discretion, the applicant is inadmissible.

[38] Having found the first decision to be justiciable, I now turn to the standard of review to be applied to the officer's decision with respect to Mr. Naeem's inadmissibility.

2. What is the standard of review to be applied to the officer's decision with respect to Mr. Naeem's inadmissibility?

[39] The parties are in agreement that the applicable standard of review is reasonableness *simpliciter*.

[40] On the basis of the analysis of Mr. Justice Rothstein, then of the Federal Court of Appeal in *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 3 F.C.R. 511, and on the basis of the analysis of my colleagues in *Kanendra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 47 Imm. L.R. (3d) 265 (F.C.) and *Jalil v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 4

préparation du mémoire du 8 mai 2006, à présenter d'autres observations à l'agente. Si le mémoire du 8 mai 2006 était une nouvelle décision définitive, fondée sur des éléments supplémentaires, il eût fallu, au nom de l'équité, que M. Naeem ait la possibilité de présenter d'autres observations, surtout compte tenu de l'apparent changement d'opinion de l'agente sur la crédibilité de M. Naeem (ou, à tout le moins, compte tenu de sa nouvelle manière d'exprimer son opinion sur sa crédibilité).

[37] En bref, j'admets que, lorsque la demande de dispense ministérielle est présentée avant que le demandeur n'ait été informé qu'il est interdit de territoire, et lorsque l'agent est d'avis que le demandeur est interdit de territoire, l'agent établit le rapport visé par la section 9.2 du chapitre IP 10. Le demandeur ne sait donc pas qu'il est interdit de territoire et la demande de résidence permanente est laissée en souffrance jusqu'à la décision du ministre. Cependant, le fait qu'une telle demande soit laissée en souffrance n'empêche pas qu'est susceptible de recours judiciaires la décision de l'agent selon laquelle, sauf éventuelle dispense ministérielle, le demandeur est interdit de territoire.

[38] Ayant conclu que c'est la première décision qui peut faire l'objet d'un recours judiciaire, je vais maintenant me pencher sur la norme de contrôle qu'il faut appliquer à la décision d'interdiction de territoire visant M. Naeem.

2. Quelle norme de contrôle faut-il appliquer à la décision d'interdiction de territoire visant M. Naeem?

[39] Les parties s'accordent pour dire que la norme de contrôle qui est applicable est celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

[40] Vu l'analyse faite par le juge Rothstein, alors juge de la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 3 R.C.F. 511, et à l'analyse faite par mes collègues dans la décision *Kanendra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 923, et dans la décision *Jalil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] 4 R.C.F.

F.C.R. 471 (F.C.) I accept that the decisions with respect to whether an organization is one described in paragraph 34(1)(a), (b), or (c) of the Act, and whether one is a member of such an organization are reviewable on the standard of reasonableness *simpliciter*.

3. If the second decision is the one that is properly subject to judicial review, was Mr. Naeem denied fairness because he was not provided notice, or given any opportunity to respond to what is said to have been new evidence, or to make submissions on admissibility?

[41] As I have concluded that the first decision is justiciable, it is not necessary for me to consider this issue.

4. Was the decision with respect to inadmissibility otherwise tainted by any reviewable error?

[42] In the memorandum of March 7, 2005, the officer wrote as follows under the heading “Decision by Officer on Inadmissibility”:

Having interviewed Mr. Naeem and reviewing the information on file it is clear that he was a self[-]admitted member of APMSO and MQM.

He has admitted that there was violence and in fighting MQM-A against MQM-H and the rangers on the Karachi campuses and elsewhere. He feels MQM was not a terrorist organization and was labelled so by the Government. This was in his opinion influenced by the propaganda in the media and press.

There is sufficient reliable information which I shared with the applicant to conclude the APMSO and MQM-A [were] involved in acts of terrorism during the time frame 1988-1999. We discussed information outlined in: Amnesty International—Library-Pakistan. [Footnote omitted.]

AI concluded on page 23 “In Karachi, the two factions of the MQM, the factions of the Jeay Sindh and different religious groupings are pitted against each other and several of them oppose the Government. These confused lines of conflict have enabled each group as also the Government to hold others

471 (C.F.), je conviens que les décisions portant sur la question de savoir si une organisation donnée est visée par les alinéas 34(1)a), b) ou c) de la Loi, et sur celle de savoir si une personne donnée est membre d’une telle organisation, doivent être contrôlées selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter*.

3. Si la deuxième décision est celle qui doit faire l’objet du recours en contrôle judiciaire, M. Naeem a-t-il été privé d’une procédure équitable parce qu’il n’a pas reçu avis de ce que l’on dit être des faits nouveaux, ou parce qu’il n’a pas eu la possibilité de faire valoir ses observations à ce sujet, ni de présenter des arguments concernant l’interdiction de territoire?

[41] Puisque j’ai conclu que c’est la première décision qui doit faire l’objet du contrôle judiciaire, il ne m’est pas nécessaire de me pencher sur cette question.

4. La décision d’interdiction de territoire visant M. Naeem est-elle par ailleurs entachée d’une erreur susceptible de contrôle?

[42] Dans son mémoire du 7 mars 2005, l’agente a fait les observations suivantes, sous l’intitulé « Décision de l’agente sur l’interdiction de territoire » :

[TRADUCTION] Après interrogatoire de M. Naeem et examen des renseignements versés au dossier, il est clair, selon son propre aveu, qu’il était membre de l’APMSO et du MQM.

Il a admis que la lutte du MQM-A contre le MQM-H et les patrouilleurs sur les campus de Karachi et ailleurs ne s’est pas déroulée sans violence. Il pense que le MQM n’était pas une organisation terroriste et que c’est le gouvernement qui l’avait qualifié de tel. À son avis, cela était dû en partie à la propagande répandue dans les médias et dans la presse.

Il y a suffisamment de renseignements dignes de foi, que j’ai communiqués avec le demandeur, pour conclure que l’APMSO et le MQM-A [étaient] impliqués dans des actes de terrorisme au cours de la période 1988-1999. Nous avons examiné les renseignements figurant dans : Amnesty International—Bibliothèque-Pakistan. [Note omise.]

Amnesty International concluait ainsi à la page 23 : « À Karachi, les deux factions du MQM, les factions du Jeay Sindh et divers groupements religieux, sont hostiles les uns aux autres et plusieurs d’entre eux s’opposent au gouvernement. Cette confusion des foyers de conflit a permis

responsible for abuses. However, AI believes that the available evidence strongly suggests that [all] the armed opposition groups operating in Karachi are responsible for torture, abductions and killings.” [Footnotes omitted.]

These materials are all available to the public and [are] not classified.

These reports are from a reliable unbiased source. I have confidence in the validity of the source and have concluded the MQM-A has indeed been involved in acts of terrorism, such as assault, kidnapping and revenge killings during the time frame 1988 until 1999 when Mr. Naeem was a member of both the student wing APMSO and MQM-A.

[43] Mr. Naeem asserts that the officer erred in finding that the APMSO and the MQM-A qualified, under paragraph 34(1)(f) of the Act, as organizations that engage, have engaged or will engage in terrorism as contemplated by paragraph 34(1)(c) of the Act.

[44] The jurisprudence of this Court with respect to the determination of whether an entity is a terrorist organization was summarized succinctly by my colleague Mr. Justice Mosley in *Jalil*, cited above. There, he wrote at paragraphs 22 through 25:

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).

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

à chacun des groupes, ainsi qu’au gouvernement, d’attribuer aux autres la responsabilité des violences. Cependant, Amnesty International croit que la preuve existante donne fortement à penser que [tous] les groupes d’opposition armés qui opèrent à Karachi sont responsables de tortures, d’enlèvements et d’assassinats ». [Notes omises.]

Ces documents sont tous à la disposition du public et ne [sont] pas secrets.

Ces rapports proviennent d’une source impartiale et digne de foi. Je suis d’avis que cette source est fiable et conclus que le MQM-A a bien été impliqué dans des actes de terrorisme (agressions, enlèvements et assassinats commis par vengeance, etc.) durant la période allant de 1988 à 1999, période au cours de laquelle M. Naeem était membre à la fois de l’aile étudiante APMSO et du MQM-A.

[43] Selon M. Naeem, l’agente a commis une erreur quand elle a dit que l’APMSO et le MQM-A étaient visés par l’alinéa 34(1)f) de la Loi au motif qu’il s’agissait d’organisations qui se livrent, se sont livrées ou se livreront au terrorisme au sens de l’alinéa 34(1)c) de la Loi.

[44] La jurisprudence de la Cour se rapportant à la question de savoir si une entité est, ou non, une organisation terroriste a été résumée succinctement par mon collègue le juge Mosley dans la décision *Jalil*, précitée. Il a fait les observations suivantes aux paragraphes 22 à 25 :

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).

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 « [t]out [. . .] acte destiné à tuer ou

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.”

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

With specific reference to MQM-A and in setting aside a finding under subsection 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 section 83.01 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.).

[45] Justice Mosley went on to conclude that in the case before him, the officer had erred in the following respects [at paragraphs 30-32]:

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.

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 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

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 ».

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

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.

[45] Puis, le juge Mosley a conclu que, dans l’affaire dont il était saisi, l’agent s’était trompé relativement aux éléments suivants [aux paragraphes 30 à 32] :

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.

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 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

asserted that “MQM is a known organization that has participated in terrorist activities” without explaining how she understood and applied those terms.

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.

[46] In my view, the officer’s decision in the present case suffers from the same inadequacy. There is no indication as to how the officer understood and applied the definition of terrorism. The reasons do not set out the details and circumstances of the acts characterized to be terrorist acts. Acts such as kidnapping, assault and murder are undoubtedly criminal, but are not necessarily acts of terrorism. It was incumbent on the officer to explain why she viewed them to be terrorist acts. Her failure to do so leads to the conclusion that her reasons do not withstand somewhat probing scrutiny.

[47] For these reasons, the first decision was made in error and should be set aside.

5. What is the standard of review to be applied to the Minister’s decision on the application for ministerial relief?

[48] The parties agree that the Court must grant deference to the Minister’s exercise of discretion on questions of national interest. Therefore, the applicable standard of review to be applied to the Minister’s decision is patent unreasonableness. I adopt the pragmatic and functional analysis conducted by Chief Justice Lutfy in *Miller v. Canada (Solicitor General)*, [2007] 3 F.C.R. 438 (F.C.) and agree that the standard of review is patent unreasonableness.

[49] In *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, [2003] 1 S.C.R. 539, at paragraphs 164 and 165 Mr.

« 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.

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.

[46] À mon avis, la décision de l’agente souffre en l’espèce des mêmes failles. On ne sait trop comment l’agente a interprété et appliqué la définition du terme « terrorisme ». Les motifs de sa décision n’exposent pas les détails et les circonstances des actes qualifiés de terroristes. L’enlèvement, l’agression et l’assassinat sont sans aucun doute des actes criminels, mais ne sont pas nécessairement des actes terroristes. Il incombait à l’agente d’expliquer pourquoi, selon elle, il s’agissait d’actes terroristes. Elle ne l’a pas fait, et ses motifs ne résistent donc pas à un examen assez poussé.

[47] Pour ces motifs, la première décision est entachée d’une erreur et doit être annulée.

5. Quelle norme de contrôle faut-il appliquer à la décision du ministre de refuser au demandeur une dispense?

[48] Les parties conviennent que la Cour doit déférer à la manière dont le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire relativement aux questions d’intérêt national. Par conséquent, la norme de contrôle qu’il faut appliquer à la décision du ministre est celle de la décision manifestement déraisonnable. Je suis l’analyse pragmatique et fonctionnelle effectuée par le juge en chef Lutfy dans la décision *Miller c. Canada (Solliciteur général)*, [2007] 3 R.C.F. 438 (C.F.), et je conviens que la norme de contrôle est la décision manifestement déraisonnable.

[49] Dans l’arrêt *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539, aux paragraphes 164 et

Justice Binnie, for the majority of the Court, explained review on the standard of patent unreasonableness in the following terms:

However, applying the more deferential patent unreasonableness standard, a judge should intervene if persuaded that there is no room for reasonable disagreement as to the decision maker's failure to comply with the legislative intent. In a sense, like the correctness standard, the patently unreasonable standard admits only one answer. A correctness approach means that there is only one proper answer. A patently unreasonable one means that there could have been many appropriate answers, but not the one reached by the decision maker.

A patently unreasonable appointment, then, is one whose defect is "immedia[te] or obviou[s]" (*Southam, supra*, at para. 57), and so flawed in terms of implementing the legislative intent that no amount of curial deference can properly justify letting it stand (*Ryan, supra*, at para. 52).

6. What are the reasons of the Minister for his negative decision?

[50] The parties also agree that the Minister's reasons should be taken to be the memorandum of the President of the CBSA that recommended that ministerial relief not be granted to Mr. Naeem. I agree that, because the Minister adopted the negative recommendation, the memorandum should serve as his reasons. See also: *Miller*, cited above, at paragraphs 55 through 63.

[51] In oral argument counsel for the Minister agreed that the rationale for the Minister's decision is contained in that portion of the memorandum found under the heading "Recommendation." In full, that portion of the memorandum is as follows:

We do not recommend that Ministerial relief be granted to Mr. Naeem as per section 34(2) of *IRPA* to overcome his inadmissibility pursuant to section 34(1)(f) of *IRPA*. Section 34(2) states: "*The matters referred to in subsection (1) do not constitute inadmissibility in respect of a permanent resident or a foreign national who satisfies the Minister that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest.*"

165, le juge Binnie, s'exprimant au nom des juges majoritaires de la Cour suprême, expliquait ainsi la norme de la décision manifestement déraisonnable :

Cependant, lorsqu'il applique la norme du caractère manifestement déraisonnable qui commande plus de déférence, le juge doit intervenir s'il est convaincu qu'il n'y a pas de place pour un désaccord raisonnable concernant l'omission du décideur de respecter l'intention du législateur. Dans un sens, une seule réponse est possible tant selon la norme de la décision correcte que selon celle du caractère manifestement déraisonnable. La méthode de la décision correcte signifie qu'il n'y a qu'une seule réponse appropriée. La méthode du caractère manifestement déraisonnable signifie que de nombreuses réponses appropriées étaient possibles, sauf celle donnée par le décideur.

Une désignation manifestement déraisonnable est donc celle qui comporte un défaut « flagrant ou évident » (*Southam*, précité, par. 57) et qui est à ce point viciée, pour ce qui est de mettre à exécution l'intention du législateur, qu'aucun degré de déférence judiciaire ne peut justifier logiquement de la maintenir (*Ryan*, précité, par. 52).

6. Quels sont les motifs de la décision défavorable du ministre?

[50] Les parties conviennent que les motifs du ministre sont constitués par le mémoire du président de l'ASFC, qui recommandait au ministre de ne pas accorder de dispense à M. Naeem. Je conviens que, puisque le ministre a adopté la recommandation défavorable, le mémoire reflète les motifs de sa décision. Voir aussi la décision *Miller*, précitée, aux paragraphes 55 à 63.

[51] Au cours des débats, l'avocat du ministre a convenu que le fondement de la décision du ministre se trouve dans la portion du mémoire qui figure sous la rubrique « Recommandation ». Je reproduis ici intégralement cette portion du mémoire :

[TRADUCTION] Nous ne recommandons pas qu'une dispense ministérielle soit accordée à M. Naeem au titre du paragraphe 34(2) de la LIPR afin d'annuler l'interdiction de territoire prononcée contre lui au titre de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. Le paragraphe 34(2) se lit comme suit : « *Ces faits n'emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l'étranger qui convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national* ».

Mr. Naeem was a member of the MQM for eleven years. He was nominated to a leadership level in the student wing of the MQM while attending National College. He met a number of times each year with other executive leaders to plan actions that would further the cause of the Mohajir students.

It was under his leadership that a group of students clashed with police and he was arrested and beaten. He was warned to desist from further activities with the MQM. He disregarded the warning and was arrested a few months later at a MQM office. He was detained for one week and released. One month later, a more serious altercation with the police took place while travelling with party members to Hyderabad. Police opened fire and a number of party members were killed.

Mr. Naeem described himself as a prominent member of the MQM and, as such, a target for police arrest. This forced him to go into hiding for a few years. Despite the threat of arrest, Mr. Naeem remained a loyal party member and continued to attend secret meetings. This led to another arrest and a week of detention during which time he was again beaten. He moved to another city but continued to remain active in the MQM and narrowly escaped an additional arrest by police. In his submissions, Mr. Naeem claimed that he was not very actively involved in the party after 1993; however, he was active enough in 1998 to attend to *[sic]* secret party meetings in Lahore (Appendix 3).

His prominence as a party member led to a final attack on him by members of a rival faction of the MQM, as well as threats to his family. His parents persuaded him that it would be best for everyone if he left the country.

The numerous altercations with the authorities suggest that Mr. Naeem was more than just a minor member of the MQM. He was obliged to go underground for several years and to move to another city to escape being targeted by police. During the eleven years of his membership, the MQM perpetrated numerous acts of violence and human rights abuse (Appendix 2). Despite living with the continual threat of imprisonment and beatings, Mr. Naeem remained loyal to the party. As a prominent member he would have had considerable knowledge of the violence. Despite his denial that he didn't support the use of violence, his continued membership within the party strongly suggests that he did condone it.

In his descriptions of the violence that was directed towards him by police authorities, as well as a rival MQM faction, Mr.

M. Naeem a été membre du MQM durant onze ans. Il a été proposé comme candidat à un poste de commande au sein de l'aile étudiante du MQM alors qu'il fréquentait le Collège national. Lui et d'autres dirigeants se réunissaient plusieurs fois chaque année pour établir des plans d'action visant à faire progresser la cause des étudiants Mohajir.

C'est sous son commandement qu'un groupe d'étudiants avait affronté la police et c'est alors qu'il fut arrêté et battu. On l'a averti qu'il devait cesser toutes activités au sein du MQM. Il n'a pas tenu compte de l'avertissement et fut arrêté quelques mois plus tard dans des bureaux du MQM. Il a été détenu durant une semaine, puis relâché. Un mois plus tard eut lieu une altercation plus grave avec la police, alors qu'il se rendait avec d'autres membres du parti à Hyderabad. La police a ouvert le feu et plusieurs membres du parti ont été tués.

M. Naeem s'est décrit comme un membre en vue du MQM et, selon lui, il risquait pour cette raison une arrestation. Il a donc dû se cacher durant plusieurs années. Malgré la menace d'arrestation, M. Naeem est demeuré un loyal membre du parti et a continué d'assister à des réunions secrètes. Il en a résulté une autre arrestation, et une semaine de détention, au cours de laquelle il fut de nouveau battu. Il s'est installé dans une autre ville, mais il a continué de rester actif au sein du MQM et a échappé de justesse à une nouvelle arrestation policière. Dans ses observations, M. Naeem affirmait qu'il n'avait pas été très activement impliqué dans le parti après 1993; cependant, il était assez actif en 1998 pour assister à des réunions secrètes du parti à Lahore (appendice 3).

Sa position de membre influent du parti a abouti à une dernière agression commise contre lui par les membres d'une faction rivale du MQM, ainsi qu'à des menaces proférées contre sa famille. Ses parents l'ont persuadé qu'il valait mieux pour tout le monde qu'il quitte le pays.

Ses nombreuses altercations avec les autorités donnent à penser que M. Naeem était davantage qu'un simple membre ordinaire du MQM. Il a dû vivre dans la clandestinité durant plusieurs années et s'installer dans une autre ville pour éviter d'être repéré par la police. Durant les onze années de son adhésion au MQM, le MQM a commis de nombreux actes de violence et de nombreuses violations des droits de l'homme (appendice 2). Même s'il vivait sous la menace continue d'un emprisonnement et de passages à tabac, M. Naeem est resté loyal au parti. En tant que membre influent du parti, il devait avoir parfaitement connaissance des violences commises. Il affirme qu'il ne prônait pas le recours à la violence, mais il a continué d'être membre du parti, et cela donne fortement à penser qu'il fermait les yeux sur les violences commises.

Lorsqu'il a exposé les violences dont il a été la cible de la part des autorités policières, ainsi que de la part d'une faction

Naeem illustrated his continued dedication to the group and his strong belief in party policies and activities. In spite of the continual threat of arrest or physical harm he remained loyal to the MQM. Violent acts were committed between rival MQM factions, against government authorities as well as the general public. His longevity within the party ranks denotes his acceptance of violent acts to attain political goals. No mention was made by Mr. Naeem of any acts of violence perpetrated by the MQM.

The rationale for our recommendation is detailed in the considerations above.

If you agree with our recommendation, Mr. Naeem's application for permanent residence will be refused. He cannot be removed from Canada at this time pursuant to section 115 of *IRPA*, as he has been recognized as a Convention refugee and as he does not present a threat to the security of Canada.

If you do not agree and the reasons for your decision are not included in the text above, please provide the rationale for your decision.

[52] I now turn to review the Minister's decision on the standard of patent unreasonableness.

7. Did the Minister err in law by failing to consider the national interest, or by relying on patently unreasonable findings of fact, or by ignoring evidence, or by making unreasonable inferences?

[53] I begin consideration of this issue by setting out three applicable principles of law.

[54] First, the burden of proof is on the applicant to establish that his admission to Canada will not be detrimental to the national interest. See: *Miller*, at paragraph 64.

[55] Second, I accept the submission of counsel for the Minister that when the Minister considers whether to grant relief, the Minister is to consider, notwithstanding the applicant's admissibility under subsection 34(1) of the Act, the impact the continued presence of the

MQM rivale, M. Naeem a mis en lumière son dévouement constant pour le groupe et sa foi inébranlable dans les politiques et activités du parti. En dépit des menaces constantes d'arrestations ou d'agression physique, il est resté loyal au MQM. Des violences ont été commises entre factions rivales du MQM, contre les pouvoirs publics et aussi contre la population en général. Son ancienneté au sein des rangs du parti est le signe qu'il acceptait le recours à la violence pour accomplir des objectifs politiques. M. Naeem n'a pas fait mention d'actes de violence commis par le MQM.

Le fondement de notre recommandation est exposé en détail dans les observations ci-dessus.

Si vous souscrivez à notre recommandation, la demande de résidence permanente présentée par M. Naeem sera refusée. Il ne pourra pas être renvoyé du Canada pour l'instant, en vertu de l'article 115 de la LIPR, puisqu'il a été reconnu comme réfugié au sens de la Convention et qu'il ne constitue pas une menace pour la sécurité du Canada.

Si vous ne souscrivez pas à notre recommandation et que les motifs de votre décision ne sont pas ceux qui figurent dans le texte ci-dessus, prière d'indiquer le fondement de votre décision.

[52] Je vais maintenant examiner la décision du ministre, selon la norme de la décision manifestement déraisonnable.

7. Le ministre a-t-il commis une erreur de droit parce qu'il n'a pas tenu compte de l'intérêt national, ou parce qu'il s'est fondé sur des conclusions de fait manifestement déraisonnables, ou parce qu'il n'a pas tenu compte de certaines preuves, ou parce qu'il s'est fondé sur des présomptions déraisonnables?

[53] J'entame l'examen de cette question en énonçant trois principes juridiques applicables.

[54] Premièrement, c'est au demandeur qu'il incombe d'établir que son admission au Canada ne sera pas préjudiciable à l'intérêt national. Voir la décision *Miller*, au paragraphe 64.

[55] Deuxièmement, je conviens, avec l'avocat du ministre, que, lorsque le ministre doit décider s'il convient ou non d'accorder une dispense, il doit prendre en compte, malgré l'interdiction de territoire prononcée contre le demandeur en vertu du paragraphe 34(1) de la

applicant in Canada would have upon the national interest. The Minister is not to review the soundness of the determination of inadmissibility.

[56] Third, the Minister's guidelines are intended to be instructive to the official responsible for preparing the memorandum and recommendation to the Minister. As the Supreme Court explained in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, at paragraph 36, its review of the Minister's discretion in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817 was based upon the failure of the Minister's officials to comply with ministerial guidelines. In *Baker*, at paragraph 72, the Court described the ministerial guidelines as "a useful indicator of what constitutes a reasonable interpretation of the power" conferred by the applicable section of the Act. The "fact that this decision was contrary to their directives is of great help in assessing whether the decision was an unreasonable exercise" of the discretion conferred by the Act.

[57] The guidelines applicable to this exercise of discretion are found in the *Enforcement Manual (ENF)* entitled "Evaluating Inadmissibility" (Chapter ENF 2). Section 13 of ENF 2 deals with ministerial relief. In section 13.6 the concept of national interest is explained as follows:

Persons who have engaged in acts involving espionage, terrorism, human rights violations and subversion, and members of organizations engaged in such activities including organized crime, are inadmissible to Canada. The ground of inadmissibility may be overcome if the Minister of PSEP [Public Safety and Emergency Preparedness] is satisfied that their entry into Canada is not contrary to the national interest.

Whereas criminal rehabilitation is specific and results in a decision that the person is not likely to re-offend, the concept of national interest is much broader. The consideration of national interest involves the assessment and balancing of

Loi, les risques que ferait peser sur l'intérêt national la présence continue du demandeur au Canada. Le ministre ne doit pas se prononcer sur le bien-fondé de la décision d'interdiction de territoire.

[56] Troisièmement, les lignes directrices du ministre sont censées indiquer la marche à suivre au fonctionnaire chargé de rédiger le mémoire et la recommandation qu'il présentera au ministre. Comme l'expliquait la Cour suprême dans l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 36, son examen du pouvoir discrétionnaire du ministre dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, était fondé sur le fait que les fonctionnaires du ministre ne s'étaient pas conformés aux lignes directrices ministérielles. Dans l'arrêt *Baker*, au paragraphe 72, la Cour suprême qualifiait les lignes directrices ministérielles d'« indication utile de ce qui constitue une interprétation raisonnable du pouvoir » conféré par la disposition applicable de la Loi. Le « fait que cette décision était contraire aux directives est d'une grande utilité pour évaluer si la décision constituait un exercice déraisonnable » du pouvoir discrétionnaire conféré par la Loi.

[57] Les lignes directrices applicables à l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire se trouvent dans le *Guide d'exécution de la loi (ENF)* intitulé « Évaluation de l'interdiction de territoire » (chapitre ENF 2). La section 13 de ce document porte sur la dispense ministérielle. Dans la section 13.6, la notion d'intérêt national est expliquée ainsi :

Les personnes qui ont été mêlées à des actes touchant l'espionnage, le terrorisme, les violations des droits humains et la subversion et les membres d'organisations qui se livrent à ce genre d'activités, notamment le crime organisé, sont interdites de territoire au Canada. Le motif d'interdiction de territoire peut être levé si le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a la certitude que leur entrée au Canada ne va pas à l'encontre de l'intérêt national.

Tandis que la réadaptation d'un criminel est spécifique et aboutit à une décision que la personne est peu susceptible d'enfreindre à nouveau la loi, le concept de l'intérêt national est beaucoup plus large. La prise en compte de l'intérêt

all factors pertaining to the applicant's entry into Canada against the stated objectives of the *Immigration and Refugee Protection Act* as well as Canada's domestic and international interests and obligations.

[58] Section 13.7 provides guidance with respect to the preparation of a submission to the Minister in connection with a request for relief. Section 13.7 reads:

National interest considerations

A submission to the Minister of PSEP should consist of three parts:

1. The first part must address the applicant's current situation with respect to the ground of inadmissibility;
2. The second part of the submission must deal with the immigration application and humanitarian and compassionate (H&C) considerations;
3. The third part provides the recommendation.

In order to assess the current situation regarding the ground of inadmissibility, evidence must be produced to address the questions stated in the following table:

Question	Details
Will the applicant's entry into Canada be offensive to the Canadian public?	<ul style="list-style-type: none"> • Is there satisfactory evidence that the person does not represent a danger to the public? • Was the activity an isolated event? If not, over what period of time did it occur? • When did the activities occur? • Was violence involved? • Was the person personally involved or complicit in the activities of the regime/ organization? • Is the regime/ organization internationally recognized as one that uses

national suppose l'évaluation et la pesée de tous les facteurs touchant l'entrée du demandeur par rapport aux objectifs officiels de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, de même que les intérêts et obligations du Canada à l'échelon intérieur et international.

[58] La section 13.7 donne des indications sur la préparation du mémoire au ministre à l'appui de la demande de dispense. La section 13.7 se lit comme suit :

Considérations relatives à l'intérêt national

La demande au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile doit comporter trois parties :

1. La première partie doit traiter de la situation actuelle du demandeur en ce qui a trait au motif d'interdiction de territoire;
2. La seconde partie doit porter sur la demande d'immigration et sur les facteurs d'ordre humanitaire;
3. La troisième partie doit contenir la recommandation.

Afin d'évaluer la situation actuelle du demandeur en ce qui a trait au motif d'interdiction de territoire, on doit fournir des preuves à l'appui des questions énoncées dans le tableau qui suit :

Question	Détails
L'entrée du demandeur au Canada offensera-t-elle le public canadien?	<ul style="list-style-type: none"> • A-t-on des preuves satisfaisantes que la personne ne constitue pas un danger pour le public? • L'activité était-elle un événement isolé? Dans le cas contraire, sur quelle période s'est-elle déroulée? • Quand les activités se sont-elles produites? • Y a-t-il eu violence? • La personne était-elle mêlée directement aux activités du régime/de l'organisation ou en était-elle complice? • L'organisation ou le régime est-il connu internationalement comme

violence to achieve its goals? If so, what is the degree of violence shown by the organization?

- What was the length of time that the applicant was a member of the regime/organization?

- Is the organization still involved in criminal or violent activities?

- What was the role or position of the person within the regime/organization?

- Did the person benefit from their membership or from the activities of the organization?

- Is there evidence to indicate that the person was not aware of the atrocities/criminal/terrorist activities committed by the regime/organization?

Have all ties with the regime/organization been completely severed?

- Has the applicant been credible, forthright, and candid concerning the activities/membership that have barred entry into Canada or has the applicant tried to minimize his role?

- What evidence exists to demonstrate that ties have been severed?

- What are the details concerning disassociation from the regime/organization? Did the applicant disassociate from the regime/organization at the first opportunity? Why?

- Is the applicant currently associated with any individuals still involved in the regime/organization?

- Does the applicant's lifestyle demonstrate stability or a pattern of

faisant appel à la violence pour atteindre ses buts? Dans l'affirmative, quel est le niveau de violence manifesté par l'organisation?

- Combien de temps le demandeur a-t-il été membre du régime/de l'organisation?

- L'organisation est-elle encore mêlée à des activités criminelles ou violentes?

- Quel était le rôle ou le poste de la personne dans le régime/ l'organisation?

- La personne a-t-elle tiré avantage de son appartenance à l'organisation ou de ses activités?

- A-t-on la preuve que la personne ne connaissait pas les atrocités ou activités terroristes/criminelles commises par le régime/ l'organisation?

Les liens avec le régime/l'organisation ont-ils été tous rompus?

- Le demandeur était-il crédible, direct et honnête concernant les activités/ l'appartenance qui ont empêché son admission ou a-t-il essayé de réduire l'importance de son rôle?

- Quelles sont les preuves qui prouvent que les liens ont été rompus?

- Quels sont les détails concernant sa dissociation du régime/de l'organisation? Le demandeur s'est-il dissocié du régime/de l'organisation à la première occasion? Pourquoi?

- Le demandeur est-il actuellement associé avec des personnes encore impliquées dans le régime/ l'organisation?

- Est-ce que le mode de vie du demandeur démontre de la stabilité

	activity likely associated with a criminal lifestyle?		ou plutôt un profil d'activités vraisemblablement associées à un style de vie criminel?
Is there any indication that the applicant might be benefiting from assets obtained while a member of the organization?	<ul style="list-style-type: none"> • Is the applicant's lifestyle consistent with Personal Net Worth (PNW) and current employment? • If not, provide evidence to establish that the applicant's PNW did not come from criminal activities. 	A-t-on des indices que le demandeur pourrait tirer avantage des éléments d'actif obtenus lorsqu'il était membre de l'organisation?	<ul style="list-style-type: none"> • Le mode de vie du demandeur est-il conforme à son avoir net personnel (ANP) et à son emploi actuel? • Dans la négative, fournir des preuves établissant que l'avoir personnel du demandeur ne provenait pas d'activités criminelles.
Is there any indication that the applicant may be benefiting from previous membership in the regime/ organization?	<ul style="list-style-type: none"> • Does the applicant's lifestyle demonstrate any possible benefits from former membership in the regime/organization? • Does the applicant's status in the community demonstrate any special treatment due to former membership in the regime/organization? 	A-t-on des indices que le demandeur peut tirer avantage de son appartenance antérieure au régime/à l'organisation?	<ul style="list-style-type: none"> • Le mode de vie du demandeur révèle-t-il que le demandeur bénéficie d'avantages qui résultent de son ancienne appartenance au régime/à l'organisation? • La situation du demandeur dans la collectivité se trouve-t-elle avantagée par quelque traitement spécial dû à son ancienne appartenance au régime/à l'organisation?
Has the person adopted the democratic values of Canadian society?	<ul style="list-style-type: none"> • What is the applicant's current attitude towards the regime/ organization, his membership, and his activities on behalf of the regime/organization? • Does the applicant still share the values and lifestyle known to be associated with the organization? • Does the applicant show any remorse for their membership or activities? • What is the applicant's current attitude towards violence to achieve political change? 	La personne a-t-elle adopté des valeurs démocratiques de la société canadienne?	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle est l'attitude actuelle du demandeur à l'égard du régime/de l'organisation, de son appartenance et de ses activités au nom du régime/de l'organisation? • Le demandeur partage-t-il encore les valeurs et le mode de vie reconnus pour être associés à l'organisation? • Le demandeur manifeste-t-il du remords pour son appartenance ou ses activités? • Quelle est l'attitude actuelle du demandeur à l'égard de la violence utilisée à des fins de changement politique?

- What is the applicant's attitude towards the rule of law and democratic institutions, as they are understood in Canada?

- Quelle est l'attitude du demandeur à l'égard de la primauté du droit et des institutions démocratiques telles qu'elles sont comprises au Canada?

The second part of the submission should deal with the immigration application and any humanitarian and compassionate considerations. This includes:

- details of immigration application/status;
- Canadian interest including family in Canada and abroad;
- is the applicant a Convention refugee;
- does the applicant meet all other statutory requirements.

La deuxième partie de la demande doit porter sur la demande d'immigration et tout motif d'ordre humanitaire, ce qui comprend :

- détails relatif au statut /à la demande d'immigration;
- intérêt au Canada, y compris la famille au Canada et à l'étranger;
- le demandeur est-il un réfugié;
- le demandeur rencontre-t-il toutes les autres exigences de la Loi.

The recommendation should include a supporting rationale.

La recommandation doit être justifiée.

The rationale should demonstrate a thorough assessment and balancing of all factors relating to the entry into Canada of the person in accordance with the explanation of national interest as noted in Section 13.6 of this chapter. [Underlining added.]

La justification doit démontrer qu'une évaluation approfondie a été faite et que tous les facteurs touchant l'entrée de la personne ont été considérés, le tout conformément à ce qui a été exposé concernant l'intérêt national à la section 13.6 du présent chapitre, portant sur l'intérêt national. [Non souligné dans l'original.]

[59] In the present case, the submission to the Minister consisted of a four-page memorandum prepared by the President of the CBSA and 109 attached pages, comprised of:

[59] En l'espèce, le mémoire adressé au ministre comportait un document de quatre pages préparé par le président de l'ASFC, et 109 pages y annexées, composées de ce qui suit :

- (i) paragraph 34(1)(f) of the Act;
- (ii) a backgrounder on the MQM;
- (iii) Mr. Naeem's personal information form;
- (iv) the officer's memorandum of March 7, 2005; and
- (v) Mr. Naeem's submissions, including those of his counsel.

- i) l'alinéa 34(1)f) de la Loi;
- ii) une fiche documentaire sur le MQM;
- iii) le formulaire de renseignements personnels de M. Naeem;
- iv) le mémoire de l'agente daté du 7 mars 2005;
- v) les observations de M. Naeem, y compris celles de son avocat.

[60] The submissions on Mr. Naeem's behalf dealt with, among other things, the present status of the MQM Party (a recognized political party that as a result of the most recent election forms part of the government of Pakistan. A list was attached showing the members of

[60] Les observations de M. Naeem portaient notamment sur le statut actuel du Parti MQM (un parti politique reconnu qui, à la suite des élections qui ont eu lieu très récemment, fait partie du gouvernement du Pakistan. Était annexée la liste des membres des

the national and provincial assemblies, the senators and the national and provincial ministers who are members of the MQM). Additionally, photographs were enclosed of members of the MQM meeting with Canadian members of Parliament, including Prime Minister Harper, then leader of the opposition); Mr. Naeem's significant financial success as a real estate agent in Canada; Mr. Naeem's current lack of affiliation with the MQM and, historically, his personal lack of involvement in violence; Mr. Naeem's lack of knowledge of the commission of any terrorist acts; the officer's conclusion that Mr. Naeem posed no threat to Canada; the officer's finding that Mr. Naeem was cooperative, credible and sincere; and a discussion of the factors relevant to consideration of the national interest.

[61] With this background, I turn to consider the memorandum prepared and placed before the Minister.

[62] It is apparent from the face of the memorandum that it fails to address a number of questions that section 13.7 of ENF 2 instructs should be addressed. Most significantly, it fails to address the questions:

- Will the applicant's entry into Canada be offensive to the Canadian public?
- Have all ties with the organization been completely severed?
- Has the person adopted the democratic values of Canadian society?

[63] Also missing was consideration of the concept of national interest and the "thorough assessment and balancing of all factors relating to the entry into Canada of the person in accordance with the explanation of national interest" as required by section 13.7 of ENF 2.

[64] Instead, notwithstanding the officer's conclusions as to credibility, sincerity and the lack of threat posed by

assemblées nationale et provinciales, des sénateurs et des ministres nationaux et provinciaux qui sont membres du MQM). En outre, étaient jointes des photographies de membres du MQM rencontrant des députés fédéraux canadiens, notamment le premier ministre Harper, alors chef de l'opposition; il était fait état aussi des éléments suivants : la réussite financière de M. Naeem comme agent immobilier au Canada, l'absence actuelle d'affiliation de M. Naeem au MQM et, l'absence de tout rôle de sa part dans des violences par le passé, le fait qu'il n'avait pas connaissance de la perpétration d'actes terroristes, la conclusion de l'agente selon laquelle M. Naeem ne constituait aucune menace pour le Canada, la conclusion de l'agente selon laquelle M. Naeem avait été coopératif, crédible et sincère, enfin l'examen des facteurs intéressant l'intérêt national.

[61] Gardant tout cela à l'esprit, je vais maintenant me pencher sur le mémoire qui a été présenté au ministre.

[62] À première vue, il est évident que le mémoire laisse de côté plusieurs des éléments qui, aux termes de la section 13.7 du document ENF 2, devraient être étudiés. Qui plus est, il ne répond pas aux questions suivantes :

- L'entrée du demandeur au Canada offensera-t-elle le public canadien?
- Les liens de l'intéressé avec l'organisation ont-ils été tous rompus?
- La personne a-t-elle adopté les valeurs démocratiques de la société canadienne?

[63] Manquait également la prise en compte de la notion d'intérêt national et la démonstration « qu'une évaluation approfondie a été faite et que tous les facteurs touchant l'entrée de la personne ont été considérés, le tout conformément à ce qui a été exposé concernant l'intérêt national », comme l'exige la section 13.7 du chapitre ENF 2.

[64] Au lieu de cela, et en dépit des conclusions de l'agente sur le fait que M. Naeem était crédible et

Mr. Naeem, the full extent of the discussion of factors favoring Mr. Naeem's admission is found in the following paragraph, which was contained in the portion of the President's memorandum providing the context of the application:

Mr. Naeem claims to have broken off any ties with the MQM since his arrival in Canada. He does acknowledge the existence of offices in Canada. He has successfully completed the Toronto Real Estate Board examinations and currently works as a real estate agent. He appears to be well established in his career. He lives alone and has no other family members in Canada.

[65] Given the presence in this case of a number of relevant factors that were favourable to Mr. Naeem I find that the failure of the memorandum (and consequently the resulting reasons) to assess and balance all of the relevant factors pertaining to the national interest as described in that portion of ENF 2, set out above, to be a reviewable error. The decision in that regard is patently unreasonable and should be set aside.

8. Is this an appropriate case for an award of costs?

[66] Mr. Naeem seeks costs on two grounds. First, he notes that the Minister of Citizenship and Immigration did not oppose the granting of leave in the first application, but then took the position when filing his further memorandum of argument that the decision was not reviewable. Second, Mr. Naeem says that the conduct of the officer in attempting to correct the deficiencies in the first decision by making further observations in the second decision, without providing him an opportunity to respond, breaches the principles of fairness.

[67] Rule 22 [as am. by SOR/2002-232, s. 11] of the *Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules* stipulates that no costs are payable unless the Court, for special reasons, so orders.

[68] I am not prepared to infer on the record before me bad faith or highhandedness on the part of either

sincère et ne constituait aucune menace, l'analyse complète des facteurs militant en faveur de l'admission de M. Naeem apparaît dans le paragraphe suivant, lequel faisait partie de la portion du mémoire du président de l'ASFC exposant le contexte de la demande :

[TRADUCTION] M. Naeem prétend avoir rompu tous ses liens avec le MQM depuis son arrivée au Canada. Il reconnaît l'existence de bureaux de celui-ci au Canada. Il a réussi les examens de l'Association immobilière de Toronto, et il travaille maintenant comme agent immobilier. Il semble bien établi dans sa profession. Il vit seul et n'a aucun proche parent au Canada.

[65] Vu la présence en l'espèce de plusieurs facteurs pertinents qui militaient en faveur de M. Naeem, je suis d'avis que l'absence, dans le mémoire (et donc dans les motifs correspondants), d'une évaluation et d'une appréciation de tous les facteurs pertinents se rapportant à l'intérêt national, facteurs exposés dans ladite portion du chapitre ENF 2, reproduite ci-dessus, constitue une erreur susceptible de contrôle. La décision est donc manifestement déraisonnable et doit être annulée.

8. Dans la présente cause, convient-il d'accorder les dépens?

[66] M. Naeem sollicite les dépens, et invoque deux motifs. D'abord, il relève que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ne s'est pas opposé à ce que l'autorisation soit accordée dans la première demande, pour ensuite, au moment de produire son mémoire d'observations supplémentaires, adopter la position selon laquelle la décision n'était pas susceptible de contrôle. Deuxièmement, M. Naeem soutient que la manière d'agir de l'agente, lorsque celle-ci a voulu corriger les lacunes de sa première décision en faisant de nouvelles observations dans la deuxième décision, sans lui donner la possibilité d'y répondre, contrevient aux principes de l'équité.

[67] La règle 22 [mod. par DORS/2002-232, art. 11] des *Règles des Cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés* dispose que, sauf ordonnance contraire rendue par la Cour pour des raisons spéciales, il n'est pas adjugé de dépens.

[68] Je ne suis pas disposée à conclure, à partir du dossier dont je dispose, qu'il y a eu mauvaise foi ou

responsible Minister. As the officer noted in her March 7, 2005 memorandum, the guidelines in IP 10 were, at the time, new. Therefore, no costs are ordered.

9. Conclusion and certification

[69] For the above reasons, the applications for judicial review in the first and second applications are allowed and the decisions shall be set aside.

[70] In view of my conclusion that the first decision was justiciable, some question may arise as to whether or not the second decision was in fact a decision. I do not believe it is necessary for me to decide the point because I am satisfied that any such decision cannot stand in view of its interrelationship with the two decisions that have been set aside. To the extent new matters were added by the officer, it would not be appropriate to sustain the decision on that basis when the new matters were added after Mr. Naeem had filed his submissions as to why the initial decision was inadequate and he was given no chance to respond. For clarity, an order will issue allowing the application for judicial review in the third application. Parenthetically, I note that it was at least implicit in the submissions of counsel that this would be the result if the decisions at issue in the first and second applications were set aside.

[71] Counsel for each Minister shall have seven days to serve and file submissions with respect to certification of any question. Thereafter, counsel for Mr. Naeem will have seven days to file and serve responding submissions. Any reply to those submissions shall be served and filed within three days of receipt of Mr. Naeem's submissions.

Schedule A

Section 87 of the Act [*Immigration and Refugee Protection Act*]:

87. (1) The Minister may, in the course of a judicial review, make an application to the judge for the

attitude arbitraire de la part de l'un ou l'autre des ministres concernés. Comme le signalait l'agente dans son mémoire du 7 mars 2005, les lignes directrices du chapitre IP-10 étaient nouvelles à l'époque. Il n'est donc pas adjué de dépens.

9. Dispositif et question à certifier

[69] Pour les motifs susmentionnés, les première et deuxième demandes de contrôle judiciaire sont accueillies, et les décisions seront annulées.

[70] Vu que j'ai conclu que c'est la première décision qui pouvait faire l'objet du recours en contrôle judiciaire, on peut se demander si la deuxième décision était, ou non, véritablement une décision. Je ne crois pas qu'il me soit nécessaire de statuer sur ce point parce que je suis d'avis qu'une telle décision ne saurait être maintenue vu l'inextricabilité de cette décision et des deux décisions qui ont été annulées. Dans la mesure où de nouveaux éléments ont été ajoutés par l'agente, il ne serait pas opportun de confirmer la décision sur ce fondement, les nouveaux éléments en question ayant été ajoutés après que M. Naeem eut déposé ses arguments sur les lacunes de la décision initiale. Il n'a donc pas eu la possibilité de faire valoir ses arguments quant à ces nouveaux éléments. Pour éviter toute ambiguïté, une ordonnance sera rendue, qui fera droit à la troisième demande de contrôle judiciaire. Soit dit en passant, je relève qu'il était à tout le moins implicite dans les observations présentées que tel serait le résultat si les décisions en cause dans les première et deuxième demandes de contrôle judiciaire devaient être annulées.

[71] Les avocats de chacun des ministres auront sept jours pour signifier et déposer leurs observations sur une éventuelle question à certifier. Par la suite, l'avocat de M. Naeem aura sept jours pour déposer et signifier sa réponse. Toute réplique devra être signifiée et déposée dans les trois jours de la réponse de M. Naeem.

Annexe A

Article 87 de la Loi [*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*]:

87. (1) Le ministre peut, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, demander au juge d'interdire la divulgation de tout

non-disclosure of any information with respect to information protected under subsection 86(1) or information considered under section 11, 112 or 115.

(2) Section 78, except for the provisions relating to the obligation to provide a summary and the time limit referred to in paragraph 78(d), applies to the determination of the application, with any modifications that the circumstances require.

Schedule B

Rule 4 [*Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules*]:

4. (1) Subject to subrule (2), except to the extent that they are inconsistent with the Act or these Rules, Parts 1 to 3, 6, 7, 10 and 11 and rules 383 to 385 of the *Federal Courts Rules* apply to applications for leave, applications for judicial review and appeals.

(2) Rule 133 of the *Federal Courts Rules* does not apply to the service of an application for leave or an application for judicial review.

[. . .]

Rules 317 and 318 [*Federal Courts Rules*]:

317. (1) A party may request material relevant to an application that is in the possession of a tribunal whose order is the subject of the application and not in the possession of the party by serving on the tribunal and filing a written request, identifying the material requested.

(2) An applicant may include a request under subsection (1) in its notice of application.

(3) If an applicant does not include a request under subsection (1) in its notice of application, the applicant shall serve the request on the other parties.

318. (1) Within 20 days after service of a request under rule 317, the tribunal shall transmit

(a) a certified copy of the requested material to the Registry and to the party making the request; or

(b) where the material cannot be reproduced, the original material to the Registry.

(2) Where a tribunal or party objects to a request under rule 317, the tribunal or the party shall inform all parties and the Administrator, in writing, of the reasons for the objection.

renseignement protégé au titre du paragraphe 86(1) ou pris en compte dans le cadre des articles 11, 112 ou 115.

(2) L'article 78 s'applique à l'examen de la demande, avec les adaptations nécessaires, sauf quant à l'obligation de fournir un résumé et au délai. 87.

Annexe B

Règle 4 [*Règles des Cours fédérales en matière d'immigration et de Protection des réfugiés*] :

4. En cas de silence des présentes règles ou des lois fédérales, la cour peut, sur requête, déterminer la procédure applicable par analogie avec les présentes règles ou par renvoi à la pratique de la cour supérieure de la province qui est la plus pertinente en l'espèce.

[. . .]

Règles 317 et 318 [*Règles des Cours fédérales*] :

317. (1) Une partie peut demander que des documents ou éléments matériels pertinents à la demande qui sont en la possession de l'office fédéral dont l'ordonnance fait l'objet de la demande lui soient transmis en signifiant à l'office fédéral et en déposant une demande de transmission de documents qui indique de façon précise les documents ou éléments matériels demandés.

(2) Un demandeur peut inclure sa demande de transmission de documents dans son avis de demande.

(3) Si le demandeur n'inclut pas sa demande de transmission de documents dans son avis de demande, il est tenu de signifier cette demande aux autres parties.

318. (1) Dans les 20 jours suivant la signification de la demande de transmission visée à la règle 317, l'office fédéral transmet :

a) au greffe et à la partie qui en a fait la demande une copie certifiée conforme des documents en cause;

b) au greffe les documents qui ne se prêtent pas à la reproduction et les éléments matériels en cause.

(2) Si l'office fédéral ou une partie s'opposent à la demande de transmission, ils informent par écrit toutes les parties et l'administrateur des motifs de leur opposition.

(3) The Court may give directions to the parties and to a tribunal as to the procedure for making submissions with respect to an objection under subsection (2).

(4) The Court may, after hearing submissions with respect to an objection under subsection (2), order that a certified copy, or the original, of all or part of the material requested be forwarded to the Registry.

(3) La Cour peut donner aux parties et à l'office fédéral des directives sur la façon de procéder pour présenter des observations au sujet d'une opposition à la demande de transmission.

(4) La Cour peut, après avoir entendu les observations sur l'opposition, ordonner qu'une copie certifiée conforme ou l'original des documents ou que les éléments matériels soient transmis, en totalité ou en partie, au greffe.