

IMM-5086-03  
2004 FC 1174

IMM-5086-03  
2004 CF 1174

**Syed Zahid Ali** (*Applicant*)

**Syed Zahid Ali** (*demandeur*)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(*Respondent*)

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

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

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

Federal Court, Mactavish J.—Toronto, July 15; Ottawa, August 26, 2004.

Cour fédérale, juge Mactavish—Toronto, 15 juillet; Ottawa, 26 août 2004.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Applicant Convention refugee, citizen of Pakistan, MQM Altaf faction member — Denies faction terrorist — Application for judicial review of immigration officer's IRPA, s. 34(1) decision no further consideration of landing application because applicant member of organization that there are reasonable grounds to believe engages in terrorism — S. 34(2) request for ministerial relief outstanding — Preliminary objection by MCI: currently no "decision" capable of review — Upon consideration of statutory scheme, preliminary objection denied — Roles of officer, Minister different — Applicant prejudiced if must await Minister's decision — Whether officer's decision final or interlocutory — Favourable decision by MCI not rendering instant application moot — Ministerial relief process not adequate alternate remedy — Standard required for s. 34(1) inadmissibility finding — Case law, statutory definitions of "terrorism" — Shortcomings of officer's reasons — Duty of fairness breached by failure to observe request to know documentation relied on by officer.*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Le demandeur est un réfugié au sens de la Convention, un citoyen du Pakistan et un membre de la faction Altaf du MQM — Il nie le fait que cette faction soit terroriste — Demande de contrôle judiciaire d'une décision d'une agente d'immigration relative à l'art. 34(1) de la LIPR selon laquelle la demande d'établissement ne serait pas considérée davantage en raison de l'appartenance du demandeur à une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre au terrorisme — Une demande de redressement ministériel fondée sur l'art. 34(2) était pendante — Objection préliminaire de la part du MCI: il n'y a actuellement aucune «décision» pouvant faire l'objet d'un contrôle — Après examen du régime législatif, l'objection préliminaire a été rejetée — Les rôles de l'agente et du ministre sont différents — Le demandeur subirait un préjudice s'il devait attendre la décision du ministre — Il s'agissait de savoir si la décision de l'agente était finale ou interlocutoire — Une décision favorable du ministre ne rendrait pas la présente demande théorique — Le processus de redressement ministériel ne constitue pas un autre recours adéquat — Norme requise pour conclure à l'interdiction de territoire en vertu de l'art. 34(1) — Définitions législatives de «terrorisme» fournies dans la jurisprudence et dans la législation — Lacunes dans les motifs de l'agente — Manquement au devoir d'équité en raison de l'omission de satisfaire à la demande de communication de la documentation sur laquelle l'agente s'est fondée.*

This was an application for judicial review of an immigration officer's decision that a landing application would not be considered in that the officer had reasonable grounds to believe applicant was a member of the terrorist organization Mohajir Qaumi Movement (MQM). While applicant admitted to membership in MQM's Altaf faction, he denied that this faction is involved in terrorism and said that the officer failed to identify any particular terrorist acts committed by MQM-A. His argument was that the duty of fairness was breached by

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision d'une agente d'immigration selon laquelle une demande d'établissement ne serait pas considérée du fait que l'agente avait des motifs raisonnables de croire que le demandeur était membre de l'organisation terroriste Mohajir Qaumi Movement (MQM). Bien que le demandeur ait admis appartenir à la faction Altaf du MQM, il a nié que cette faction soit impliquée dans le terrorisme et il a affirmé que l'agente n'avait pas indiqué les actes de terrorisme particuliers commis

non-disclosure of the evidence relied upon by the officer. Applicant has also sought ministerial relief under IRPA, subsection 34(2), asserting that his presence here would not be contrary to the national interest. A preliminary objection was advanced for the Minister: since applicant's ministerial relief application is still pending, there has not been a final admissibility determination and accordingly no "decision" open to judicial review.

The applicant is a citizen of Pakistan who was found to be a Convention refugee in 1999. But after he applied for permanent resident status, CSIS indicated its desire to interview him prior to a decision being made on the landing application. The matter of concern was his association with MQM in Pakistan. Later, the immigration officer wrote to applicant, advising that the "CIC possesses information indicating that you are inadmissible to Canada pursuant to sub-paragraph 34(1) of the Act".

The issues were: (1) whether the determination of an immigration officer under subsection 34(1) that there are reasonable grounds to believe that an applicant is a member of a terrorist organization is a judicially reviewable decision when an application for ministerial relief is outstanding; (2) whether the officer provided proper reasons for concluding that MQM-A is a terrorist organization; (3) whether there was a breach of the duty of fairness.

To deal with the preliminary objection, it was necessary to consider the statutory scheme, in particular sections 33 and 34. Reference had also to be made to subsection 6(3), which makes it clear that the Minister possesses a discretion, which may not be delegated, to grant an exemption based on national interest. The Minister submitted that it was open to applicant to argue that the MQM-A is not a terrorist organization and that the officer's conclusions on that could be revisited by the Minister. And if an applicant should be dissatisfied with the Minister's subsection 34(2) decision, judicial review could then be sought. Applicant's position was that he would suffer prejudice if required to await the ministerial relief decision because he cannot bring his wife to Canada as long as his own immigration status remains in question. His relief application has been outstanding for more than a year. He would be further prejudiced in being unable to challenge the officer's underlying findings. Applicant suggested that the officer's determination, that he belonged to a terrorist organization, is final and not interlocutory. Applicant pointed to the section 44 "Report on Inadmissibility", prepared by the officer on the very day of their interview, as evidence that a final determination

par le MQM-A. Il a prétendu qu'il y avait eu manquement au devoir d'équité du fait de la non-communication de la preuve sur laquelle s'est fondée l'agente. Le demandeur a également sollicité un redressement ministériel en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR, affirmant que sa présence au pays ne serait nullement contraire à l'intérêt national. Le ministre a présenté une objection préliminaire: puisque que la demande de redressement ministériel du demandeur est toujours en cours, aucune décision finale n'a été rendue sur l'admissibilité et, par conséquent, aucune «décision» ne peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Le demandeur est un citoyen du Pakistan dont on a conclu, en 1999, qu'il était un réfugié au sens de la Convention. Mais, après qu'il eut présenté une demande de statut de résident permanent, le SCRS a mentionné qu'il désirait l'interroger avant qu'une décision soit rendue sur la demande d'établissement. Le sujet de préoccupation était son association avec le MQM au Pakistan. Plus tard, l'agente d'immigration a écrit au demandeur pour l'aviser que «CIC possède des renseignements indiquant que vous êtes interdit de territoire au Canada en application du paragraphe 34(1) de la Loi».

Les questions en litige étaient de savoir: 1) si la décision d'un agent d'immigration fondée sur le paragraphe 34(1), selon laquelle il y a des motifs raisonnables de croire qu'un demandeur est membre d'une organisation terroriste, est une décision susceptible de contrôle judiciaire lorsqu'une demande de redressement ministériel est pendante; 2) si l'agente a fourni des motifs suffisants pour conclure que le MQM-A constitue une organisation terroriste et 3) s'il y a eu un manquement au devoir d'équité.

Pour traiter de l'objection préliminaire, il était nécessaire de tenir compte du régime législatif, en particulier des articles 33 et 34. On a également fait référence au paragraphe 6(3) qui établit clairement que le ministre a un pouvoir discrétionnaire, lequel ne peut être délégué, d'accorder une exemption fondée sur l'intérêt national. Le ministre a soutenu qu'il était loisible au demandeur de faire valoir que le MQM-A ne constituait pas une organisation terroriste et que les conclusions de l'agente à ce sujet pouvaient être réexaminées par le ministre. Et si un demandeur était insatisfait de la décision du ministre fondée sur le paragraphe 34(2), un contrôle judiciaire pourrait alors être demandé. La position du demandeur était qu'il subirait un préjudice s'il devait attendre la décision sur le redressement ministériel parce qu'il ne peut emmener son épouse au Canada tant que son propre statut relatif à l'immigration continue à être remis en question. Sa demande de redressement est pendante depuis plus d'un an. Il subirait en outre un préjudice en n'étant pas en mesure de contester les conclusions sous-jacentes de l'agente. Le demandeur a laissé entendre que la décision de l'agente, selon laquelle il appartenait à une organisation terroriste, était finale et non interlocutoire. Le demandeur a

has been made on a substantive issue. While the Court will not normally judicially review interlocutory administrative decisions, it will, in “special circumstances” exercise its jurisdiction.

*Held*, the application should be granted and the matter remitted for redetermination by a different immigration officer.

(1) It was appropriate for the Federal Court to entertain an application for judicial review of an officer’s decision notwithstanding that an application for ministerial relief under subsection 34(2) was pending. Although a final admissibility determination will not be made until the ministerial relief application is disposed of, it did not necessarily follow that the officer’s subsection 34(1) determination was interlocutory in nature. The Minister’s role under subsection 34(2) is not to revisit the officer’s subsection 34(1) determination of terrorist organization membership but rather to consider whether—given such membership—it would be detrimental to the national interest for that person to remain here. So the officer’s decision did dispose of a substantive issue. It was a finding of inadmissibility, subject to a grant of exceptional relief by the Minister. This conclusion found support in the fact that the officer considered it appropriate to prepare a section 44 report confirming her opinion that the applicant was inadmissible. The Court was not persuaded that a grant of ministerial relief would render this application moot. Even though it would permit applicant to remain, it would still leave the finding of terrorist organization membership which might have serious ramifications for applicant’s future.

The ministerial relief process does not constitute an adequate alternate remedy since it does not involve an examination of the original decision’s soundness and it was for this reason that this Court’s decision—affirmed by the Federal Court of Appeal—in *Fast v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, could be distinguished. There was yet another problem. Should applicant seek judicial review of the decisions of both the officer and the Minister, he might be faced with rule 302 and an argument that he was attempting to review two different decisions upon a single application for judicial review. This application should, therefore, be entertained.

(2) An inadmissibility finding under subsection 34(1) has to be based on something more than a flimsy suspicion, though

indiqué que «rapport sur l’interdiction de territoire» prévu à l’article 44 et préparé par l’agente le jour même de leur entrevue, démontrait qu’une décision finale avait été rendue sur une question de fond. Bien que la Cour ne procède normalement pas au contrôle judiciaire de décisions administratives interlocutoires, elle exerce sa compétence dans des «circonstances spéciales».

*Jugement*: la demande est accueillie et l’affaire est renvoyée à un autre agent d’immigration pour qu’elle soit réexaminée.

1) La Cour fédérale pouvait entendre une demande de contrôle judiciaire de la décision d’un agent, en dépit du fait qu’une demande de redressement ministériel fondée sur le paragraphe 34(2) était en cours. Bien qu’aucune décision finale quant à l’admissibilité ne soit rendue tant que la demande de redressement ministériel ne sera pas tranchée, il ne s’ensuit pas nécessairement que la décision rendue par l’agente en vertu du paragraphe 34(1) était de nature interlocutoire. Le rôle du ministre en vertu du paragraphe 34(2) n’est pas de réexaminer la décision de l’agente relative au paragraphe 34(1) quant à l’appartenance à une organisation terroriste mais plutôt d’examiner la question de savoir si—compte tenu d’une telle appartenance—il serait préjudiciable à l’intérêt national que la personne demeure au pays. Ainsi, la décision de l’agente tranchait une question de fond. Il s’agissait d’une conclusion d’interdiction de territoire, sujette à l’octroi d’un redressement exceptionnel par le ministre. Cette conclusion trouvait appui dans le fait que l’agente a jugé approprié de préparer un rapport en vertu de l’article 44 confirmant son opinion selon laquelle le demandeur était interdit de territoire. La Cour n’était pas convaincue que le fait d’accorder un redressement ministériel rendrait la présente demande théorique. Même si cela lui permettait de demeurer au pays, le demandeur ferait toujours face à la conclusion d’appartenance à une organisation terroriste, ce qui pourrait avoir de graves répercussions sur son avenir.

Le processus de redressement ministériel ne constitue pas un recours subsidiaire adéquat, puisqu’il n’implique pas un examen de la justesse de la décision initiale, et c’est pour ce motif que la décision de la Cour dans l’affaire *Fast c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*—confirmée par la Cour d’appel fédérale—pouvait faire l’objet d’une distinction. Il y avait encore un autre problème. Si le demandeur cherchait à obtenir le contrôle judiciaire tant de la décision de l’agent que de celle du ministre, il pourrait se heurter à la règle 302 et à l’argument selon lequel il tentait d’obtenir l’examen de deux décisions différentes dans une seule demande de contrôle judiciaire. La présente demande devrait donc être examinée.

2) Une conclusion d’interdiction de territoire en application du paragraphe 34(1) doit être fondée sur quelque chose de plus

it need not meet the civil standard of a balance of probabilities. Also, the officer must follow the definition of “terrorism” adopted in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the *Anti-terrorism Act* and the *Criminal Code*, subsection 83.01 definitions of “terrorist activity” and “terrorist group”. The officer concluded that applicant belonged to a terrorist organization but it was impossible to discern how she defined “terrorism”. It has been held that any departure from the *Suresh* definition constitutes reviewable error. The impugned reasons were insufficient to allow the Court to determine whether the term had been correctly defined. Again, the officer failed to identify any specific act carried out by MQM-A that would meet the definition of “terrorism” in *Suresh*. In providing no explanation for the finding that there were reasonable grounds to believe that the MQM-A is a terrorist organization, she fell into reviewable error.

(3) The Court found as a fact that a specific request had been made at the interview for a copy of the documentary evidence relied upon by the officer as to MQM activities but that request was not complied with. The question was whether, in the circumstances, fairness required that applicant be fully apprised of the case he had to meet. This was not a case involving generic, publicly available information on country conditions but rather specific information relied upon in arriving at an exclusion finding. IRPA, section 34 proceedings should not be reduced to a guessing game in which an applicant has to figure out on his own what information is being used against him. The officer’s failure to identify the I.R.B. report relied upon amounted to reviewable error.

The matter should be remitted for redetermination and the following question certified as one of general importance: “Is a determination under subsection 34(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, a judicially reviewable decision if an application for Ministerial relief under subsection 34(2) is outstanding and no decision has been made on the application for landing?”

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Anti-terrorism Act*, S.C. 2001, c. 41.  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 83.01(1) “terrorist activity” (as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 4), “terrorist

qu’un léger soupçon, bien qu’elle n’ait pas à satisfaire à la norme civile de la balance des probabilités. L’agent doit également suivre la définition du terme «terrorisme» adoptée dans l’arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, la *Loi antiterroriste* ainsi que les définitions d’«activité terroriste» et de «groupe terroriste» qui se trouvent au paragraphe 83.01 du *Code criminel*. L’agente a conclu que le demandeur appartenait à une organisation terroriste mais il était impossible de savoir comment elle définissait le terme «terrorisme». Il a été décidé que toute dérogation à la définition énoncée dans l’arrêt *Suresh* constituait une erreur susceptible de révision. Les motifs contestés étaient insuffisants pour que la Cour puisse décider si le terme avait été correctement défini. Encore une fois, l’agente a omis de mentionner des actes précis posés par le MQM-A qui satisferaient à la définition de «terrorisme» de l’arrêt *Suresh*. En ne donnant aucune explication au sujet de la conclusion selon laquelle il y avait des motifs raisonnables de croire que le MQM-A était une organisation terroriste, elle a commis une erreur susceptible de révision.

3) La Cour a tiré la conclusion de fait selon laquelle une demande précise avait été faite lors de l’entrevue afin d’obtenir une copie de la preuve documentaire sur laquelle se fondait l’agente quant aux activités du MQM mais cette demande n’a pas été satisfaite. La question était de savoir si, dans les circonstances, l’équité exigeait que le demandeur soit bien informé des éléments de preuve qu’il devait présenter. Il ne s’agissait pas d’un cas impliquant des renseignements génériques et disponibles publiquement concernant la situation d’un pays, mais plutôt de renseignements spécifiques sur lesquels on s’est fondé pour en arriver à une conclusion d’exclusion. Les instances visées par l’article 34 de la LIPR ne devraient pas être réduites à un jeu de devinettes dans lequel un demandeur doit tenter de déterminer par lui-même quels renseignements sont utilisés contre lui. L’omission de l’agente d’identifier le rapport de la CISR sur lequel elle s’est fondée équivalait à une erreur susceptible de révision.

L’affaire est renvoyée pour qu’il soit statué à nouveau sur celle-ci et la question suivante est certifiée parce qu’elle est de portée générale: «Une décision rendue en application du paragraphe 34(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* est-elle susceptible de contrôle judiciaire si une demande de redressement ministériel en application du paragraphe 34(2) est pendante et qu’aucune décision n’a été rendue sur la demande d’établissement?»

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 83.01(1)  
 «activité terroriste» (édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 4),  
 «groupe terroriste» (édicte *idem*).

group” (as enacted *idem*).  
*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, r. 302.  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27,  
 ss. 6(3), 33, 34, 44(1).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *Alemu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 997; [2004] F.C.J. No. 1210 (F.C.) (QL); *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 152; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1; *Fuentes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2003] 4 F.C. 249; (2003), 231 F.T.R. 172; 28 Imm. L.R. (3d) 172 (T.D.).

## DISTINGUISHED:

*Fast v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 1 F.C. 257; (2000), 24 Admin. L.R. (3d) 74; 186 F.T.R. 16; 7 Imm. L.R. (3d) 40 (T.D.); *affd* (2001), 41 Admin. L.R. (3d) 200; 288 N.R. 8 (F.C.A.); *Mancia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 3 F.C. 461; (1998), 161 D.L.R. (4th) 488; 45 Imm. L.R. (2d) 131; 226 N.R. 134 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Zündel v. Canada (Human Rights Commission)*, [2000] 4 F.C. 255; (2000), 25 Admin. L.R. (3d) 135; 256 N.R. 125 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Szczecka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1993), 116 D.L.R. (4th) 333; 25 Imm. L.R. (2d) 70; 170 N.R. 58 (F.C.A.); *Pfeiffer v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)*, [1996] 3 F.C. 584; 116 F.T.R. 173 (T.D.); *Froom v. Canada (Minister of Justice)*, [2004] 2 F.C.R. 154; (2003), 8 Admin. L.R. (4th) 1; 242 F.T.R. 1 (F.C.).

## AUTHORS CITED

D. J. M. Brown and J. M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf. Toronto: Canvasback Publishing, 1998.

*Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41.  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 6(3), 33, 34, 44(1).  
*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, règle 302.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *Alemu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 997; [2004] A.C.F. n° 1210 (C.F.)(QL); *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 152; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1; *Fuentes c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2003] 4 C.F. 249; (2003), 231 F.T.R. 172; 28 Imm. L.R. (3d) 172 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISIONS DISTINCTES:

*Fast c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 1 C.F. 257; (2000), 24 Admin. L.R. (3d) 74; 186 F.T.R. 16; 7 Imm. L.R. (3d) 40 (1<sup>re</sup> inst.); *conf. par* (2001), 41 Admin. L.R. (3d) 200; 288 N.R. 8 (C.A.F.); *Mancia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 3 C.F. 461; (1998), 161 D.L.R. (4th) 488; 45 Imm. L.R. (2d) 131; 226 N.R. 134 (C.A.).

## DÉCISION EXAMINÉE:

*Zündel c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [2000] 4 C.F. 255; (2000), 25 Admin. L.R. (3d) 135; 256 N.R. 125 (C.A.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Szczecka c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1993), 116 D.L.R. (4th) 333; 25 Imm. L.R. (2d) 70; 170 N.R. 58 (C.A.F.); *Pfeiffer c. Canada (Surintendant des faillites)*, [1996] 3 C.F. 584; 116 F.T.R. 173 (1<sup>re</sup> inst.); *Froom c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2004] 2 R.C.F. 154; (2003), 8 Admin. L.R. (4th) 1; 242 F.T.R. 1 (C.F.).

## DOCTRINE CITÉE

D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles. Toronto: Canvasback Publishing, 1998.

APPLICATION for judicial review of immigration officer's decision she had reasonable grounds to believe a permanent residence applicant belonged to a terrorist organization and accordingly his application could not go forward. Application allowed, matter remitted for redetermination and question certified.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision d'une agente d'immigration selon laquelle elle avait des motifs raisonnables de croire qu'un demandeur de résidence permanente appartenait à une organisation terroriste et que, par conséquent, sa demande ne pouvait pas se poursuivre. Demande accueillie, affaire renvoyée pour qu'il soit statué à nouveau sur celle-ci et question certifiée.

APPEARANCES:

*Krassina Kostadinov* for applicant.  
*Mary Matthews* for respondent.

ONT COMPARU:

*Krassina Kostadinov* pour le demandeur.  
*Mary Matthews* pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD:

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

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

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

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

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

[1] MACTAVISH J.: Syed Zahid Ali is a Convention refugee from Pakistan, who is trying to obtain permanent resident status in Canada. An immigration officer determined that she had reasonable grounds to believe that Mr. Ali is a member of a terrorist organization, that is, the Mohajir Qaumi Movement (MQM). In accordance with the provisions of paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act* [S.C. 2001, c. 27] (IRPA), the officer then notified Mr. Ali that his application for landing would not be considered further. Mr. Ali was also advised that he had the option of seeking ministerial relief in order to allow his application to continue to be processed.

[1] LA JUGE MACTAVISH: Syed Zahid Ali est un réfugié au sens de la Convention, originaire du Pakistan, qui tente d'obtenir le statut de résident permanent au Canada. Une agente d'immigration a décidé qu'elle avait des motifs raisonnables de croire que M. Ali était membre d'une organisation terroriste, à savoir le Mohajir Qaumi Movement (MQM). Conformément aux dispositions de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* [L.C. 2001, ch. 27] (LIPR), l'agente a ensuite avisé M. Ali que sa demande d'établissement ne serait pas considérée davantage. M. Ali a également été avisé qu'il avait la possibilité de demander un redressement ministériel afin que le traitement de sa demande puisse continuer.

[2] Mr. Ali admits that he is a member of the Altaf faction of the MQM. He does not, however, agree that the Altaf faction (also known as the MQM-A), is engaged in terrorism. Accordingly, he seeks to judicially review the finding of the immigration officer in this regard, contending that the officer erred in failing to properly identify any specific acts of terrorism that the MQM-A is alleged to have committed. Mr. Ali also argues that the officer breached the duty of fairness owed

[2] M. Ali admet qu'il est membre de la faction Altaf du MQM. Il n'est toutefois pas d'accord pour dire que la faction Altaf (également appelée le MQM-A) se livre au terrorisme. Par conséquent, il vise à obtenir le contrôle judiciaire de la conclusion de l'agente d'immigration à cet égard, soutenant que l'agente a commis une erreur en n'indiquant pas correctement les actes de terrorisme précis que le MQM-A aurait commis. M. Ali fait également valoir que l'agente a manqué à son devoir

to him by failing to disclose the evidence that she relied upon to support her finding that the MQM-A is a terrorist organization.

[3] Mr. Ali has also applied for ministerial relief, in accordance with subsection 34(2) of IRPA, asserting that his presence in Canada would not be contrary to the national interest.

[4] The respondent contends that the documentary evidence before the immigration officer clearly shows that the MQM-A is a terrorist organization. Mr. Ali was made aware of the concerns regarding his application for permanent residence, and was afforded ample opportunity to address these concerns. As a result there has been no denial of natural justice.

[5] As a preliminary matter, the respondent submits that as long as the request for ministerial relief is pending, no final determination has been made with respect to Mr. Ali's admissibility. As a consequence, there is currently no "decision" that may properly be subject to an application for judicial review.

#### Background

[6] Mr. Ali is a citizen of Pakistan. In 1999, he was found to be a Convention refugee, and in April 2000, he applied for permanent resident status. Six months later, the Canadian Security Intelligence Service informed Citizenship and Immigration Canada (CIC) that it wished to interview Mr. Ali prior to a decision being rendered in connection with his application for landing. This interview took place in early 2001.

[7] Mr. Ali was then asked by CIC to provide additional proof of his identity, which he did. After receiving this information, CIC scheduled an interview with Mr. Ali in order to discuss his association with the MQM. He was advised that his application for landing may be refused, as it appeared that he might be inadmissible on security grounds because of his association with the MQM in Pakistan.

d'équité envers lui en ne lui communiquant pas les éléments de preuve sur lesquels elle s'est fondée pour étayer sa conclusion selon laquelle le MQM-A est une organisation terroriste.

[3] M. Ali a également présenté une demande de redressement ministériel, conformément au paragraphe 34(2) de la LIPR, affirmant que sa présence au Canada ne serait nullement contraire à l'intérêt national.

[4] Le défendeur soutient que la preuve documentaire dont disposait l'agente d'immigration démontre clairement que le MQM-A est une organisation terroriste. M. Ali a été mis au courant des préoccupations concernant sa demande de résidence permanente et on lui a accordé amplement la possibilité de répondre à ces préoccupations. Il n'a donc pas été victime d'un déni de justice naturelle.

[5] À titre préliminaire, le défendeur soutient que, depuis que la demande de redressement ministériel est en cours, aucune décision finale n'a été rendue en ce qui concerne l'admissibilité de M. Ali. Par conséquent, il n'y a actuellement aucune «décision» pouvant à bon droit faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire.

#### Le contexte

[6] M. Ali est un citoyen du Pakistan. En 1999, on a conclu qu'il était un réfugié au sens de la Convention et, en avril 2000, il a présenté une demande de statut de résident permanent. Six mois plus tard, le Service canadien du renseignement de sécurité a informé Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) qu'il désirait interroger M. Ali avant qu'une décision soit rendue relativement à sa demande d'établissement. Cette entrevue a eu lieu au début de 2001.

[7] CIC a ensuite demandé à M. Ali de fournir une preuve additionnelle de son identité, ce qu'il a fait. Après avoir reçu ce renseignement, CIC a fixé une entrevue avec M. Ali dans le but de discuter de son association avec le MQM. On l'a avisé que sa demande d'établissement pouvait être rejetée, puisqu'il semblait qu'il pourrait être interdit de territoire pour des raisons de sécurité du fait de son association avec le MQM au Pakistan.

[8] Mr. Ali was interviewed on May 28, 2003, in the presence of his counsel. That same day, the immigration officer prepared a report under subsection 44(1) of IRPA, indicating that she had reasonable grounds to believe that Mr. Ali was inadmissible on security grounds. It does not appear, however, that this report was ever transmitted to the Minister.

[9] On June 19, 2003, the officer sent Mr. Ali a letter advising him that: "CIC possesses information indicating that you are inadmissible to Canada pursuant to sub-paragraph 34(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* of Canada." After referring to the text of paragraph 34(1)(f), which refers to organizations which are engaged or will engage in acts of terrorism, the letter goes on to say: "There are reasonable grounds to believe that you are a member of the Mohajir Qaumi Movement (MQM)."

[10] As a result of this finding, the immigration officer advised Mr. Ali that "[T]here will be no further consideration of your application for permanent residence in Canada. However, it was understood . . . that you would like to request ministerial 'relief' which, if granted would allow your case to continue to be processed for permanent residence." Mr. Ali was asked to confirm this understanding by signing and returning a "Request to seek the Opinion of the Minister".

[11] The June 19, 2003 letter advises Mr. Ali that, in considering his request for relief, the Minister would consider:

. . . whether granting you permanent residence to Canada would be contrary to the national interest to Canada. This will require an assessment of the detriment that you pose to the national interest of Canada as well as any humanitarian and compassionate circumstances pertinent to your situation (*sic* throughout).

[12] Mr. Ali filed his application for ministerial relief on July 17, 2003. This request is still outstanding. He also filed an application for leave and for judicial review, challenging the officer's finding under paragraph 34(1)(f) of IRPA. The respondent initially defended the

[8] M. Ali a été interrogé le 28 mai 2003, en présence de son avocate. Ce même jour, l'agente d'immigration a préparé un rapport en vertu du paragraphe 44(1) de la LIPR, mentionnant qu'elle avait des motifs raisonnables de croire que M. Ali était interdit de territoire pour des raisons de sécurité. Toutefois, il semble que ce rapport n'a jamais été transmis au ministre.

[9] Le 19 juin 2003, l'agente a envoyé à M. Ali une lettre lui faisant part de ceci: [TRADUCTION] «CIC possède des renseignements indiquant que vous êtes interdit de territoire au Canada en application du paragraphe 34(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada.» Après un renvoi au texte de l'alinéa 34(1)f), lequel fait référence aux organisations qui sont ou qui seront les auteurs d'un acte de terrorisme, la lettre ajoute: [TRADUCTION] «Il y a des motifs raisonnables de croire que vous êtes membre du Mohajir Qaumi Movement (MQM).»

[10] En raison de cette conclusion, l'agente d'immigration a avisé M. Ali que [TRADUCTION] «votre demande de résidence permanente au Canada ne sera pas considérée davantage. Toutefois, il était entendu [. . .] que vous aimeriez demander un "redressement" ministériel qui, s'il était accordé, permettrait que le traitement de votre demande de résidence permanente continue.» On a demandé à M. Ali de confirmer cette interprétation en signant et en retournant une [TRADUCTION] «demande visant à obtenir l'avis du ministre».

[11] La lettre du 19 juin 2003 avise M. Ali que, en examinant sa demande de redressement, le ministre considérerait:

[TRADUCTION] [. . .] si le fait de vous accorder la résidence permanente au Canada serait contraire à l'intérêt national du Canada. Cela exigera une appréciation du préjudice que vous constituez pour l'intérêt national du Canada de même que des motifs d'ordre humanitaire relatifs à votre situation.

[12] M. Ali a déposé sa demande de redressement ministériel le 17 juillet 2003. Cette demande est toujours pendante. Il a également déposé une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire, contestant la conclusion de l'agente fondée sur l'alinéa 34(1)f) de la

application on the basis that the immigration officer's June 19 letter constituted a "decision". This position changed, however, shortly before the hearing, when counsel became aware that an application for ministerial relief was pending.

[13] The respondent now argues that no final decision has been made with respect to Mr. Ali's application for permanent residence, and that, as a result, there is currently no "decision" that may properly be subject to judicial review.

#### Issues

[14] There are three issues before the Court. The first is the preliminary question of whether the determination of an immigration officer under subsection 34(1) of IRPA that there are reasonable grounds to believe that an applicant is a member of a terrorist organization is a judicially reviewable decision when an application for ministerial relief is outstanding.

[15] In the event that I find that the officer's decision is properly reviewable, the issue then arises as to whether the officer provided proper reasons for her conclusion that the MQM-A is a terrorist organization. I must also decide whether the officer breached the duty of fairness owed by her to Mr. Ali by failing to identify the evidence that she was intending to rely upon in arriving at her conclusion that the MQM-A is a terrorist organization. I will deal with each of these issues in turn, beginning with the preliminary question of whether the officer's decision is properly reviewable.

#### The Statutory Scheme

[16] In order to determine whether a reviewable decision has been made with respect to Mr. Ali's application for permanent residence, it is necessary to have regard to the statutory scheme in issue. The relevant sections of IRPA are sections 33 and 34, which provide:

LIPR. Le défendeur a d'abord contesté la demande en disant que la lettre du 19 juin de l'agente d'immigration constituait une «décision». Cette position a toutefois changé, peu de temps avant l'audience, lorsque l'avocate a pris connaissance du fait qu'une demande de redressement ministériel était en cours.

[13] Le défendeur fait maintenant valoir qu'aucune décision finale n'a été rendue relativement à la demande de résidence permanente de M. Ali et que, par conséquent, il n'y a actuellement aucune «décision» pouvant à bon droit faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

#### Les questions en litige

[14] La Cour est saisie de trois questions en litige. La première est la question préliminaire de savoir si la décision d'un agent d'immigration en application du paragraphe 34(1) de la LIPR, selon laquelle il y a des motifs raisonnables de croire qu'un demandeur est membre d'une organisation terroriste, est une décision susceptible de contrôle judiciaire lorsqu'une demande de redressement ministériel est pendante.

[15] Au cas où je conclurais que la décision de l'agente est à bon droit susceptible de contrôle, la question qui se soulève alors est celle de savoir si l'agente a fourni des motifs suffisants pour justifier sa conclusion selon laquelle le MQM-A constitue une organisation terroriste. Je dois également trancher la question de savoir si l'agente a manqué à son devoir d'équité envers M. Ali en n'indiquant pas les éléments de preuve sur lesquels elle avait l'intention de se fonder pour en arriver à sa conclusion selon laquelle le MQM-A est une organisation terroriste. J'aborderai chacune de ces questions à tour de rôle, en commençant par la question préliminaire de savoir si la décision de l'agente est à bon droit susceptible de contrôle.

#### Le régime législatif

[16] Dans le but de décider si une décision susceptible de révision a été rendue relativement à la demande de résidence permanente de M. Ali, il est nécessaire de tenir compte du régime législatif en cause. Les dispositions pertinentes de la LIPR sont les articles 33 et 34, lesquels se lisent ainsi:

33. The facts that constitute inadmissibility under sections 34 to 37 include facts arising from omissions and, unless otherwise provided, include facts for which there are reasonable grounds to believe that they have occurred, are occurring or may occur.

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

- (a) engaging in an act of espionage or an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;
- (b) engaging in or instigating the subversion by force of any government;
- (c) engaging in terrorism;
- (d) being a danger to the security of Canada;
- (e) engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada; or
- (f) being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph (a), (b) or (c).

(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.

[17] Regard must also be had to subsection 6(3) of IRPA, which makes it clear that the discretion to grant an exemption based on national interest under subsection 34(2) is one that vests exclusively in the Minister, and may not be delegated.

Is the Immigration Officer's Finding Under Subsection 34(1) a Reviewable Decision?

#### The Respondent's Position

[18] The respondent acknowledges that a determination by an immigration officer that an individual is a member of a terrorist organization can properly be the subject of an application for judicial review, where the applicant chooses not to avail him or herself of the option of seeking ministerial relief pursuant to subsection 34(2). Indeed, I am advised by counsel for the respondent that where an applicant is

33. Les faits—actes ou omissions—mentionnés aux articles 34 à 37 sont, sauf disposition contraire, appréciés sur la base de motifs raisonnables de croire qu'ils sont survenus, surviennent ou peuvent survenir.

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

- a) être l'auteur d'actes d'espionnage ou se livrer à la subversion contre toute institution démocratique, au sens où cette expression s'entend au Canada;
- b) être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force;
- c) se livrer au terrorisme;
- d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;
- e) être l'auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada;
- f) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte visé aux alinéas a), b) ou c).

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

[17] Il faut également tenir compte du paragraphe 6(3) de la LIPR qui établit clairement que le pouvoir discrétionnaire d'accorder une exemption fondée sur l'intérêt national en vertu du paragraphe 34(2) est conféré exclusivement au ministre et ne peut être délégué.

La conclusion de l'agente d'immigration en application du paragraphe 34(1) est-elle une décision susceptible de contrôle?

#### La position du défendeur

[18] Le défendeur reconnaît qu'une décision de la part d'un agent d'immigration selon laquelle une personne est membre d'une organisation terroriste peut à bon droit faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire, lorsque le demandeur choisit de ne pas se prévaloir de la possibilité de demander un redressement ministériel en vertu du paragraphe 34(2). En effet, l'avocate du défendeur m'a informée du fait que, lorsqu'un

dissatisfied with the findings of an immigration officer under subsection 34(1), the normal course is to immediately seek judicial review of those findings. The respondent does not suggest that there is anything wrong with this practice, and I am advised that applications to review findings made under subsection 34(1) of IRPA are regularly dealt with by this Court.

[19] This case is unusual, counsel says, as Mr. Ali has elected to seek ministerial relief, while, at the same time seeking to judicially review the immigration officer's findings under subsection 34(1). According to the respondent, as long as the request for ministerial relief is outstanding, the issue of whether or not Mr. Ali is admissible has not been finally determined, and the application for judicial review is premature.

[20] Although the focus of an application for ministerial relief under subsection 34(2) is usually on the role of the applicant within the organization in question, the respondent submits that it is nonetheless open to Mr. Ali to continue to argue before the Minister that the MQM-A is not a terrorist organization. It is further open to the Minister to revisit the conclusions of the immigration officer in this regard.

[21] In support of this argument, counsel points to a document which is allegedly provided to individuals who have been found inadmissible under subsection 34(1), and who may be interested in seeking ministerial relief. This document advises that applicants' submissions should focus on a number of issues, including the purpose of the organization, the individual's role within the organization, the nature and extent of the individual's activities within the organization, and whether these activities involved violence. Information is also requested regarding the timing of the individual's membership in the organization in question, and the individual's current attitude regarding the organization. Applicants are advised that the Minister will also consider the reason why the individual is immigrating to Canada, and any "special circumstances" surrounding the application. Applicants are also asked to describe any

demandeur est insatisfait des conclusions d'un agent d'immigration, tirées en application du paragraphe 34(1), le cours normal est de demander immédiatement le contrôle judiciaire de ces conclusions. Le défendeur ne laisse aucunement entendre qu'il y a quoi que ce soit d'incorrect dans cette pratique et on m'a fait part du fait que la Cour traitait régulièrement des demandes de contrôle de conclusions tirées en application du paragraphe 34(1) de la LIPR.

[19] La présente affaire est inhabituelle, selon l'avocate, puisque M. Ali a choisi de demander un redressement ministériel, en même temps que le contrôle judiciaire des conclusions de l'agente d'immigration, tirées en application du paragraphe 34(1). Selon le défendeur, tant que la demande de redressement ministériel est pendante, la question de savoir si M. Ali est admissible n'a pas été tranchée de manière définitive et la demande de contrôle judiciaire est prématurée.

[20] Bien que l'élément central d'une demande de redressement ministériel fondée sur le paragraphe 34(2) porte habituellement sur le rôle du demandeur au sein de l'organisation en question, le défendeur soutient qu'il est néanmoins loisible à M. Ali de continuer à faire valoir devant le ministre que le MQM-A ne constitue pas une organisation terroriste. Il est également loisible au ministre de réexaminer les conclusions de l'agente d'immigration à cet égard.

[21] À l'appui de cet argument, l'avocate attire l'attention sur un document qui serait fourni aux personnes ayant été déclarées interdites de territoire en application du paragraphe 34(1) et pouvant être intéressées à demander un redressement ministériel. Ce document informe les demandeurs que leurs observations devraient être concentrées sur un certain nombre de questions, y compris le but de l'organisation, le rôle joué par la personne au sein de l'organisation, la nature et l'étendue des activités de la personne au sein de l'organisation ainsi que la question de savoir si ces activités impliquaient de la violence. On demande également des renseignements concernant le moment où la personne a été membre de l'organisation en question ainsi que l'attitude actuelle de la personne à l'égard de l'organisation. On informe les demandeurs que le ministre tiendra également compte du motif pour lequel

current activities that they are involved in such as employment, education and involvement in the community, and to provide information regarding their family situation, as well as any other information the applicant considers relevant. It should be noted that Mr. Ali denies ever receiving this document, although it is referred to in the June 19, 2003 letter.

[22] If an applicant is dissatisfied with the decision of the Minister under subsection 34(2), the respondent says that it is always open to the applicant to seek judicial review at that point in the proceedings. An application for judicial review initiated after the issue of admissibility has been finally determined can challenge the findings of the Minister under subsection 34(2) and, as well, can challenge the earlier findings of the immigration officer under subsection 34(1).

[23] Finally, the respondent argues that there is no prejudice to Mr. Ali in making him wait until the issue of his admissibility has been finally determined.

#### Mr. Ali's Position

[24] Mr. Ali submits that he will indeed be prejudiced if he is required to wait until the Minister deals with his request for ministerial relief, pointing out that he wants to bring his wife to Canada, and that as long as his immigration status is in question, he is precluded from doing so. His application for ministerial relief has been outstanding for over a year, Mr. Ali says, and there is no indication when a decision from the Minister might be forthcoming. The fact that he continues to be separated from a loved one amounts to very real prejudice.

[25] Mr. Ali asserts that he will be further prejudiced if he is required to wait until the Minister deals with his request for relief under subsection 34(2), as he says that he would then be unable to challenge the underlying findings of the immigration officer made under subsection 34(1) of IRPA.

la personne immigrer au Canada et des «circonstances spéciales» entourant la demande. On demande également aux demandeurs de décrire leurs activités actuelles telles que l'emploi, l'éducation et l'implication dans la collectivité, ainsi que de fournir des renseignements à propos de leur situation familiale, de même que tout autre renseignement que le demandeur estime pertinent. Il convient de noter que M. Ali nie avoir déjà reçu ce document, bien qu'il soit mentionné dans la lettre du 19 juin 2003.

[22] Si un demandeur est insatisfait de la décision du ministre fondée sur le paragraphe 34(2), le défendeur affirme qu'il a toujours le loisir de demander le contrôle judiciaire à cette étape de la procédure. Une demande de contrôle judiciaire introduite après que la question de l'admissibilité a été tranchée de manière définitive peut porter sur la contestation des conclusions tirées par le ministre en application du paragraphe 34(2) et, également, sur les conclusions antérieures tirées par l'agent d'immigration en application du paragraphe 34(1).

[23] Enfin, le défendeur fait valoir que le fait d'attendre que la question de son admissibilité soit tranchée de manière définitive ne cause aucun préjudice à M. Ali.

#### La position de M. Ali

[24] M. Ali soutient qu'il subirait vraiment un préjudice s'il devait attendre jusqu'à ce que le ministre traite sa demande de redressement ministériel, soulignant qu'il désire faire venir son épouse au Canada et que, tant que son statut d'immigrant est remis en question, il est empêché de le faire. Sa demande de redressement ministériel est pendante depuis plus d'un an, selon M. Ali, et rien n'indique quand le ministre pourrait rendre une décision. Le fait qu'il continue à être séparé d'un être cher équivaut à un préjudice très réel.

[25] M. Ali prétend qu'il subira davantage de préjudice s'il doit attendre que le ministre traite sa demande de redressement en application du paragraphe 34(2), puisqu'il affirme qu'il ne serait alors pas en mesure de contester les conclusions sous-jacentes de l'agente d'immigration, tirées en application du paragraphe 34(1) de la LIPR.

[26] Mr. Ali also disputes that the decision of the immigration officer is interlocutory in nature. What he seeks to challenge is the final decision of the immigration officer determining that he is a member of a terrorist organization.

[27] According to Mr. Ali, in deciding whether to exercise the discretion conferred by subsection 34(2), the Minister will not revisit the finding that he is a member of a terrorist organization. Rather, the Minister will consider whether or not Mr. Ali's continued presence in Canada would be detrimental to the national interest.

[28] Finally, although the immigration officer's affidavit indicates that she would only prepare a section 44 "Report on Inadmissibility" once a determination has been made with respect to Mr. Ali's request for ministerial relief, Mr. Ali points out that the officer prepared just such a report the same day that she interviewed him. This is evidence, Mr. Ali says, that a final determination has been made on a substantive issue.

#### The Applicable Legal Principles

[29] In order to avoid a multiplicity of proceedings, and to ensure that administrative proceedings are not derailed by applications to judicially review preliminary or interlocutory decisions, the Court will ordinarily decline to exercise its jurisdiction with respect to a decision that does not finally determine the substantive rights of the individual in question, where an adequate alternate remedy is available later: D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf (Toronto: Canvasback Publishing, 1998), at paragraph 2-69.

[30] As the Court of Appeal pointed out in *Zündel v. Canada (Human Rights Commission)*, [2000] 4 F.C. 255, the rationale for this rule is that a complaining party may be successful in the end result, rendering the application for judicial review of an interlocutory decision totally unnecessary. Further, the delays and expenses associated with such applications can bring the administration of justice into disrepute.

[26] M. Ali conteste également le fait que la décision de l'agente d'immigration soit de nature interlocutoire. Ce qu'il vise à contester, c'est la décision finale de l'agente d'immigration qui a jugé qu'il était membre d'une organisation terroriste.

[27] Selon M. Ali, pour trancher la question de savoir s'il doit exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 34(2), le ministre ne réexaminera pas la conclusion selon laquelle il est membre d'une organisation terroriste. Le ministre examinera plutôt la question de savoir si la présence constante de M. Ali au Canada serait préjudiciable à l'intérêt national.

[28] Enfin, bien que l'affidavit de l'agente d'immigration mentionne qu'elle ne préparerait un [TRADUCTION] «rapport sur l'interdiction de territoire» en vertu de l'article 44 qu'une fois qu'une décision aurait été rendue relativement à la demande de redressement ministériel de M. Ali, celui-ci souligne que l'agente a justement préparé un tel rapport le même jour qu'elle l'a interrogé. Cela démontre, selon M. Ali, qu'une décision finale a été rendue sur une question de fond.

#### Les principes juridiques applicables

[29] Dans le but d'éviter la multiplication des procédures et de s'assurer que les procédures administratives n'avortent pas en raison de demandes de contrôle judiciaire de décisions préliminaires ou interlocutoires, la Cour refusera habituellement d'exercer sa compétence relativement à une décision qui ne détermine pas de manière définitive les droits fondamentaux de l'intéressé, lorsqu'un recours subsidiaire adéquat est disponible plus tard: D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles (Toronto: Canvasback Publishing, 1998), au paragraphe 2-69.

[30] Comme l'a souligné la Cour d'appel dans l'arrêt *Zündel c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [2000] 4 C.F. 255, la justification de cette règle est que la partie plaignante peut avoir gain de cause en fin de compte, ce qui rend totalement inutile la demande de contrôle judiciaire d'une décision interlocutoire. En outre, les retards et frais associés à de pareilles demandes peuvent avoir pour effet de jeter le discrédit sur l'administration de la justice.

[31] This principle is not absolute, however, and judicial review of an interlocutory decision may proceed where “special circumstances” exist: *Szcecka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1993), 116 D.L.R. (4th) 333 (F.C.A.).

[32] “Special circumstances” have been found to exist where, for example, the jurisdiction of the Tribunal is in issue: *Pfeiffer v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)*, [1996] 3 F.C. 584 (T.D.).

[33] A determination of the availability of an adequate alternate remedy “engages issues of both statutory interpretation and a consideration of the appropriate circumstances under which the Court should decline to exercise its discretion to entertain an application for judicial review because of the existence of an adequate alternate remedy”: *Froom v. Canada (Minister of Justice)*, [2004] 2 F.C.R. 154 (F.C.), at paragraph 52.

[34] As the Supreme Court of Canada noted in *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3, a variety of factors should be considered in determining whether it is appropriate to engage in judicial review, or whether an applicant should be compelled to avail him or herself of the alternate available remedy. These factors include the convenience of the alternative remedy, the nature of the error, and the nature of the appellate body. The list is not an exhaustive one, and it is for the courts to identify and balance the relevant factors in specific situations.

[35] An adequate alternate remedy was found to exist where the review process allowed the initial decision to be examined as to its soundness: *Fast v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 1 F.C. 257 (T.D.), affd (2001), 41 Admin. L.R. (3d) 200 (F.C.A.).

[36] With this understanding of the applicable legal principles, I turn now to the application of these principles to the facts of this case.

#### Analysis

[37] Having carefully considered the positions advanced by each of the parties, I have concluded that

[31] Ce principe n’est toutefois pas absolu et il est possible de procéder au contrôle judiciaire d’une décision interlocutoire lorsqu’il existe des «circonstances spéciales»: *Szcecka c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1993), 116 D.L.R. (4th) 333 (C.A.F.).

[32] Il a été décidé que des «circonstances spéciales» existaient lorsque, par exemple, la compétence du tribunal est en cause: *Pfeiffer c. Canada (Surintendant des faillites)*, [1996] 3 C.F. 584 (1<sup>re</sup> inst.).

[33] La détermination de la disponibilité d’un recours subsidiaire adéquat «suppose que l’on procède à une interprétation législative de même qu’à un examen des circonstances appropriées en vertu desquelles le tribunal devrait refuser d’exercer son pouvoir discrétionnaire d’entendre une demande de contrôle judiciaire en raison de l’existence d’un recours subsidiaire adéquat»: *Froom c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2004] 2 R.C.F. 154 (C.F.), au paragraphe 52.

[34] Comme l’a fait remarquer la Cour suprême dans l’arrêt *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, il faut tenir compte d’une variété de facteurs pour décider s’il est approprié de procéder à un contrôle judiciaire ou si un demandeur devrait être obligé de se prévaloir du recours subsidiaire disponible. Parmi ces facteurs, il y a la commodité de l’autre recours, la nature de l’erreur et la nature de la juridiction d’appel. La liste n’est pas exhaustive et il incombe aux tribunaux d’identifier et d’équilibrer les facteurs pertinents dans des situations précises.

[35] Il a été décidé qu’un recours subsidiaire adéquat existait lorsque le processus de contrôle permettait que la décision initiale soit examinée quant à sa justesse: *Fast c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2001] 1 C.F. 257 (1<sup>re</sup> inst.), conf. par (2001), 41 Admin. L.R. (3d) 200 (C.A.F.).

[36] Dans le cadre de cette interprétation des principes juridiques applicables, j’aborde maintenant l’application de ces principes au faits de l’espèce.

#### Analyse

[37] Ayant examiné avec soin les positions avancées par chacune des parties, j’ai conclu qu’un contrôle

judicial review should lie from the decision of an immigration officer made pursuant to subsection 34(1) of IRPA. In my view, it is appropriate for the Federal Court to entertain an application for judicial review of an officer's decision, notwithstanding that an application for ministerial relief under subsection 34(2) is pending.

[38] In coming to this conclusion, I have considered whether the immigration officer's determination is interlocutory in nature, and, as well, whether the avenue of ministerial relief constitutes an adequate alternate remedy. Each of these issues will be addressed in turn.

Is the Finding of the Immigration Officer under Subsection 34(1) an Interlocutory One?

[39] It is true that section 34 deals with the overall question of admissibility to Canada, and that no final determination with respect to Mr. Ali's admissibility will have been made until such time as his application for ministerial relief is finally disposed of. That said, it does not necessarily follow that the determination by the immigration officer pursuant to subsection 34(1) that there are reasonable grounds to believe that Mr. Ali is a member of a terrorist organization is interlocutory in nature.

[40] There are two components to section 34 of IRPA. When read in conjunction with section 33, subsection 34(1) contemplates a determination being made by an immigration officer as to whether, amongst other things, there are reasonable grounds for believing that an applicant is a member of a terrorist organization.

[41] Subsection 34(2) contemplates that a different decision maker—that is the Minister herself—consider whether the continued presence in Canada of a foreign national such as Mr. Ali would be detrimental to the national interest.

[42] A subsection 34(2) inquiry is directed at a different issue to that contemplated by subsection 34(1). The issue for the Minister under subsection 34(2) is not

judiciaire de la décision d'un agent d'immigration, rendue conformément au paragraphe 34(1) de la LIPR, était recevable. À mon avis, la Cour fédérale peut entendre une demande de contrôle judiciaire de la décision d'un agent, en dépit du fait qu'une demande de redressement ministériel fondée sur le paragraphe 34(2) est en cours.

[38] Pour en venir à cette conclusion, j'ai examiné la question de savoir si la décision de l'agente d'immigration était de nature interlocutoire et, également, si la voie du redressement ministériel constituait un recours subsidiaire adéquat. J'aborderai chacune de ces questions à tour de rôle.

La conclusion de l'agente d'immigration, tirée en application du paragraphe 34(1), est-elle de nature interlocutoire?

[39] Il est vrai que l'article 34 traite de la question globale de l'admissibilité au Canada et qu'aucune décision finale quant à l'admissibilité de M. Ali ne sera rendue tant que sa demande de redressement ministériel ne sera pas tranchée définitivement. Cela étant dit, il ne s'ensuit pas nécessairement que la décision rendue par l'agente d'immigration, conformément au paragraphe 34(1), selon laquelle il y a des motifs raisonnables de croire que M. Ali est membre d'une organisation terroriste, est de nature interlocutoire.

[40] L'article 34 de la LIPR comporte deux éléments. Lorsqu'on le lit conjointement avec l'article 33, le paragraphe 34(1) permet à un agent d'immigration de trancher la question de savoir si, entre autres choses, il y a des motifs raisonnables de croire qu'un demandeur est membre d'une organisation terroriste.

[41] Le paragraphe 34(2) prévoit qu'un décideur différent—à savoir le ministre elle-même—examine la question de savoir si la présence constante d'un étranger tel que M. Ali au Canada serait préjudiciable à l'intérêt national.

[42] Une enquête relative au paragraphe 34(2) vise une question différente de celle envisagée au paragraphe 34(1). La question que doit trancher le ministre en vertu

the soundness of the officer's determination that there are reasonable grounds for believing that an applicant is a member of a terrorist organization—that determination will have already been made. Rather, the Minister is mandated to consider whether, notwithstanding the applicant's membership in a terrorist organization, it would be detrimental to the national interest to allow the applicant to stay in Canada.

[43] In other words, subsection 34(2) empowers the Minister to grant exceptional relief, in the face of a finding that has already been made by the immigration officer.

[44] As a result, I am satisfied that the decision of the immigration officer in issue here did dispose of a substantive issue raised on Mr. Ali's application for permanent residence—that is, whether there are reasonable grounds to believe that he is a member of a terrorist organization. This is not a preliminary or interlocutory step in the process. It is a finding of inadmissibility, subject to the grant of exceptional relief based upon a consideration of the national interest.

[45] This view is supported by the fact that once the May 28, 2003 interview with Mr. Ali was completed, the immigration officer felt it appropriate to prepare a section 44 report confirming her opinion that Mr. Ali was inadmissible.

[46] I am also not persuaded that a positive finding by the Minister in relation to Mr. Ali's request for ministerial relief would have the effect of rendering this application unnecessary or moot. A finding by the Minister under subsection 34(2) that Mr. Ali's continued presence in Canada would not be detrimental to the national interest would allow Mr. Ali to be granted permanent residence, which is, after all, what he is seeking. However, Mr. Ali would still be left with the finding that there are reasonable grounds for believing that he is a member of a terrorist organization. This is a very serious finding, and one which may well have ramifications for Mr. Ali in the future.

du paragraphe 34(2) n'est pas celle de la justesse de la décision de l'agent selon laquelle il y a des motifs raisonnables de croire qu'un demandeur est membre d'une organisation terroriste—cette décision aura déjà été rendue. Le ministre est plutôt chargé d'examiner la question de savoir si, en dépit de l'appartenance du demandeur à une organisation terroriste, il serait préjudiciable à l'intérêt national de permettre au demandeur de demeurer au Canada.

[43] En d'autres mots, le paragraphe 34(2) habilite le ministre à accorder un redressement exceptionnel, malgré la conclusion ayant déjà été tirée par l'agent d'immigration.

[44] Par conséquent, je suis convaincue que la décision de l'agente d'immigration en cause en l'espèce tranchait une question de fond soulevée dans le cadre de la demande de résidence permanente de M. Ali—à savoir s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il est membre d'une organisation terroriste. Il ne s'agit pas d'une étape préliminaire ou interlocutoire dans le processus. Il s'agit d'une conclusion d'interdiction de territoire, sujette à l'octroi d'un redressement exceptionnel fondé sur une considération relative à l'intérêt national.

[45] Ce point de vue trouve appui dans le fait que, une fois que l'entrevue du 28 mai 2003 de M. Ali a eu lieu, l'agente d'immigration a estimé qu'il était approprié de préparer un rapport en vertu de l'article 44 confirmant son opinion selon laquelle M. Ali était interdit de territoire.

[46] Je ne suis pas non plus convaincue qu'une conclusion favorable de la part du ministre, relativement à la demande de redressement ministériel de M. Ali, aurait pour effet de rendre la présente demande inutile ou théorique. Une conclusion du ministre, en application du paragraphe 34(2), selon laquelle la présence constante de M. Ali au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national, permettrait à M. Ali de se voir accorder la résidence permanente, qui est, après tout, ce qu'il vise à obtenir. Toutefois, M. Ali ferait toujours face à la conclusion selon laquelle il y a des motifs raisonnables de croire qu'il est membre d'une organisation terroriste. Il s'agit d'une conclusion très

Can an Application for ministerial Relief Provide an Adequate Alternate Remedy?

[47] The respondent submits that while a decision made by an immigration officer under subsection 34(1) is properly the subject of an application for judicial review where the applicant elects not to seek ministerial relief under subsection 34(2), it is not judicially reviewable when such an application is outstanding, because the ministerial relief process provides the applicant with an adequate alternate remedy.

[48] I confess to being troubled by this argument. It seems to me that the avenue of ministerial relief either provides an applicant with an adequate alternate remedy or it does not. If it does, then applicants should be compelled to seek such relief prior to coming to the Federal Court on judicial review. If, on the other hand, it does not provide applicants with an adequate alternate remedy, then the fact that an application for relief under subsection 34(2) is outstanding should not operate to preclude judicial review of the findings under subsection 34(1).

[49] In other words, the choice made by an applicant as to whether or not to avail himself of the procedure under subsection 34(2) should not affect the characterization of an application for ministerial relief as an adequate alternate remedy or not.

[50] The ministerial relief process does not, in my view, constitute an adequate alternate remedy for Mr. Ali. As noted above, in exercising the jurisdiction conferred on her by subsection 34(2), the Minister is not reviewing the soundness of the decision of the immigration officer under subsection 34(1). Instead, the Minister exercises a separate and distinct statutory function, considering the impact that the continued presence of an applicant in Canada would have for the national interest. In this regard, the facts of this case are

grave, laquelle peut avoir des répercussions pour M. Ali dans l'avenir.

Une demande de redressement ministériel constitue-t-elle un recours subsidiaire adéquat?

[47] Le défendeur soutient que, bien qu'une décision rendue par un agent d'immigration en application du paragraphe 34(1) puisse à bon droit faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire lorsque le demandeur choisit de ne pas demander de redressement ministériel en vertu du paragraphe 34(2), elle n'est pas susceptible d'un contrôle judiciaire lorsqu'une telle demande est pendante, parce que le processus de redressement ministériel fournit au demandeur un recours subsidiaire adéquat.

[48] J'avoue être préoccupée par cet argument. Il me semble que ou bien la voie du redressement ministériel fournit à un demandeur un recours subsidiaire adéquat, ou bien elle ne lui en fournit pas. Si elle en fournit un, les demandeurs devraient alors être obligés de chercher à obtenir un tel redressement avant de s'adresser à la Cour fédérale dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Si, d'un autre côté, elle ne fournit pas aux demandeurs un recours subsidiaire adéquat, le fait qu'une demande de redressement en vertu du paragraphe 34(2) soit pendante ne devrait alors pas avoir pour effet d'empêcher le contrôle judiciaire des conclusions tirées en application du paragraphe 34(1).

[49] En d'autres mots, le choix fait par un demandeur quant à savoir s'il se prévaut de la procédure prévue au paragraphe 34(2) ne devrait pas avoir d'effet sur la caractérisation d'une demande de redressement ministériel à titre de recours subsidiaire adéquat.

[50] Le processus de redressement ministériel ne constitue pas, à mon avis, un recours subsidiaire adéquat pour M. Ali. Comme je l'ai déjà mentionné, lorsqu'il exerce la compétence que lui confère le paragraphe 34(2), le ministre n'examine pas la justesse de la décision de l'agent d'immigration rendue en application du paragraphe 34(1). Le ministre exerce plutôt une fonction séparée et distincte prévue par la loi, celle d'examiner l'impact que la présence constante d'un demandeur au Canada aurait sur l'intérêt national. À cet

distinguishable from those in *Fast*.

[51] There is a further difficulty that I see with the respondent's position. The respondent says that if Mr. Ali is dissatisfied with the decision of the Minister under subsection 34(2) of IRPA, it would be open to him to seek judicial review at that point in the proceedings, with respect to both the decision of the Minister, and the decision of the immigration officer. However, if Mr. Ali were to attempt to review the findings of the immigration officer at the same time that he sought judicial review of the decision of the Minister not to grant relief pursuant to subsection 34(2), he would potentially run afoul of rule 302 of the *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106]. That is, it could be argued that Mr. Ali was seeking to review two decisions, made by two different individuals, in a single application for judicial review.

[52] As a result, I am not persuaded that the ministerial relief route provides an adequate alternate forum in which Mr. Ali can challenge the finding of the immigration officer that there are reasonable grounds to believe that he is a member of a terrorist organization. It is therefore appropriate to entertain Mr. Ali's application for judicial review.

#### Failure to Link the MQM-A to Acts of Terrorism

[53] The officer's reasons consist of her notes of her interview with Mr. Ali. In the interview, Mr. Ali admitted membership in the MQM-A, but asserted that, unlike the MQM-H, the MQM-A was a peaceful political party, one which focussed on the needs of the poor in Pakistan. Mr. Ali claimed that the organization did not believe in violence, and that he had never heard any discussions of violent activities within the group. Had he been aware that the MQM-A was engaging in violent activities, Mr. Ali says, he never would have become involved in the organization, as he is a peaceful person.

[54] Mr. Ali asserts that the immigration officer erred in finding that the MQM-A is an organization which there are reasonable grounds to believe has engaged, is

égard, les faits de la présente affaire peuvent être distingués de ceux de la décision *Fast*.

[51] J'entrevois une autre difficulté relativement à la position du défendeur. Celui-ci affirme que, si M. Ali est insatisfait de la décision rendue par le ministre en application du paragraphe 34(2) de la LIPR, il pourrait chercher à obtenir le contrôle judiciaire à cette étape de la procédure, en ce qui concerne tant la décision du ministre que celle de l'agente d'immigration. Toutefois, si M. Ali tentait d'obtenir le contrôle des conclusions de l'agente d'immigration en même temps que le contrôle judiciaire de la décision du ministre de ne pas lui accorder le redressement en application du paragraphe 34(2), il pourrait déroger à la règle 302 des *Règles de la Cour fédérale, 1998* [DORS/98-106]. Cela étant, on pourrait faire valoir que M. Ali cherchait à obtenir le contrôle de deux décisions, rendues par deux personnes différentes, dans une seule demande de contrôle judiciaire.

[52] Par conséquent, je ne suis pas convaincue que la voie du redressement ministériel fournit un forum subsidiaire adéquat dans lequel M. Ali peut contester la conclusion de l'agente d'immigration selon laquelle il y a des motifs raisonnables de croire qu'il est membre d'une organisation terroriste. Il convient donc d'examiner la demande de contrôle judiciaire de M. Ali.

#### Omission de lier le MQM-A à des actes de terrorisme

[53] Les motifs de l'agente sont composés de ses notes relatives à l'entrevue qu'elle a eue avec M. Ali. Dans son entrevue, M. Ali a admis appartenir au MQM-A, mais il a affirmé que, contrairement au MQM-H, le MQM-A était un parti politique pacifique qui était axé sur les besoins des pauvres au Pakistan. M. Ali a prétendu que l'organisation ne croyait pas en la violence et qu'il n'avait jamais entendu de discussions relativement à des activités violentes au sein du groupe. S'il avait eu connaissance que le MQM-A se livrait à des activités violentes, affirme M. Ali, il n'aurait jamais été impliqué dans l'organisation, puisqu'il est pacifique.

[54] M. Ali affirme que l'agente d'immigration a commis une erreur en concluant que le MQM-A est une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire

engaging or will engage in acts of terrorism, by failing to provide proper reasons for her conclusion. The officer failed to provide any analysis to support her conclusion that the MQM-A is a terrorist organization. In particular, she failed to identify any specific acts that the MQM-A is alleged to have committed in order to justify her finding that it is a terrorist organization.

[55] The respondent submits that it cannot be logically argued that Mr. Ali was not aware of the violent activities of the MQM-A, as he admits to being a member, and was attending and organizing meetings of the organization. Further, Mr. Ali was confronted with information during the interview that suggests that the MQM is a violent organization. Mr. Ali did not deny that these events occurred, saying simply that he was not aware of them. According to the respondent, Mr. Ali's professed belief that the MQM-A is a peaceful organization is simply not consistent with the documentary evidence.

[56] Further, the respondent says, the suggestion that the immigration officer failed to provide adequate reasons is unfounded. According to the respondent, the decision of the immigration officer clearly discloses that Mr. Ali was found to be a member of an organization for which there are reasonable grounds to believe is or was engaged in terrorism.

[57] In order to make a finding of inadmissibility under subsection 34(1) of IRPA, an immigration officer must have "reasonable grounds to believe" that an applicant is, amongst other possibilities, a member of an organization that is engaged in terrorism. The standard of proof required to establish "reasonable grounds" is: "more than a flimsy suspicion, but less than the civil balance of probabilities": *Alemu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 997; [2004] F.C.J. No. 1210 (F.C.) (QL), at paragraph 26.

[58] Further, in order to arrive at a finding under paragraph 34(1)(f), the immigration officer would have to have regard to the definition of "terrorism" provided

qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte de terrorisme et en omettant de fournir des motifs suffisants à l'appui de sa conclusion. L'agente n'a pas fourni d'analyse pour étayer sa conclusion selon laquelle le MQM-A est une organisation terroriste. Plus particulièrement, elle n'a mentionné aucun acte précis que le MQM-A aurait commis afin de justifier sa conclusion selon laquelle il s'agit d'une organisation terroriste.

[55] Le défendeur soutient qu'on ne peut logiquement faire valoir que M. Ali n'était pas au courant des activités violentes du MQM-A, puisqu'il admet être membre de l'organisation, avoir assisté à des réunions et en avoir organisé. En outre, M. Ali a été confronté, au cours de l'entrevue, avec des renseignements qui donnent à penser que le MQM est une organisation violente. M. Ali n'a pas nié que ces événements s'étaient produits, affirmant simplement qu'il n'en avait pas eu connaissance. Selon le défendeur, la croyance exprimée par M. Ali selon laquelle le MQM-A est une organisation pacifique est tout simplement incompatible avec la preuve documentaire.

[56] En outre, affirme le défendeur, la proposition selon laquelle l'agente d'immigration n'a pas fourni de motifs suffisants n'est pas fondée. Selon le défendeur, la décision de l'agente d'immigration révèle clairement qu'elle estimait que M. Ali était membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée au terrorisme.

[57] Pour tirer une conclusion d'interdiction de territoire en application du paragraphe 34(1) de la LIPR, un agent d'immigration doit avoir des «motifs raisonnables de croire» qu'un demandeur est, parmi d'autres possibilités, membre d'une organisation qui se livre au terrorisme. La norme de preuve requise pour établir des «motifs raisonnables» est «davantage qu'un léger soupçon, mais elle n'atteint pas le critère civil de la prépondérance des probabilités»: *Alemu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 997; [2004] A.C.F. n° 1210 (C.F.) (QL), au paragraphe 26.

[58] En outre, pour en arriver à une conclusion en application de l'alinéa 34(1)f), l'agent d'immigration devrait tenir compte de la définition du terme

in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, at paragraph 98, where the Court stated that:

... “terrorism” . . . includes any “act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act”.

Reference may also be had to the *Anti-terrorism Act*, S.C. 2001, c. 41, and the definitions of “terrorist activity” and “terrorist group” contained in subsection 83.01(1) [as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 4] of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.

[59] In this case, a review of the immigration officer’s notes discloses that Mr. Ali admitted his ongoing involvement with the MQM-A. However, he maintained throughout the interview that to the best of his knowledge the MQM-A was a peaceful political party engaged in good works for the benefit of the poor in Pakistan.

[60] Midway through the interview, the officer’s notes record that she “Read excerpt from Int’l Human Rights re violence by MQM(A)”, following which the officer asked Mr. Ali for his comments. It is not clear from the notes what document the officer was referring to. However, the officer’s affidavit identifies the document as a paper prepared by the Research Directorate of the Immigration and Refugee Board relating to the activities of the MQM in Pakistan between January 1995 and April 1996. There is no indication in either the officer’s notes, or in her affidavit as to which extracts from the paper were read to Mr. Ali. According to the officer’s notes, Mr. Ali responded by asserting that the MQM never believed in violence.

[61] The officer later stated that “It’s stated MQM involved in violence & used terrorist tactics to keep control over Karachi—violence peaked 95/98 your thoughts on that”, to which Mr. Ali reportedly responded

«terrorisme» fournie dans l’arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, où la Cour a statué au paragraphe 98 que:

[. . .] «terrorisme» [. . .] inclut tout «acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s’abstenir d’accomplir un acte quelconque».

L’on peut citer également la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41, ainsi que les définitions d’«activité terroriste» et de «groupe terroriste» qui se trouvent au paragraphe 83.01(1) [édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 4] du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.

[59] En l’espèce, un examen des notes de l’agente d’immigration révèle que M. Ali a admis son implication continue auprès du MQM-A. Toutefois, tout au long de l’entrevue, il a soutenu que, au meilleur de sa connaissance, le MQM-A était un parti politique pacifique impliqué dans des bonnes œuvres au profit des pauvres au Pakistan.

[60] Au milieu de l’entrevue, les notes de l’agente mentionnent qu’elle [TRADUCTION] «a lu des extraits d’un document portant sur les droits de la personne à l’échelle internationale relativement à la violence perpétrée par le MQM-A», après quoi l’agente a demandé à M. Ali de lui faire ses commentaires. Il ne ressort pas clairement des notes à quel document l’agente se référait. Toutefois, l’affidavit de l’agente identifie le document comme étant une étude préparée par la Direction des recherches de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié portant sur les activités du MQM au Pakistan, entre janvier 1995 et avril 1996. Rien n’indique, ni dans les notes de l’agente ni dans son affidavit, quels extraits de l’étude ont été lus à M. Ali. Selon les notes de l’agente, M. Ali a répondu en affirmant que le MQM n’avait jamais cru en la violence.

[61] L’agente a mentionné plus tard: [TRADUCTION] «Il y est mentionné que le MQM était impliqué dans la violence et qu’il utilisait des tactiques terroristes pour maintenir le contrôle sur Karachi, la violence ayant

“As long as I was in Pakis[tan], none of these things happened, we were the victims.”

[62] Although there is no analysis or finding contained in the officer’s notes, her June 19, 2003 letter reflects a finding that she had reasonable grounds to believe that Mr. Ali was a member of a terrorist organization. In my view, this conclusion cannot stand.

[63] First, there is no indication in either the officer’s notes, or in her letter, as to what she means when she says that Mr. Ali is a member of an organization that is engaged in “terrorism”, as it is impossible to discern how the officer defines the term. It is clear that a departure from the *Suresh* definition of terrorism by a decision maker constitutes a reviewable error: *Fuentes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2003] 4 F.C. 249 (T.D.). The reasons of the officer in this case are simply insufficient to allow the Court to determine whether the term has been properly defined in this case.

[64] There are additional problems with the officer’s decision. The immigration officer’s reasons make specific reference to Mr. Ali’s admission that he was, and still is, a member of the MQM-A. As such, there is a clearly articulated explanation for the officer’s finding of membership in the organization. However, I am concerned about the failure of the officer to identify any specific acts carried out by the MQM-A that would meet the *Suresh* definition of “terrorism”, or to provide any analysis of that evidence. There is also a question as to the sufficiency of the evidence supporting the officer’s conclusion.

[65] In argument, counsel for the respondent pointed to various extracts from the Immigration and Refugee Board document as support for the proposition that the MQM-A is a terrorist organization. There was indeed evidence before the officer that would support the conclusion that the MQM generally, and the MQM-H in particular, were engaged in acts of terrorism. However, in the case of the MQM-A, the evidence is much more

culminé entre 1995 et 1998, que pensez-vous de cela?», ce à quoi M. Ali aurait répondu: [TRADUCTION] «Tout le temps que j’étais au Pakistan, rien de cela ne s’est produit; nous étions des victimes».

[62] Bien qu’il n’y ait pas d’analyse ou de conclusion dans les notes de l’agente, sa lettre du 19 juin 2003 reflète une conclusion selon laquelle elle avait des motifs raisonnables de croire que M. Ali était membre d’une organisation terroriste. À mon avis, cette conclusion ne peut être maintenue.

[63] Premièrement, rien n’indique, ni dans les notes de l’agente ni dans sa lettre, ce qu’elle veut dire lorsqu’elle affirme que M. Ali est un membre d’une organisation qui se livre au «terrorisme», puisqu’il est impossible de découvrir comment l’agente définit ce terme. Il est clair qu’une dérogation à la définition de terrorisme énoncée dans l’arrêt *Suresh* de la part d’un décideur constitue une erreur susceptible de révision: *Fuentes c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2003] 4 C.F. 249 (1<sup>re</sup> inst.). En l’espèce, les motifs de l’agente sont tout simplement insuffisants pour que la Cour puisse décider si le terme a été correctement défini.

[64] D’autres difficultés se posent à l’égard de la décision de l’agente. Les motifs de l’agente d’immigration font précisément référence à l’admission de M. Ali selon laquelle il était, et demeure, membre du MQM-A. En conséquence, il existe clairement une explication explicite de la conclusion de l’agente quant à l’appartenance à l’organisation. Toutefois, je suis préoccupée au sujet de l’omission de l’agente de mentionner des actes précis posés par le MQM-A qui satisferaient à la définition de «terrorisme» de l’arrêt *Suresh* ou de fournir une analyse de ces éléments de preuve. On peut également se questionner au sujet de la suffisance des éléments de preuve appuyant la conclusion de l’agente.

[65] En argumentation, l’avocate du défendeur a souligné différents extraits provenant du document de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié à l’appui de la proposition selon laquelle le MQM-A constitue une organisation terroriste. L’agente disposait en effet d’éléments de preuve qui appuieraient la conclusion selon laquelle le MQM en général, et le MQM-H en particulier, étaient les auteurs d’actes de

limited, and is largely confined to violent acts carried out by MQM-A members against members of the rival MQM-H organization.

[66] The IRB report clearly recognizes that the MQM is comprised of two factions: the MQM-A and the MQM-H. While certain acts of terrorism are clearly attributed to the MQM-H, most of the report does not distinguish between the two groups, referring only to actions carried out by “MQM activists”, “MQM workers”, or “MQM militants”.

[67] As Justice Layden-Stevenson observed in *Alemu*, at paragraph 41:

An exclusion finding is extremely significant to an applicant. Caution must be exercised to ensure such findings are properly made. The court will not substitute its opinion for that of the decision-maker when the analysis and basis for the decision are reasonable. That is not the situation here. A finding of exclusion must provide some basis for the determination regarding the nature of the group. . . . Failure [to do so] . . . yields a result that falls [far] short of being reasonable.

[68] In this case, the officer’s reasons do not provide an adequate basis for her finding that there are reasonable grounds to believe that the MQM-A is a group engaged in terrorist activities. In particular, there is no analysis of the IRB report, and no identification of which activities on the part of the MQM-A the officer considers to be terrorist in nature. In my view, in light of the seriousness of the finding in issue and its consequences for Mr. Ali, it was incumbent on the officer to provide some explanation for her finding that there are reasonable grounds to believe that the MQM-A is a terrorist organization. Her failure to do so constitutes a reviewable error.

Failure to Disclose the Evidence Relied upon by the Immigration Officer

[69] Although it appears from the record that there may have been other documents before the officer that

terrorisme. Toutefois, en ce qui concerne le MQM-A, les éléments de preuve sont beaucoup plus limités et sont en grande partie restreints à des actes violents posés par des membres du MQM-A à l’encontre de membres de l’organisation rivale du MQM-H.

[66] Le rapport de la CISR reconnaît clairement que le MQM est composé de deux factions: le MQM-A et le MQM-H. Bien que certains actes de terrorisme soient clairement attribués au MQM-H, la plus grande partie du rapport ne fait pas la distinction entre les deux groupes, ne mentionnant que les actions posées par les «activistes du MQM», les «travailleurs du MQM» ou les «militants du MQM».

[67] Comme l’a fait remarquer la juge Layden-Stevenson dans la décision *Alemu*, au paragraphe 41:

Une conclusion d’exclusion est très importante pour un demandeur. Il faut faire preuve de circonspection afin d’être tout à fait certain que ces conclusions sont tirées comme il se doit. Le tribunal ne substituera pas son opinion à celle du décideur si l’analyse et le fondement de la décision sont raisonnables. Il n’en est pas ainsi en l’espèce. Une conclusion d’exclusion doit être fondée sur des motifs qui permettent de connaître la nature du groupe [. . .]. [À défaut], le résultat est bien loin d’être raisonnable.

[68] En l’espèce, les motifs de l’agente ne fournissent pas un fondement adéquat à sa conclusion selon laquelle il y a des motifs raisonnables de croire que le MQM-A est un groupe qui se livre à des activités terroristes. Plus particulièrement, il n’y a aucune analyse du rapport de la CISR ni aucune précision quant aux activités exercées par le MQM-A que l’agente estime être de nature terroriste. À mon avis, vu le caractère sérieux de la conclusion en cause et des conséquences en découlant pour M. Ali, il incombait à l’agente de fournir certaines explications au sujet de sa conclusion selon laquelle il y a des motifs raisonnables de croire que le MQM-A est une organisation terroriste. Son omission de le faire constitue une erreur susceptible de révision.

Omission de l’agente d’immigration de communiquer les éléments de preuve sur lesquels elle s’est fondée

[69] Bien qu’il ressorte du dossier que l’agente ait pu disposer d’autres documents qui n’ont pas été

have not been disclosed, both parties focussed their attention exclusively on the question of whether there was any obligation on the part of the respondent to disclose the Immigration and Refugee Board report. As a result, I shall confine my analysis to this issue.

[70] Mr. Ali asserts that the immigration officer breached the duty of fairness by failing to provide him with a copy of the IRB report relied upon by the officer with respect to the activities of the MQM-A. According to Mr. Ali's affidavit, at the conclusion of the May 28, 2003 interview, his counsel asked the immigration officer what information she was relying on with respect to the allegation that the MQM was engaged in terrorism. The officer reportedly responded that she was relying on information that she had obtained over the Internet.

[71] Mr. Ali deposes that his counsel then asked for a copy of this material. Counsel also asked for the opportunity to present submissions in response with respect to the MQM organization. However, Mr. Ali's counsel was never provided with the requested information, nor was she provided with an opportunity to make submissions with respect to the nature of the MQM organization.

[72] Although there is no reference to this discussion in the immigration officer's notes, the officer does not dispute that a discussion took place at the interview with respect to the document in question. The officer has submitted an affidavit, sworn some six months after the interview, in which she deposes that "At the end of the interview Ms. Kostadinov asked me what evidence I would be relying on to make my decision. I indicated that I had accessed information from the Internet." The officer goes on to state "I had reviewed information from the Research Directorate, Documentation and Research Branch, IRB Ottawa." She then identifies the IRB paper, which is attached as an exhibit to her affidavit.

[73] According to the immigration officer "If the Applicant or his Counsel had requested a copy of the

communiqués, les deux parties n'ont concentré leur attention que sur la question de savoir si le défendeur avait l'obligation de communiquer le rapport de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Par conséquent, je restreindrai mon analyse à cette question.

[70] M. Ali affirme que l'agente d'immigration a manqué à son devoir d'équité en omettant de lui fournir une copie du rapport de la CISR sur lequel elle s'est fondée relativement aux activités du MQM-A. Selon l'affidavit de M. Ali, à la fin de l'entrevue du 28 mai 2003, son avocate a demandé à l'agente d'immigration quels étaient les renseignements sur lesquels elle se fondait relativement à l'allégation selon laquelle le MQM se livrait au terrorisme. L'agente aurait répondu qu'elle se fondait sur des renseignements qu'elle avait obtenus sur Internet.

[71] M. Ali déclare que son avocate a ensuite demandé une copie de ces documents. L'avocate a également demandé d'avoir la possibilité de présenter des observations en réponse concernant l'organisation du MQM. Toutefois, on n'a jamais fourni à l'avocate de M. Ali les renseignements demandés et on ne lui a pas donné non plus la possibilité de formuler des observations à l'égard de la nature de l'organisation du MQM.

[72] Bien que les notes de l'agente d'immigration ne fassent aucunement mention de cette discussion, l'agente ne conteste pas le fait qu'une discussion ait eu lieu lors de l'entrevue à l'égard du document en question. L'agente a présenté un affidavit, souscrit quelque six mois après l'entrevue, dans lequel elle déclare: [TRADUCTION] «À la fin de l'entrevue, M<sup>e</sup> Kostadinov m'a demandé sur quels éléments de preuve je me fonderais pour rendre ma décision. J'ai mentionné que j'avais eu accès à des renseignements à partir d'Internet.» L'agente ajoute: [TRADUCTION] «J'avais examiné des renseignements provenant de la Direction des recherches, Direction générale de la documentation, de l'information et des recherches, CISR, Ottawa.» Elle a ensuite identifié l'étude de la CISR, laquelle est jointe en tant que pièce à son affidavit.

[73] L'agente d'immigration affirme: [TRADUCTION] «Si le demandeur ou son avocate avaient demandé une

documents I relied upon regarding the MQM, I would have provided them with a copy or a list of the documents and where they could find them.” Thus, although the immigration officer does not expressly say so, it is implicit in her affidavit that no such request was forthcoming from counsel for Mr. Ali.

[74] With respect, this does not make sense. Both sides agree that Mr. Ali’s counsel asked about the documentation that was being considered, and that the immigration officer advised that she was relying on information obtained over the Internet. Neither side suggests that the paper was ever identified by name, or that the information was specifically identified as emanating from the Immigration and Refugee Board. Even though the information in question is readily accessible through the Board’s Web site, without knowing what she was looking for, counsel for Mr. Ali would have had no way of locating it.

[75] Common sense dictates that, at the very least, counsel for Mr. Ali would have asked for the name and source of the document in issue, so that she could obtain a copy. Otherwise, there would simply have been no point to her having asked about the document in the first place. As a result, I prefer the affidavit of Mr. Ali to that of the immigration officer and find that a specific request was made at the interview for a copy of the documentary evidence relied upon by the immigration officer with respect to the activities of the MQM.

[76] As a general rule, there is no duty on the respondent to disclose publicly available information with respect to conditions in other countries: *Mancia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 3 F.C. 461 (C.A.). Counsel for Mr. Ali submits that nevertheless, in cases such as this, where the effect of the finding of inadmissibility is to brand Mr. Ali as a member of a terrorist organization and thus to deny him permanent residence, fairness requires that he be fully apprised of the case that he has to meet.

[77] I think that a distinction can arguably be drawn between the situation contemplated in *Mancia*, where the

copie des documents sur lesquels je m’étais fondée concernant le MQM, je leur aurais fourni une copie ou une liste des documents ainsi que l’endroit où ils pourraient les obtenir.» Donc, bien que l’agente d’immigration ne le dise pas expressément, il ressort implicitement de son affidavit qu’aucune demande de cette nature n’est venue de l’avocate de M. Ali.

[74] En toute déférence, cela n’a aucun sens. Les deux parties conviennent que l’avocate de M. Ali s’est enquis de la documentation qui était examinée et que l’agente d’immigration l’a avisée qu’elle se fondait sur des renseignements obtenus sur Internet. Aucune des parties ne laisse entendre que l’étude a été identifiée par un nom ou qu’il a été mentionné précisément que les renseignements émanaient de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié. Même si les renseignements en question sont facilement accessibles par l’entremise du site Web de la Commission, sans savoir ce qu’elle cherchait, l’avocate de M. Ali n’aurait pas pu les repérer.

[75] Le bon sens suggère que, à tout le moins, l’avocate de M. Ali aurait demandé le nom et la source du document en cause, afin qu’elle puisse en obtenir une copie. Autrement, il lui aurait été inutile de s’enquérir du document au départ. Par conséquent, je préfère l’affidavit de M. Ali à celui de l’agente d’immigration et je conclus qu’une demande précise a été faite lors de l’entrevue afin d’obtenir une copie de la preuve documentaire sur laquelle se fondait l’agente d’immigration à l’égard des activités du MQM.

[76] En règle générale, le défendeur n’est pas tenu de communiquer publiquement les renseignements disponibles à l’égard de la situation dans d’autres pays: *Mancia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 3 C.F. 461 (C.A.). L’avocate de M. Ali soutient que, dans des cas comme celui-ci, lorsque l’effet de la conclusion d’interdiction de territoire est d’étiqueter M. Ali comme membre d’une organisation terroriste et, par conséquent, de lui refuser la résidence permanente, l’équité exige néanmoins qu’il soit bien informé des éléments de preuve qu’il doit présenter.

[77] Je pense qu’une distinction peut être établie entre la situation envisagée dans l’arrêt *Mancia*, où la Cour

Court of Appeal was concerned with generic information regarding country conditions in the context of what was then known as a Post-determination Refugee Claimants in Canada Class decision (PDRCCC), and the situation here, where the officer was relying on specific information in order to reach an exclusion finding. However, I do not need to decide whether there is a general duty on the part of an immigration officer to disclose publicly available documentary information in the context of a subsection 34(1) proceeding, as I am satisfied that in this case, there was a specific request from counsel for Mr. Ali for information regarding the documentation being considered, and that no such information was provided prior to a decision being made by the immigration officer.

[78] Proceedings under section 34 of IRPA can have serious consequences for applicants and should not be reduced to a guessing game, where the applicant has to try to figure out on their own what information is being used against them.

[79] The failure of the immigration officer to identify the Immigration and Refugee Board report for Mr. Ali, in response to an express request from his counsel for such information, amounts to a reviewable error, and constitutes a further basis for setting aside the officer's decision.

#### Conclusion

[80] For the foregoing reasons, this application is allowed. The decision of the immigration officer is set aside, and the matter is remitted to a different immigration officer for redetermination.

#### Certification

[81] The respondent proposes the following question for certification:

Is a determination under subsection 34(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* a judicially reviewable decision if

d'appel devait examiner des renseignements génériques concernant la situation d'un pays dans le contexte de ce qui était alors connu sous le nom de décision relative à la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (CDNRSRC), et la situation en l'espèce, où l'agente se fondait sur des renseignements spécifiques en vue d'en venir à une conclusion d'exclusion. Toutefois, je n'ai pas à trancher la question de savoir s'il existe une obligation générale pour un agent d'immigration de communiquer des renseignements documentaires disponibles publiquement dans le contexte d'une instance relative au paragraphe 34(1), puisque je suis convaincue qu'en l'espèce, il y avait une demande précise de la part de l'avocate de M. Ali visant à obtenir des renseignements concernant la documentation prise en compte et qu'aucun de ces renseignements n'a été fourni avant que l'agente d'immigration rende sa décision.

[78] Les instances visées par l'article 34 de la LIPR peuvent avoir de graves conséquences pour les demandeurs et elles ne devraient pas être réduites à un jeu de devinettes, dans lequel le demandeur doit tenter de déterminer par lui-même quels renseignements sont utilisés contre lui.

[79] L'omission de la part de l'agente d'immigration d'identifier, pour M. Ali, le rapport de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, en réponse à une demande expresse de son avocate visant à obtenir ces renseignements, équivaut à une erreur susceptible de révision et constitue un autre fondement à l'annulation de la décision de l'agente.

#### Conclusion

[80] Pour les motifs qui précèdent, la présente demande est accueillie. La décision de l'agente d'immigration est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre agent d'immigration pour qu'elle soit réexaminée.

#### Certification

[81] Le défendeur propose la question suivante à certifier:

[TRADUCTION] Une décision rendue en application du paragraphe 34(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection*

an application for ministerial relief under subsection 34(2) is outstanding and no decision has been made on the application for landing?

[82] In my view, this is a serious question of general importance—one which transcends the interests of the parties in this case. As a result, I am prepared to certify the question.

#### ORDER

THIS COURT ORDERS that:

1. This application is allowed. The decision of the immigration officer is set aside, and the matter is remitted to a different immigration officer for redetermination.

2. The following question is certified:

Is a determination under subsection 34(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* a judicially reviewable decision if an application for ministerial relief under subsection 34(2) is outstanding and no decision has been made on the application for landing?

*des réfugiés* est-elle susceptible de contrôle judiciaire si une demande de redressement ministériel en application du paragraphe 34(2) est pendante et qu'aucune décision n'a été rendue sur la demande d'établissement?

[82] À mon avis, il s'agit d'une question grave de portée générale qui transcende les intérêts des parties en l'espèce. Par conséquent, je suis prête à certifier la question.

#### ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE:

1. La présente demande est accueillie. La décision de l'agent d'immigration est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre agent d'immigration pour qu'elle soit réexaminée.

2. La question suivante est certifiée:

[TRADUCTION] Une décision rendue en application du paragraphe 34(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* est-elle susceptible de contrôle judiciaire si une demande de redressement ministériel en application du paragraphe 34(2) est pendante et qu'aucune décision n'a été rendue sur la demande d'établissement?