

A-281-13  
2014 FCA 262

A-281-13  
2014 CAF 262

**Behzad Najafi** (*Appellant*)

**Behzad Najafi** (*appelant*)

v.

c.

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

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

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

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

Federal Court of Appeal, Pelletier, Gauthier and Near J.J.A.—Toronto, April 1; Ottawa, November 7, 2014.

Cour d'appel fédérale, juges Pelletier, Gauthier et Trudel, J.C.A.—Toronto, 1<sup>er</sup> avril; Ottawa, 7 novembre 2014.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Division decision finding appellant inadmissible pursuant to Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(b),(f) — Division finding reasonable grounds to believe that appellant was or had been member of Kurdish Democratic Party of Iran (KDPI); that KDPI having engaged in or instigated subversion by force of Iranian government — Question as to whether Canada's international law obligations requiring Division, in interpreting Act, s. 34(1)(b), to exclude from inadmissibility those who participate in organization that uses force in attempt to subvert government in furtherance of oppressed people's claimed right to self-determination certified — Division concluding reasonable grounds to believe that appellant, Kurdish Iranian, de facto member of KDPI within broad meaning of term "member" in Act, s. 34(1)(f) — Federal Court upholding that decision — Issues: how to answer certified question; how to interpret Act, s. 34(1)(b) — Only international human rights instrument to which Canada signatory within meaning of Act, s. 3(3)(f) relevant in present case was Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) — Neither Protocol I nor Geneva Conventions requiring signatories to grant any type of immigration status to oppressed people fighting for self-determination in particular; no such provision existing — Hence, by setting out inadmissibility provision such as Act, s. 34(1)(b), Canada not violating Protocol I or Geneva Conventions — Regarding interpretation of Act, s. 34(1)(b), word "subversion" not defined therein; no universally adopted definition of term — In provision at issue, word "subversion" must be read in context of expression "subversion by force of any government" (in French: "actes visant au renversement d'un gouvernement par la force")*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié selon laquelle l'appellant était interdit de territoire conformément aux art. 34(1)(b) et f) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — La SI a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que l'appellant est ou avait été membre du Parti démocratique kurde d'Iran (PDKI) et que le PDKI avait été l'auteur d'actes visant au renversement du gouvernement iranien par la force ou y avait participé — La question de savoir si les obligations du Canada, en matière de droit international, obligent la Section de l'immigration, lors de son interprétation de l'art. 34(1)(b) de la Loi d'exclusion de l'interdiction de territoire ceux qui participent aux activités d'une organisation qui utilise la force dans une tentative de renverser un gouvernement en vue de faire avancer le droit revendiqué par un peuple opprimé à l'autodétermination a été certifiée — La SI a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que l'appellant, un citoyen iranien d'origine kurde, était un membre de fait du PDKI au sens large du terme « membre » à l'art. 34(1)(f) de la Loi — La Cour fédérale a confirmé cette décision — Il s'agissait de déterminer de quelle façon répondre à la question certifiée et interpréter l'art. 34(1)(b) de la Loi — Le seul instrument international portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire au sens de l'art. 3(3)(f) de la Loi qui était pertinent en l'espèce est le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) — Ni le Protocole I ni les Conventions de Genève n'obligent les signataires à accorder quelque type de statut d'immigrant que ce soit aux personnes opprimées qui revendiquent le droit à l'autodétermination, et il n'existe aucune disposition de ce genre — Par conséquent, en adoptant une*

— Words “subversion by force of any government” (emphasis added) not on face implying qualification of any kind with respect to government in question — Parliament intending expression “subversion by force of any government” in s. 34(1)(b) to have broad application with respect to inadmissibility stage — Language of Act, s. 34(1)(b) clear — Given overall legal context examined, s. 34(1)(b) should not be construed as encompassing only use of force not legitimate or lawful pursuant to international law — Division’s interpretation clearly reasonable; certified question answered negatively — Appeal dismissed.

*Constitutional Law — Charter of Rights — Fundamental Freedoms — Federal Court dismissing judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Division decision regarding appellant’s inadmissibility — Division not accepting appellant’s argument that Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(f) having to be construed, read down to avoid violation of appellant’s freedom of association under Charter, s. 2(d) — Whether Division could reasonably construe word “organization” used in Act, s. 34(1)(f) as excluding Kurdish Democratic Party of Iran which appellant member thereof in absence of constitutional challenge to validity of provision — Having considered words of Act, s. 34(1)(f) read in entire context in particular, considering Parliament’s intention to comply with Charter, Division could not reasonably construe word “organization” as excluding organization operating in Canada whose activities lawful in Canada, which organization not engaging abroad in any illicit activities of kind set out in Act, s. 34(1)(b) while person member thereof.*

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing the appellant’s application for judicial review of the decision of the Immigration Division (Division) of the Immigration and Refugee Board finding him inadmissible pursuant to paragraphs 34(1)(b) and (f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The Division found that there were reasonable grounds to believe that the appellant was or had been a member of the Kurdish Democratic Party of Iran (KDPI) and that the KDPI had engaged in or instigated the

*disposition sur l’interdiction de territoire comme l’art. 34(1)b) de la Loi, le Canada ne viole pas le Protocole I ni les Conventions de Genève — En ce qui concerne l’interprétation de l’art. 34(1)b), l’expression « renversement par la force » n’est pas définie dans la Loi et il n’existe aucune définition universelle — Dans la disposition en cause, l’expression « renversement par la force » doit être interprétée dans le contexte « d’actes visant au renversement d’un gouvernement par la force » — L’expression « actes visant au renversement d’un gouvernement par la force » (non souligné dans l’original) ne laisse pas entendre à première vue une qualification de quelque sorte que ce soit du gouvernement en question — Le législateur entendait que l’expression « actes visant au renversement d’un gouvernement par la force » à l’art. 34(1)b) soit appliquée largement à l’étape de la détermination de l’interdiction de territoire — Le libellé de l’art. 34(1)b) est clair — Compte tenu du contexte juridique général examiné, l’art. 34(1)b) ne devrait pas être interprété comme englobant seulement l’utilisation d’une force illégitime ou illégale en vertu du droit international — L’interprétation de la SI était clairement raisonnable et la réponse à la question certifiée était négative — Appel rejeté.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — La Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire d’une décision de la Section de l’immigration (SI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié selon laquelle l’appellant était interdit de territoire — La SI a rejeté l’argument de l’appellant selon lequel l’art. 34(1)f) de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés devrait être interprété de manière à éviter une violation de son droit à la liberté d’association garanti par l’art. 2d) de la Charte — Il s’agissait de déterminer si la SI pouvait raisonnablement interpréter le mot « organisation » à l’art. 34(1)f) comme excluant le Parti démocratique kurde d’Iran dont l’appellant était membre en l’absence d’une contestation constitutionnelle de la validité de cette disposition — Ayant examiné les termes à l’art. 34(1)f) dans l’ensemble de leur contexte et ayant pris en compte l’intention du législateur de se conformer à la Charte, la SI ne pouvait pas raisonnablement interpréter le mot « organisation » comme excluant une organisation au Canada dont les activités sont légales au Canada et qui n’a pas participé à l’étranger à des activités illicites du genre de celles énoncées à l’art. 34(1)b) alors que la personne visée en était membre.*

Il s’agissait d’un appel d’une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire de l’appellant visant la décision de la Section de l’immigration (SI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié de le juger interdit de territoire en vertu des alinéas 34(1)b) et f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*. La SI a conclu qu’il y avait des motifs raisonnables de croire que l’appellant était ou avait été membre du Parti démocratique kurde d’Iran (PDKI) et que le PDKI avait été l’auteur d’actes

subversion by force of the Iranian government. The question as to whether Canada's international law obligations require the Immigration Division in interpreting paragraph 34(1)(b) of the Act to exclude from inadmissibility those who participate in an organization that uses force in an attempt to subvert a government in furtherance of an oppressed people's claimed right to self-determination was certified. The appellant argued that paragraph 34(1)(f) of the Act has to be construed and read down to avoid a violation of his freedom of association (paragraph 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*).

The appellant, Iranian of Kurdish ethnicity, made a refugee claim when he arrived in Canada. It was accepted but he does not have his permanent resident status since a report was made to have him declared inadmissible due to his involvement with the KDPI. After the inadmissibility proceedings, the Division concluded that there were reasonable grounds to believe that the appellant was a *de facto* member of the KDPI within the broad meaning of the term "member" in paragraph 34(1)(f) of the Act. The Division did not accept the argument submitted that paragraph 34(1)(f) should not be read to include a lawful organization in Canada that has not engaged in unlawful activities outside of Canada because this would constitute a violation of the appellant's constitutional right to freedom of association (paragraph 2(d) of the Charter).

As for the Federal Court, it determined that the Division correctly determined that the appellant's Charter rights were not infringed, reasonably determined that he was or had been a member of the KDPI and reasonably held that the KDPI had engaged in "subversion by force" of the Iranian governments. It did not believe that the Division had erred in finding there was no need to resort to international law or to depart from the settled interpretation of section 34 of the Act. The Federal Court thus determined that the Division's decision should be upheld. Both the Division and the Federal Court concluded that the presumption that Parliament intended to comply with Canada's international law obligations was rebutted without the need to consider and assess the content of international law because of the clear and unambiguous wording of paragraph 34(1)(b).

The issues were how to answer the certified question and how to interpret paragraph 34(1)(b) of the Act.

*Held*, the appeal should be dismissed.

visant au renversement du gouvernement iranien par la force ou y avait participé. La question de savoir si les obligations du Canada, en matière de droit international, obligent la Section de l'immigration, lors de son interprétation de l'alinéa 34(1)(b) de la Loi, d'exclure de l'interdiction de territoire ceux qui participent aux activités d'une organisation qui utilise la force dans une tentative de renverser un gouvernement en vue de faire avancer le droit revendiqué par un peuple opprimé à l'autodétermination a été certifiée. L'appellant a fait valoir que l'alinéa 34(1)(f) de la Loi devait être interprété de manière à éviter une violation de son droit à la liberté d'association (alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*).

L'appellant, un citoyen iranien d'origine kurde, a présenté une demande d'asile lorsqu'il est arrivé au Canada. Sa demande a été acceptée, mais il n'a pas obtenu le statut de résident permanent parce qu'un rapport a été produit en vue de le déclarer interdit de territoire du fait de sa participation aux activités du PDKI. Par suite de la procédure d'interdiction de territoire, la SI a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que l'appellant était un membre de fait du PDKI au sens large du terme « membre » à l'alinéa 34(1)(f) de la Loi. La SI a rejeté l'argument selon lequel l'alinéa 34(1)(f) ne devrait pas être interprété de manière à inclure une organisation légale au Canada qui n'a pas pris part à des activités illégales à l'extérieur du Canada, car cela constituerait une violation du droit constitutionnel de l'appellant à la liberté d'association (alinéa 2d) de la Charte).

Quant à la Cour fédérale, elle est arrivée à la conclusion que la SI avait déterminé, à juste titre, que les droits que l'appellant tire de la Charte n'avaient pas été violés, qu'elle avait estimé de façon raisonnable que l'appellant était ou avait été membre du PDKI, et qu'elle avait jugé de façon raisonnable que le PDKI était l'instigateur d'actes visant au « renversement [...] par la force » de gouvernements iraniens. La Cour ne croyait pas que la SI avait commis une erreur en concluant qu'il n'était pas nécessaire de recourir au droit international ou de s'écarter de l'interprétation de l'article 34 de la Loi établie par la jurisprudence. La Cour fédérale a donc jugé que la décision de la SI devait être confirmée. La SI et la Cour fédérale ont toutes deux conclu que la présomption selon laquelle le législateur entendait que les lois soient conformes aux obligations de droit international était réfutable et qu'il n'était pas nécessaire de prendre en considération et d'évaluer le contenu du droit international étant donné le libellé clair et non ambigu de l'alinéa 34(1)(b).

Il s'agissait de déterminer de quelle façon répondre à la question certifiée et interpréter l'alinéa 34(1)(b) de la Loi.

*Arrêt* : l'appel doit être rejeté.

The only international human rights instrument to which Canada is a signatory within the meaning of paragraph 3(3)(f) of the Act that was relevant in this case was the *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts* (Protocol I). It had to be determined whether force can be used to achieve external self-determination against colonial domination or alien occupation and racist regimes. The appellant argued that the use of force by the KDPI in these particular circumstances was positively affirmed in binding treaties, was legitimate since oppressed people were exercising their right to self-determination and as such did not fall within the ambit of “subversion by force of any government” within the meaning of paragraph 34(1)(b) of the Act. However, neither Protocol I nor the Geneva conventions requires the signatories to grant any type of immigration status to these combatants in particular and no such provision exists. Hence, by setting out an inadmissibility provision such as paragraph 34(1)(b) in the Act, Canada would not be in violation of Protocol I or the Geneva Conventions.

Regarding the interpretation of paragraph 34(1)(b) of the Act, the word “subversion” is not defined therein and there is no universally adopted definition of the term. In the provision at issue, the word “subversion” must be read in the context of the expression “subversion by force of any government” (in French: “*actes visant au renversement d’un gouvernement par la force*”) whereas in paragraph 34(1)(a), it is used in reference to “an act of subversion against a democratic government.” The interpretive question raised by these facts was whether the word “government” in paragraph 34(1)(b) is limited to “democratically elected government” or some other formula designating a government whose legitimacy is not in issue or whether it applies to any government even if it is oppressive and racist. When one considers the words of paragraph 34(1)(b), “any government” they are clear and unambiguous. The words “subversion by force of any government” (emphasis added) do not on their face imply a qualification of any kind with respect to the government in question. Parliament indicated an intent to prioritize security (paragraph 3(1)(h) of the Act) when it enacted paragraph 34(1)(b), which provides specifically that a person is inadmissible on security grounds. Also, Parliament intended the expression “subversion by force of any government” in paragraph 34(1)(b) to have a broad application with respect to the inadmissibility stage. Given the overall legal context examined, paragraph 34(1)(b) should not be construed as encompassing only the use of force that is not legitimate or lawful pursuant to international law. While legality or legitimacy may well be an issue that the respondent can consider under subsection 34(2) of the Act, it is not one that is relevant to the application of paragraph 34(1)(b). Thus, the Division’s

Le seul instrument international portant sur les droits de l’homme dont le Canada est signataire au sens de l’alinéa 3(3)(f) de la Loi qui était pertinent en l’espèce est le *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux* (Protocole I). Il s’agissait de déterminer si la force peut être utilisée pour lutter contre la domination coloniale et l’occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l’exercice du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes. L’appelant a soutenu que l’utilisation de la force par le PDKI dans ces circonstances particulières était consacrée dans des traités contraignants sur le plan juridique, était légitime étant donné le droit à l’autodétermination d’un peuple opprimé et que par conséquent, elle n’était manifestement pas visée par l’expression « actes visant au renversement d’un gouvernement par la force » au sens de l’alinéa 34(1)(b) de la Loi. Cependant, ni le Protocole I ni les Conventions de Genève n’obligent les signataires à accorder quelque type de statut d’immigrant que ce soit à ces combattants en particulier, et il n’existe aucune disposition de ce genre. Par conséquent, en adoptant une disposition sur l’interdiction de territoire comme l’alinéa 34(1)(b) de la Loi, le Canada ne viole pas le Protocole I ni les Conventions de Genève.

En ce qui concerne l’interprétation de l’alinéa 34(1)(b), l’expression « renversement par la force » n’est pas définie dans la Loi et il n’existe aucune définition universelle. Dans la disposition en cause, l’expression « renversement par la force » doit être interprétée dans le contexte « d’actes visant au renversement d’un gouvernement par la force », tandis qu’à l’alinéa 34(1)(a), elle fait référence à une « subversion contre toute institution démocratique ». La question d’interprétation soulevée par ces faits était celle de savoir si le terme « gouvernement » à l’alinéa 34(1)(b) se limite à un « gouvernement démocratiquement élu » ou une autre formule désignant un gouvernement dont la légitimité n’est pas remise en question, ou s’il s’applique à tout gouvernement, même s’il est oppressif et raciste. Lorsque l’on examine l’expression « d’un gouvernement » à l’alinéa 34(1)(b), celle-ci est claire et non ambiguë. L’expression « actes visant au renversement d’un gouvernement par la force » (non souligné dans l’original) ne laisse pas entendre à première vue une qualification de quelque sorte que ce soit du gouvernement en question. Le législateur a indiqué une intention de prioriser la sécurité (alinéa 3(1)(h) de la Loi) lorsqu’il a adopté l’alinéa 34(1)(b), qui prévoit précisément les faits emportant une interdiction de territoire pour des raisons de sécurité. De plus, le législateur entendait que l’expression « actes visant au renversement d’un gouvernement par la force » à l’alinéa 34(1)(b) soit appliquée largement à l’étape de la détermination de l’interdiction de territoire. Compte tenu du contexte juridique général examiné, l’alinéa 34(1)(b) ne devrait pas être interprété comme englobant seulement l’utilisation d’une force illégitime ou illégale en vertu du droit international. Bien que l’intimé puisse examiner la question de la légalité ou de la légitimité dans le

interpretation was clearly reasonable and the certified question was answered in the negative.

As to paragraph 34(1)(b) of the Act and paragraph 2(d) of the Charter, it first had to be determined whether the Division could reasonably construe the word “organization” used in paragraph 34(1)(f) as excluding the KDPI in the absence of a constitutional challenge to the validity of this provision. Having considered the words of paragraph 34(1)(f) read in their entire context, which includes subsection 34(2), in their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme of the Act, the object of the provision, and the Act as well as considering the intention of Parliament to comply with the Charter, the Division could not reasonably construe the word “organization” as excluding an organization operating in Canada whose activities are lawful in Canada and which did not engage abroad in any illicit activities of the kind set out in paragraphs 34(1)(b) while the person was a member. To do so would involve rewriting the provision to such an extent that it cannot be done in the absence of a constitutional challenge.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

- An Act to amend The Immigration Act*, S.C. 1919, c. 25, s. 3(6)(n).  
*An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof*, S.C. 1992, c. 49.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 2(d).  
*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 57.  
*Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3, s. 9.  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 19.  
*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, s. 19.  
*Immigration Act (The)*, S.C. 1952, c. 42, ss. 5(m), (n), 9(c).  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(1), (3), 25, 34, 42.1(1) (as enacted by S.C. 2013, c. 16, s. 18), 44(1), 74(d), 115.

#### TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, being Sch. V of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3.  
*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6.

cadre du paragraphe 34(2) de la Loi, elle n’est pas pertinente à l’application de l’alinéa 34(1)(b). Par conséquent, l’interprétation de la SI était clairement raisonnable et la réponse à la question certifiée était négative.

Quant à l’alinéa 34(1)(b) de la Loi et à l’alinéa 2)d) de la Charte, il fallait d’abord déterminer si la SI pouvait raisonnablement interpréter le mot « organisation » à l’alinéa 34(1)(f) comme excluant le PDKI en l’absence d’une contestation constitutionnelle de la validité de cette disposition. Ayant examiné les termes à l’alinéa 34(1)(f) dans l’ensemble de leur contexte, qui inclut le paragraphe 34(2), dans leur sens ordinaire et grammatical, en harmonie avec le régime de la Loi, l’objet de la disposition et la Loi elle-même, et ayant examiné l’intention du législateur de se conformer à la Charte, la SI ne pouvait pas raisonnablement interpréter le mot « organisation » comme excluant une organisation au Canada dont les activités sont légales au Canada et qui n’a pas participé à l’étranger à des activités illicites du genre de celles énoncées à l’alinéa 34(1)(b) alors que la personne visée en était membre. Pour en arriver à une telle interprétation, il faudrait réécrire la disposition dans une mesure telle qu’il serait impossible de le faire sans une contestation constitutionnelle.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 2d).  
*Loi modifiant la Loi de l’Immigration*, S.C. 1919, ch. 25, art. 3(6)n).  
*Loi modifiant la Loi sur l’immigration et d’autres lois en conséquences*, L.C. 1992, ch. 49.  
*Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3, art. 9.  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 57.  
*Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19.  
*Loi sur l’immigration*, S.C. 1952, ch. 42, art. 5m), n), 9c).  
*Loi sur l’immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 19.  
*Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(1), (3), 25, 34, 42.1(1) (édicte par L.C. 2013, ch. 16, art. 18), 44(1), 74d), 115.

#### TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

- Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, [1980] R.T. Can. n° 37, arts. 31, 32.  
*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6.  
*Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole I)*, qui est l’annexe

*Vienna Convention on the Law of Treaties*, May 23, 1969, [1980] Can. T.S. No. 37, Arts. 31, 32.

V de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3.

## CASES CITED

## APPLIED:

*Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3; *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167; *Febles v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 SCC 68, [2014] 3 S.C.R. 431.

## CONSIDERED:

*Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281; *Qu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 71, (2000), 188 F.T.R. 226 (T.D.), revd 2001 FCA 399, [2002] 3 F.C. 3; *Gebreab v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2010 FCA 274, 93 Imm. L.R. (3d) 28.

## REFERRED TO:

*B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FCA 87, [2014] 4 F.C.R. 326; *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395; *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, 2001 SCC 94, [2001] 3 S.C.R. 1016; *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895.

## AUTHORS CITED

*Black's Law Dictionary*, 6th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990, "subversion".  
 Canada. House of Commons. Standing Committee on Citizenship and Immigration. *Evidence*, 37th Parl., 1st Sess., No. 25 (May 15, 2001).  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.  
*House of Commons Debates*, 37th Parl., 1st Sess., No. 78 (June 13, 2001).  
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008.  
 Wilson, Heather A. *International Law and the Use of Force by National Liberation Movements*, Oxford: Clarendon Press, 1988.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 89; *Febles c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CSC 68, [2014] 3 R.C.S. 431.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281; *Qu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 4 C.F. 71 (1<sup>re</sup> inst.), inf. par 2001 CAF 399, [2002] 3 C.F. 3; *Gebreab c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CAF 274.

## DÉCISIONS CITÉES :

*B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CAF 87, [2014] 4 R.C.F. 326; *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016; *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895.

## DOCTRINE CITÉE

*Black's Law Dictionary*, 6<sup>e</sup> éd. St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1990, « *subversion* ».  
 Canada. Chambre des communes. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. *Témoignages*, 37<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., n<sup>o</sup> 25 (15 mai 2001).  
*Débats de la Chambre des Communes*, 37<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., n<sup>o</sup> 78 (13 juin 2001).  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 1983.  
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5<sup>e</sup> éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008.  
 Wilson, Heather A. *International Law and the Use of Force by National Liberation Movements*, Oxford : Clarendon Press, 1988.

APPEAL from a Federal Court decision (2013 FC 876, [2015] 1 F.C.R. 26) dismissing the appellant's application for judicial review of the decision of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board (2012 CanLII 95546) finding him inadmissible pursuant to paragraphs 34(1)(b) and (f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Appeal dismissed.

#### APPEARANCES

*Lorne Waldman and Clare Crummey* for appellant.  
*David Cranton and Sophia Karantonis* for respondent.

#### SOLICITORS OF RECORD

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

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

[1] GAUTHIER J.A.: This is an appeal from the judgment of Gleason J. (the Judge) of the Federal Court [2013 FC 876, [2015] 1 F.C.R. 26] dismissing Mr. Najafi's application for judicial review of the decision [2012 CanLII 95546] of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board (the Division) that found him inadmissible pursuant to paragraphs 34(1)(b) and (f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA). In its decision, the Division found that there were reasonable grounds to believe that Mr. Najafi was or had been a member of the Kurdish Democratic Party of Iran (KDPI) and that the KDPI had engaged in or instigated the subversion by force of the Iranian government.

[2] The Judge certified the following question under paragraph 74(d) of the IRPA:

“Do Canada's international law obligations require the Immigration Division, in interpreting paragraph 34(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 to exclude from inadmissibility those who participate in an

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2013 CF 876, [2015] 1 R.C.F. 26) rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'appelant visant la décision de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (2012 CanLII 95546) de le juger interdit de territoire en vertu des alinéas 34(1)(b) et f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Appel rejeté.

#### ONT COMPARU

*Lorne Waldman et Clare Crummey* pour l'appelant.  
*David Cranton et Sophia Karantonis* pour l'intimé.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

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

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

[1] LA JUGE GAUTHIER, J.C.A. : La Cour est saisie de l'appel d'un jugement [2013 CF 876, [2015] 1 R.C.F. 26] par lequel la juge Gleason (la juge) de la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire que M. Najafi a présentée à l'encontre de la décision [2012 CanLII 95546] par laquelle la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Section de l'immigration) l'a déclaré interdit de territoire en vertu des alinéas 34(1)(b) et f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR). Dans sa décision, la Section de l'immigration a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que M. Najafi était ou avait été membre du Parti démocratique kurde d'Iran (le PDKI) et que le PDKI avait été l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement du gouvernement iranien par la force.

[2] La juge a certifié la question suivante en vertu de l'alinéa 74d) de la LIPR :

« Est-ce que les obligations du Canada, en matière de droit international, obligent la Section de l'immigration, lors de son interprétation de l'alinéa 34(1)(b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2011, ch. 27, d'exclure de

organization that uses force in an attempt to subvert a government in furtherance of an oppressed people's claimed right to self-determination?"

[3] In this appeal, Mr. Najafi also argues, as he did before the Division and the Judge, that paragraph 34(1)(f) of the IRPA has to be construed and read down to avoid a violation of his freedom of association (paragraph 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (the Charter)).

[4] For the reasons that follow, I propose that this appeal be dismissed.

#### I. Facts

[5] Mr. Najafi is a citizen of Iran of Kurdish ethnicity. He arrived in Canada in 1999 and made a refugee claim that was accepted. He thus has refugee status. However, he does not have permanent resident status in Canada. Indeed, on March 5, 2010, a report under subsection 44(1) of the IRPA was issued regarding Mr. Najafi. On March 2, 2011, this report was referred to the Division in order to have Mr. Najafi declared inadmissible due to his involvement with the KDPI.

[6] The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (the Minister) has never alleged that Mr. Najafi was personally involved in any act of violence, including an act to subvert the government by force. The issues before the Division were whether Mr. Najafi had been a member of the KDPI and whether such organization falls within the scope of paragraphs 34(1)(f) and (b) of the IRPA.

[7] During the inadmissibility proceedings, Mr. Najafi, in addition to his testimony, provided evidence from a senior member of the KDPI in Canada, from a journalist well versed in the activities of the KDPI, and from two international law experts on the legality of the use of

l'interdiction de territoire ceux qui participent dans une organisation qui utilise la force dans une tentative de renverser un gouvernement en vue de faire avancer le droit revendiqué par un peuple opprimé à l'autodétermination? »

[3] Dans le présent appel, M. Najafi soutient également, comme il l'a fait devant la Section de l'immigration et la juge, que l'alinéa 34(1)f) de la LIPR doit recevoir une interprétation atténuée afin d'éviter de porter atteinte à sa liberté d'association (alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (la Charte)).

[4] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis de rejeter le présent appel.

#### I. Les faits

[5] M. Najafi est un citoyen iranien d'origine kurde. Il est arrivé au Canada en 1999 et a présenté une demande d'asile, qui a été accueillie. Il a donc la qualité de réfugié, mais n'a pas obtenu le statut de résident permanent au Canada. En fait, le 5 mars 2010, un rapport en vertu du paragraphe 44(1) de la LIPR a été établi au sujet de M. Najafi. Le 2 mars 2011, ce rapport a été présenté à la Section de l'immigration en vue de faire déclarer M. Najafi interdit de territoire en raison de sa participation aux activités du PDKI.

[6] Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre) n'a jamais allégué que M. Najafi avait participé lui-même à des actes de violence, dont un acte visant au renversement du gouvernement par la force. Les questions que devait trancher la Section de l'immigration étaient de savoir si M. Najafi avait été membre du PDKI et si cette organisation était visée par les alinéas 34(1)f) et b) de la LIPR.

[7] Dans le cadre de la procédure d'interdiction de territoire, M. Najafi a fourni, en plus de son propre témoignage, ceux d'un membre haut placé du PDKI au Canada, d'un journaliste qui connaît bien les activités du PDKI, et de deux experts en droit international qui



force in international law in the context of an oppressed people seeking self-determination.

## II. The decision of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board

[8] First, the Division concluded that there were reasonable grounds to believe that Mr. Najafi was a *de facto* member of the KDPI within the broad meaning of the term “member” in paragraph 34(1)(f) of the IRPA. Although this conclusion is not being challenged on appeal, I note that the Division relied on Mr. Najafi’s association with the KDPI both in Iran and subsequently in Canada. Mr. Najafi relies on this conclusion to argue that paragraph 2(d) of the Charter must be considered in construing this provision. Had the Division based its findings solely on his participation in Iran, the Charter would not have applied.

[9] With respect to the KDPI, the Division stated that there is evidence (i) that the KDPI is an international organization with many chapters in various countries including Canada, (ii) that membership in the KDPI in Canada would automatically make a person a member of the KDPI in Iran too, and (iii) that applicants for KDPI party membership in Canada must be approved by the KDPI in Kurdistan (paragraph 24 of the decision).

[10] The Division rejected the argument that the KDPI had two rival factions or one separate political organization distinct from the military wing. The Division found that in fact the KDPI operated under a unified common structure comprised of sections that are complementary, but functionally distinct, and that the activities of its military wing may be imputed to the organization as a whole and to each member of the organization for the purpose of an inquiry under paragraph 34(1)(f) (paragraph 15 of the decision).

ont témoigné au sujet de la légalité du recours à la force en droit international dans le contexte d’un peuple opprimé cherchant à disposer de lui-même.

## II. La décision de la Section de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié

[8] Premièrement, la Section de l’immigration a conclu qu’il y avait des motifs raisonnables de croire que M. Najafi était un membre *de facto* du PDKI, dans le sens large du terme « membre » énoncé à l’alinéa 34(1)f) de la LIPR. Bien que cette conclusion ne soit pas contestée en appel, je souligne que la Section de l’immigration s’est appuyée sur l’association de M. Najafi avec le PDKI tant en Iran qu’ultérieurement au Canada. M. Najafi se fonde sur cette conclusion pour affirmer que l’alinéa 2d) de la Charte doit être pris en compte dans l’interprétation de cette disposition. Si la Section de l’immigration avait fondé ses conclusions uniquement sur sa participation en Iran, la Charte ne serait pas appliquée.

[9] En ce qui concerne le PDKI, la Section de l’immigration a affirmé que la preuve indique que i) le PDKI est une organisation internationale comptant de nombreuses sections dans divers pays, y compris le Canada, ii) la qualité de membre du PDKI au Canada emporte automatiquement la qualité de membre du PDKI en Iran également, et iii) les personnes qui veulent devenir membres du PDKI au Canada doivent obtenir l’approbation du PDKI au Kurdistan (paragraphe 24 de la décision).

[10] La Section de l’immigration a rejeté l’argument selon lequel le PDKI comportait deux factions rivales ou une organisation politique distincte de l’aile militaire. La Section de l’immigration a conclu que le PDKI exerçait en fait ses activités suivant une structure de commandement unifiée comptant des sections complémentaires, mais distinctes sur le plan fonctionnel, et que les activités de son aile militaire pouvaient être attribuées à l’organisation dans son ensemble et à chaque membre de celle-ci aux fins d’une enquête en vertu de l’alinéa 34(1)f) (paragraphe 15 de la décision).

[11] Second, the Division reviewed the concept of “subversion by force of any government”. It noted that the word “subversion” is not defined in the IRPA, reviewed the jurisprudence of this Court and of the Federal Court, and considered definitions from dictionaries such as *Black’s Law Dictionary*, 6th ed. [St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990] (paragraphs 27 to 31 of the decision).

[12] The Division then expressed the view that “subversion by force of a government” may be distinguished by its specific objective from the broader concept of use of force against the state. It specifically involves using force with the goal of overthrowing the government, either in some part of its territory or in the entire country. The Division was also satisfied that the words “any government” include even a despotic regime, and that the government’s actions, however oppressive, are not relevant to the analysis (paragraph 32 of the decision).

[13] In view of the above, the Division concluded at paragraph 32 of its decision that:

While there may be other possible interpretations, I find that the jurisprudence indicates that using force with the goal of overthrowing any government amounts to subversion by force.

In making this decision, the Division rejected Mr. Najafi’s argument that “subversion by force of any government” must necessarily refer to the unlawful use of force and that legitimate uses of force in international conflicts such as those set out in the affidavits of his legal experts should not fall within the definition. It found that analysis of the legitimacy or legality of the armed struggle is not called for in the context of an inadmissibility hearing—although it may be very relevant to an application for a ministerial exemption pursuant to subsection 34(2) (now 42.1(1) [as enacted by S.C. 2013, c. 16, s. 18] of the IRPA) (paragraph 33 of the decision).

[11] Deuxièmement, la Section de l’immigration a examiné le concept de « *subversion by force of any government* » (en français : « renversement d’un gouvernement par la force »). Elle a constaté que la LIPR ne définit pas le terme « *subversion* » (en français : « renversement »), passé en revue la jurisprudence de notre Cour et de la Cour fédérale et examiné les définitions des dictionnaires, comme la sixième édition du *Black’s Law Dictionary* [St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1990] (paragraphes 27 à 31 de la décision).

[12] La Section de l’immigration s’est dite d’avis que le « renversement d’un gouvernement par la force » peut être distingué, selon son objectif précis, du concept large du recours à la force contre l’État. Il implique précisément le recours à la force dans le but de renverser le gouvernement, que ce soit dans certaines parties de son territoire ou dans le pays en entier. La Section de l’immigration s’est également dite convaincue que les mots « un gouvernement » comprennent même un régime despotique, et que les mesures prises par le gouvernement, qu’elles soient oppressives ou non, ne sont pas pertinentes dans le cadre de l’analyse (paragraph 32 de la décision).

[13] Compte tenu de ce qui précède, la Section de l’immigration a conclu ceci au paragraphe 32 de sa décision :

Bien que d’autres interprétations soient possibles, je conclus que la jurisprudence indique que le recours à la force dans le but de renverser un gouvernement équivaut à une subversion par la force.

En rendant cette décision, la Section de l’immigration a rejeté l’argument de M. Najafi voulant que le « renversement d’un gouvernement par la force » réfère nécessairement au recours illicite à la force et que les recours légitimes à la force lors de conflits internationaux comme ceux mentionnés dans les affidavits de ses juristes ne doivent pas être visés par la définition. Elle a conclu que l’analyse de la légitimité ou de la légalité de la lutte armée n’est pas nécessaire dans le contexte d’une enquête — bien qu’elle soit sans doute très pertinente dans le cadre d’une demande de dispense ministérielle en vertu du paragraphe 34(2) (maintenant 42.1(1) [édicte par L.C. 2013, ch. 16, art. 18] de la LIPR) (paragraphe 33 de la décision).

[14] Thirdly, the Division proceeded to determine whether the KDPI's objective had been to overthrow the government of Iran. It found that the KDPI advocated and participated in the overthrow of the Shah of Iran and that, later on, the KDPI's long-term objective of establishing a democratic socialist society within a federal Iran included the replacement of what the KDPI described as the "theocratic dictatorship" of the "reactionary and bloodthirsty regime of [the] Islamic Republic" [footnote omitted] with a new democratic federal system: the Federal Republic of Iran (paragraphs 34 to 36 of the decision).

[15] The Division then reviewed the KDPI's methods. After acknowledging that there was considerable evidence that the KDPI's use of force had largely been in self-defence, it found that the KDPI nonetheless deliberately used armed force to try to overthrow the Iranian government and that this was part of its strategic repertoire. This was certainly true in the 1967-1968 period, during which it was engaged in an unsuccessful armed uprising against the Shah of Iran. In 1973, the KDPI "committed itself formally to armed struggle" [footnote omitted]. The Division then noted that the KDPI's armed conflict with the Iranian government was at its height in 1982 and 1983, during which it was driven out of population centres and forced into guerrilla warfare in the mountains, although it temporarily recaptured the town of Bukan in September 1983 (paragraphs 37 to 41 of the decision).

[16] The Division further noted that from the mid-1980s to early 1990s KDPI forces were in control of the countryside with support from the Kurdish population while the Iranian forces held the cities. It found that the KDPI did attack Iranian forces within areas under KDPI control prior to the KDPI mid-1990s withdrawal of its armed forces from the Iranian territory (paragraphs 41 and 42 of the decision).

[17] The Division concluded that overall the evidence provided by both parties was sufficient to meet

[14] Troisièmement, la Section de l'immigration s'est demandé si l'objectif du PDKI avait été de renverser le gouvernement de l'Iran. Elle a conclu que le PDKI avait encouragé le renversement du Shah d'Iran et y avait participé et que, plus tard, dans la poursuite de son objectif à long terme, consistant à établir une société socialiste démocratique au sein d'un Iran fédéral, le PDKI avait favorisé le remplacement de ce qu'il a qualifié de « [TRADUCTION] "dictature théocratique du régime réactionnaire et sanguinaire de la République islamique" » [note en bas de page omise] par un nouveau système fédéral démocratique : la République fédérale d'Iran (paragraphes 34 à 36 de la décision).

[15] La Section de l'immigration s'est ensuite penchée sur les méthodes employées par le PDKI. Après avoir reconnu qu'il existait un grand nombre d'éléments de preuve selon lesquels le PDKI avait en grande partie eu recours à la force pour se défendre, elle a conclu que celui-ci n'avait pas moins eu recours volontairement à la force armée pour tenter de renverser le gouvernement de l'Iran et que cela faisait partie de son répertoire stratégique. Ce fut certes le cas au cours des années 1967 et 1968, alors qu'il a participé à un soulèvement armé infructueux contre le Shah d'Iran. En 1973, le PDKI « [TRADUCTION] "s'est officiellement engagé dans une lutte armée" » [note en bas de page omise]. La Section de l'immigration a ensuite souligné que le conflit armé entre le PDKI et le gouvernement iranien a atteint son sommet en 1982 et en 1983, période au cours de laquelle le PDKI a été chassé des agglomérations et forcé de prendre part à une guérilla dans les montagnes, bien qu'il ait temporairement repris le contrôle de la ville de Bukan en septembre 1983 (paragraphes 37 à 41 de la décision).

[16] La Section de l'immigration a également souligné que, du milieu des années 1980 au début des années 1990, les forces du PDKI contrôlaient les régions rurales avec l'aide de la population kurde, alors que les forces iraniennes détenaient les villes. Elle a conclu que le PDKI avait bel et bien attaqué les forces iraniennes dans les zones où il exerçait un contrôle avant le retrait de ses forces armées dans le milieu des années 1990 du territoire iranien (paragraphes 41 et 42 de la décision).

[17] La Section de l'immigration a conclu que, dans l'ensemble, les éléments de preuve présentés par les deux

the low threshold of establishing reasonable grounds to believe that the KDPI has engaged in or instigated the subversion by force of a government (paragraph 43 of the decision).

[18] The Division rejected Mr. Najafi's argument that the KDPI had expressly given up any form of violence, stating that the KDPI still maintains a military wing that trains in war tactics. It also held that after the alleged renunciation of violence, there was some evidence of continued KDPI guerrilla attacks within Iran. Thus, even if one were to accept that there was an exception where "a violent organization has transformed itself into a legitimate political party and has expressly given up any form of violence", this exception would not apply to the KDPI in this case (paragraphs 11 to 13 of the decision).

[19] The Division rejected Mr. Najafi's argument that paragraph 34(1)(f) should not be read to include a lawful organization in Canada that has not engaged in unlawful activities outside of Canada because this would constitute a violation of his constitutional right to freedom of association (paragraph 2(d) of the Charter). The Division found that Mr. Najafi can continue to live in Canada and participate freely in the KDPI if he wishes, and he can apply for a ministerial exemption pursuant to subsection 34(2) of the IRPA. Thus, it held that it cannot be assumed that holding Mr. Najafi inadmissible on the basis of paragraph 34(1)(f) of the IRPA would have "any significant negative legal consequences for him, let alone any sufficient to constitute a breach of his Charter rights" (paragraphs 16 to 18 of the decision).

### III. The Federal Court decision

[20] The Judge summarizes her findings at paragraph 7 of her reasons, reported under the neutral citation 2013 FC 876, [2015] 1 F.C.R. 26 (the reasons) as follows:

parties suffisaient à satisfaire au critère peu exigeant consistant à établir qu'il existe des motifs raisonnables de croire que le PDKI a été l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force (paragraphe 43 de la décision).

[18] La Section de l'immigration a rejeté l'argument de M. Najafi voulant que le PDKI ait explicitement renoncé à toute forme de violence, affirmant que le PDKI a toujours une aile militaire qui offre une formation sur les tactiques de guerre. Elle a également conclu qu'il existait des éléments de preuve établissant qu'après la renonciation à la violence alléguée, le PDKI avait continué de mener des opérations de guérilla en Iran. Ainsi, même si on devait admettre qu'il y a une exception « lorsqu'une organisation violente s'est transformée en parti politique légitime et a explicitement renoncé à toute forme de violence », cette exception ne s'appliquerait pas au PDKI en l'espèce (paragraphes 11 à 13 de la décision).

[19] La Section de l'immigration a rejeté l'argument de M. Najafi selon lequel l'alinéa 34(1)f) ne devrait pas être interprété de manière à viser une organisation légale au Canada qui ne s'est livrée à aucune activité illégale hors du Canada parce que cela constituerait une violation de son droit constitutionnel à la liberté d'association (alinéa 2d) de la Charte). La Section de l'immigration a conclu que M. Najafi peut continuer de vivre au Canada et de participer librement aux activités du PDKI s'il le souhaite, et qu'il peut demander une dispense ministérielle conformément au paragraphe 34(2) de la LIPR. Elle a donc conclu qu'il est impossible de présumer que le fait de déclarer M. Najafi interdit de territoire en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR aurait « pour lui d'importantes conséquences défavorables sur le plan juridique, encore moins des conséquences suffisantes pour constituer une violation de ses droits prévus par la *Charte* » (paragraphes 16 à 18 de la décision).

### III. La décision de la Cour fédérale

[20] La juge résume ainsi ses conclusions au paragraphe 7 de ses motifs, publiés sous la référence 2013 CF 876, [2015] 1 R.C.F. 26 (les motifs) :

For the reasons that follow, I have determined that the Division's decision should be upheld because it correctly determined that the applicant's Charter rights were not infringed, reasonably determined that he was or had been a member of the KDPI and reasonably held that the KDPI had engaged in "subversion by force" of the Iranian governments. Insofar as concerns the applicant's invocation of international law, I do not believe that the Division erred in finding there was no need to resort to international law or to depart from the settled interpretation of section 34 of the IRPA. Thus, for the reasons below, this application will be dismissed.

(i) Paragraph 34(1)(b) and International law

[21] In Part III of her reasons, starting at paragraph 52, the Judge deals with Mr. Najafi's argument that "subversion by force of any government" (paragraph 34(1)(b) of the IRPA) cannot be construed as including the KDPI's use of force against the Iranian government because it was legitimate to use such force under international law.

[22] After summarizing Mr. Najafi's expert evidence (paragraphs 54 and 55 of the reasons), the Judge ruled that she had to determine three issues, namely:

- (i) What standard of review is applicable?
- (ii) Did the Division commit a reviewable error in failing to consider international law; and
- (iii) If so, does international law mandate the interpretation Mr. Najafi advances?

[23] In respect of the first issue, the Judge acknowledged that the most recent decisions of the Supreme Court of Canada would normally mandate that deference be afforded to the Division's interpretation of its home statute or one closely related to its function. She then considered that a long line of authority shows that determining whether the actions of an individual or an organization fall within the scope of paragraph 34(1)(b) is a question of mixed fact and law and that the two

Pour les motifs qui suivent, je suis arrivée à la conclusion que la décision de la CISR devrait être confirmée parce que la CISR a déterminé, à juste titre, que les droits que le demandeur tire de la Charte n'avaient pas été violés, a estimé de façon raisonnable que le demandeur était ou avait été membre du PDKI, et a jugé de façon raisonnable que le PDKI était l'instigateur d'actes visant au « renversement [...] par la force » de gouvernements iraniens. En ce qui concerne l'argument du demandeur relatif au droit international, je ne crois pas que la SPR a commis une erreur en concluant qu'il n'était pas nécessaire de recourir au droit international ou de s'écarter de l'interprétation de l'article 34 de la LIPR établie par la jurisprudence. Par conséquent, pour les motifs exposés ci-dessous, la présente demande sera rejetée.

i) L'alinéa 34(1)b) et le droit international

[21] Dans la partie III de ses motifs, qui commence au paragraphe 52, la juge se penche sur l'argument de M. Najafi selon lequel le « renversement d'un gouvernement par la force » (alinéa 34(1)b) de la LIPR ne saurait être interprété comme comprenant le recours à la force par le PDKI contre le gouvernement iranien parce qu'il s'agissait d'un recours à la force reconnu comme légitime en droit international.

[22] Après avoir résumé la preuve d'expert de M. Najafi (paragraphes 54 et 55 des motifs), la juge a décidé qu'elle devait trancher trois questions, à savoir :

- i) Quelle est la norme de contrôle applicable?
- ii) La Section de l'immigration a-t-elle commis une erreur, justifiant l'infirmité de sa décision, en ne tenant pas compte du droit international?
- iii) Dans l'affirmative, le droit international exige-t-il que l'on retienne l'interprétation proposée par M. Najafi?

[23] Concernant la première question, la juge a reconnu que, selon les arrêts les plus récents de la Cour suprême du Canada, l'interprétation que la Section de l'immigration fait de sa propre loi constitutive ou d'une loi étroitement liée à son mandat commande habituellement la déférence. Elle a ensuite tenu compte du fait qu'il est de jurisprudence constante que la question de savoir si les actes d'une personne ou d'une organisation sont visés par l'alinéa 34(1)b) est une question mixte de

requirements (the factual and legal interpretation of the words “subversion by force of any government”) are not to be uncoupled (paragraph 59 of the reasons). Furthermore, she notes the similarity between the question before her and the one before this Court in *B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FCA 87, [2014] 4 F.C.R. 326 (paragraphs 58 to 60 of the reasons).

[24] The Judge concluded from this analysis that the Division’s finding regarding the applicability of paragraph 34(1)(b) is to be reviewed on the reasonableness standard. However, the Judge expressly held that the selection of the standard of review is not determinative. She found that the Division’s interpretation of paragraph 34(1)(b) is not just reasonable, it is also correct (paragraph 61 of the reasons).

[25] Turning to the second issue under this heading—did the Division err in not considering international law—the Judge found that the context shows that “Parliament intended that the balancing of the soundness of motive for the use of force be a matter for consideration by the Minister under subsection 34(2) of the IRPA and not for the Division under subsection 34(1)” (paragraph 68 of the reasons).

[26] The Judge based this conclusion on her analysis of the wording of the paragraph in the context of the section as a whole, including the legislative history (paragraphs 64 to 67). She also found support for her interpretation of paragraph 34(1)(b) in the case law and in the fact that the presumption that the legislator intended to comply with international law cannot be used to override clear provisions of a statute. Therefore, in her view, the Division did not err in declining to consult international law to construe paragraph 34(1)(b) (paragraphs 69 to 73).

[27] The Judge also went further and found that even if she were wrong concerning how international law was to be handled, Mr. Najafi did not establish that international law recognizes the use of force in furtherance of self-determination in the manner suggested

fait et de droit et que les deux volets (l’interprétation factuelle et juridique des mots « renversement d’un gouvernement par la force ») ne doivent pas être dissociés l’un de l’autre (paragraphe 59 des motifs). Elle a en outre souligné la similitude entre la question dont elle était saisie et celle examinée par notre Cour dans l’arrêt *B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CAF 87, [2014] 4 R.C.F. 326 (paragraphes 58 à 60 des motifs).

[24] La juge en a conclu que la conclusion de la Section de l’immigration au sujet de l’applicabilité de l’alinéa 34(1)b) devait être examinée selon la norme de la décision raisonnable. La juge a toutefois précisé que le choix de la norme de contrôle n’était pas déterminant. Elle a estimé que l’interprétation que la Section de l’immigration avait donnée à l’alinéa 34(1)b) était à la fois raisonnable et bien fondée (paragraphe 61 des motifs).

[25] Quant à la deuxième question formulée sous la présente rubrique — soit celle de savoir si la Section de l’immigration a commis une erreur en ne tenant pas compte du droit international — la juge a conclu que le contexte indique que « le législateur souhaitait que l’examen de la légitimité du recours à la force relève du ministre sous le régime du paragraphe 34(2) de la LIPR et non de la SPR sous le régime du paragraphe 34(1) » (paragraphe 68 des motifs).

[26] La juge a fondé cette conclusion sur son analyse du libellé de l’alinéa dans le contexte de l’article dans son ensemble, y compris son historique législatif (paragraphes 64 à 67). Elle a également appuyé son interprétation de l’alinéa 34(1)b) sur la jurisprudence et sur le fait que la présomption que le législateur entendait se conformer au droit international ne saurait être utilisée pour faire fi des dispositions claires d’une loi. À son avis, la Section de l’immigration n’a donc pas commis d’erreur en refusant de recourir au droit international pour interpréter l’alinéa 34(1)b) (paragraphes 69 à 73).

[27] La juge est allée plus loin en concluant que, même si elle se trompait sur la façon de traiter le droit international, M. Najafi n’a pas établi que le droit international reconnaît le droit de recourir à la force pour défendre le droit d’un peuple de disposer de lui-même

(paragraphs 74 to 79 of the reasons). Among other things, the Judge [at paragraph 77] ruled that Mr. Najafi does not fall within the definition of “combatant” as he never performed a “continuous combat function”. She also found that in light of section 25 (the ministerial exemption based on humanitarian and compassionate considerations) and subsection 34(2) of the IRPA, Canada could not be found in contravention of its international obligations simply because Mr. Najafi was found inadmissible under subsection 34(1) of the IRPA (paragraphs 74 to 79 of the reasons).

(ii) Paragraph 2(d) of the Charter

[28] In paragraphs 23 to 51 of her reasons, the Judge analysed Mr. Najafi’s submission that the Division’s interpretation violates the right to freedom of association under paragraph 2(d) of the Charter and, thus, offends the presumption that Parliament intended the IRPA to operate in accordance with the Charter.

[29] The Division construed paragraph 34(1)(f) without reference to this presumption of compliance with the Charter because, in its view, the matter did not engage a constitutional right.

[30] On this issue, the Judge applied the standard of correctness, and rejected the Minister’s argument that the reasonableness standard set out by the Supreme Court of Canada in *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395 (*Doré*) applied. In her view, the deferential standard of reasonableness does not apply when the Division is called upon to make substantive findings on Charter rights, which is what happened here. The Judge further noted that the role of the Division is entirely different from that of the Minister under subsection 34(2). In her view, it is only in the latter case—when the Minister is exercising his statutory discretion—that the decision will be reviewable under the reasonableness standard for compliance with the Charter in accordance with *Doré* (paragraphs 32 and 36 of her reasons).

de la manière suggérée (paragraphes 74 à 79 des motifs). Elle a notamment statué [au paragraphe 77] que M. Najafi n’est pas visé par la définition de « combattant » puisqu’il n’a jamais « [TRADUCTION] “exercé des fonctions de combattant de façon continue” ». Elle a également conclu que, compte tenu de l’article 25 (l’exemption ministérielle pour motifs d’ordre humanitaire) et du paragraphe 34(2) de la LIPR, on ne pouvait conclure que le Canada contrevenait à ses obligations internationales simplement parce que M. Najafi était déclaré interdit de territoire en vertu du paragraphe 34(1) de la LIPR (paragraphes 74 à 79 des motifs).

ii) Alinéa 2d) de la Charte

[28] Aux paragraphes 23 à 51 de ses motifs, la juge a analysé la prétention de M. Najafi selon laquelle l’interprétation de la Section de l’immigration viole le droit à la liberté d’association garanti par l’alinéa 2d) de la Charte, et va donc à l’encontre de la présomption que le législateur entendait que la LIPR s’applique dans le respect de la Charte.

[29] La Section de l’immigration a interprété l’alinéa 34(1)f) en faisant abstraction de cette présomption de respect de la Charte parce que, à son avis, l’affaire ne faisait pas entrer en jeu un droit constitutionnel.

[30] Sur cette question, la juge a appliqué la norme de la décision correcte et a rejeté l’argument du ministre voulant que la norme de la décision raisonnable énoncée par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395 (*Doré*) s’applique. À son avis, la norme déferente de la raisonabilité ne s’applique pas lorsque la Section de l’immigration est appelée à tirer des conclusions sur le fond au sujet de droits garantis par la Charte, comme en l’espèce. La juge a ajouté que le rôle que joue la Section de l’immigration est entièrement différent de celui confié au ministre par le paragraphe 34(2). À son avis, ce n’est que dans ce dernier cas — lorsque le ministre exerce un pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par la loi — que la décision est assujettie à la norme de la décision raisonnable en vue de vérifier si elle est conforme à la Charte au sens de l’arrêt *Doré* (paragraphes 32 et 36 de ses motifs).

[31] In respect of the merits of Mr. Najafi's argument, the Judge relied on *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, 2001 SCC 94, [2001] 3 S.C.R. 1016, and *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391, to reject the Minister's argument that paragraph 2(d) was not engaged at all because this matter only involved the removal of legislated benefits (see paragraph 11 of the reasons, in which the Judge describes the impact of the Division's decision on Mr. Najafi).

[32] The Judge agreed with the Minister that the decision of the Supreme Court of Canada in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3 (*Suresh*) offers much guidance in respect of Mr. Najafi's submissions in this case. She first noted that in *Suresh*, the Supreme Court of Canada held that freedom of association does not extend to protect the act of joining or belonging to an organization that engages in violence. In her view, the Supreme Court of Canada also gave short shrift to Mr. Suresh's argument that all his activities in Canada were perfectly legal. Finally, she relied on the following passage of *Suresh* [at paragraph 110], which dealt with section 19 (the predecessor to section 34):

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

[31] Quant au bien-fondé de la prétention de M. Najafi, la juge s'est appuyée sur les arrêts *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016, et *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, pour rejeter l'argument du ministre voulant que l'alinéa 2d) ne s'applique pas du tout parce que la présente affaire ne concernait que la suppression d'avantages conférés par une loi (voir le paragraphe 11 des motifs, où la juge décrit les conséquences de la décision de la Section de l'immigration sur M. Najafi).

[32] La juge a souscrit à l'opinion du ministre voulant que l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3 (*Suresh*) donne de bonnes balises relativement aux prétentions de M. Najafi en l'espèce. Elle a d'abord souligné que, dans l'arrêt *Suresh*, la Cour suprême du Canada a statué que la liberté d'association ne s'étendait pas à la protection de l'acte consistant à adhérer ou à appartenir à une organisation qui se livre à des actes de violence. À son avis, la Cour suprême du Canada a également balayé l'argument de M. Suresh portant que toutes ses activités au Canada étaient parfaitement légales. Enfin, elle s'est appuyée sur le passage suivant de l'arrêt *Suresh* [au paragraphe 110], qui traitait de l'article 19 (remplacé par l'article 34) :

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



[33] The Judge then reviewed the most relevant Federal Court decisions since *Suresh*. Having acknowledged Mr. Najafi's argument that these cases, as well as *Suresh*, are distinguishable on their facts, the Judge nevertheless found that all of these cases support the principle that paragraph 2(d) of the Charter does not protect membership in organizations that use violence. All agree that the KDPI engaged in violence many years as part of its campaign to overthrow two different regimes in Iran.

[34] Having satisfied herself that there would be no violation of Mr. Najafi's constitutional rights, the Judge notes that it was unnecessary to go on to discuss the rationale offered by the Division.

#### IV. Legislation

[35] At the relevant time, the sections of the IRPA of interest read as follows:

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

...

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

...

Application      (3) This Act is to be construed and applied in a manner that

...

(d) ensures that decisions taken under this Act are consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, including its principles of equality and freedom from discrimination and of the equality of English and French as the official languages of Canada;

...

[33] La juge a ensuite examiné les décisions de la Cour fédérale les plus pertinentes depuis l'arrêt *Suresh*. Après avoir souscrit à l'argument de M. Najafi voulant qu'il y ait lieu d'établir une distinction entre la présente espèce et ces affaires, ainsi que l'affaire *Suresh*, sur le plan des faits, la juge a néanmoins conclu que toutes ces décisions appuient le principe selon lequel l'alinéa 2d) de la Charte ne protège pas le droit d'adhérer à des organisations qui se livrent à des actes de violence. Tous s'entendent pour dire que le PDKI s'est livré à des actes de violence pendant de nombreuses années dans le cadre de la campagne qu'il a menée pour renverser deux régimes différents en Iran.

[34] Après s'être assurée qu'il n'y avait aucune violation des droits constitutionnels de M. Najafi, la juge a indiqué qu'il n'était pas nécessaire de se pencher sur le raisonnement proposé par la Section de l'immigration.

#### IV. Les dispositions législatives

[35] À l'époque pertinente, les dispositions de la LIPR qui nous intéressent sont les suivantes :

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

Objet en matière d'immigration

[...]

h) de protéger la santé et la sécurité publiques et de garantir la sécurité de la société canadienne;

[...]

(3) L'interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet :

Interprétation et mise en œuvre

[...]

d) d'assurer que les décisions prises en vertu de la présente loi sont conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*, notamment en ce qui touche les principes, d'une part, d'égalité et de protection contre la discrimination et, d'autre part, d'égalité du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada;

[...]

	<i>f</i> ) complies with international human rights instruments to which Canada is signatory.	<i>f</i> ) de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire.	
	...	[...]	
Security	<b>34.</b> (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for	<b>34.</b> (1) Emportent interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants :	Sécurité
	<i>a</i> ) engaging in an act of espionage or an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;	<i>a</i> ) 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;	
	<i>b</i> ) engaging in or instigating the subversion by force of any government;	<i>b</i> ) être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force;	
	<i>c</i> ) engaging in terrorism;	<i>c</i> ) se livrer au terrorisme;	
	<i>d</i> ) being a danger to the security of Canada;	<i>d</i> ) constituer un danger pour la sécurité du Canada;	
	<i>e</i> ) engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada; or	<i>e</i> ) être l'auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada;	
	<i>f</i> ) 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 <i>a</i> ), <i>b</i> ) or <i>c</i> ).	<i>f</i> ) 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 <i>a</i> ), <i>b</i> ) ou <i>c</i> ).	
Exception	(2) The matters referred to in subsection (1) do not constitute inadmissibility in respect of a permanent resident or a foreign national who satisfies the Minister that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest.	(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.	Exception
	(2) [Repealed, 2013, c. 16, s. 13]	(2) [Abrogé, 2013, ch. 16, art. 13]	
	(As mentioned earlier, subsection 34(2) was repealed and a new version enacted in subsection 42.1(1) of the IRPA in June 2013.)	(Tel que déjà mentionné, le paragraphe 34(2) a été abrogé et une nouvelle version adoptée au paragraphe 42.1(1) de la LIPR en juin 2013.)	

## V. The Issues

[36] The Judge certified the question set out in paragraph 2 above. Mr. Najafi states in the conclusion of his memorandum (at paragraph 116) that this question should be answered in the affirmative. However, in his memorandum (see paragraphs 2 to 5, 54 and 92 to 114)

## V. Les questions en litige

[36] La juge a certifié la question énoncée au paragraphe 2 ci-dessus. Dans la conclusion de son mémoire (au paragraphe 116), M. Najafi affirme qu'il faut répondre par l'affirmative à cette question. Toutefois, il n'a jamais, ni dans son mémoire (voir les paragraphes 2 à 5, 54 et 92

and, at the hearing before us, he never addressed the question as formulated by the Judge.

[37] Mr. Najafi reformulates the substantive questions to be reviewed on appeal as follows:

Did the Court err in its assessment of the Division's failure to apply international law principles to its interpretation of "subversion by force" in paragraph 34(1)(b) of the IRPA?

Did the Court err in its assessment of the appellant's arguments on subversion by force of any government?

[38] Also, Mr. Najafi raises the following question in his memorandum:

Did the Applications judge err in law by finding that the Tribunal decision did not breach the Appellant's section 2(d) right to freedom of association under the Charter?

However, as I explain in paragraphs 99 and 100 below, my focus will be on the interpretation of paragraph 34(1)(f) of the IRPA.

[39] Mr. Najafi does not challenge any of the Division's factual findings. Indeed, Mr. Najafi relies on the Division's finding that he was a member of the KDPI to support his submission on the issues referred to above, particularly his argument based on paragraph 2(d) of the Charter.

## VI. Analysis

### A. *The Certified Question and paragraph 34(1)(b) of the IRPA*

#### (1) Preliminary comments

[40] It is trite law that the threshold for certifying a question is: is there "a serious question of general importance which would be dispositive of an appeal", (*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Zazai*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167, at paragraph 11).

à 114) ni à l'audience, abordé la question telle qu'elle a été formulée par la juge.

[37] M. Najafi reformule ainsi les questions de fond qui doivent être examinées en appel :

La Cour a-t-elle commis une erreur dans son appréciation de l'omission de la Section de l'immigration d'appliquer les principes de droit international à son interprétation des mots « renversement d'un gouvernement par la force » figurant à l'alinéa 34(1)(b) de la LIPR?

La Cour a-t-elle commis une erreur dans son appréciation des arguments de l'appelant concernant le renversement d'un gouvernement par la force?

[38] M. Najafi soulève également la question suivante dans son mémoire :

La juge de première instance a-t-elle commis une erreur de droit en concluant que la décision du Tribunal ne violait pas le droit à la liberté d'association que garantit à l'appelant l'alinéa 2d) de la *Charte*?

Cependant, comme je l'explique aux paragraphes 99 et 100 ci-dessous, je m'en tiendrai à l'interprétation de l'alinéa 34(1)(f) de la LIPR.

[39] M. Najafi ne conteste aucune des conclusions de fait de la Section de l'immigration. Il se fonde d'ailleurs sur la conclusion de la Section de l'immigration selon laquelle il était un membre du PDKI pour étayer ses prétentions sur les questions susmentionnées, particulièrement celle fondée sur l'alinéa 2d) de la *Charte*.

## VI. Analyse

### A. *La question certifiée et l'alinéa 34(1)(b) de la LIPR*

#### 1) Commentaires préliminaires

[40] Il est bien établi en droit que l'exigence préliminaire qui s'applique à la certification d'une question consiste à se demander s'il y a « une question grave de portée générale qui permettrait de régler un appel » (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Zazai*, 2004 CAF 89, au paragraphe 11).

[41] It is worth reproducing again the question certified by the Judge:

“Do Canada’s international law obligations require the Immigration Division, in interpreting paragraph 34(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, to exclude from inadmissibility those who participate in an organization that uses force in an attempt to subvert a government in furtherance of an oppressed people’s claimed right to self-determination?”

[42] At paragraph 90 of the reasons, the Judge states very clearly that the question she was willing to certify concerns the interplay of the right alleged to exist under international law and the interpretation to be afforded to paragraph 34(1)(b) of the IRPA. However, if one takes the certified question literally, it is evident that international law does not require any exclusion, for it normally has no direct application in the domestic law of Canada. Moreover, this would not constitute a serious question, given that the role of international law in the interpretation of statutes i.e. the interplay between the two) has been discussed in several decisions of the Supreme Court of Canada and of this Court, including decisions dealing specifically with the IRPA. The established principles are of general application. Thus, they do apply to the interpretation of paragraph 34(1)(b) of the IRPA.

[43] These principles are summarized in Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008), chapter 20 (*Construction of Statutes*, 2008). As noted by the author at page 537, international law is generally used as an aid in interpreting domestic legislation. Both parties agree that the presumption that the legislator intended to comply with Canada’s international law obligations is rebuttable.

[44] This may well explain why, as mentioned earlier, Mr. Najafi reformulated the questions to be answered in respect of paragraph 34(1)(b) (see paragraph 37 above).

[45] That said, the Judge’s intent becomes clear when one considers her comments in context—both the

[41] Il y a lieu de reproduire de nouveau la question certifiée par la juge :

« Est-ce que les obligations du Canada, en matière de droit international, obligent la Section de l’immigration, lors de son interprétation de l’alinéa 34(1)(b) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2011, ch. 27, d’exclure de l’interdiction de territoire ceux qui participent dans une organisation qui utilise la force dans une tentative de renverser un gouvernement en vue de faire avancer le droit revendiqué par un peuple opprimé à l’autodétermination? »

[42] Au paragraphe 90 des motifs, la juge indique très clairement que la question qu’elle est disposée à certifier concerne l’interaction entre, d’une part, le présumé droit reconnu par le droit international et, d’autre part, l’interprétation à donner à l’alinéa 34(1)(b) de la LIPR. Cependant, si on interprète littéralement la question certifiée, il est manifeste que le droit international n’oblige à aucune exclusion, car il n’a habituellement aucune application directe en droit canadien. En outre, cela ne constituerait pas une question grave, étant donné que le rôle du droit international dans l’interprétation des lois (c.-à-d. l’interaction entre les deux) a été analysé dans plusieurs décisions de la Cour suprême du Canada et de notre Cour, dont certaines portaient précisément sur la LIPR. Les principes établis ayant une portée générale, ils s’appliquent donc à l’interprétation de l’alinéa 34(1)(b) de la LIPR.

[43] Ces principes sont résumés par la professeure Ruth Sullivan au chapitre 20 de son ouvrage intitulé *Sullivan on the Construction of Statutes* (5<sup>e</sup> éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008) (*Construction of Statutes*, 2008). Comme l’auteure l’indique à la page 537, le droit international est généralement utilisé pour faciliter l’interprétation de la législation interne. Les deux parties s’entendent pour dire que la présomption selon laquelle le législateur entendait respecter les obligations du Canada en matière de droit international est réfutable.

[44] Ceci pourrait bien expliquer pourquoi, comme je l’ai déjà mentionné, M. Najafi a reformulé les questions à trancher concernant l’alinéa 34(1)(b) (voir le paragraphe 37 ci-dessus).

[45] Ceci dit, l’intention de la juge se précise lorsque l’on examine ses commentaires dans leur contexte — la

Division and the Judge concluded that the presumption referred to above was rebutted without the need to consider and assess the content of international law because of the clear and unambiguous wording of paragraph 34(1)(b).

[46] From this, I understand that the question to be answered by this Court is:

Can paragraph 34(1)(b) of the IRPA be interpreted to exclude from its ambit the alleged right to use force in an attempt to subvert a certain type of government in furtherance of an oppressed people's claimed right to self-determination assuming that such right is recognized under Protocol I of the Geneva Conventions of 1949?

*B. The international law in issue: preliminary comments*

[47] In this case, the only relevant international human rights instrument to which Canada is a signatory, within the meaning of paragraph 3(3)(f) of the IRPA, is the *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)* [being Sch. V of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3], 8 June 1977, 1125 U.N.T.S. 3, ratified by Canada in 1990 (Protocol I).

[48] It is well known that the Geneva Conventions to which Protocol I relates and Protocol I itself are intended to protect the civilian population during an armed conflict as defined therein as well as the rights and obligations of “combatants” within the meaning of Protocol I and the Geneva Conventions. Thus, these instruments generally deal with what is often referred to in international law as *jus in bello* (conduct of war) as opposed to *jus ad bellum* (the right to wage war).

[49] The international law issue that is relevant in this appeal is not whether international law recognizes the right of oppressed peoples to self-determination. That

Section de l'immigration et la juge ont toutes deux conclu que la présomption dont il a été question ci-dessus a été réfutée sans qu'il soit nécessaire d'examiner et d'apprécier le contenu du droit international en raison de la clarté et de l'absence d'ambiguïté du libellé de l'alinéa 34(1)(b).

[46] J'en conclus que la question que doit trancher notre Cour est la suivante :

L'alinéa 34(1)(b) de la LIPR peut-il être interprété de manière à exclure de sa portée le droit allégué d'avoir recours à la force pour tenter de renverser un certain type de gouvernement en vue de faire avancer le droit revendiqué par un peuple opprimé à l'autodétermination, en supposant qu'un tel droit soit reconnu par le Protocole I des Conventions de Genève de 1949?

*B. Le droit international en cause : commentaires préliminaires*

[47] En l'espèce, le seul instrument international pertinent portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire, au sens de l'alinéa 3(3)(f) de la LIPR, est le *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)* [qui est l'annexe V de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3], 8 juin 1977, 1125 R.T.N.U. 3, ratifié par le Canada en 1990 (Protocole I).

[48] Il est bien établi que les Conventions de Genève auxquelles le Protocole I se rapporte et le Protocole I lui-même visent à protéger la population civile au cours d'un conflit armé, selon la définition qui y est énoncée, ainsi que les droits et obligations des « combattants » au sens du Protocole I et des Conventions de Genève. Ainsi, ces instruments traitent généralement de ce qui est souvent qualifié en droit international de *jus in bello* (la conduite de la guerre) par opposition au *jus ad bellum* (le droit de faire la guerre).

[49] La question de droit international qui est en cause dans le présent appel n'est pas de savoir si le droit international reconnaît le droit des peuples opprimés de

concept is not disputed. It was considered in *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.

[50] Rather, the focus is on whether force can be used to achieve external self-determination against colonial domination, or alien occupation and racist regimes. As acknowledged during the hearing, Mr. Najafi's experts do not rely on an alleged customary rule of international law in that respect. In fact, in his affidavit, René Provost, at paragraph 34, clearly states that:

The manner by which a people can arrive at and express a choice under its right to external self-determination is not clearly stipulated by international law.

[51] Mr. Najafi's position appears to be that in this very narrow set of circumstances, the legality of an oppressed people's use of force to exercise the right to self-determination is positively affirmed in binding treaties. Mr. Najafi's experts point only to Protocol I in support of this assertion (see for example René Provost's affidavit at paragraph 41). The argument is that the use of force (i.e. violence) by the KPDI is therefore legitimate, and as such, cannot fall within the ambit of "subversion by force of any government" within the meaning of paragraph 34(1)(b).

[52] I do not understand Mr. Najafi to say that Protocol I or the Geneva Conventions contain any provision dealing specifically with the right of combatants to be granted entry to the signatories' territories. Neither Protocol I nor the Geneva Conventions requires the signatories to grant any type of immigration status to these combatants or anybody else in their countries. As a matter of fact, there is no such provision.

[53] Hence, nobody actually argues that by setting out an inadmissibility provision such as paragraph 34(1)(b) in the IRPA, Canada would be in violation of Protocol I or the Geneva Conventions.

[54] This is in contrast to the 1951 *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* [July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6] (the Refugee Convention) which expressly deals with the grant of a specific

disposer d'eux-mêmes. Cette notion n'est pas contestée. Elle a été examinée dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

[50] Il s'agit plutôt de savoir si la force peut être utilisée pour parvenir à l'autonomie externe dans les cas de domination coloniale, d'occupation étrangère ou de régime raciste. Comme il a été reconnu à l'audience, les experts de M. Najafi ne se fondent pas sur une prétendue règle coutumière du droit international à cet égard. En effet, au paragraphe 34 de son affidavit, René Provost dit clairement ceci :

[TRADUCTION] La manière dont un peuple peut faire un choix et l'exprimer dans le cadre de l'exercice de son droit à l'auto-détermination externe n'est pas clairement énoncée par le droit international.

[51] M. Najafi semble être d'avis que, dans cet ensemble très précis de circonstances, la légalité du recours à la force par un peuple opprimé pour exercer son droit de disposer de lui-même est confirmée dans des traités ayant force obligatoire. Les experts de M. Najafi ne citent que le Protocole I à l'appui de cette affirmation (voir, par exemple, l'affidavit de René Provost, au paragraphe 41). Selon cet argument, le recours à la force (c.-à-d. la violence) par le KPDI est donc légitime et ne saurait, de ce fait, être visé par le « renversement d'un gouvernement par la force » au sens de l'alinéa 34(1)(b).

[52] Je ne comprends pas pourquoi M. Najafi dit que le Protocole I ou les Conventions de Genève contiennent des dispositions traitant précisément du droit des combattants d'entrer sur les territoires des signataires. Ni le Protocole I ni les Conventions de Genève n'obligent les signataires à accorder quelque statut d'immigration que ce soit à ces combattants ou à qui que ce soit d'autre dans leur pays. En fait, une telle disposition n'existe pas.

[53] En conséquence, personne ne prétend vraiment qu'en édictant une disposition emportant interdiction de territoire comme l'alinéa 34(1)(b) de la LIPR, le Canada violait le Protocole I ou les Conventions de Genève.

[54] Cela va à l'encontre de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* [28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6] de 1951 (la Convention relative aux réfugiés) qui prévoit expressément l'octroi d'un

status—refugee status. As mentioned, Mr. Najafi still has refugee status, despite the fact that he was found to be inadmissible. It is worth reiterating that inadmissibility should not be confused with removal; these are two distinct concepts. It is not disputed that Mr. Najafi cannot be removed without additional substantive steps being taken in accordance with the provisions in the IRPA meant to ensure protection against “refoulement” as set out in the Refugee Convention.

### C. *The standard of review*

[55] In this appeal, this Court’s role is to assess whether the Judge chose the appropriate standard of review for each of the questions before her and whether she applied them properly (*Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559 (*Agraira*), at paragraphs 45 to 47).

[56] Turning now to the standard chosen by the Judge, I agree with her analysis that there is no basis, in the present context, for ousting the presumption that deference should be afforded to the Division’s interpretation of its home statute (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paragraph 34; *Agraira*, at paragraph 50; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at paragraphs 20, 21 and 33). This is especially so when one considers that the issue here is not whether the Division improperly interpreted an international instrument or a rule of customary international law. Rather, it is whether it erred in concluding that the legitimacy of the use of force is not an issue to be considered because of the clear and unambiguous language of paragraph 34(1)(b) of the IRPA.

[57] This means that to determine if the Judge applied the standard appropriately, I must assess whether on the appropriate contextual and purposive analysis of paragraph 34(1)(b), the interpretation adopted by the

statut particulier — celui de réfugié. Comme je l’ai déjà mentionné, M. Najafi a toujours la qualité de réfugié, malgré le fait qu’il a été déclaré interdit de territoire. Il convient de rappeler qu’il ne faut pas confondre l’interdiction de territoire avec le renvoi; il s’agit de deux notions distinctes. Personne ne conteste le fait que M. Najafi ne peut faire l’objet d’un renvoi sans que d’autres mesures importantes soient prises conformément aux dispositions de la LIPR visant à assurer une protection contre le « refoulement », comme l’exige la Convention relative aux réfugiés.

### C. *La norme de contrôle*

[55] Dans le présent appel, le rôle de notre Cour est de déterminer si la juge a choisi la norme de contrôle appropriée pour chacune des questions dont elle était saisie et si elle les a appliquées correctement (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559 (*Agraira*), aux paragraphes 45 à 47).

[56] En ce qui concerne maintenant la norme que la juge a choisie, je souscris à son analyse voulant que rien ne permette, dans le présent contexte, d’écarter la présomption selon laquelle il faut faire preuve de retenue à l’égard de l’interprétation que la Section de l’immigration fait de sa propre loi constitutive (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, au paragraphe 34; *Agraira*, au paragraphe 50; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, aux paragraphes 20, 21 et 33). Cela est d’autant plus vrai quand on considère que la question en l’espèce n’est pas de savoir si la Section de l’immigration a mal interprété un instrument international ou une règle coutumière du droit international. Il s’agit plutôt de savoir si elle a commis une erreur en concluant que la question de la légitimité du recours à la force ne se pose pas en raison de la clarté et de l’absence d’ambiguïté du libellé de l’alinéa 34(1)(b) de la LIPR.

[57] Ceci signifie que, pour déterminer si la juge a appliqué la norme de façon appropriée, je dois me demander si, selon une analyse contextuelle et téléologique appropriée de l’alinéa 34(1)(b), l’interprétation

Division is within the range of possible, acceptable outcomes.

*D. Interpretation of paragraph 34(1)(b)*

[58] Before embarking on my analysis of the Division's interpretation of paragraph 34(1)(b), I will deal briefly with two arguments put forth by Mr. Najafi.

[59] First, at the hearing, Mr. Najafi submitted that, as a matter of principle, neither the Division nor the Judge could conclude that the presumption of compliance was ousted before examining his expert evidence on the legitimacy of the KDPI's use of force. Second, he argued that again, as a matter of principle, to oust the presumption referred to above, the legislator must expressly state that its international obligations should be disregarded (memorandum of fact and law, paragraph 93).

[60] With respect to the first question, it is clear that like any decision maker tasked with statutory interpretation, the Division must apply the Driedger modern approach to statutory interpretation (*Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983, at page 87):

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

[61] International law may be an important part of the legal context, but it is only one of many factors and presumptions that are considered in applying this modern approach. In my view, relevant international law, like other relevant elements of the legal context, should ideally be taken into account before concluding whether or not a text is clear or ambiguous. I note that this is also the view expressed in *Construction of Statutes*, 2008, at page 547, but as mentioned by the author, many courts still consider ambiguity a prerequisite.

adoptée par la Section de l'immigration appartient aux issues possibles et acceptables.

*D. Interprétation de l'alinéa 34(1)b)*

[58] Avant d'entreprendre mon analyse de l'interprétation que la Section de l'immigration a donnée à l'alinéa 34(1)b), je traiterai brièvement de deux arguments avancés par M. Najafi.

[59] Premièrement, à l'audience, M. Najafi a fait valoir qu'en principe, ni la Section de l'immigration ni la juge ne pouvaient conclure que la présomption de respect était écartée avant d'avoir examiné sa preuve d'expert sur la légitimité du recours à la force par le PDKI. Deuxièmement, il a soutenu qu'en principe encore une fois, pour que ladite présomption puisse être écartée, le législateur doit indiquer expressément que ses obligations internationales ne doivent pas être prises en compte (mémoire des faits et du droit, au paragraphe 93).

[60] Quant à la première question, il est clair que, comme n'importe quel tribunal chargé d'interpréter des lois, la Section de l'immigration doit appliquer la méthode moderne d'interprétation des lois préconisée par le professeur Driedger (*Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 1983, à la page 87) :

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

[61] Le droit international peut constituer un élément important du contexte juridique, mais il n'est qu'un des nombreux facteurs et présomptions qui sont examinés dans l'application de cette méthode moderne. À mon avis, le droit international applicable, comme les autres éléments pertinents du contexte juridique, devrait idéalement être pris en compte avant de déterminer si un texte est clair ou ambigu. Je souligne qu'il s'agit également de l'opinion exprimée dans *Construction of Statutes*, 2008, à la page 547, mais, comme le mentionne l'auteur, plusieurs tribunaux considèrent encore l'ambiguïté comme une condition préalable.



[62] That said, the modern approach is contextual. There is therefore no single way to apply it. Indeed, there may be cases where the other factors of the relevant context are so strongly in favour of a particular interpretation that international law could only have little to no impact. In such cases, a decision maker may not be required to go through the exercise of assessing the evidence before it, particularly when what is argued is not really a direct violation of an international instrument to which Canada is a signatory, or does not involve a particularly well established rule of customary international law.

[63] Moreover, recently, the Supreme Court of Canada in *Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281 (*Németh*), made the point that section 115 of the IRPA, read in the context of the statute as a whole, was clear, before it reviewed the extent of Canada's obligations under the Refugee Convention. Thereafter, having reviewed the Refugee Convention and concluded that it provided far more than what was reflected by the meaning it earlier ascribed to section 115, the Court simply said that the clear meaning of the section must be given effect as the presumption of compliance with international law is rebuttable (paragraphs 31, 34 and 35).

[64] Turning to Mr. Najafi's second argument, I cannot agree that the legislator must expressly state in the provision at issue that its international obligations should be overcome. If it were so, the Supreme Court of Canada could not have reached the conclusion that it did in *Németh* that section 115 of the IRPA does not address removal by extradition when it was acknowledged that the ordinary meaning of the words used in the section, "removed from Canada", could include extradition as a form of removal. Thus, the matter is not one of principle. Rather, it is simply a question of properly applying the contextual approach, taking into consideration the words of paragraph 34(1)(b) (in French and English) and reading them in their entire context harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament. In assessing the reasonableness of the Division's interpretation, I will now proceed in this way.

[62] Cela dit, la méthode moderne est contextuelle. Il n'existe donc pas une façon unique de l'appliquer. En effet, il peut y avoir des cas où les autres facteurs du contexte pertinent militent si fortement en faveur d'une interprétation donnée que le droit international n'y changerait pas grand-chose. Dans de tels cas, le tribunal peut ne pas avoir à se livrer à l'exercice de l'appréciation de la preuve dont il est saisi, surtout lorsque ce qui est invoqué ne constitue pas véritablement une violation directe d'un instrument international dont le Canada est signataire, ou ne concerne pas une règle coutumière du droit international particulièrement bien établie.

[63] En outre, dans l'arrêt *Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281 (*Németh*), la Cour suprême du Canada a récemment souligné que l'article 115 de la LIPR, lu dans le contexte de la loi dans son ensemble, était clair, avant de se pencher sur la portée des obligations que la Convention relative aux réfugiés impose au Canada. Ensuite, après avoir examiné la Convention relative aux réfugiés et conclu qu'elle allait plus loin que ce qui ressortait du sens qu'elle avait d'abord attribué à l'article 115, la Cour a simplement dit qu'il fallait donner effet au sens clair de cette disposition puisque la présomption de respect du droit international est réfutable (paragraphes 31, 34 et 35).

[64] En ce qui concerne le second argument de M. Najafi, je ne saurais convenir que le législateur doit indiquer expressément dans la disposition en cause que ses obligations internationales ne doivent pas être prises en compte. Si c'était le cas, la Cour suprême du Canada n'aurait pas pu tirer la conclusion qu'elle a tirée dans l'arrêt *Németh* selon laquelle l'article 115 de la LIPR ne concerne pas le renvoi par extradition alors qu'il a été reconnu que le sens ordinaire du mot « renvoyée » employé dans cette disposition pouvait englober l'extradition comme forme de renvoi. Il ne s'agit donc pas d'une question de principe. Il s'agit plutôt simplement d'appliquer correctement la méthode contextuelle, en tenant compte des termes de l'alinéa 34(1)b) (en français et en anglais) et en les lisant dans leur contexte global d'une manière qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. Pour apprécier le caractère raisonnable de l'interprétation de la Section de l'immigration, je procéderai maintenant de cette façon.

[65] As noted by the Division, the word “subversion” is not defined in the Act, and there is no universally adopted definition of the term. The *Black’s Law Dictionary’s* definition to which the Division refers at paragraph 27 (particularly, the words “[t]he act or process of overthrowing ... the government”) is very much in line with the ordinary meaning of the French text (“*actes visant au renversement d’un gouvernement*”). Although in certain contexts, the word “subversion” may well be understood to refer to illicit acts or acts done for an improper purpose, the words used in the French text do not convey any such connotation. I am satisfied that the shared meaning of the two texts does not ordinarily include any reference to the legality or legitimacy of such acts.

[66] I note that the word “subversion” is used only in the English version of paragraph 34(1)(b), while it is used in both the English and French versions of paragraph 34(1)(a). This may or may not signal a different meaning, but it is not my purpose to properly construe paragraph 34(1)(a) in this appeal. I will only note that in *Qu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 71 (T.D.), revd 2001 FCA 399, [2002] 3 F.C. 3, the applications Judge was dealing with a predecessor of paragraph 34(1)(a), and this Court never had to deal with the meaning of “subversion” on appeal.

[67] In the provision at issue here, the word “subversion” must be read in the context of the expression “subversion by force of any government” (in French: “*actes visant au renversement d’un gouvernement par la force*”), whereas in paragraph 34(1)(a), it is used in reference to “an act of subversion against a democratic government”.

[68] While Mr. Najafi has attempted to frame the debate around the interpretation in terms of the words “subversion by force” in paragraph 34(1)(b), and the legitimacy of the use of the force in certain contexts mentioned above under international law, it is apparent

[65] Comme l’a fait remarquer la Section de l’immigration, la Loi ne définit pas le terme anglais « *subversion* » (en français : « renversement »), et il n’en existe pas de définition adoptée par tous. La définition du *Black’s Law Dictionary* à laquelle la Section de l’immigration se réfère au paragraphe 27 (en particulier, les mots « *[t]he act or process of overthrowing [...] the government* ») est tout à fait conforme au sens ordinaire du texte français (« actes visant au renversement d’un gouvernement »). Bien que, dans certains contextes, le terme anglais « *subversion* » puisse être interprété comme désignant des actes illicites ou des actes posés à des fins détournées, les mots employés dans le texte français ne revêtent pas une telle connotation. Je suis convaincue que le sens commun des deux textes ne comporte généralement aucune mention de la légalité ou de la légitimité de ces actes.

[66] Je note que le mot « *subversion* » n’est employé que dans la version anglaise de l’alinéa 34(1)(b), alors qu’il est employé dans les deux versions, anglaise et française, de l’alinéa 34(1)(a). Cela peut indiquer ou non un sens différent, mais je n’ai pas l’intention d’interpréter correctement l’alinéa 34(1)(a) dans le présent appel. Je me contenterai de souligner que, dans la décision *Qu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 4 C.F. 71 (1<sup>re</sup> inst.), inf. par 2001 CAF 399, [2002] 3 C.F. 3, la juge de première instance devait se pencher sur une version antérieure de l’alinéa 34(1)(a), et que notre Cour n’a jamais eu à se prononcer sur le sens du terme « *subversion* » en appel.

[67] Dans la version anglaise de la disposition en cause en l’espèce, le terme « *subversion* » doit être lu dans le contexte de l’expression « *subversion by force of any government* » (en français : « actes visant au renversement d’un gouvernement par la force »), tandis que, à l’alinéa 34(1)(a), il est employé relativement à « *an act of subversion against a democratic government* » (en français : « la subversion contre toute institution démocratique »).

[68] Bien que M. Najafi ait tenté de faire porter le débat sur l’interprétation des mots « *subversion by force* » (en français : « renversement d’un gouvernement par la force ») figurant à l’alinéa 34(1)(b), et sur la légitimité du recours à la force dans certains contextes

from the expert evidence he relies on that a key question is the legitimacy of the government against which such use of force is directed.

[69] The notion of an oppressed people's right of self-determination to use force on which he relies, is directly linked to the "illegitimacy" of the government being opposed because of colonial domination or alien occupation and racism.

[70] This is why the Judge put as much emphasis as she did on the immediate context of paragraph 34(1)(b). The interpretative question raised by these facts is whether the word "government" is limited to "democratically elected government" or some other formula designating a government whose legitimacy is not in issue, or whether it applies to any government, even if it is oppressive and racist. When one considers the words of paragraph 34(1)(b), "any government", they are clear and unambiguous. The words "subversion by force of any government" [emphasis added] do not on their face, imply a qualification of any kind with respect to the government in question.

[71] Although the IRPA has many objectives listed in subsection 3(1), Parliament indicated an intent to prioritize security (paragraph 3(1)(h)) when it enacted paragraph 34(1)(b). Indeed, this paragraph provides specifically that a person is inadmissible on security grounds. Thus, the focus of the provision under review is on the right of the government to control its frontier and to deny entry to persons who may be a threat to its security.

[72] Turning now to the legislative evolution of this specific ground of inadmissibility, the first such provision was included in the *An Act to amend The Immigration Act*, S.C. 1919, c. 25, (paragraph 3(6)(n)), referred to "[p]ersons who believed in or advocated the overthrow by force or violence of the Government of Canada or of constituted law and authority, or who disbelieved in or are opposed to organized government",

mentionnés précédemment en droit international, il ressort clairement de la preuve d'expert sur laquelle il s'appuie que l'une des questions clés concerne la légitimité du gouvernement contre lequel ce recours à la force est dirigé.

[69] La notion de droit d'un peuple opprimé de disposer de lui-même en ayant recours à la force sur laquelle il s'appuie a un lien direct avec l'« illégitimité » du gouvernement auquel on s'oppose en raison de la domination coloniale, de l'occupation étrangère et du racisme.

[70] C'est pourquoi la juge a accordé autant d'importance au contexte immédiat de l'alinéa 34(1)(b). La question d'interprétation que soulèvent ces faits est de savoir si le terme « gouvernement » se limite à un « gouvernement démocratiquement élu » ou à toute autre formule désignant un gouvernement dont la légitimité n'est pas remise en question, ou s'il s'applique à n'importe quel gouvernement, même oppressif et raciste. Lorsqu'on examine les termes de l'alinéa 34(1)(b) (« un gouvernement »), ceux-ci sont clairs et non ambigus. Les mots « renversement d'un gouvernement par la force » (non souligné dans l'original) ne sous-entendent pas, à première vue, de qualification quelconque quant au gouvernement en question.

[71] Bien que la LIPR énumère plusieurs objectifs au paragraphe 3(1), le législateur a indiqué l'intention de prioriser la sécurité (alinéa 3(1)(h)) lorsqu'il a édicté l'alinéa 34(1)(b). En effet, cette disposition prévoit expressément qu'une personne peut être interdite de territoire pour raison de sécurité. La disposition en cause met donc l'accent sur le droit du gouvernement d'exercer un contrôle sur sa frontière et de refuser l'entrée aux personnes pouvant constituer une menace pour sa sécurité.

[72] En ce qui concerne maintenant l'évolution législative de ce motif précis d'interdiction de territoire, la première disposition de ce genre a été incluse dans la *Loi modifiant la Loi de l'immigration*, S.C. 1919, ch. 25 (alinéa 3(6)(n)), et parlait des « [p]ersons who believed in or advocated the overthrow by force or violence of the Government of Canada or of constituted law and authority, or who disbelieved in or are opposed to organized

(in French: “*les personnes qui croient au renversement ou qui préconisent le renversement, par la force ou la violence, du gouvernement du Canada ou de la loi ou de l’autorité constituée, ou qui ne croient pas à un gouvernement organisé et s’y opposent*”).

[73] It was in 1952 that the word “subversion” was first used in *The Immigration Act*, S.C. 1952, c. 42. Paragraph 5(m) included “persons who have engaged in or advocated or ... are likely to engage in or advocate subversion by force or other means of democratic government” (the French text however, still referred to “*renversement, par la force ou autrement, du régime, des institutions ou des méthodes démocratique*”. A new paragraph, 5(n), was also included to prohibit the entry of “persons ... likely to engage in espionnage, sabotage or any other subversive activity directed against Canada or detrimental to the security of Canada” (in French: “*les personnes qui ... sont susceptibles de se livrer à l’espionnage, au sabotage ou à tout autre activité subversive dirigée contre le Canada ou préjudiciable à sa sécurité*”). These provisions were carried forward in the 1970 Revised Statutes of Canada.

[74] The 1976-77 amendments to the *Immigration Act*, 1976 (S.C. 1976-77, c. 52) moved the relevant prohibited class provisions to section 19, dealing with inadmissible classes. Paragraph 19(1)(f) still refers to “subversion by force of any government”, while the French text refers to “*renversement d’un gouvernement par la force*”. The words “espionnage, sabotage or any subversive activity” were changed and the class was moved to paragraph 19(1)(e), which applied to “acts of espionnage or subversion against democratic governments” (in French: “*des actes d’espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques*”). In 1992 ([*An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof*] S.C. 1992, c. 49) the provisions were all moved to paragraph 19(1)(e), with no changes to the words referred to above.

government » (en français : « les personnes qui croient au renversement ou qui préconisent le renversement, par la force ou la violence, du gouvernement du Canada ou de la loi ou de l’autorité constituée, ou qui ne croient pas à un gouvernement organisé et s’y opposent »).

[73] C’est en 1952 que le mot « *subversion* » (en français : « renversement ») a été employé pour la première fois dans la *Loi sur l’immigration*, S.C. 1952, ch. 42. L’alinéa 5m) visait les « *persons who have engaged in or advocated or [...] are likely to engage in or advocate subversion by force or other means of democratic government* » (le texte français, cependant, parlait toujours de « renversement, par la force ou autrement, du régime, des institutions ou des méthodes démocratiques »). Une nouvelle disposition, l’alinéa 5n), a également été incluse pour interdire l’entrée aux « *persons [...] likely to engage in espionnage, sabotage or any subversive activity directed against Canada or detrimental to the security of Canada* » (en français : « les personnes qui [...] sont susceptibles de se livrer à l’espionnage, au sabotage ou à toute autre activité subversive dirigée contre le Canada ou préjudiciable à sa sécurité »). Ces dispositions ont été reprises dans les Statuts révisés du Canada de 1970.

[74] Dans les modifications de 1976-77 apportées à la *Loi sur l’immigration de 1976* (S.C. 1976-77, ch. 52), les dispositions relatives aux catégories pertinentes de personnes interdites ont été remplacées à l’article 19, qui traitait des catégories de personnes non admissibles. L’alinéa 19(1)f) parle toujours de « *subversion by force of any government* », tandis que le texte français parle de « renversement d’un gouvernement par la force ». Les mots « *espionnage, sabotage or any subversive activity* » (en français : « à l’espionnage, au sabotage ou à toute autre activité subversive ») ont été modifiés et la catégorie a été remplacée à l’alinéa 19(1)e), qui s’appliquait aux « *acts of espionnage or subversion against democratic governments* » (en français : « actes d’espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques »). En 1992 [*Loi modifiant la Loi sur l’immigration et d’autres lois en conséquences*] (L.C. 1992, ch. 49) les dispositions ont toutes été remplacées à l’alinéa 19(1)e), sans aucune modification des mots susmentionnés.

[75] With the adoption of the new *Immigration Refugee Protection Act* (IRPA, S.C. 2001, c. 27), the inadmissibility classes based on security grounds were moved to section 34, which is the version of the provisions on which the Division relied (see paragraph 34 above).

[76] I note that in the various incarnations of the prohibited or inadmissible classes, there were many other changes, but they are not relevant to the present issue.

[77] It is also worth mentioning that as of 1927 (1927 Revised Statutes of Canada), the various iterations of the relevant provisions included the possibility of obtaining a ministerial exemption. The provision regarding the ministerial exemption only expressly refers to the need to ensure that such exemption is not contrary to public interest as of 1952 (S.C. 1952, c. 42, paragraph 9(c)). “[C]ontrary to public interest” became “detrimental to the national interest” in 1992 (S.C. 1992, c. 49, paragraph 19(1)(f) *in fine*).

[78] There is little material of interest in the legislative history of paragraph 34(1)(b). This source is to be given less weight in any event. That said, the Judge could refer to the material she describes at paragraph 67 of the reasons, as it simply confirms what one gathers from the legislative evolution—that Parliament intended the expression “subversion by force of any government” in paragraph 34(1)(b) to have a broad application.

[79] The comments made and the ultimate rejection of a motion to replace the words “of any government” with “democratically elected government” in paragraph 34(1)(b) before the Standing Committee on Citizenship and Immigration [*Evidence*, 37th Parl., 1st Sess., Meeting No. 25 (May 15, 2001)] and the comments made in the House of Commons during the debate at the third reading [*House of Commons Debates*, 37th Parl., 1st Sess., Vol. 137, No. 78 (June 13, 2001)], confirm that

[75] Avec l’adoption de la nouvelle *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (LIPR, L.C. 2001, ch. 27), les catégories emportant interdiction de territoire pour raison de sécurité ont été replacées à l’article 34, qui constitue la version des dispositions sur laquelle la Section de l’immigration s’est appuyée (voir le paragraphe 34 ci-dessus).

[76] Je signale que, dans les nombreuses incarnations des catégories de personnes interdites ou non admissibles, il y a eu plusieurs autres modifications, mais celles-ci ne sont pas pertinentes quant à la présente question en litige.

[77] Il convient également de mentionner que, depuis 1927 (Statuts révisés de 1927), les différentes versions des dispositions pertinentes prévoient la possibilité d’obtenir une dispense ministérielle. Ce n’est que depuis 1952 (S.C. 1952, ch. 42, alinéa 9c)) que la disposition relative à la dispense ministérielle mentionne expressément la nécessité de s’assurer que cette dispense n’est pas contraire à l’intérêt public. Les mots « contraire à l’intérêt public » sont devenus « préjudiciable à l’intérêt national » en 1992 (L.C. 1992, ch. 49, alinéa 19(1)f) *in fine*).

[78] L’historique législatif de l’alinéa 34(1)b présente peu d’intérêt. Il faut accorder moins de poids à cette source dans tous les cas. Cela dit, la juge pouvait faire état du document qu’elle décrit au paragraphe 67 des motifs, car il ne fait que confirmer ce qui ressort de l’évolution législative — que le législateur voulait que l’expression « renversement d’un gouvernement par la force » figurant à l’alinéa 34(1)b fasse l’objet d’une application large.

[79] Les commentaires faits et le rejet ultime d’une motion visant à ajouter les mots « démocratiquement élu » aux mots « un gouvernement » à l’alinéa 34(1)b devant le Comité permanent de la citoyenneté et de l’immigration [*Témoignages*, 37<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., réunion n° 25 (15 mai 2001)] et les commentaires faits au cours des débats de la Chambre des communes, à l’étape de la troisième lecture [*Débats de la Chambre des Communes*, 37<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., vol. 137, n° 78 (13 juin 2001)],

Parliament was very much alive to arguments like those advanced by Mr. Najafi when it adopted the provision.

[80] Obviously, when I state that Parliament intended for the provision to be applied broadly, I am referring to the inadmissibility stage, for, as noted by the Supreme Court of Canada in *Suresh*, albeit in a different context, the legislator always intended that the Minister have the ability to exempt any foreign national caught by this broad language, after considering the objectives set out in subsection 34(2). This is done by way of an application. (As discussed above, subsection 34(2) is now subsection 42.1(1). Per subsection 42.1(2), it can now also be granted on the Minister's own initiative.)

[81] This mechanism can be used to protect innocent members of an organization but also members of organizations whose admission to Canada would not be detrimental or contrary to national interest because of the organization's activities in Canada and the legitimacy of the use of force to subvert a government abroad.

[82] It is obvious that in the latter case in particular, the resolution of international law issues may be complex. This supports the argument that the Minister is better equipped to deal with such issues in the context of an application for ministerial exemption. An example of such reasoning is provided by the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3, section 9, which allows the Minister of Foreign Affairs to issue a certificate stating that a state of war or of international or non-international armed conflict existed between states or within a state.

[83] At this stage of my analysis, I find that the language of paragraph 34(1)(b) is clear.

[84] As in *Németh*, I will now consider the international law principle put forth by Mr. Najafi in support of his view that paragraph 34(1)(b) should be construed as follows:

confirment que le législateur était parfaitement au fait d'arguments s'accordant avec le point de vue de M. Najafi lorsqu'il a adopté cette disposition.

[80] Évidemment, lorsque je dis que le législateur voulait que cette disposition soit appliquée de façon large, je parle de l'étape de l'interdiction de territoire, car, comme l'a fait remarquer la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Suresh*, quoique dans un contexte différent, le législateur a toujours voulu que le ministre ait la possibilité de dispenser n'importe quel étranger visé par ce libellé général, après avoir tenu compte des objectifs énoncés au paragraphe 34(2), ce qui se fait par le dépôt d'une demande. (Comme nous l'avons vu, le paragraphe 34(2) est devenu le paragraphe 42.1(1). En vertu du paragraphe 42.1(2), cette dispense peut maintenant être accordée à l'initiative du ministre.)

[81] Ce mécanisme peut être utilisé pour protéger les membres innocents d'une organisation, mais aussi les membres d'organisations dont l'admission au Canada ne serait pas préjudiciable ou contraire à l'intérêt national en raison des activités de l'organisation au Canada et de la légitimité du recours à la force pour renverser un gouvernement à l'étranger.

[82] Il est évident que, dans le dernier cas en particulier, la résolution de questions de droit international peut être complexe, ce qui étaye l'argument voulant que le ministre soit mieux placé pour s'occuper de ces questions dans le contexte d'une demande de dispense ministérielle. On trouve un exemple d'un tel raisonnement à l'article 9 de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3, qui autorise le ministre des Affaires étrangères à délivrer un certificat attestant l'existence d'un conflit armé, international ou non, entre des États ou dans un de ceux-ci.

[83] À ce stade de mon analyse, je conclus que le libellé de l'alinéa 34(1)(b) est clair.

[84] Comme dans l'arrêt *Németh*, je vais maintenant examiner le principe de droit international que M. Najafi invoque à l'appui de son opinion selon laquelle l'alinéa 34(1)(b) devrait être interprété de la façon suivante :

Subversion by force means using force to overthrow a government but does not include force used by lawful combatants protected by Protocol I.

[85] In *Febles v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 SCC 68, [2014] 3 S.C.R. 431 (*Febles*), at paragraph 12, the Supreme Court of Canada reiterated that international conventions must be construed in accordance with Articles 31 and 32 of the *Vienna Convention on the Law of Treaties* [May 23, 1969], [1980] Can. T.S. No. 37, which are similar to our own general principles of statutory interpretation.

[86] The evidence of Mr. Najafi's experts in this respect appears to be somewhat incomplete. For example, they do not explain how they construed the following paragraphs of the Preamble to Protocol I and what effect they gave to its Article 4.

#### PREAMBLE

...

*Expressing* their conviction that nothing in this Protocol or in the Geneva Conventions of 12 August 1949 can be construed as legitimizing or authorizing any act of aggression or any other use of force inconsistent with the Charter of the United Nations,

*Reaffirming* further that the provisions of the Geneva Conventions of 12 August 1949 and of this Protocol must be fully applied in all circumstances to all persons who are protected by those instruments, without any adverse distinction based on the nature or origin of the armed conflict or on the causes espoused by or attributed to the Parties to the conflict,

...

*Article 4* ...The application of the Conventions and of this Protocol, as well as the conclusion of the agreements provided for therein, shall not affect the legal status of the Parties to the conflict. Neither the occupation of a territory nor the application of the Conventions and this Protocol shall affect the legal status of the territory in question.

[87] I also note that the view of these experts is at odds with the view expressed by Heather Wilson in her book entitled: *International Law and the Use of Force by National Liberation Movements* [Oxford: Clarendon Press, 1988] (book of authorities, Vol. 4, Tab 52). In her

[TRANSLATION] Le renversement par la force s'entend du recours à la force pour renverser un gouvernement, mais ne comprend pas le recours à la force par des combattants légitimes protégés par le Protocole I.

[85] Dans l'arrêt *Febles c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CSC 68, [2014] 3 R.C.S. 431 (*Febles*), au paragraphe 12, la Cour suprême du Canada a rappelé que les conventions internationales doivent être interprétées conformément aux articles 31 et 32 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* [23 mai 1969], [1980] R.T. Can. n° 37, qui ressemblent à nos propres principes généraux d'interprétation des lois.

[86] La preuve des experts de M. Najafi à cet égard semble quelque peu incomplète. Par exemple, ils n'expliquent pas comment ils ont interprété les paragraphes suivants du préambule du Protocole I et quel effet ils ont accordé à son article 4.

#### PRÉAMBULE

[...]

*Exprimant* leur conviction qu'aucune disposition du présent Protocole ou des Conventions de Genève du 12 août 1949 ne peut être interprétée comme légitimant ou autorisant tout acte d'agression ou tout autre emploi de la force incompatible avec la Charte des Nations Unies,

*Réaffirmant*, en outre, que les dispositions des Conventions de Genève du 12 août 1949 et du présent Protocole doivent être pleinement appliquées en toutes circonstances à toutes les personnes protégées par ces instruments, sans aucune distinction défavorable fondée sur la nature ou l'origine du conflit armé ou sur les causes soutenues par les Parties au conflit, ou attribuées à celles-ci,

[...]

*Article 4* [...] L'application des Conventions et du présent Protocole ainsi que la conclusion des accords prévus par ces instruments n'auront pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit. Ni l'occupation d'un territoire ni l'application des Conventions et du présent Protocole n'affecteront le statut juridique du territoire en question.

[87] Je souligne également que l'opinion de ces experts va à l'encontre de celle exprimée par Heather Wilson dans son livre intitulé *International Law and the Use of Force by National Liberation Movements* [Oxford : Clarendon Press, 1988] (recueil de jurisprudence et de

conclusions at page 135, she states that to contend unequivocally that Protocol I reflects a change in international law giving international liberation movements the authority to use force legitimately would be an overstatement.

[88] That said, as the Division did not comment on this evidence, I am prepared to assume, without deciding, that the legal effect of Protocol I is as stated in the affidavits of Mr. Najafi's experts. This will ensure that I complete my review of the overall legal context to Mr. Najafi's greatest advantage.

[89] Even if I adopt this approach, I cannot conclude from the overall legal context that paragraph 34(1)(b) should be construed as encompassing only the use of force that is not legitimate or lawful pursuant to international law.

[90] Like the Division, I find that legality or legitimacy may well be an issue that the Minister can consider under subsection 34(2) of the IRPA, but it is not one that is relevant to the application of paragraph 34(1)(b). Thus, the Division's interpretation is clearly reasonable. I would answer the certified question, as formulated by the Judge or reformulated at paragraph 46, in the negative.

[91] In reaching this conclusion, I considered Mr. Najafi's argument that the Division's interpretation might capture a member of the Canadian Armed Forces within the ambit of paragraph 34(1)(b) of the IRPA. This hypothetical was meant to illustrate the "absurdity" of the Division's interpretation. In my experience, one can usually concoct a dubious example designed to show that a particular provision is overbroad and cannot have been intended. However, courts must consider that the Act will be administered in a reasonable way. It strains credulity to suppose that an inadmissibility report would be issued in respect of a member of the Canadian Armed Forces based on his or her actions as a Canadian soldier.

doctrine, vol. 4, onglet 52). Dans ses conclusions, à la page 135, elle affirme qu'il est exagéré d'affirmer sans équivoque que le Protocole I indique un changement en droit international donnant aux mouvements de libération internationaux le pouvoir d'avoir recours à la force d'une manière légitime.

[88] Cela dit, comme la Section de l'immigration n'a pas fait de commentaires sur cet élément de preuve, je suis disposée à présumer, mais sans le décider, que l'effet juridique du Protocole I est celui énoncé dans les affidavits des experts de M. Najafi, ce qui me permettra de terminer mon examen du contexte juridique global de la façon la plus avantageuse pour M. Najafi.

[89] Même si j'adopte cette méthode, le contexte juridique global ne me permet pas de conclure que l'alinéa 34(1)(b) doit être interprété comme s'il visait seulement le recours à la force qui n'est pas légitime ou légal selon le droit international.

[90] Comme la Section de l'immigration, j'estime que la légalité ou la légitimité peut fort bien constituer une question que le ministre peut examiner en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR, mais il ne s'agit pas d'un facteur qui est pertinent quant à l'application de l'alinéa 34(1)(b). L'interprétation de la Section de l'immigration est donc manifestement raisonnable. Je suis d'avis de répondre à la question certifiée, telle qu'elle a été formulée par la juge ou reformulée au paragraphe 46, par la négative.

[91] Pour arriver à cette conclusion, j'ai examiné l'argument de M. Najafi selon lequel l'interprétation de la Section de l'immigration pourrait faire entrer un membre des Forces armées canadiennes dans le champ d'application de l'alinéa 34(1)(b) de la LIPR. Cette hypothèse visait à illustrer l'« absurdité » de l'interprétation de la Section de l'immigration. Selon mon expérience, on peut généralement concocter un exemple douteux destiné à démontrer qu'une disposition donnée va trop loin et ne peut avoir été voulue, mais les tribunaux doivent considérer que la loi sera appliquée de façon raisonnable. Il faudrait être bien crédule pour supposer qu'un rapport d'interdiction de territoire serait établi à l'égard d'un membre des Forces armées canadiennes pour les actes qu'il a posés en tant que soldat.



E. *Paragraph 34(1)(f) and paragraph 2(d) of the Charter*

(1) Notice of constitutional question

[92] Prior to the hearing, the parties debated as to whether or not Mr. Najafi was required to serve a notice of constitutional question pursuant to section 57 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, in order to raise his argument based on paragraph 2(d) of the Charter.

[93] Despite the fact that he believes that it was not necessary to send such a notice, Mr. Najafi did so in an abundance of caution. However, both parties asked the Court to clarify the issue.

[94] In a letter to the Court dated March 31, 2014, Mr. Najafi's counsel made it absolutely clear that his position had been consistent from the outset, and that what Mr. Najafi claims is that "the provision must be interpreted so as to not infringe the Appellant's right to associate protected by subsection 2(d) of the Charter. This requires the Court to exclude from the scope of subsection 34(1) memberships in organizations that are legal in Canada and that do not support illegal activities committed outside of Canada". Mr. Najafi's counsel stated that he was relying on the presumption of compliance with constitutional law, which he says is sufficient to enable the Division and this Court to read down paragraph 34(1)(f) so as to exclude organizations such as the KDPI.

[95] Again, at the hearing and at the request of the panel, Mr. Najafi made it abundantly clear that he had chosen not to argue that paragraph 34(1)(f) is invalid, inapplicable or inoperable on constitutional grounds and that therefore, section 57 of the *Federal Courts Act*, should not apply.

[96] I agree. In such a case, no notice of constitutional question is required.

E. *L'alinéa 34(1)f) et l'alinéa 2d) de la Charte*

1) L'avis de question constitutionnelle

[92] Avant l'audience, les parties ont débattu la question de savoir si M. Najafi devait signifier un avis de question constitutionnelle conformément à l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, pour pouvoir faire valoir son argument fondé sur l'alinéa 2d) de la Charte.

[93] Bien qu'il ne croie pas qu'il était nécessaire d'envoyer un tel avis, M. Najafi l'a fait par excès de prudence. Les deux parties ont toutefois demandé à la Cour d'élucider la question.

[94] Dans une lettre à la Cour datée du 31 mars 2014, l'avocat de M. Najafi a clairement indiqué que sa position avait été la même depuis le début, et que ce que M. Najafi affirme, c'est que [TRADUCTION] « la disposition doit être interprétée de manière à ne pas porter atteinte au droit d'association de l'appelant protégé par l'alinéa 2d) de la Charte, ce qui oblige la Cour à exclure du champ d'application du paragraphe 34(1) les membres des organisations qui sont légales au Canada et qui n'apportent pas leur soutien à des activités illégales commises à l'extérieur du Canada ». L'avocat de M. Najafi a indiqué qu'il s'appuyait sur la présomption de respect du droit constitutionnel qui, selon lui, est suffisante pour permettre à la Section de l'immigration et à notre Cour de donner à l'alinéa 34(1)f) une interprétation atténuée de manière à exclure les organisations comme le PDKI.

[95] Encore une fois, à l'audience et à la demande du tribunal, M. Najafi a indiqué très clairement qu'il avait choisi de ne pas faire valoir que l'alinéa 34(1)f) est invalide, inapplicable ou inopérant pour des motifs d'ordre constitutionnel et que, par conséquent, l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales* ne devrait pas s'appliquer.

[96] Je suis d'accord. Dans ce cas, aucun avis de question constitutionnelle n'est nécessaire.

[97] That said, it is important to note that although reading down can be used as an interpretive technique or as a constitutional remedy, the distinction between the two is important in the context of Charter cases. When one relies on the presumption of compliance with the Charter to narrow the interpretation of a provision, the issue of whether that language, without the exclusion, might be justifiable under section 1 does not arise. However, when reading down is used as a remedy in the context of a constitutional challenge to the validity of a provision, its validity is first assessed and the need to read down words does not arise unless and until any possible defence based on section 1 has been tried and failed (*Construction of Statutes*, 2008, at pages 465 and 466).

(2) Reading down paragraph 34(1)(f)

[98] The Judge never had to determine the standard of review applicable to the proper interpretation of the word “organization” in paragraph 34(1)(f) as she never got to that question, having concluded that the matter did not involve a violation of any Charter right.

[99] With the benefit of Mr. Najafi’s clarifications as to his arguments, (see paragraphs 94 and 95 above), there is no need to deal with the Judge’s finding that the matter did not involve Charter violation, if in any event, paragraph 34(1)(f) of the IRPA cannot be read down so as to exclude organizations such as the KDPI, simply as a matter of interpretation, rather than as a remedy.

[100] I will thus first determine whether, using the Driedger modern approach to statutory interpretation (and paragraph 3(3)(d) of the IRPA), the Division could reasonably construe the word “organization” used in paragraph 34(1)(f) as excluding the KDPI in the absence of a constitutional challenge to the validity of this provision.

[101] The Division construed paragraph 34(1)(f) in accordance with a long line of jurisprudence, including

[97] Cela dit, il importe de souligner que, bien que l’interprétation atténuée puisse être utilisée comme technique d’interprétation ou comme réparation constitutionnelle, la distinction entre les deux est importante dans le cadre des affaires relatives à la Charte. Lorsqu’on s’appuie sur la présomption de respect de la Charte pour atténuer l’interprétation d’une disposition, la question de savoir si le libellé, sans l’exclusion, est justifiable en vertu de l’article premier ne se pose pas. Par contre, lorsque l’interprétation atténuée est utilisée comme réparation dans le cadre d’une contestation constitutionnelle de la validité d’une disposition, la validité est examinée en premier et la nécessité de donner aux mots une interprétation atténuée ne se pose pas tant que tous les moyens de défense possibles en vertu de l’article premier n’ont pas été tentés en vain (*Construction of Statutes*, 2008, aux pages 465 et 466).

2) L’interprétation atténuée de l’alinéa 34(1)(f)

[98] La juge n’a jamais eu à se prononcer sur la norme de contrôle applicable à l’interprétation qu’il convient de donner au terme « organisation » figurant à l’alinéa 34(1)(f) puisqu’elle ne s’est jamais rendue à cette question, ayant conclu que l’affaire ne concernait pas la violation d’un droit garanti par la Charte.

[99] À la lumière des précisions que M. Najafi a apportées à ses arguments (voir les paragraphes 94 et 95 ci-dessus), il n’y a pas lieu de se pencher sur la conclusion de la juge portant que l’affaire ne comportait pas une violation de la Charte si, de toute façon, l’alinéa 34(1)(f) de la LIPR ne peut recevoir une interprétation atténuée de manière à exclure les organisations comme le PDKI, simplement sur le plan de l’interprétation, plutôt que de la réparation.

[100] Je vais donc d’abord décider si, selon la méthode moderne d’interprétation des lois préconisée par le professeur Driedger (et l’alinéa 3(3)(d) de la LIPR), la Section de l’immigration pouvait raisonnablement interpréter le terme « organisation » employé à l’alinéa 34(1)(f) comme excluant le PDKI en dehors d’une contestation constitutionnelle de la validité de cette disposition.

[101] La Section de l’immigration a interprété l’alinéa 34(1)(f) conformément à une jurisprudence de longue

this Court's decision in *Gebreab v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2010 FCA 274, 93 Imm. L.R. (3d) 28, that no temporal connection is required between the membership and the acts referred to in paragraphs 34(1)(a), (b) and (c) of the IRPA. It also construed it as applicable to activities carried out by the organization outside of Canada even if its activities in Canada were legal.

[102] Mr. Najafi does not challenge that this is a reasonable interpretation when applied to an organization to which paragraph 2(d) of the Charter would not apply. However, he argues that this is not so if membership in an organization protected by the Charter is involved. He also adds that subversion by force by any organization would have to be excluded, even when it is not so excluded, where the person has himself or herself engaged in such acts under paragraph 34(1)(b).

[103] At the hearing, Mr. Najafi's counsel proposed that the word "organization" should simply be construed as follows:

An organization other than an organization operating in Canada whose activities are lawful in Canada.

[104] In my view, this is too wide. It would offend the holding of the Supreme Court of Canada in *Suresh*.

[105] In *Suresh*, it was argued that the organization at issue never engaged in any unlawful activities in Canada. Still, the Supreme Court of Canada found that paragraph 2(d) does not protect the right to associate with an organization which engages in violence or terrorism abroad while the person is a member.

[106] Turning now to the interpretation of paragraph 34(1)(f), I find it relevant that in *Suresh*, the Supreme Court of Canada noted that the inadmissibility provision (in that case, section 19 of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, dealing with membership in an organization engaged in terrorism) must be read with the section providing for a ministerial exemption (the predecessor of subsection 34(2) of the IRPA), as

date, y compris l'arrêt de notre Cour dans *Gebreab c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CAF 274, selon laquelle l'existence d'un lien temporel n'est pas nécessaire entre l'appartenance et les actes mentionnés aux alinéas 34(1)a), b) et c) de la LIPR. Elle l'a également interprété comme s'appliquant aux activités exercées par l'organisation à l'étranger même si les activités exercées au Canada étaient légales.

[102] M. Najafi ne conteste pas le fait qu'il s'agit d'une interprétation raisonnable lorsqu'elle s'applique à une organisation à laquelle l'alinéa 2d) de la Charte ne peut s'appliquer. Il fait cependant valoir que ce n'est pas le cas lorsqu'il s'agit d'une appartenance à une organisation protégée par la Charte. Il ajoute également que le renversement par la force par une organisation devrait être exclu, même lorsque ce n'est pas le cas, si la personne elle-même a commis les actes mentionnés à l'alinéa 34(1)b).

[103] À l'audience, l'avocat de M. Najafi a proposé que le terme « organisation » soit simplement interprété de la façon suivante :

[TRADUCTION] Une organisation autre qu'une organisation œuvrant au Canada dont les activités sont légales au Canada.

[104] À mon avis, cette interprétation est trop large. Elle irait à l'encontre de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Suresh*.

[105] Dans l'arrêt *Suresh*, on a fait valoir que l'organisation en cause n'avait jamais exercé d'activités illégales au Canada. La Cour suprême du Canada n'en a pas moins conclu que l'alinéa 2d) ne protège pas le droit de s'associer à une organisation qui se livre à la violence ou au terrorisme à l'étranger pendant que la personne en est membre.

[106] En ce qui concerne maintenant l'interprétation de l'alinéa 34(1)f), j'estime pertinent que, dans l'arrêt *Suresh*, la Cour suprême du Canada ait souligné que la disposition relative à l'interdiction de territoire (dans cette affaire, l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, traitant de l'appartenance à une organisation se livrant à des actes de terrorisme) doit être lue de concert avec la disposition prévoyant une dispense

it evidences the legislator's intention to allow for a balancing of Charter values with other Canadian fundamental values, such as national interest, national security and the protection of the safety of the Canadian society (*Suresh*, at paragraphs 109 and 110). This is especially so since *Agraira* and *Doré* made it abundantly clear that the Minister's decision in respect of an exemption under subsection 34(2) must involve such a balancing of Charter rights and values with the important objectives set out in that subsection.

[107] Having considered the words of paragraph 34(1)(f) read in their entire context, which includes subsection 34(2), in their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme of the Act, the object of the provision, and the Act, as well as considering the intention of Parliament to comply with the Charter, I conclude that the Division could not reasonably construe the word "organization" as excluding an organization operating in Canada, whose activities are lawful in Canada and which did not engage abroad in any illicit activities of the kind set out in paragraphs 34(1)(b) while the person was a member. To do so would involve rewriting the provision to such an extent that it cannot be done in the absence of a constitutional challenge. In *Febles*, at paragraph 67, the Supreme Court of Canada made it clear that "[w]here Parliament's intent for a statutory provision is clear and there is no ambiguity, the *Charter* cannot be used as an interpretative tool to give the legislation a meaning which Parliament did not intend".

[108] Given that paragraph 34(1)(f) of the IRPA has a wider meaning than what Mr. Najafi contends, if Mr. Najafi considered this meaning to violate paragraph 2(d) of the Charter, he should have called for a declaration that this paragraph violates paragraph 2(d) and, thus, is invalid. Had he done so and had he succeeded in establishing a paragraph 2(d) violation, flexible remedies might have been available. But this is not the case before us.

ministérielle (la disposition antérieure au paragraphe 34(2) de la LIPR), car cela fait ressortir l'intention du législateur de permettre la mise en balance des valeurs consacrées par la Charte et des autres valeurs fondamentales canadiennes, comme l'intérêt national, la sécurité nationale et le maintien de la sécurité au sein de la société canadienne (arrêt *Suresh*, aux paragraphes 109 et 110). Cela est d'autant plus vrai depuis que les arrêts *Agraira* et *Doré* ont indiqué très clairement que la décision du ministre relative à une dispense en vertu du paragraphe 34(2) doit comporter une telle mise en balance des droits et valeurs garantis par la Charte et des objectifs importants énoncés dans cette disposition.

[107] Après avoir examiné les termes de l'alinéa 34(1)f) et les avoir lus dans leur contexte global, qui comprend le paragraphe 34(2), en suivant leur sens ordinaire et grammatical, qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la disposition, et la loi, et compte tenu de l'intention du législateur de respecter la Charte, je conclus que la Section de l'immigration ne pouvait raisonnablement interpréter le terme « organisation » comme excluant une organisation œuvrant au Canada, dont les activités sont légales au Canada et qui ne s'est pas livrée, à l'étranger, à des activités illicites comparables à celles énoncées à l'alinéa 34(1)b) pendant que la personne en était membre. Agir ainsi équivaldrait à réécrire la disposition à un point tel que cela ne peut se faire en dehors d'une contestation constitutionnelle. Au paragraphe 67 de l'arrêt *Febles*, la Cour suprême du Canada a clairement indiqué que « [l]orsque l'intention exprimée par le législateur dans une disposition législative est claire et sans ambiguïté, la *Charte* ne peut servir d'outil d'interprétation pour donner au texte législatif un sens non voulu par le législateur ».

[108] Étant donné que l'alinéa 34(1)f) de la LIPR a un sens plus large que celui qu'il lui donne, si M. Najafi estimait que ce sens violait l'alinéa 2d) de la Charte, il aurait dû solliciter un jugement déclaratoire portant que cette disposition viole l'alinéa 2d) et est donc invalide. S'il avait procédé ainsi et réussi à établir une violation de l'alinéa 2d), il aurait pu avoir droit à des redressements souples. Mais ce n'est pas le cas en l'espèce.

VII. Conclusion

[109] In view of the foregoing, I propose to dismiss this appeal and to answer the certified question, as formulated by the Judge or as reformulated in paragraph 46 above, in the negative.

PELLETIER J.A.: I agree.

NEAR J.A.: I agree.

VII. Conclusion

[109] Compte tenu de ce qui précède, je suis d'avis de rejeter le présent appel et de répondre à la question certifiée, telle qu'elle a été formulée par la juge ou reformulée au paragraphe 46 ci-dessus, par la négative.

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

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