

IMM-3566-19
2020 FC 631

IMM-3566-19
2020 CF 631

Medhanie Aregawi Weldemariam (*Applicant*)

Medhanie Aregawi Weldemariam (*demandeur*)

v.

c.

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

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

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

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

Federal Court, Norris J.—Toronto, February 3; Ottawa, May 20, 2020.

Cour fédérale, juge Norris—Toronto, 3 février; Ottawa, 20 mai 2020.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of Immigration and Refugee Board of Canada, Immigration Division (ID) decision determining that applicant inadmissible on security grounds under Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(f) — Applicant, Ethiopian, former employee of Ethiopian government’s Information Network Security Agency (INSA) — INSA targeting Ethiopian journalists with surveillance malware — Applicant alleging at risk of persecution by Ethiopian security forces — Stating only working on one project with INSA, having no knowledge of INSA’s above-mentioned activities — Canada Border Services Agency officer issuing report under Act, s. 44(1) — ID finding INSA’s activities constituting “espionage” within meaning of Act, s. 34(1)(a) — Concluding those acts of espionage “contrary to Canada’s interests” because directed “against nationals of countries allied to Canada” — Whether ID’s understanding of what it means for act of espionage to be “contrary to Canada’s interests” reasonable — ID’s decision unreasonable — Failing to consider history, purpose of s. 34(1)(a) — Act of espionage having to be directed against Canada or be contrary to Canada’s interests — Scope of espionage as ground of inadmissibility narrowed by Parliament — ID’s expansive interpretation of s. 34(1)(a) not consistent with Parliament’s intent — Nexus with Canada’s national security required to engage s. 34(1)(a) — No nexus between INSA’s espionage activities, Canada in case at bar — Canada’s national security interests not engaged simply by the targeting of individuals who are nationals or residents of one of its allies, as opposed to the targeting of the ally itself — Question certified — Application allowed.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Contrôle judiciaire d’une décision par laquelle la Section de l’immigration (SI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada a jugé que le demandeur était interdit de territoire au Canada pour des raisons de sécurité aux termes de l’art. 34(1)f) de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés — Le demandeur, un Éthiopien, était un ancien employé de l’Information Network Security Agency (agence chargée de la sécurité des réseaux (INSA)) — L’INSA a ciblé des journalistes éthiopiens au moyen de logiciels de surveillance malveillants — Le demandeur a soutenu qu’il courait un risque de persécution de la part des forces de sécurité éthiopiennes — Il a affirmé qu’il avait travaillé à un seul projet et qu’il n’avait aucune connaissance des activités susmentionnées de l’INSA — Un agent de l’Agence des services frontaliers du Canada a produit un rapport en application de l’art. 44(1) de la LIPR — La SI a conclu que les activités de l’INSA constituaient de l’« espionnage » au sens de l’art. 34(1)a) de la LIPR — Elle a conclu que ces actes d’espionnage étaient « contraires aux intérêts du Canada » parce qu’ils visaient « des ressortissants de pays alliés du Canada » — Il s’agissait de savoir si la compréhension par la SI de ce qu’est un acte d’espionnage « contraire aux intérêts du Canada » était raisonnable — La décision de la SI était déraisonnable — La SI n’a pas tenu compte de l’historique et de l’objectif de l’art. 34(1)a) — Un acte d’espionnage doit être dirigé contre le Canada ou être contraire aux intérêts du Canada — La portée de l’espionnage en tant que motif d’interdiction de territoire a été réduite par le Parlement — L’interprétation large de l’art. 34(1)a) par la SI ne cadrerait pas avec l’intention du législateur — Il faut un lien avec la sécurité nationale du Canada pour qu’une affaire mette en cause l’art. 34(1)a) — Il n’y avait pas de lien entre les activités d’espionnage de l’INSA et le Canada dans l’affaire en l’espèce — Les intérêts du Canada en matière de sécurité

Constitutional Law — Charter of Rights — Fundamental Freedoms — Immigration and Refugee Board of Canada, Immigration Division (ID) determining that applicant inadmissible on security grounds under Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(f) — Applicant, Ethiopian, former employer of Ethiopian government's Information Network Security Agency (INSA) — INSA targeting Ethiopian journalists with surveillance malware — ID finding INSA's activities constituting "espionage" within meaning of Act, s. 34(1)(a) — Concluding those acts of espionage "contrary to Canada's interests" because fundamental freedoms of opinion, expression cornerstone of Charter — ID failing to explain how fundamental freedoms relevant to actions of INSA — Charter not applying to INSA, not protecting journalists targeted by INSA.

This was an application for judicial review of a decision of the Immigration Division (ID) of the Immigration and Refugee Board of Canada determining that the applicant's employment history made him inadmissible on security grounds under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*.

The applicant, a national of Ethiopia, worked as a software developer for the Information Network Security Agency (INSA), an Ethiopian government agency. Reports from civil society organizations indicate that INSA plays an important role in monitoring the internet and filtering websites available in Ethiopia. Its mandate also includes the use of offensive cyber capabilities and the targeting of members of the Ethiopian diaspora (especially journalists) with surveillance malware by the Ethiopian government has been documented. The applicant claimed refugee protection, alleging that he was at risk of persecution by Ethiopian security forces after his return from Sweden where he had completed further studies. The applicant stated that he had only worked on one project and that he had no knowledge of INSA's above-mentioned activities. A Canada Border Services Agency officer issued a report under subsection 44(1) of the Act, which stated that the applicant had been a member of INSA, "an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in an act of espionage that is against Canada or that is contrary to Canada's interests". The determinative issues before the ID were whether the activities of INSA in question constituted espionage and, if so, whether they were contrary to Canada's interests. The ID found that there were

nationale n'étaient pas mis en jeu par le simple ciblage de particuliers qui sont ressortissants ou résidents d'un pays allié du Canada, par opposition au ciblage d'un pays allié — Question certifiée — Demande accueillie.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — La Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a jugé que le demandeur était interdit de territoire au Canada pour des raisons de sécurité aux termes de l'art. 34(1)f) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. — Le demandeur, un Éthiopien, était un ancien employé de l'Information Network Security Agency, un organisme du gouvernement éthiopien — L'INSA a ciblé des journalistes éthiopiens au moyen de logiciels de surveillance malveillants — La SI a conclu que les activités de l'INSA constituaient de l'« espionnage » au sens de l'art. 34(1)a) de la LIPR — Elle a conclu que ces actes d'espionnage étaient « contraires aux intérêts du Canada » parce que les libertés fondamentales d'opinion et d'expression constituent l'une des pierres angulaires de la Charte — La SI n'a pas expliqué en quoi les libertés fondamentales sont pertinentes quant aux actions de l'INSA — La Charte ne s'applique pas à l'INSA et ne protège pas les journalistes ciblés par l'INSA.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a jugé qu'à cause de ses antécédents professionnels, le demandeur était interdit de territoire au Canada pour des raisons de sécurité aux termes de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Le demandeur, né en Éthiopie, a occupé un poste de concepteur de logiciels pour l'Information Network Security Agency (agence chargée de la sécurité des réseaux (INSA)), un organisme gouvernemental éthiopien. Des rapports produits par des organisations de la société civile indiquent que l'INSA joue un rôle important dans la surveillance d'Internet et le filtrage des sites Web accessibles en Éthiopie. Son mandat prévoit également l'utilisation de cybercapacités offensives et, selon les rapports, le gouvernement éthiopien a ciblé des membres de la diaspora éthiopienne (particulièrement des journalistes) au moyen de logiciels de surveillance malveillants. Le demandeur a déposé une demande d'asile, soutenant qu'il courait un risque de persécution de la part des forces de sécurité éthiopiennes après son retour de la Suède, où il avait fait des études supérieures. Le demandeur a affirmé qu'il avait travaillé à un seul projet et qu'il n'avait aucune connaissance des activités susmentionnées de l'INSA. Un agent de l'Agence des services frontaliers du Canada a produit, en application du paragraphe 44(1) de la LIPR, un rapport dans lequel il affirmait que le demandeur était membre de l'INSA, « une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle a été, qu'elle est ou qu'elle sera l'auteur d'un acte d'espionnage dirigé contre le

reasonable grounds to believe that INSA had targeted Ethiopian journalists and political dissidents outside Ethiopia with spyware and that this constituted “espionage” within the meaning of paragraph 34(1)(a) of the Act. The ID concluded that INSA’s acts of espionage against Ethiopian journalists were “contrary to Canada’s interests” because they were directed “against nationals of countries allied to Canada” and that “[t]he fundamental freedoms [of] opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication are a cornerstone of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.”

The determinative issue was whether the ID’s understanding of what it means for an act of espionage to be “contrary to Canada’s interests” was reasonable.

Held, the application should be allowed.

The ID’s decision was unreasonable. First, the ID failed entirely to consider the history and purpose of paragraph 34(1)(a). The current paragraph 34(1)(a) came into force in 2013. With the amendment, engaging in acts of espionage and engaging in acts of subversion became distinct grounds of inadmissibility. An act of espionage must be directed against Canada or be contrary to Canada’s interests. An act of subversion, on the other hand, can make one inadmissible if it is directed against “any government”. The scope of espionage as a ground of inadmissibility was narrowed. The rationale for the change was that the former wording of paragraph 34(1)(a) was too wide because it could capture the espionage activities of “close democratic allies of Canada ... who may ... have been gathering intelligence on behalf of Canada against common security threats”. The ID never considered whether its expansive interpretation of paragraph 34(1)(a) was consistent with Parliament’s intent to narrow the scope of this ground of inadmissibility. Second, the ID treated “Canada’s interests” as equivalent to “things Canada is interested in” without considering that there must be some actual nexus to Canada to engage paragraph 34(1)(a). However, the ID failed to explain how fundamental freedoms are relevant to the actions of INSA. The Charter neither applies to INSA nor does it protect the journalists targeted by INSA. The ID’s failure to consider the need for a nexus to Canada for paragraph 34(1)(a) to be engaged also led it to rely erroneously on *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*. As there was no nexus between INSA’s espionage activities and Canada in the case at bar. Third, the ID failed to explain the nexus between the actions of INSA in question and Canada’s national security. A nexus with national security is required to bring a matter within the scope of subsection 34(1)

Canada ou contraire aux intérêts du Canada ». Les questions déterminantes devant la SI étaient de savoir si les activités en cause de l’INSA constituaient de l’espionnage et, dans l’affirmative, si elles étaient contraires aux intérêts du Canada. La SI a conclu qu’il y avait des motifs raisonnables de croire que l’INSA avait ciblé des journalistes éthiopiens et des dissidents politiques en dehors de l’Éthiopie à l’aide d’un logiciel espion et que cette activité constituait de l’« espionnage » au sens de l’alinéa 34(1)a) de la LIPR. La SI a conclu que les actes d’espionnage auxquels s’est livrée l’INSA contre des journalistes éthiopiens étaient « contraires aux intérêts du Canada » parce qu’ils visaient « des ressortissants de pays alliés du Canada » et que « les libertés fondamentales d’opinion et d’expression, y compris la liberté de la presse et d’autres moyens de communication, constituent l’une des pierres angulaires de la *Charte canadienne des droits et libertés* ».

La question déterminante était celle de savoir si la compréhension par la SI de ce qu’est un acte d’espionnage « contraire aux intérêts du Canada » était raisonnable.

Jugement : la demande doit être accueillie.

La décision de la SI était déraisonnable. Premièrement, la SI n’a absolument pas tenu compte de l’historique et de l’objectif de l’alinéa 34(1)a). L’alinéa 34(1)a), dans sa version actuelle, est entré en vigueur en 2013. La modification a fait en sorte que la participation à des actes d’espionnage et la participation à des actes de subversion sont devenues des motifs distincts d’interdiction de territoire. Un acte d’espionnage doit être dirigé contre le Canada ou être contraire aux intérêts du Canada. Un acte de subversion, en revanche, peut faire en sorte qu’une personne soit interdite de territoire s’il vise « un gouvernement ». La portée de l’espionnage en tant que motif d’interdiction de territoire a été réduite. Ce changement a été apporté parce que l’ancien libellé de l’alinéa 34(1)a) avait une trop grande portée parce qu’il pouvait englober les activités de « proches alliés démocratiques du Canada [...] qui recueillent peut-être [...] des renseignements au nom de notre pays concernant des menaces communes à la sécurité ». La SI n’a jamais étudié la question de savoir si son interprétation large de l’alinéa 34(1)a) cadrait avec l’intention du législateur de réduire la portée de ce motif d’interdiction de territoire. Deuxièmement, la SI a considéré que les « intérêts du Canada » étaient équivalents à « ce qui intéresse le Canada », en omettant le fait qu’il doit exister un lien réel avec le Canada pour déclencher l’application de l’alinéa 34(1)a). Cependant, la SI n’a pas expliqué en quoi cela est pertinent aux actions de l’INSA. La Charte ne s’applique pas à l’INSA et ne protège pas les journalistes ciblés par l’INSA. Le fait que la SI n’a pas tenu compte de la nécessité d’un lien avec le Canada pour l’application de l’alinéa 34(1)a) l’a également amenée à s’appuyer à tort sur l’arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, puisqu’il n’existait aucun lien entre les activités d’espionnage de l’INSA

of the Act. The sole nexus the ID found to Canada's security was that INSA had "engaged in espionage against nationals of countries allied to Canada". The evidence in the record did not establish that the individuals targeted by INSA were nationals of the United States or Belgium, as opposed to residents of those countries. Even if the targeted individuals were nationals of their respective countries of residence, the ID offered no explanation how a foreign agency targeting them for surveillance in another country engaged Canada's national security. INSA was not targeting the United States or Belgium. It is something else entirely to suggest that Canada's national security interests are engaged simply by the targeting of individuals who are nationals or residents of one of its allies, as opposed to the targeting of the ally itself.

A question was certified as to whether a person is inadmissible pursuant to paragraph 34(1)(f) of the Act for being a member of an organization involved in acts of espionage contrary to Canada's interests within the meaning of paragraph 34(1)(a) of the Act if the organization's espionage activities take place outside Canada and target foreign nationals in a manner that is contrary to the values that underlie the Charter.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Bill C-43, *Faster Removal of Foreign Criminals Act*, 1st Sess., 41st Parl., 2011–2013.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 2(b).
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 25(1), 33, 34, 42.1, 44(1), (2), 72(1), 74(d), 103(1).

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, 44 D.L.R. (4th) 1; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Mason v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 1251, [2020] 2 F.C.R. 3; *Lunyamila v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2018 FCA 22,

et le Canada dans la présente affaire. Troisièmement, la SI n'a pas expliqué le lien entre les actions en cause de l'INSA et la sécurité nationale du Canada. Il faut un lien avec la sécurité nationale pour qu'une affaire réponde aux exigences du paragraphe 34(1) de la LIPR. Le seul lien avec la sécurité du Canada que la SI a pu établir était que l'INSA « s'est livrée à des actes d'espionnage contre des ressortissants de pays alliés du Canada ». Dans le dossier, les éléments de preuve n'ont pas établi que les personnes ciblées par l'INSA étaient des ressortissants des États-Unis ou de la Belgique, et non des résidents de ces pays. Même si les personnes ciblées étaient ressortissantes de leurs pays de résidence respectifs, la SI n'a pas expliqué en quoi le fait qu'une agence étrangère les cible aux fins de surveillance dans un autre pays mettait en jeu la sécurité nationale du Canada. L'INSA ne ciblait ni les États-Unis ni la Belgique. C'est une chose d'envisager que le ciblage d'un pays allié mette en jeu les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale, mais c'est tout autre chose de laisser entendre que ces intérêts sont mis en jeu par le simple ciblage de particuliers qui sont ressortissants ou résidents d'un pays allié du Canada.

La question de savoir si une personne est interdite de territoire au Canada conformément à l'alinéa 34(1)(f) de la LIPR parce qu'elle a été membre d'une organisation qui a été l'auteur d'actes d'espionnage contraires aux intérêts du Canada au sens de l'alinéa 34(1)(a) de la LIPR, si les activités d'espionnage de cette organisation ont lieu en dehors du Canada et ciblent des ressortissants étrangers de façon contraire aux valeurs qui sous-tendent la Charte, a été certifiée.

LOIS ET RÈGLEMENT CITÉS

Projet de loi C-43, *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*, 1^{re} sess., 41^e lég., 2011–2013.
Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 2b).
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 25(1), 33, 34, 42.1, 44(1), (2), 72(1), 74d), 103(1).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.S.C. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Mason c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1251, [2020] 2 R.C.F. 3; *Lunyamila c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CAF 22, [2018] 3 R.C.F. 674; *Mudrak c. Canada (Citoyenneté et*

[2018] 3 F.C.R. 674; *Mudrak v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FCA 178, 43 Imm. L.R. (4th) 199; *Lewis v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FCA 130, [2018] 2 F.C.R. 229.

DISTINGUISHED:

Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Sumaida v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 256.

CONSIDERED:

Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100; *Crenna v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 491; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761; *Canada Post Corp. v. Canadian Union of Postal Workers*, 2019 SCC 67, 44 D.L.R. (4th) 269; *Karaboneye v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2014 CanLII 99224 (I.R.B.).

REFERRED TO:

Qu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2000] 4 F.C. 71, (2000), 188 F.T.R. 226 (T.D.); *Peer v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 752, [2012] 1 F.C.R. 271, aff'd 2011 FCA 91, 96 Imm. L.R. (3d) 18; *Okomaniuk v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 473, 432 F.T.R. 143; *Hadian v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 1182, 47 Imm. L.R. (4th) 313; *R. v. Terry*, [1996] 2 S.C.R. 207, (1996), 135 D.L.R. (4th) 214; *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292.

AUTHORS CITED

Canada. Library of Parliament. Legislative Summary of Bill-C43: An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (Faster Removal of Foreign Criminals Act), Publication No. 41-1-C43-E, 30 July 2012/revised 03 October 2012.

Canada. Parliament. *House of Commons Debates*, 41st Parl., 1st Sess., Vol. 146, No. 151 (24 September 2012).

Citizenship and Immigration Canada. *Enforcement Manuel (ENF)*. Chapter ENF 2: "Evaluating Inadmissibility".

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board of Canada (*X (Re)*, 2019 CanLII 135483 (I.R.B.))

Immigration), 2016 CAF 178; *Lewis c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CAF 130, [2018] 2 R.C.F. 229.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile), 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Sumaida c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 256.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100; *Crenna c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 491; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761; *Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67; *Karaboneye c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2014 CanLII 99224 (C.I.S.R.).

DÉCISIONS CITÉES :

Qu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2000] 4 C.F. 71 (1^{re} inst.); *Peer c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 752, [2012] 1 R.C.F. 271, conf. par 2011 CAF 91; *Okomaniuk c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 473; *Hadian c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 1182; *R. c. Terry*, [1996] 2 R.C.S. 207; *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292.

DOCTRINE CITÉE

Canada. Bibliothèque du Parlement. Résumé législatif du projet de loi C-43 : Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers), Publication n° 41-1-C43-F, 30 juillet 2012/révisée le 03 octobre 2012.

Canada. Parlement. *Débats de la Chambre des communes*, 41^e lég., 1^{re} sess., vol. 146, n° 151 (24 septembre 2012).

Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide d'exécution de la loi (ENF)*. Chapitre ENF 2 : « Évaluation de l'interdiction de territoire ».

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto : Butterworths, 1983.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (*X (Re)*,

determining that the applicant's employment history made him inadmissible on security grounds under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application allowed.

APPEARANCES

Paul VanderVennen for applicant.
Bernard Assan for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Paul VanderVennen, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

NORRIS J.:

I. OVERVIEW

[1] The applicant is an Ethiopian citizen and a former employee of the Information Network Security Agency (INSA), an Ethiopian state security and intelligence agency. The Immigration Division (ID) of the Immigration and Refugee Board of Canada (I.R.B.) [*X (Re)*, 2019 CanLII 135483] determined that this employment history made the applicant inadmissible to Canada on security grounds under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA). More particularly, the ID found the applicant to be inadmissible because he had been a member of an organization that had engaged in acts of espionage that were "contrary to Canada's interests", as provided for in paragraph 34(1)(a) of the IRPA.

[2] The applicant applies for judicial review of this decision under subsection 72(1) of the IRPA. He does not dispute that he was employed by INSA from 2009 until 2014, that INSA engaged in espionage, or that employment with INSA can constitute membership in an

2019 CanLII 135483 (C.I.S.R.) a jugé qu'à cause de ses antécédents professionnels, le demandeur était interdit de territoire au Canada pour des raisons de sécurité aux termes de l'alinéa 34(1)f de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Paul VanderVennen pour le demandeur.
Bernard Assan pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Paul VanderVennen, Toronto, pour le demandeur.
La sous-procureure générale du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs de jugement et du jugement rendu par

LE JUGE NORRIS :

I. APERÇU

[1] Le demandeur est un citoyen éthiopien et un ancien employé de l'Information Network Security Agency (agence chargée de la sécurité des réseaux (INSA)), un service de renseignement de sécurité de l'État éthiopien. La Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (C.I.S.R.) [*X (Re)*, 2019 CanLII 135483] a jugé qu'à cause de ces antécédents professionnels, le demandeur était interdit de territoire au Canada pour des raisons de sécurité aux termes de l'alinéa 34(1)f de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR). Plus précisément, la Section de l'immigration a conclu que le demandeur était interdit de territoire parce qu'il avait été membre d'une organisation qui a été l'auteur d'actes d'espionnage « contraire[s] aux intérêts du Canada », comme le prévoit l'alinéa 34(1)a de la LIPR.

[2] Le demandeur sollicite un contrôle judiciaire de cette décision en application du paragraphe 72(1) de la LIPR. Il ne nie pas avoir été employé par l'INSA de 2009 à 2014 et ne conteste pas que l'INSA a été l'auteur d'actes d'espionnage ni que le fait de travailler pour l'INSA peut

organization for purposes of paragraph 34(1)(f) of the IRPA. He contends, however, that the ID's determination that he is inadmissible on security grounds rests on an unreasonably broad interpretation of the phrase "contrary to Canada's interests" in paragraph 34(1)(a) of the IRPA.

[3] For the reasons that follow, I agree with the applicant. This application will therefore be allowed and the matter remitted to the ID for redetermination.

[4] The parties have jointly proposed a question for certification under paragraph 74(d) of the IRPA. As I will also explain below, while I would amend the wording of their proposed question slightly, I agree with the parties in substance that the question they propose should be certified.

II. BACKGROUND

[5] The applicant was born in Ethiopia in December 1986. Upon graduating in 2009 with a Bachelor of Science in Computer Science from Mekelle University, he was recruited to work as a software developer for INSA.

[6] INSA is an Ethiopian government agency accountable to the Prime Minister. Its mandate is to "protect the national interest" through safeguarding "the country's information and information infrastructures". According to the agency's website, its role is to build "National Cyber Power capable of protecting the national interest" and to provide "technical intelligence pertaining to [the] national interest so as to support decisions and actions of the government." Reports from civil society organizations indicate that, among other things, INSA plays an important role in monitoring the internet and filtering websites available in Ethiopia. Its mandate also includes the use of offensive cyber capabilities. Reports from civil society organizations have documented the targeting of members of the Ethiopian diaspora (especially journalists) with surveillance malware by the Ethiopian government. INSA is alleged to have been the Ethiopian agency engaged in at least some of this activity.

constituer une adhésion à une organisation pour l'application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. En revanche, il prétend que la décision de la SI selon laquelle il est interdit de territoire pour des raisons de sécurité repose sur une interprétation trop générale de l'expression « contraire aux intérêts du Canada » utilisée à l'alinéa 34(1)a) de la LIPR.

[3] Pour les motifs qui suivent, je suis du même avis que le demandeur. La présente demande est donc accueillie et l'affaire est renvoyée à la Section de l'immigration aux fins de réexamen.

[4] Les parties ont proposé conjointement une question à certifier en application de l'alinéa 74d) de la LIPR. Comme je l'expliquerai également ci-dessous, bien que je modifierais légèrement l'énoncé de la question proposée, je conviens sur le fond avec les parties que cette question devrait être certifiée.

II. CONTEXTE

[5] Le demandeur est né en Éthiopie en 1986. Lorsqu'il a obtenu son baccalauréat en sciences informatiques de l'Université de Mekelle en 2009, il a été recruté à un poste de concepteur de logiciels pour l'INSA.

[6] L'INSA est un organisme gouvernemental éthiopien qui rend des comptes au premier ministre. Son mandat est de « protéger l'intérêt national » en assurant la protection [TRADUCTION] « des renseignements et des infrastructures d'information du pays ». D'après le site Web de l'organisme, son rôle consiste à établir [TRADUCTION] « une puissance cybernétique nationale capable de protéger l'intérêt national » et à fournir [TRADUCTION] « des renseignements techniques en lien avec [l']intérêt national afin d'appuyer les décisions et les mesures prises par le gouvernement ». Des rapports produits par des organisations de la société civile indiquent notamment que l'INSA joue un rôle important dans la surveillance d'Internet et le filtrage des sites Web accessibles en Éthiopie. Son mandat prévoit également l'utilisation de cybercapacités offensives. Selon les rapports produits par des organisations de la société civile, le gouvernement éthiopien a ciblé des membres de la diaspora éthiopienne (particulièrement des journalistes) au moyen de logiciels

[7] According to the applicant, he worked on a single project while he was employed by INSA—the development of air defense simulation software to be used for training members of the military.

[8] The applicant worked at INSA until June or July 2014. He then left Ethiopia to study for a Master of Science degree in Computer Science at Linköping University in Sweden from September 2014 until September 2016. He returned to Ethiopia after completing his studies.

[9] The applicant arrived at Toronto Pearson International Airport on February 4, 2017, and made a claim for refugee protection. He alleged that he was at risk of persecution by Ethiopian security forces, which had targeted him after he returned from Sweden.

[10] The applicant's refugee claim was held in abeyance while the Minister inquired into whether the applicant was inadmissible to Canada because of his employment with INSA. It was eventually suspended under subsection 103(1) of the IRPA.

[11] On July 27, 2017, a Canada Border Services Agency officer interviewed the applicant about his background and his employment with INSA. The applicant stated that the only project he worked on there was developing air defense simulation software. The officer asked the applicant about reports that INSA had used spyware to monitor members of the Ethiopian diaspora—especially journalists—and to suppress independent reporting and opposition to the Ethiopian government. The applicant said that he had no knowledge of such activities.

[12] On August 15, 2017, the officer issued a report under subsection 44(1) of the IRPA stating the opinion

de surveillance malveillants. On reproche à l'INSA d'avoir été l'organisme éthiopien ayant pris part à cette activité, du moins en partie.

[7] Le demandeur affirme n'avoir travaillé que sur un projet lorsqu'il travaillait pour l'INSA, à savoir la conception d'un logiciel de simulation de défense aérienne devant servir à la formation de militaires.

[8] Le demandeur a travaillé à l'INSA jusqu'en juin ou juillet 2014. Il a ensuite quitté l'Éthiopie afin de préparer une maîtrise en sciences informatiques à l'Université de Linköping, en Suède, de septembre 2014 à septembre 2016. Après ses études, il est revenu en Éthiopie.

[9] Le demandeur, après son arrivée à l'Aéroport international Pearson de Toronto le 4 février 2017, a déposé une demande d'asile. Il a soutenu qu'il courait un risque de persécution de la part des forces de sécurité éthiopiennes, qui l'avaient ciblé après son retour de la Suède.

[10] La demande d'asile déposée par le demandeur est restée en suspens pendant que le ministre cherchait à savoir si le demandeur était interdit de territoire au Canada en raison de l'emploi qu'il avait occupé à l'INSA. Elle a par la suite été suspendue conformément au paragraphe 103(1) de la LIPR.

[11] Le 27 juillet 2017, un agent de l'Agence des services frontaliers du Canada a interrogé le demandeur quant à ses antécédents et à l'emploi qu'il avait occupé à l'INSA. Le demandeur a affirmé que le seul projet auquel il avait travaillé à l'INSA était la conception d'un logiciel de simulation de défense aérienne. L'agent lui a posé des questions au sujet de rapports voulant que l'INSA ait utilisé des logiciels espions pour surveiller des membres de la diaspora éthiopienne (en particulier des journalistes) et pour empêcher la production de rapports indépendants et l'opposition au gouvernement éthiopien. Le demandeur a déclaré qu'il n'avait aucune connaissance de ces activités.

[12] Le 15 août 2017, l'agent a produit, en application du paragraphe 44(1) de la LIPR, un rapport dans lequel

that the applicant is inadmissible to Canada under paragraph 34(1)(f) of the IRPA. Specifically, the report stated that the applicant had been a member of INSA and “INSA is an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in an act of espionage that is against Canada or that is contrary to Canada’s interests”, as referred to in paragraph 34(1)(a) of the IRPA. The officer also wrote a detailed case review recommending referral to the ID for an admissibility hearing.

[13] The case review included information concerning alleged targeting of Ethiopian journalists with cyber attacks in December 2013 and again in November and December 2014.

[14] Spyware known as Remote Control System (RCS), which is produced by Hacking Team, a company based in Italy, had been sent to journalists working for Ethiopian Satellite Television & Radio (commonly known as ESAT). Founded in 2010, ESAT is an independent satellite television, radio and online news media outlet run by members of the Ethiopian diaspora. It often reports critically on the Ethiopian government and on conditions in Ethiopia. According to an I.R.B. response to information request (RIR) dated April 1, 2016, its headquarters are in Amsterdam but it also has branches in Washington, D.C., and London, England. This same RIR stated that while there are ESAT support groups across Canada, there was no indication at that time that any ESAT reporters lived in Canada.

[15] In these attacks, spyware was hidden in innocent-looking attachments to email messages sent to ESAT employees. One of these employees was in Belgium at the time; the others were in the United States. Once it infects an electronic device like a computer, RCS is said to be capable of retrieving data from the computer, monitoring use of the computer (including Skype conversations), recording passwords, and even turning on the computer’s camera and microphone. It does not appear that any of

il affirmait que le demandeur était interdit de territoire au Canada conformément à l’alinéa 34(1)f de la LIPR. Plus précisément, il indiquait dans son rapport que le demandeur avait travaillé à l’INSA et que [TRADUCTION] « l’INSA est une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle a été, qu’elle est ou qu’elle sera l’auteur d’un acte d’espionnage dirigé contre le Canada ou contraire aux intérêts du Canada », conformément à l’alinéa 34(1)a de la LIPR. L’agent a également préparé un examen détaillé du dossier dans lequel il recommandait le renvoi à la Section de l’immigration afin qu’elle tienne une audience sur l’interdiction de territoire.

[13] L’examen du cas comprenait des renseignements sur le ciblage présumé de journalistes éthiopiens au moyen de cyberattaques en décembre 2013, puis une nouvelle fois en novembre et en décembre 2014.

[14] Un logiciel espion appelé Remote Control System (RCS) et produit par Hacking Team, une société établie en Italie, avait été envoyé à des journalistes travaillant pour l’organe de presse Ethiopian Satellite Television & Radio (qu’on appelle communément ESAT). Fondé en 2010, ESAT est un organe de presse indépendant qui diffuse des nouvelles par satellite à la télévision, à la radio et en ligne; il est administré par des membres de la diaspora éthiopienne. Il présente souvent des reportages critiques à l’égard du gouvernement éthiopien et des conditions en Éthiopie. D’après une réponse à une demande d’information (RDI) de la C.I.S.R. datée du 1^{er} avril 2016, son siège social se trouve à Amsterdam, mais il a également des bureaux à Washington D.C. et à Londres, en Angleterre. On pouvait également lire, dans cette RDI, que même si ESAT compte des groupes de soutien partout au Canada, rien n’indiquait à l’époque que des journalistes d’ESAT vivaient au Canada.

[15] Les attaques ont consisté en l’envoi aux employés d’ESAT de courriels accompagnés de pièces jointes apparemment inoffensives dans lesquelles étaient cachés des logiciels espions. Un de ces employés se trouvait en Belgique à l’époque; les autres étaient aux États-Unis. Une fois que le logiciel espion infecte un appareil électronique tel qu’un ordinateur, RCS est apparemment capable de récupérer des données sur l’ordinateur, de surveiller l’utilisation de l’ordinateur (y compris les conversations

the targeting attempts were successful. There was evidence linking the attempts to the Ethiopian government (including leaked correspondence between Hacking Team and its client in Ethiopia after reports of the cyber attacks on ESAT had been made public). There was also circumstantial evidence linking these attacks to INSA in particular.

[16] An enforcement supervisor concurred with the officer's recommendation and referred the applicant for an admissibility hearing before the ID under subsection 44(2) of the IRPA.

[17] The ID hearing took place on March 11, 2019.

[18] Documentation before the ID included substantial evidence of Ethiopia's persecution of opposition journalists and its targeting of ESAT in particular but the Minister relied only on the 2013 and 2014 cyber attacks directed at ESAT employees as the foundation for the applicant's inadmissibility.

[19] For reasons dated May 17, 2019, the ID found the applicant to be inadmissible to Canada under paragraph 34(1)(f) of the IRPA and issued a deportation order.

III. DECISION UNDER REVIEW

[20] The burden rested on the Minister to establish that there are reasonable grounds to believe that the applicant is inadmissible. As the Supreme Court of Canada explained in *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100, the "reasonable grounds to believe" standard "requires something more than mere suspicion, but less than the standard applicable in civil matters of proof on the balance of probabilities". "In essence", the Court continued, "reasonable grounds will exist where there is an objective basis for the

Skype), d'enregistrer des mots de passe et même d'allumer la caméra et le micro de l'ordinateur. Il semble qu'aucune tentative de ciblage n'a été fructueuse. Des éléments de preuve ont permis d'établir des liens entre ces tentatives et le gouvernement éthiopien (notamment de la correspondance entre Hacking Team et son client en Éthiopie après la publication d'articles sur les cyberattaques dont ESAT a été victime). Des preuves circonstancielles établissaient également des liens entre ces attaques et l'INSA, plus précisément.

[16] Un superviseur de l'application de la loi a approuvé la recommandation de l'agent et a renvoyé le demandeur devant la Section de l'immigration pour une audience sur l'interdiction de territoire en application du paragraphe 44(2) de la LIPR.

[17] L'audience devant la Section de l'immigration a eu lieu le 11 mars 2019.

[18] Les documents présentés à la Section de l'immigration comprenaient des éléments de preuve substantiels quant au fait que l'Éthiopie persécutait les journalistes de l'opposition et ciblait plus précisément ESAT, mais le ministre ne s'est appuyé que sur les cyberattaques montées contre les employés d'ESAT en 2013 et en 2014 pour justifier l'interdiction de territoire du demandeur.

[19] Pour des motifs datés du 17 mai 2019, la Section de l'immigration a conclu que le demandeur était interdit de territoire au Canada en application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR et a pris une mesure d'expulsion contre lui.

III. DÉCISION FAISANT L'OBJET DU CONTRÔLE

[20] Il incombait au ministre d'établir qu'il existe des motifs raisonnables de croire que le demandeur est interdit de territoire. Comme l'a expliqué la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100, au paragraphe 114, la norme des « motifs raisonnables (de penser) » « exigeait davantage qu'un simple soupçon, mais restait moins stricte que la prépondérance des probabilités applicable en matière civile [...] La croyance doit essentiellement posséder un fondement

belief which is based on compelling and credible information” (at paragraph 114; citations omitted).

[21] No issue is taken with the ID’s understanding of the burden or the standard of proof.

[22] At the ID hearing, the applicant conceded that his employment with INSA is sufficient to constitute “membership in an organization” for purposes of paragraph 34(1)(f) of the IRPA. Consequently, the determinative issues were whether the activities of INSA in question constituted espionage and, if so, whether they were contrary to Canada’s interests.

[23] The ID found that there were reasonable grounds to believe that INSA had targeted Ethiopian journalists and political dissidents outside Ethiopia with RCS spyware in 2013 and 2014 (as described above in paragraphs 14 and 15). The ID also found that this activity constituted “espionage” within the meaning of paragraph 34(1)(a) in so far as it was a covert attempt to gather information, relying on *Qu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 71, (2000), 188 F.T.R. 226 (T.D.), at paragraph 48, and *Peer v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 752, [2012] 1 F.C.R. 271, at paragraphs 30–37 (affd *Peer v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 91, 96 Imm. L.R. (3d) 18). These findings are not contested on this application.

[24] As already noted, only the ID’s determination with respect to whether these activities were contrary to the interests of Canada is in issue here.

[25] The ID concluded that INSA’s acts of espionage against ESAT were “contrary to Canada’s interests” for two reasons. One is that the acts of espionage were directed “against nationals of countries allied to Canada” [at paragraph 34]. (Minister’s counsel had argued that INSA engaged in cyber espionage “specifically involving individuals who are our allies and living within those countries”. This was the sole basis upon which the Minister

objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi » (renvois omis).

[21] La compréhension de la Section de l’immigration quant au fardeau de la preuve ou à la norme de preuve n’est pas mise en doute.

[22] Lors de l’audience devant la Section de l’immigration, le demandeur a reconnu que l’emploi qu’il avait occupé à l’INSA suffisait à faire de lui un « membre d’une organisation » pour l’application de l’alinéa 34(1)f) de la LIPR. Les questions déterminantes étaient donc de savoir si les activités en cause de l’INSA constituaient de l’espionnage et, dans l’affirmative, si elles étaient contraires aux intérêts du Canada.

[23] La Section de l’immigration a conclu qu’il y avait des motifs raisonnables de croire que l’INSA avait ciblé des journalistes éthiopiens et des dissidents politiques en dehors de l’Éthiopie à l’aide du logiciel espion de RCS en 2013 et en 2014 (tel qu’il est indiqué ci-dessus, aux paragraphes 14 et 15). S’appuyant sur les décisions *Qu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 4 C.F. 71 (1^{re} inst.), au paragraphe 48, et *Peer c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 752, [2012] 1 R.C.F. 271, aux paragraphes 30 à 37 (conf. par *Peer c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 91), la Section de l’immigration a également conclu que cette activité constituait de l’« espionnage » au sens de l’alinéa 34(1)a) puisqu’il s’agissait d’une tentative subreptice de recueillir de l’information. Ces conclusions ne sont pas contestées dans la présente demande.

[24] Ainsi qu’il a été mentionné précédemment, la seule conclusion en litige en l’espèce est la conclusion de la Section de l’immigration quant au fait que les activités de l’INSA étaient contraires aux intérêts du Canada.

[25] La Section de l’immigration a conclu que les actes d’espionnage contre ESAT commis par l’INSA étaient « contraire[s] aux intérêts du Canada » pour deux raisons. La première est que les actes d’espionnage visaient « des ressortissants de pays alliés du Canada » [au paragraphe 34]. (L’avocat du ministre avait fait valoir que l’INSA s’était livrée à des activités de cyberespionnage [TRADUCTION] « concernant précisément des gens qui

had contended at the ID hearing that the actions of INSA were “contrary to Canada’s interests”.)

[26] The ID articulated the second reason for finding that INSA’s acts of espionage were contrary to Canada’s interests as follows [at paragraph 34]:

... These individuals were members of a media organization that is active in many countries, including Canada. The fundamental freedoms [of] opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication are a cornerstone of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. As such, I am satisfied that the acts of espionage engaged in by the INSA against members of ESAT are contrary to Canada’s interests.

[27] The ID derived this understanding of what it means to be contrary to Canada’s interests in part from *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559. Counsel for the Minister had not advanced this as a basis for engaging paragraph 34(1)(a) of the IRPA but it is developed in the officer’s case review.

[28] The ID therefore found that the applicant, having been a member of INSA, an organization that engages, has engaged or will engage in an act of espionage that is against Canada or that is contrary to Canada’s interests, as provided for in paragraph 34(1)(a) of the IRPA, is inadmissible to Canada.

IV. STANDARD OF REVIEW

[29] The parties agree, as do I, that the ID’s decision—including its determination on the central question of statutory interpretation—should be reviewed on a reasonableness standard.

[30] Under *Canada (Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, 44 D.L.R. (4th) 1, reasonableness is now the presumptive standard of review, subject to

sont nos alliés et qui vivent dans ces pays ». C’est le seul critère sur lequel s’est appuyé le ministre pour affirmer, lors de l’audience devant la Section de l’immigration, que les actions de l’INSA étaient « contraire[s] aux intérêts du Canada ».)

[26] Voici la façon dont la Section de l’immigration a énoncé la deuxième raison pour laquelle elle a conclu que les actes d’espionnage commis par l’INSA étaient contraires aux intérêts du Canada [au paragraphe 34] :

[...] Ces personnes étaient membres d’une entreprise médiatique qui est active dans de nombreux pays, dont le Canada. Les libertés fondamentales d’opinion et d’expression, y compris la liberté de la presse et d’autres moyens de communication, constituent l’une des pierres angulaires de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ainsi, je suis convaincue que les actes d’espionnage auxquels s’est livrée l’INSA contre des membres de l’ESAT sont contraires aux intérêts du Canada.

[27] L’idée que la Section de l’immigration s’est faite de ce qui est contraire aux intérêts du Canada découle en partie de l’arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559. L’avocat du ministre ne s’en était pas servi pour déclencher l’application de l’alinéa 34(1)a) de la LIPR, mais il en est question dans l’examen du cas préparé par l’agent.

[28] La Section de l’immigration a donc conclu que le demandeur, puisqu’il a été membre de l’INSA, une organisation qui a été, est ou sera l’auteur d’un acte d’espionnage dirigé contre le Canada ou contraire aux intérêts du Canada, de la manière prévue à l’alinéa 34(1)a) de la LIPR, est interdit de territoire au Canada.

IV. NORME DE CONTRÔLE

[29] Je conviens avec les parties que la décision de la Section de l’immigration — y compris sa conclusion quant à la question centrale de l’interprétation législative — devrait être examinée selon la norme de la décision raisonnable.

[30] Conformément à l’arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, la norme de la décision raisonnable est désormais la norme de contrôle

specific exceptions “only where required by a clear indication of legislative intent or by the rule of law” (at paragraph 10). In my view, there is no basis for derogating from the presumption that reasonableness is the applicable standard of review here.

[31] I note that my colleague Justice Brown recently came to the same conclusion in *Crenna v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 491, at paragraphs 62–65. This is another case turning on the interpretation of paragraph 34(1)(a) of the IRPA (in that case, by the Immigration Appeal Division). For the sake of completeness, I also note that this standard of review with respect to determinations under subsection 34(1) of the IRPA was well established pre-*Vavilov*: see *Okomaniuk v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 473, 432 F.T.R. 143, at paragraph 19, and *Hadian v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 1182, 47 Imm. L.R. (4th) 313, at paragraph 15.

[32] Reasonableness review “aims to give effect to the legislature’s intent to leave certain decisions with an administrative body while fulfilling the constitutional role of judicial review to ensure that exercises of state power are subject to the rule of law” (*Vavilov*, at paragraph 82).

[33] The exercise of public power “must be justified, intelligible and transparent, not in the abstract but to the individuals subject to it” (*Vavilov*, at paragraph 95). Consequently, an administrative decision maker has a responsibility “to justify to the affected party, in a manner that is transparent and intelligible, the basis on which it arrived at a particular conclusion” (*Vavilov*, at paragraph 96).

[34] A reasonable decision “is one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker” (*Vavilov*, at paragraph 85). While deferential review has never meant “blind reverence” for or “blind submission” to statutory decision makers (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 48; *Lake v. Canada (Minister*

présumée, à l’exception de cas précis « lorsqu’une indication claire de l’intention du législateur ou la primauté du droit l’exige » (au paragraphe 10). À mon avis, il n’y a pas lieu de déroger à la présomption selon laquelle la norme de la décision raisonnable est la norme applicable en l’espèce.

[31] Je note que mon collègue le juge Brown a récemment tiré la même conclusion dans la décision *Crenna c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 491, aux paragraphes 62 à 65. Il s’agit d’un autre dossier reposant sur l’interprétation de l’alinéa 34(1)a) de la LIPR (dans ce cas-là, par la Section d’appel de l’immigration). Par souci d’exhaustivité, je note également que cette norme de contrôle relativement aux décisions rendues en vertu du paragraphe 34(1) de la LIPR était bien établie avant l’arrêt *Vavilov* : voir les décisions *Okomaniuk c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 473, au paragraphe 19, et *Hadian c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 1182, au paragraphe 15.

[32] Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable « vise à donner effet à l’intention du législateur de confier certaines décisions à un organisme administratif, tout en exerçant la fonction constitutionnelle du contrôle judiciaire qui vise à s’assurer que l’exercice du pouvoir étatique est assujéti à la primauté du droit » (*Vavilov*, au paragraphe 82).

[33] L’exercice de tout pouvoir public « doit être justifié, intelligible et transparent non pas dans l’abstrait, mais pour l’individu qui en fait l’objet » (*Vavilov*, au paragraphe 95). Par conséquent, un décideur administratif a l’obligation « de justifier, de manière transparente et intelligible pour la personne visée, le fondement pour lequel il est parvenu à une conclusion donnée » (*Vavilov*, au paragraphe 96).

[34] Une décision raisonnable « doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, au paragraphe 85). Même si la retenue n’a jamais signifié qu’il fallait « respecter aveuglément » les décideurs désignés par la loi ni manifester une « adhésion aveugle » à ce qu’ils énoncent (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*,

of Justice), 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761, at paragraph 41), “in *Vavilov* the Court re-emphasized that judicial review considers not only the outcome, but also the justification for the result (where reasons are required)” (*Canada Post Corp. v. Canadian Union of Postal Workers*, 2019 SCC 67, 44 D.L.R. (4th) 269, at paragraph 29). An assessment of the reasonableness of the decision must be sensitive and respectful yet robust (*Vavilov*, at paragraphs 12–13). The reasonableness standard is meant to ensure that “courts intervene in administrative matters only where it is truly necessary to do so in order to safeguard the legality, rationality and fairness of the administrative process” (*Vavilov*, at paragraph 13).

[35] Where, as in the present case, reasons have been given, the inquiry into the reasonableness of the decision must begin there. The focus “must be on the decision actually made by the decision maker, including both the decision maker’s reasoning process and the outcome” (*Vavilov*, at paragraph 83). A reviewing court must conduct its inquiry into the reasonableness of the decision “by examining the reasons provided with respectful attention and seeking to understand the reasoning process followed by the decision maker to arrive at its conclusion” (*Vavilov*, at paragraph 84, internal quotation marks deleted). The reasons must be read in light of the record as a whole and with due sensitivity to the administrative setting in which they were given (*Vavilov*, at paragraphs 91–94). They deserve “close attention” and must be read “holistically and contextually, for the very purpose of understanding the basis on which a decision was made” (*Vavilov*, at paragraph 97).

[36] This approach must also be followed when reasonableness is the applicable standard of review on a question of statutory interpretation (*Vavilov*, at paragraph 116). The reviewing court does not undertake a *de novo* analysis of the question or ask itself what the correct answer is (*Vavilov*, at paragraph 116). Instead, “just as it does when applying the reasonableness standard in reviewing questions of fact, discretion or policy,

2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 48; *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761, au paragraphe 41), « la Cour dans l’arrêt *Vavilov* souligne une fois de plus que le contrôle judiciaire concerne non seulement le résultat, mais aussi la justification du résultat (lorsque des motifs sont requis) » (*Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67, au paragraphe 29). L’évaluation du caractère raisonnable de la décision doit comporter une évaluation sensible et respectueuse, mais aussi rigoureuse (*Vavilov*, aux paragraphes 12 et 13). La norme de la décision raisonnable vise à faire en sorte que « les cours de justice interviennent dans les affaires administratives uniquement lorsque cela est vraiment nécessaire pour préserver la légitimité, la rationalité et l’équité du processus administratif » (*Vavilov*, au paragraphe 13).

[35] Lorsque, comme en l’espèce, des motifs ont été fournis, l’analyse du caractère raisonnable de la décision doit commencer là. Le contrôle « doit s’intéresser à la décision effectivement rendue par le décideur, notamment au raisonnement suivi et au résultat de la décision » (*Vavilov*, au paragraphe 83). Pour mener son analyse du caractère raisonnable d’une décision, une cour de révision doit « examiner les motifs donnés avec une attention respectueuse, et chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à sa conclusion » (*Vavilov*, au paragraphe 84, guillemets internes omis). Les motifs doivent être interprétés eu égard au dossier dans son ensemble et en tenant dûment compte du régime administratif dans lequel ils sont donnés (*Vavilov*, aux paragraphes 91 à 94). Ils méritent une « attention particulière » et doivent être interprétés « de façon globale et contextuelle [afin] justement de comprendre le fondement sur lequel repose la décision » (*Vavilov*, au paragraphe 97).

[36] Il faut également suivre cette approche lorsqu’une question d’interprétation législative fait l’objet d’un contrôle selon la norme de la décision raisonnable (*Vavilov*, au paragraphe 116). La cour de révision ne procède pas à une analyse *de novo* de la question soulevée ni ne se demande ce que devrait être la décision correcte (*Vavilov*, au paragraphe 116). « Tout comme lorsqu’elle applique la norme de la décision raisonnable

the court must examine the administrative decision as a whole, including the reasons provided by the decision maker and the outcome that was reached” (*Vavilov*, at paragraph 116).

[37] The “modern principle” of statutory interpretation is that the words of a statute must be read “in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament” (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, at paragraph 21; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at paragraph 26, both quoting E. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at page 87). Legislative intent “can be understood only by reading the language chosen by the legislature in light of the purpose of the provision and the entire relevant context” (*Vavilov*, at paragraph 118). While an interpretative exercise conducted by an administrative decision maker may look quite different from that of a court, both must apply the modern principle when interpreting statutory provisions (*Vavilov*, at paragraph 119). Thus, the administrative decision maker’s task “is to interpret the contested provision in a manner that is consistent with the text, context and purpose, applying its particular insight into the statutory scheme at issue” (*Vavilov*, at paragraph 121).

[38] It can happen that an administrative decision maker, in interpreting a statutory provision, fails entirely to consider a pertinent aspect of its text, context or purpose. Not every such omission will be fatal to the reasonableness of the interpretation the decision maker adopted. If, however, “it is clear that the administrative decision maker may well, had it considered a key element of a statutory provision’s text, context or purpose, have arrived at a different result, its failure to consider that element would be indefensible, and unreasonable in the circumstances” (*Vavilov*, at paragraph 122). The critical question is “whether the omitted aspect of the analysis causes the reviewing court to lose confidence in the outcome reached by the decision maker” (*Vavilov*, at paragraph 122).

dans l’examen de questions de fait ou de questions concernant un pouvoir discrétionnaire ou des politiques, la cour de justice doit plutôt examiner la décision administrative dans son ensemble, y compris les motifs fournis par le décideur et le résultat obtenu » (*Vavilov*, au paragraphe 116).

[37] Le « principe moderne » en matière d’interprétation des lois est qu’il faut lire les termes d’une loi « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 26, citant l’un et l’autre l’ouvrage *Construction of Statutes* d’Elmer Driedger (2^e éd. 1983), à la page 87). C’est « uniquement à partir du texte de loi, de l’objet de la disposition législative et du contexte dans son ensemble qu’il est possible de saisir l’intention du législateur » (*Vavilov*, au paragraphe 118). Même si l’interprétation à laquelle se livre un décideur administratif peut sembler bien différente de celle effectuée par une cour de justice, les deux doivent appliquer le principe moderne pour interpréter des dispositions législatives (*Vavilov*, au paragraphe 119). Ainsi, la tâche du décideur administratif « est d’interpréter la disposition contestée d’une manière qui cadre avec le texte, le contexte et l’objet, compte tenu de sa compréhension particulière du régime législatif en cause » (*Vavilov*, au paragraphe 121).

[38] Il se peut qu’au moment d’interpréter une disposition législative, le décideur administratif ne tienne aucunement compte d’un aspect pertinent de son texte, de son contexte ou de son objet. Une telle omission ne sera pas nécessairement fatale au caractère raisonnable de l’interprétation faite par le décideur. Toutefois, « s’il est manifeste que le décideur administratif aurait pu fort bien arriver à un résultat différent s’il avait pris en compte un élément clé du texte, du contexte ou de l’objet d’une disposition législative, le défaut de tenir compte de cet élément pourrait alors être indéfendable et déraisonnable dans les circonstances » (*Vavilov*, au paragraphe 122). Il s’agit principalement de « savoir si l’aspect omis de l’analyse amène la cour de révision à perdre confiance dans le résultat auquel est arrivé le décideur » (*Vavilov*, au paragraphe 122).

V. ANALYSIS

[39] The applicant is alleged to be inadmissible to Canada under paragraph 34(1)(f) of the IRPA for having been a member of an organization—namely, INSA—for which there are reasonable grounds to believe it has engaged in espionage within the meaning of paragraph 34(1)(a) of the IRPA. As noted, it is the ID’s understanding of the latter provision that is the determinative issue in this application.

[40] Paragraph 34(1)(a) of the IRPA provides as follows:

Security

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

(a) engaging in an act of espionage that is against Canada or that is contrary to Canada’s interests.

[41] For ease of expression, and since the specific acts of espionage relied on by the Minister occurred in the past, I will generally frame the discussion that follows in the past tense. This is on the understanding that the application of grounds of inadmissibility is not so limited; see section 33 of the IRPA.

[42] The text of paragraph 34(1)(a) stipulates two requirements for inadmissibility under that provision: (1) that the party in question engaged in an act of espionage; and (2) that this act of espionage was “against Canada” or was “contrary to Canada’s interests.” Since the applicant’s alleged inadmissibility was based on membership under paragraph 34(1)(f), the party in question is, of course, INSA. As I have already noted, the applicant does not challenge the ID’s finding that INSA’s acts in issue constitute “espionage” for purposes of paragraph 34(1)(a). Since there is no suggestion that these acts were directed “against Canada,” the determinative issue is the ID’s understanding of what it means for an act of espionage to be “contrary to Canada’s interests.”

V. ANALYSE

[39] Le demandeur est présenté comme étant interdit de territoire au Canada en application de l’alinéa 34(1)f) de la LIPR parce qu’il a été membre d’une organisation — l’INSA — dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle a été l’auteur d’actes d’espionnage au sens de l’alinéa 34(1)a) de la LIPR. Comme je l’ai fait remarquer, la question déterminante dans la présente demande est le sens que la Section de l’immigration a donné à l’alinéa 34(1)a).

[40] L’alinéa 34(1)a) de la LIPR est ainsi libellé :

Sécurité

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

a) être l’auteur de tout acte d’espionnage dirigé contre le Canada ou contraire aux intérêts du Canada;

[41] Pour faciliter la lecture de l’analyse qui suit et puisque les actes d’espionnage précis sur lesquels s’appuie le ministre se sont produits dans le passé, je m’exprimerai généralement au passé, étant entendu que l’application des motifs d’interdiction de territoire ne s’en trouve pas limitée : voir l’article 33 de la LIPR.

[42] Pour établir l’interdiction de territoire en application de l’alinéa 34(1)a), ce dernier prévoit deux exigences : 1) la partie concernée a été l’auteur d’un acte d’espionnage; et 2) cet acte d’espionnage était « dirigé contre le Canada » ou était « contraire aux intérêts du Canada ». Étant donné que la prétendue interdiction de territoire du demandeur reposait sur l’appartenance à une organisation aux termes de l’alinéa 34(1)f), la partie en question est, bien entendu, l’INSA. Comme je l’ai déjà mentionné, le demandeur ne conteste pas la conclusion de la Section de l’immigration quant au fait que les actes en cause commis par l’INSA constituent de l’« espionnage » pour l’application de l’alinéa 34(1)a). Puisque rien n’indique que ces actes étaient « dirigé[s] contre le Canada », la question déterminante est la compréhension par la Section de l’immigration de ce qu’est un acte d’espionnage « contraire aux intérêts du Canada ».

[43] Having regard to the text, context, and purpose of paragraph 34(1)(f) of the IRPA, in my view the ID's decision is unreasonable in the following three respects.

[44] First, the ID fails entirely to consider the history and purpose of the provision. That history demonstrates that it was introduced to constrain determinations of inadmissibility on grounds of having engaged in acts of espionage.

[45] The current paragraph 34(1)(a) came into force on June 19, 2013 [S.C. 2013, c. 16, s. 13]. The version it replaced read as follows:

Security

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.

[46] With the amendment, engaging in acts of espionage and engaging in acts of subversion became distinct grounds of inadmissibility. (Acts of subversion are now dealt with under paragraph 34(1)(b).) As well, where previously both had to be directed against "a democratic government, institution or process as they are understood in Canada", now they are constrained by different requirements. An act of espionage must be directed against Canada or be contrary to Canada's interests. An act of subversion, on the other hand, can make one inadmissible if it is directed against "any government". A comparison of the texts of the current provisions with those they replaced demonstrates that while the scope of subversion as a ground of inadmissibility was expanded (it now suffices for the act of subversion to be directed against "any government" when previously it had to be directed against "a democratic government, institution or process as they are understood in Canada"), the scope of espionage as a ground of inadmissibility was narrowed (when previously it was sufficient if the act of espionage was directed against "a democratic government, institution or process as they are understood in Canada", now it must

[43] Compte tenu du texte, du contexte et de l'objet de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, je suis d'avis que la Section de l'immigration a rendu une décision déraisonnable pour les trois raisons suivantes.

[44] Premièrement, la Section de l'immigration ne tient absolument pas compte de l'historique et de l'objectif de la disposition. Cet historique montre que la disposition a été adoptée afin de limiter les décisions d'interdiction de territoire pour des raisons de participation à des actes d'espionnage.

[45] L'alinéa 34(1)a), dans sa version actuelle, est entré en vigueur le 19 juin 2013 [L.C. 2013, ch. 16, art. 13]. Voici le libellé de la version précédente :

Sécurité

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.

[46] La modification a fait en sorte que la participation à des actes d'espionnage et la participation à des actes de subversion sont devenues deux motifs distincts d'interdiction de territoire. (Les actes de subversion font désormais l'objet de l'alinéa 34(1)b).) De plus, alors que ces deux types d'actes devaient auparavant viser « toute institution démocratique, au sens où cette expression s'entend au Canada », ils sont désormais limités par différentes exigences. Un acte d'espionnage doit être dirigé contre le Canada ou être contraire aux intérêts du Canada. Un acte de subversion, en revanche, peut faire en sorte qu'une personne soit interdite de territoire s'il vise « un gouvernement ». Si l'on compare le libellé des dispositions actuelles et celui des dispositions précédentes, on constate qu'alors que la portée de la subversion en tant que motif d'interdiction de territoire a été élargie (il suffit désormais que l'acte de subversion vise « un gouvernement » tandis qu'auparavant, il devait viser « toute institution démocratique, au sens où cette expression s'entend au Canada »), la portée de l'espionnage en tant que motif d'interdiction de territoire a été réduite (alors qu'il suffisait, auparavant, que l'acte d'espionnage vise « toute

be directed against Canada or be “contrary to Canada’s interests”).

[47] These changes to subsection 34(1) of the IRPA were part of Bill C-43 [*Faster Removal of Foreign Criminals Act*]. When the Bill received First Reading on September 24, 2012, the Honourable Jason Kenney (the Minister of Citizenship, Immigration, and Multiculturalism) explained the rationale for the change regarding espionage as follows:

Allow me to review the provisions of the act. First, with respect to facilitating the admission of bona fide visitors and immigrants, the bill seeks to narrow the breadth of the inadmissibility provision for espionage to focus on activities carried out against Canada or that are contrary to the interests of Canada.

Quite frankly, this has the effect of covering those who may have been involved in espionage for close democratic allies of Canada and who may in fact have been gathering intelligence on behalf of Canada against common security threats. We believe that the wording in the Immigration and Refugee Protection Act is unnecessarily broad and that we ought to focus the inadmissibility provision with respect to espionage on those who have been engaged in spying contrary to the interests of Canada.

Canada, Parliament, *House of Commons Debates*, 41st Parl., 1st Sess., Vol. 146, No. 151 (24 September 2012), at page 10327 (emphasis added).

[48] Given the concern that the former wording of paragraph 34(1)(a) was too wide because it could capture the activities of “those who may have been involved in espionage for close democratic allies of Canada and who may in fact have been gathering intelligence on behalf of Canada against common security threats”, it is noteworthy that a report prepared by Reporters Without Borders entitled *Enemies of the Internet 2014*, which the Minister provided to the ID, states the following about the activities of the National Security Agency (NSA) in the United States and the Government Communications Headquarters (GCHQ) in the United Kingdom:

institution démocratique, au sens où cette expression s’entend au Canada », il doit désormais viser le Canada ou être « contraire aux intérêts du Canada »).

[47] Ces modifications du paragraphe 34(1) de la LIPR faisaient partie du projet de loi C-43 [*Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*]. Lorsque le projet de loi a été lu pour la première fois le 24 septembre 2012, l’honorable Jason Kenney (ministre de la Citoyenneté, de l’Immigration et du Multiculturalisme) a justifié ainsi la modification apportée relativement à l’espionnage :

Permettez-moi de passer en revue les dispositions de la loi. Tout d’abord, pour ce qui est de faciliter l’entrée aux visiteurs et immigrants légitimes, la mesure cherche à restreindre la portée de la disposition relative à l’interdiction de territoire pour motif d’espionnage pour viser essentiellement les actes d’espionnage contre le Canada ou ses intérêts.

Ce changement ferait en sorte de protéger les personnes qui se livrent à l’espionnage pour le compte de proches alliés démocratiques du Canada et qui recueillent peut-être en fait des renseignements au nom de notre pays concernant des menaces communes à la sécurité. Nous estimons que le libellé actuel de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés est inutilement vague et que l’interdiction de territoire associée à l’espionnage devrait s’appliquer aux personnes qui commettent des actes d’espionnage qui sont contraires aux intérêts du Canada.

Canada, Parlement, *Débats de la Chambre des communes*, 41^e lég., 1^{re} sess., vol. 146, n^o 151 (24 septembre 2012), à la page 10327 (non souligné dans l’original).

[48] Vu les inquiétudes quant au fait que l’ancien libellé de l’alinéa 34(1)a avait une trop grande portée parce qu’il pouvait englober les activités des « personnes qui se livrent à l’espionnage pour le compte de proches alliés démocratiques du Canada et qui recueillent peut-être en fait des renseignements au nom de notre pays concernant des menaces communes à la sécurité », il convient de mentionner l’édition 2014 du rapport *Ennemis d’Internet* préparé par Reporters sans frontières. Dans ce rapport, que le ministre a fourni à la Section de l’immigration, on peut lire ce qui suit à propos des activités de la National Security Agency (NSA), aux États-Unis, et du Government Communications Headquarters (GCHQ), au Royaume-Uni :

The NSA and GCHQ have spied on the communications of millions of citizens including many journalists. They have knowingly introduced security flaws into devices and software used to transmit requests on the Internet. And they have hacked into the very heart of the Internet using programmes such as the NSA’s Quantam [*sic*] Insert and GCHQ’s Tempora. The Internet was a collective resource that the NSA and GCHQ turned into a weapon in the service of special interests, in the process flouting freedom of information, freedom of expression and the right to privacy.

[49] The report goes on to include the NSA, GCHQ and INSA on the same list of “security agencies that have gone far beyond their core duties by censoring or spying on journalists and other information providers”.

[50] On the ID’s understanding of the scope of paragraph 34(1)(a), the provision would appear to capture all of these activities—not only those engaged in by INSA but also those engaged in by the NSA or GCHQ. As a result, anyone who worked for any of these organizations (including the latter two, with which Canada cooperates closely on matters of national security) would be inadmissible for having engaged in espionage contrary to Canada’s interests. The ID never considers whether its expansive interpretation of paragraph 34(1)(a) is consistent with Parliament’s intent to narrow the scope of this ground of inadmissibility. This omission causes me to lose confidence in the outcome reached by the ID.

[51] Second, the ID’s analysis rests on an equivocal use of the term “Canada’s interests”. The ID treats “Canada’s interests” as equivalent to “things Canada is interested in” without considering that there must be some actual nexus to Canada for paragraph 34(1)(a) to be engaged.

[52] For example, the ID states [at paragraph 34] that “fundamental freedoms [of] opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication are a cornerstone of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.” This is indisputable. However,

La NSA et le GCHQ ont espionné les communications de plusieurs millions de citoyens, dont de nombreux journalistes, introduit sciemment des failles de sécurité dans les matériels servant à acheminer les requêtes sur Internet et piraté le cœur même du réseau dans le cadre des programmes Quantum Insert pour la NSA et Tempora pour le GCHQ. Internet était un bien commun, la NSA et le GCHQ en ont fait une arme au service d’intérêts particuliers, bafouant au passage la liberté d’information, la liberté d’expression et le droit à la vie privée.

[49] Le rapport inclut également la NSA, le GCHQ et l’INSA parmi les « agences de protection du territoire qui ont largement outrepassé leur mission originelle pour espionner ou censurer les acteurs de l’information ».

[50] D’après ce que la Section de l’immigration comprend de la portée de l’alinéa 34(1)a, cette disposition tiendrait compte de toutes ces activités — non seulement celles menées par l’INSA, mais également celles de la NSA ou du GCHQ. Par conséquent, toute personne ayant travaillé pour l’une de ces organisations (y compris les deux dernières, avec lesquelles le Canada coopère étroitement sur des questions de sécurité nationale) serait interdite de territoire en raison de sa participation à des activités d’espionnage contraires aux intérêts du Canada. La Section de l’immigration n’étudie nullement la question de savoir si son interprétation large de l’alinéa 34(1)a cadre avec l’intention du législateur de réduire la portée de ce motif d’interdiction de territoire. Cette lacune m’amène à perdre confiance dans la décision rendue par la Section de l’immigration.

[51] Deuxièmement, l’analyse de la Section de l’immigration repose sur une utilisation équivoque de l’expression « intérêts du Canada ». La Section de l’immigration considère que les « intérêts du Canada » sont équivalents à [TRADUCTION] « ce qui intéresse le Canada », en omettant le fait qu’il doit exister un lien réel avec le Canada pour déclencher l’application de l’alinéa 34(1)a.

[52] La Section de l’immigration affirme [au paragraphe 34] par exemple que les « libertés fondamentales d’opinion et d’expression, y compris la liberté de la presse et d’autres moyens de communication, constituent l’une des pierres angulaires de la *Charte canadienne des*

the ID fails to explain how this is relevant to the actions of INSA.

[53] The Charter neither applies to INSA nor does it protect the journalists INSA targeted in 2013 and 2014. The ID does observe [at paragraph 33] that ESAT is “active in Canada” but makes no findings concerning any impact INSA’s actions may have had on these activities. Without at least some explanation of how those activities were affected, if at all, by INSA’s targeting of individuals in other countries, this is too tenuous a basis to reasonably support a finding that INSA’s actions were contrary to Canada’s interests.

[54] The Charter firmly entrenches “freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication” [paragraph 2(b)] in Canada (although even these fundamental freedoms are subject to “such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society” [section 1]). Undoubtedly, Canada is “interested in” freedom of opinion and freedom of expression (including freedom of the press) not only domestically but also internationally in the sense of being “concerned about” or “committed to promoting and protecting” these freedoms everywhere. As well, its position on such matters internationally is presumably shaped, at least in part, by the values that underlie the Charter and the democratic principles and practices to which Canada is committed. But even if all this is the case, an attempt by a party that is not subject to the Charter to limit the exercise of these freedoms by individuals who are outside Canada and who have no other connection to Canada cannot reasonably be said to be “contrary to Canada’s interests” in the sense intended by paragraph 34(1)(a) of the IRPA. Put another way, the actions of INSA may very well be contrary to Canada’s values but this alone does not entail that they are also contrary to Canada’s interests in a way that engages paragraph 34(1)(a) of the IRPA. It was unreasonable for the ID to conclude otherwise.

droits et libertés ». C’est indiscutable. Cependant, la Section de l’immigration n’explique pas en quoi cela est pertinent aux actions de l’INSA.

[53] La Charte ne s’applique pas à l’INSA et ne protège pas les journalistes ciblés par l’INSA en 2013 et en 2014. La Section de l’immigration souligne qu’ESAT « exerce des activités au Canada », mais ne tire aucune conclusion quant aux répercussions éventuelles des actions de l’INSA sur ces activités. S’il n’y a pas au moins quelques explications quant aux répercussions, sur ces activités, du ciblage que l’INSA a mené sur des particuliers dans d’autres pays (en supposant qu’il y ait eu des répercussions), il ne s’agit pas d’une base assez solide pour étayer raisonnablement une conclusion selon laquelle les actions de l’INSA étaient contraires aux intérêts du Canada.

[54] La Charte établit fermement la « liberté de pensée, de croyance, d’opinion et d’expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication » au Canada (malgré l’assujettissement de ces libertés fondamentales à « des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique »). Il ne fait aucun doute que le Canada « s’intéresse » à la liberté d’opinion et à la liberté d’expression (y compris la liberté de la presse) à l’intérieur de ses propres frontières, mais également dans le reste du monde, dans le sens où il « est préoccupé » par ces libertés partout ou est “déterminé à les promouvoir et à les protéger ». De plus, sa position sur ces questions à l’échelle internationale s’explique sans doute, du moins en partie, par les valeurs qui sous-tendent la Charte ainsi que par les principes et usages démocratiques que le Canada s’engage à respecter. Cependant, même si tout cela est vrai, le fait qu’une partie qui n’est pas assujettie à la Charte tente de restreindre l’exercice de ces libertés par des personnes qui ne se trouvent pas au Canada et qui n’ont aucun autre lien avec le Canada ne peut raisonnablement être qualifié de « contraire aux intérêts du Canada » dans le sens prévu par l’alinéa 34(1)a) de la LIPR. Autrement dit, il se peut fort bien que les actions de l’INSA soient contraires aux valeurs du Canada, mais cela ne suffit pas pour supposer qu’elles sont également contraires aux intérêts du Canada de sorte à déclencher l’application de l’alinéa 34(1)a) de la LIPR. Il était déraisonnable

[55] The ID’s failure to consider the need for a nexus to Canada for paragraph 34(1)(a) to be engaged also led it to rely erroneously on *Agraira*.

[56] The member writes [at paragraph 29]:

While the case before me deals with inadmissibility pursuant to paragraph 34(1)(a) of the IRPA, rather than the relief provisions set forth in paragraph 42.1, I find that the principles set out by the Supreme Court of Canada (SCC) in *Agraira* [footnote omitted] with regard to the meaning of the expression “contrary to the national interest” are helpful in defining “Canada’s interests” for the purpose of assessing inadmissibility under paragraph 34(1)(a).

[57] The member then quotes at length from paragraph 65 of *Agraira*, including the following:

There is no dispute between the parties that the term “national interest” refers to matters which are of concern to Canada and to Canadians. There is no doubt that public safety and national security are matters which are of concern to Canada and to Canadians. It is equally clear, however, that more than just public safety and national security are of concern to Canada and to Canadians. For example, the plain meaning of the term “national interest” would also include the preservation of the values that underlie the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the democratic character of the Canadian federation, and in particular the protection of the equal rights of every person to whom its laws and its Constitution apply. The plain words of the provision therefore favour a broader reading of the term “national interest” than the one suggested by the respondent and by the Federal Court of Appeal, which would limit its meaning to the protection of public safety and national security.

[58] As noted, the member considered this “helpful” in defining “Canada’s interests” for the purpose of assessing inadmissibility under paragraph 34(1)(a). Even if one sets aside the question of whether it is appropriate to interpret a test serving one purpose—namely, to determine inadmissibility—by using another test that serves an entirely different purpose—namely, whether to

pour la Section de l’immigration de tirer une conclusion différente.

[55] Le fait que la Section de l’immigration n’ait pas tenu compte de la nécessité d’un lien avec le Canada pour l’application de l’alinéa 34(1)a) l’a également amenée à s’appuyer à tort sur l’arrêt *Agraira*.

[56] Voici ce qu’a écrit la commissaire de la Section de l’immigration [au paragraphe 29] :

Même si l’affaire dont je suis saisie concerne l’interdiction de territoire au titre de l’alinéa 34(1)a) de la LIPR et non les dispositions d’allègement énoncées à l’article 42.1, je conclus que les principes énoncés par la Cour suprême du Canada (CSC) dans l’arrêt *Agraira* [renvoi omis] quant au sens de l’expression « contraire à l’intérêt national » sont utiles pour définir les « intérêts du Canada » afin de décider si une personne est interdite de territoire en application de l’alinéa 34(1)a).

[57] Ensuite, la commissaire cite une bonne partie du paragraphe 65 de l’arrêt *Agraira* :

Les parties ne contestent pas que l’expression « intérêt national » renvoie à des questions qui intéressent le Canada et les Canadiens. La sécurité publique et la sécurité nationale comptent sans aucun doute parmi ces questions. Il est également évident, toutefois, que les préoccupations du Canada et des Canadiens ne se limitent pas à la sécurité publique et à la sécurité nationale. Par exemple, le sens ordinaire de l’expression « intérêt national » comprend aussi la préservation des valeurs sous-jacentes à la *Charte canadienne des droits et libertés* et au caractère démocratique de la fédération canadienne, et en particulier la protection et l’égalité des droits de toute personne assujettie à ses lois et à sa Constitution. Le libellé explicite de la disposition milite donc en faveur d’une interprétation plus large de l’expression « intérêt national » que celle adoptée par l’intimé et par la Cour d’appel fédérale, qui limiterait la portée de cette expression à la protection de la sécurité publique et de la sécurité nationale.

[58] Comme je l’ai noté, la commissaire l’a jugé [TRANSDUCTION] « utile » pour définir [TRANSDUCTION] « les intérêts du Canada » afin de prendre une décision quant à l’interdiction de territoire en application de l’alinéa 34(1)a). Même si l’on met de côté la question de savoir s’il y a lieu d’interpréter un critère ayant un objectif — c’est-à-dire décider si une personne est interdite

exempt someone from a ground of inadmissibility—the ID’s reliance on *Agraira* is misplaced.

[59] Contrary to what the ID suggests, *Agraira* concerned the interpretation of subsection 34(2) of the IRPA, not section 42.1. Subsection 34(2) was repealed and replaced by section 42.1 as part of Bill C-43. I point this out because there is an instructive difference in the wording of the two provisions.

[60] In simple terms, section 42.1 frames the test for ministerial relief from certain grounds of inadmissibility (including section 34) as whether a foreign national can satisfy the Minister that it is “not contrary to the national interest” to declare that the foreign national is not inadmissible for that reason.

[61] Subsection 34(2), on the other hand, was framed with specific reference to the person’s presence in Canada. It stated:

34 ...

Exception

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

[62] The two provisions arguably raise the same question—section 42.1 more abstractly, subsection 34(2) more concretely—because, other things being equal, for a person to be not inadmissible is for that person to be permitted to be present in Canada. It is against the backdrop of this nexus to Canada—in the plain wording of subsection 34(2), through a person’s presence in the country—that one must understand the Court’s reference in *Agraira* to “the values that underlie the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the democratic character of the Canadian federation, and in particular the protection of the equal rights of every person to whom its laws

de territoire — en utilisant un autre critère ayant un objectif totalement différent — c’est-à-dire décider si une personne peut être exemptée en ce qui concerne un motif d’interdiction de territoire —, la Section de l’immigration a eu tort de s’appuyer sur l’arrêt *Agraira*.

[59] Contrairement à ce qu’indique la Section de l’immigration, l’arrêt *Agraira* portait sur l’interprétation du paragraphe 34(2) de la LIPR, et non de l’article 42.1. Le paragraphe 34(2) a été abrogé et remplacé par l’article 42.1 dans le cadre du projet de loi C-43. Je le souligne parce que la formulation des deux dispositions présente une différence révélatrice.

[60] En termes simples, l’article 42.1 formule le critère permettant au ministre d’accorder une dispense concernant certains motifs d’interdiction de territoire (y compris l’article 34), ce critère étant qu’un étranger puisse convaincre le ministre qu’il n’est « pas contraire à l’intérêt national » de déclarer que l’étranger n’est pas interdit de territoire pour ce motif.

[61] Le paragraphe 34(2), en revanche, a été rédigé en faisant précisément référence à la présence de la personne au Canada. Le voici :

34 [...]

Exception

(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.

[62] On peut dire que les deux dispositions soulèvent la même question — de façon abstraite dans l’article 42.1 et de façon concrète dans le paragraphe 34(2) — puisque, toutes choses étant égales par ailleurs, si une personne n’est pas interdite de territoire, alors cette personne est autorisée à se trouver au Canada. C’est dans le contexte de ce lien avec le Canada — selon le libellé clair du paragraphe 34(2), par la présence d’une personne dans le pays — qu’il faut comprendre la référence qu’a faite la Cour suprême, dans l’arrêt *Agraira*, aux « valeurs sous-jacentes à la *Charte canadienne des droits et libertés* et au caractère démocratique de la fédération

and its Constitution apply” (at paragraph 65). Doing so demonstrates that the Supreme Court of Canada did not make the elementary error of giving Canadian law in general, or the Charter in particular, extraterritorial effect: see *R. v. Terry*, [1996] 2 S.C.R. 207, (1996), 135 D.L.R. (4th) 214, at paragraphs 14–20, and *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292, at paragraphs 48–49. On the other hand, it is much less clear that the ID did not make this error (even ignoring the fact that the Charter does not apply to INSA in any event).

[63] In my view, the ID’s reliance on *Agraira* in the present case is simply question-begging given the absence of any nexus between INSA’s espionage activities and Canada. In contrast, an example of such a nexus may be found in *Karaboneye v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2014 CanLII 99224 (I.R.B.), another decision of the ID.

[64] The ID member does not mention *Karaboneye* in her reasons but it is discussed at some length in the officer’s case review as providing support for the conclusion that the applicant is inadmissible under paragraph 34(1)(a) (although the officer refers to it incorrectly as a decision of this Court). A copy of the decision was also included in the Minister’s brief of documents.

[65] Ms. Karaboneye was found inadmissible to Canada for having engaged in an act of espionage that was contrary to Canada’s interests. She was a national of Rwanda who had come to Canada to study. The particular act of espionage on which the finding of inadmissibility was based was gathering information in Canada on behalf of the Rwandan Patriotic Front regarding another Rwandan woman who was a student at Laval University in Quebec City. Obviously, there is no such nexus to Canada in the present case. Notably, in *Karaboneye*, the ID relied expressly on paragraph 65 of *Agraira* in determining that the act of espionage in issue there was contrary to Canada’s interests. This makes sense given that

canadienne, et en particulier la protection et l’égalité des droits de toute personne assujettie à ses lois et à sa Constitution » (au paragraphe 65). Cette référence montre que la Cour suprême du Canada n’a pas commis l’erreur élémentaire de donner un effet extraterritorial au droit canadien en général ni à la Charte en particulier : voir les arrêts *R. c. Terry*, [1996] 2 R.C.S. 207, aux paragraphes 14 à 20, et *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292, aux paragraphes 48 et 49. Il est par contre nettement moins clair que la Section de l’immigration n’a pas commis cette erreur (même en ne tenant pas compte du fait que la Charte ne s’applique aucunement à l’INSA).

[63] À mon avis, le fait que la Section de l’immigration se soit appuyée sur l’arrêt *Agraira* en l’espèce suscite des questions puisqu’il n’existe aucun lien entre les activités d’espionnage de l’INSA et le Canada. En revanche, on trouve un exemple de ce type de lien dans une autre décision de la Section de l’immigration, à savoir *Karaboneye c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2014 CanLII 99224 (C.I.S.R.).

[64] La commissaire de la Section de l’immigration n’évoque pas la décision *Karaboneye* dans ses motifs, mais il en est longuement question dans l’examen du cas préparé par l’agent, où cette décision est citée pour appuyer la conclusion selon laquelle le demandeur est interdit de territoire en application de l’alinéa 34(1)a) (bien que l’agent se trompe en affirmant qu’il s’agit d’une décision de notre Cour). Le recueil de documents du ministre contenait également une copie de la décision.

[65] M^{me} Karaboneye a été déclarée interdite de territoire au Canada pour avoir commis un acte d’espionnage contraire aux intérêts du Canada. Elle était ressortissante rwandaise et était venue au Canada pour étudier. L’acte d’espionnage précis sur lequel reposait la conclusion d’interdiction de territoire était la collecte de renseignements au Canada, pour le compte du Front patriotique rwandais, au sujet d’une autre Rwandaise qui étudiait à l’Université Laval, à Québec. De toute évidence, il est impossible d’établir un tel lien avec le Canada en l’espèce. Dans la décision *Karaboneye*, la Section de l’immigration s’est notamment appuyée expressément sur le paragraphe 65 de l’arrêt *Agraira* pour décider que

the woman on whom Ms. Karaboneye was spying was entitled to the protections of Canadian law while she was in Canada. Even if *Agraira* could be instructive in the circumstances of that case, the circumstances of the present case are entirely different.

[66] Finally in this regard, the Citizenship and Immigration Canada (CIC) Operational Manual ENF 2/OP 18—Evaluating Inadmissibility, states the following:

Espionage “against Canada” means espionage activities conducted by a foreign state or organization in Canada and/or abroad against any Canadian public or private sector entity on behalf of a foreign government. It may also include activities of a foreign non-state organization against the Government of Canada, but does not include acts of industrial spying between private entities where no government is involved.

The following is a non-exhaustive list of activities that may constitute espionage that is “contrary to Canada’s interests”:

- Espionage activity committed inside or outside Canada that would have a negative impact on the safety, security or prosperity of Canada. Prosperity of Canada includes but is not limited to the following factors: financial, economic, social, and cultural.
- The espionage activity does not need to be against the state. It could be against Canadian commercial or other private interests.
- The use of Canadian territory to carry out espionage activities may be contrary to Canada’s national security and public safety and therefore contrary to Canada’s interests.
- Espionage activity directed against Canada’s allies may also be contrary to Canada’s interests.

Note: These guidelines are intended to be dynamic as the concept of what is contrary to Canada’s interests may evolve or change over time.

[67] The ID notes that the parties both relied on this part of the manual but does not otherwise discuss it.

l’acte d’espionnage en cause était contraire aux intérêts du Canada. C’est logique, puisque la femme que M^{me} Karaboneye espionnait avait droit à la protection offerte par les lois canadiennes lorsqu’elle se trouvait au Canada. Bien que l’arrêt *Agraira* ait pu être instructif dans les circonstances de l’affaire *Karaboneye*, les circonstances de l’espèce sont complètement différentes.

[66] Enfin, à ce propos, voici ce qu’indique Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) dans son guide opérationnel ENF 2/OP 18 — Évaluation de l’interdiction de territoire :

L’espionnage « contre le Canada » s’entend des actes d’espionnage menés par une organisation ou un État étranger au Canada et/ou à l’étranger contre toute entité publique ou privée canadienne pour le compte d’un gouvernement étranger. Il peut aussi comprendre les activités d’une organisation non étatique étrangère contre le gouvernement du Canada, mais ne comprend pas les actes d’espionnage industriel entre des entités privées où aucun gouvernement n’est mis en cause.

Voici une liste non exhaustive d’activités pouvant constituer des actes d’espionnage qui sont « contraires aux intérêts du Canada » :

- Actes d’espionnage commis à l’intérieur ou à l’extérieur du Canada qui auraient une incidence négative sur la sûreté, la sécurité ou la prospérité du Canada. La prospérité du Canada comprend, entre autres, les facteurs suivants : financiers, économiques, sociaux et culturels.
- Les actes d’espionnage ne doivent pas nécessairement être contre l’État. Ils peuvent être contre des intérêts commerciaux ou autres intérêts privés canadiens.
- L’utilisation du territoire canadien pour mener des actes d’espionnage peut être contraire à la sécurité nationale et à la sécurité publique du Canada, et donc contraire aux intérêts du Canada.
- Les actes d’espionnage contre des alliés du Canada peuvent aussi être contraires aux intérêts du Canada.

Remarque : Il s’agit de lignes directrices évolutives puisque la notion d’acte contraire aux intérêts du Canada peut changer au fil du temps.

[67] La Section de l’immigration fait remarquer que les deux parties se sont appuyées sur ce passage du guide,

I will address the last of the bullet points below. What the ID fails to appreciate with respect to the other three is that they are helpful illustrations of circumstances with a specific nexus to Canada apart from being things in which Canada simply takes an interest. At the very least, these examples should have called for a closer examination by the ID of the expansive view it adopted of what is contrary to Canada's interests. Once again, the failure to do so causes me to lose confidence in the outcome reached by the ID.

[68] Third, the ID fails to explain the nexus between the actions of INSA in question and Canada's national security.

[69] I respectfully adopt the reasoning of my colleague Justice Grammond in *Mason v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 1251, [2020] 2 F.C.R. 3, where he concluded that a nexus with national security is required to bring a matter within the scope of subsection 34(1) of the IRPA. (The specific issue in *Mason* was the scope of paragraph 34(1)(e) of the IRPA.) If anything else is needed to demonstrate this, I would simply note that the Legislative Summary of Bill C-43 produced by the Library of Parliament (Publication No. 41-1-C43E – 30 July 2012/Revised 3 October 2012), describes section 34 of the IRPA as making “a person inadmissible to Canada for reasons of national security” (at page 3). One might have thought this much was obvious given the types of acts listed under subsection 34(1) and given that the provision has always had the heading “Security”.

[70] The sole nexus the ID found to Canada's security was that INSA had “engaged in espionage against nationals of countries allied to Canada” [at paragraph 34].

[71] I am unable to discern the evidence in the record that establishes that the individuals targeted by INSA in December 2013 or in November and December 2014 were nationals of the United States or Belgium, as opposed to residents of those countries. One newspaper

mais n'aborde pas cette question par ailleurs. J'examinerai ci-dessous le dernier point de la liste qui précède. En ce qui concerne les trois autres points, la Section de l'immigration ne tient pas compte du fait qu'ils illustrent bien les circonstances dans lesquelles il existe, avec le Canada, un lien précis autre qu'un simple intérêt de la part du Canada. Ces exemples auraient au moins dû commander un examen attentif, par la Section de l'immigration, de l'interprétation large qu'elle avait adoptée quant à ce qui est contraire aux intérêts du Canada. Il s'agit d'une autre lacune qui m'amène à perdre confiance dans la décision rendue par la Section de l'immigration.

[68] Troisièmement, la Section de l'immigration n'explique pas le lien entre les actions en cause de l'INSA et la sécurité nationale du Canada.

[69] En toute déférence, j'adopte le raisonnement suivi par mon collègue le juge Grammond dans la décision *Mason c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1251, [2020] 2 R.C.F. 3; il y avait conclu qu'il faut un lien avec la sécurité nationale pour qu'une affaire réponde aux exigences du paragraphe 34(1) de la LIPR. (Il s'agissait plus précisément, dans la décision *Mason*, de la portée du paragraphe 34(1)e) de la LIPR.) S'il en faut plus pour étayer ce raisonnement, j'ajouterais simplement qu'il est indiqué, dans le Résumé législatif du projet de loi C-43 produit par la Bibliothèque du Parlement (Publication n° 41-1-C43-F – 30 juillet 2012, révisée le 3 octobre 2012), que l'article 34 de la LIPR « prévoit l'interdiction de territoire au Canada d'une personne pour raison de sécurité nationale » (à la page 3). On aurait pu penser que c'était évident compte tenu des types d'actes énumérés au paragraphe 34(1) et du fait que la disposition a toujours été intitulée « Sécurité ».

[70] Le seul lien avec la sécurité du Canada que la Section de l'immigration a pu établir était que l'INSA « s'est livrée à des actes d'espionnage contre des ressortissants de pays alliés du Canada » [au paragraphe 34].

[71] Je ne parviens pas à distinguer, dans le dossier, les éléments de preuve établissant que les personnes ciblées par l'INSA en décembre 2013 ou en novembre et en décembre 2014 étaient des ressortissants des États-Unis ou de la Belgique, et non des résidents de

report from February 12, 2014, describes some of “the targets of recent cyber attacks” as having been U.S. citizens and others as having “lived in the United States or other Western countries for years.” The article discusses several different cyber attacks and it is unclear which is the case for the two targets of the December 2013 cyber attacks in particular (which were the only ones of those that the Minister relied on here that had occurred when the article was written). With respect to the cyber attacks in November and December 2014, the report from The Citizen Lab that documents them speaks only of “US-based Ethiopian journalists” as having been the targets. A July 12, 2015, newspaper report describes the targets of those attacks in the same terms. There does not appear to be any information in the record about their nationality apart from being Ethiopian. The respondent’s memorandum of fact and law on this application refers to ESAT’s targets simply as “residents” of allied countries.

[72] In any event, even if the individuals who were targeted were nationals of their respective countries of residence, the ID offers no explanation of how a foreign agency targeting them for surveillance in another country engages Canada’s national security. While this could engage the national security interests of the countries in which they were resident, without further explanation, it does not follow from this that Canada’s national security interests are also engaged.

[73] The ID relies on the decision of Justice O’Reilly in *Sumaida v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 256, to support the conclusion that INSA’s actions were contrary to Canada’s interests. That application for judicial review concerned a decision that Mr. Sumaida was ineligible to submit an application for humanitarian and compassionate (H&C) relief under subsection 25(1) of the IRPA because he was found to be inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the Act. Specifically, an officer with Citizenship and Immigration Canada had found that Mr. Sumaida had been a member of the Iraqi secret

ces pays. Selon un article de presse du 12 février 2014, certaines des [TRADUCTION] « cibles de cyberattaques récentes » étaient des citoyens américains et d’autres avaient [TRADUCTION] « vécu pendant des années aux États-Unis ou dans d’autres pays occidentaux ». L’article fait état de plusieurs cyberattaques différentes sans indiquer précisément si les deux cibles des cyberattaques de décembre 2013 étaient des citoyens ou des résidents des pays concernés (il s’agit, parmi les cyberattaques sur lesquelles s’est appuyé le ministre en l’espèce, des deux seules qui avaient eu lieu lorsque l’article a été rédigé). En ce qui concerne les cyberattaques de novembre et de décembre 2014, d’après le rapport produit par The Citizen Lab au sujet de ces attaques, seuls des [TRADUCTION] « journalistes éthiopiens établis aux États-Unis » ont été visés. Un article de journal du 12 juillet 2015 présente dans les mêmes termes les personnes visées par ces attaques. Le dossier ne semble contenir aucun renseignement quant à la nationalité des personnes visées, en dehors du fait qu’elles sont éthiopiennes. Le mémoire des faits et du droit du défendeur quant à la présente demande qualifie simplement les cibles d’ESAT de [TRADUCTION] « résidents » de pays alliés.

[72] Quoi qu’il en soit, même si les personnes ciblées étaient ressortissantes de leurs pays de résidence respectifs, la Section de l’immigration n’explique absolument pas en quoi le fait qu’une agence étrangère les cible aux fins de surveillance dans un autre pays met en jeu la sécurité nationale du Canada. Bien que cela puisse mettre en jeu les intérêts de sécurité nationale des pays dont ils sont résidents, il ne faut pas en déduire que les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale sont également mis en jeu si aucune autre explication n’est donnée.

[73] Pour étayer la conclusion selon laquelle les actions de l’INSA étaient contraires aux intérêts du Canada, la Section de l’immigration s’appuie sur le jugement rendu par le juge O’Reilly dans la décision *Sumaida c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 256. Cette demande de contrôle judiciaire concernait une décision selon laquelle M. Sumaida n’était pas autorisé à présenter une demande pour des motifs d’ordre humanitaire aux termes du paragraphe 25(1) de la LIPR parce qu’il avait été déclaré interdit de territoire en application de l’alinéa 34(1)f) de cette même loi. Plus précisément, un agent

police (the Mukhabarat), an organization that engages in espionage contrary to Canada's interests. Among other things, Mr. Sumaida had admitted to informing on opponents of Saddam Hussein while he was living in the United Kingdom. The officer rejected the H&C application because subsection 25(1) expressly excludes anyone who is inadmissible under section 34 of the Act from seeking relief under it. The application for judicial review turned on the reasonableness of the finding of membership and the determination that the Mukhabarat engaged in espionage: see *Sumaida*, at paragraphs 7–9. The issue of whether Mr. Sumaida's espionage activities (or those of the Mukhabarat more generally) were contrary to Canada's interests does not appear to have been raised on judicial review and it was not addressed by Justice O'Reilly. Consequently, contrary to what the ID thought, this decision does not lend any support to its decision.

[74] As the CIC manual states, espionage activity directed against Canada's allies may also be contrary to Canada's interests. The targeting of an ally can easily be understood as engaging Canada's national security. But INSA was not targeting the United States or Belgium. It was targeting private individuals who were in the United States and Belgium. It is something else entirely to suggest that Canada's national security interests are engaged simply by the targeting of individuals who are nationals or residents of one of its allies, as opposed to the targeting of the ally itself. At the very least, a reasonable explanation of the nexus between this and Canada's national security interests must be provided for the decision to withstand review. None was provided here. As a result, the decision lacks justification, transparency, and intelligibility.

de Citoyenneté et Immigration Canada avait conclu que M. Sumaida avait été membre de la police secrète irakienne (le Mukhabarat), une organisation qui se livre à des activités d'espionnage contraires aux intérêts du Canada. M. Sumaida avait notamment reconnu avoir fourni des renseignements sur des opposants de Saddam Hussein lorsqu'il vivait au Royaume-Uni. L'agent a rejeté la demande pour motifs d'ordre humanitaire parce que le paragraphe 25(1) empêche expressément toute personne interdite de territoire au titre de l'article 34 de la Loi d'invoquer des motifs d'ordre humanitaire en application du paragraphe 25(1). La demande de contrôle judiciaire portait sur le caractère raisonnable de la conclusion d'appartenance et sur la décision selon laquelle le Mukhabarat était l'auteur d'actes d'espionnage : voir la décision *Sumaida*, aux paragraphes 7 à 9. La question de savoir si les activités d'espionnage de M. Sumaida (ou celles du Mukhabarat, de façon plus générale) étaient contraires aux intérêts du Canada ne semble pas avoir été soulevée lors du contrôle judiciaire et n'a pas été abordée par le juge O'Reilly. Par conséquent, contrairement à ce que pensait la Section de l'immigration, cette décision n'appuie aucunement sa décision.

[74] Tel qu'il est indiqué dans le guide de CIC, les actes d'espionnage contre des alliés du Canada peuvent aussi être contraires aux intérêts du Canada. Le ciblage d'un allié peut facilement être perçu comme mettant en jeu la sécurité nationale du Canada. Cependant, l'INSA ne ciblait ni les États-Unis ni la Belgique. Elle ciblait des particuliers qui se trouvaient aux États-Unis ou en Belgique. C'est une chose d'envisager que le ciblage d'un pays allié mette en jeu les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale, mais c'est tout autre chose de laisser entendre que ces intérêts sont mis en jeu par le simple ciblage de particuliers qui sont ressortissants ou résidents d'un pays allié du Canada. Pour que la décision résiste à un contrôle, il faut au moins une explication raisonnable quant au lien entre ce ciblage et les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale. Or, aucune explication n'a été donnée en l'espèce. Par conséquent, la décision manque de justification, de transparence et d'intelligibilité.

VI. CERTIFIED QUESTION

[75] The parties have jointly proposed the following question for certification under paragraph 74(d) of the IRPA:

Is a person inadmissible to Canada pursuant to s. 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act* for being a member of an organization for which there are reasonable grounds to believe has engaged in, engages in, or will engage in acts of espionage that are “contrary to Canada’s interests” within the meaning of s. 34(1)(a) of the Act if the organization’s espionage activities take place outside Canada and target foreign nationals in a manner that is contrary to the democratic values of Canadian society and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, including the fundamental freedoms guaranteed by section 2 of the *Charter*?

[76] Under paragraph 74(d) of the IRPA, an appeal may be brought to the Federal Court of Appeal in respect of a decision on an application for judicial review under that Act only if, in rendering judgment, the judge certifies that “a serious question of general importance is involved” and states the question. This prerequisite has been interpreted to mean that a question warrants certification only if it “is dispositive of the appeal, transcends the interests of the parties and raises an issue of broad significance or general importance.” Further, the question cannot be in the nature of a reference or turn on the unique facts of the case or the judge’s reasons: see *Lunyamila v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2018 FCA 22, [2018] 3 F.C.R. 674, at paragraph 46; *Mudrak v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FCA 178, 43 Imm. L.R. (4th) 199, at paragraph 16; and *Lewis v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FCA 130, [2018] 2 F.C.R. 229, at paragraph 36.

[77] I agree with the parties in substance that their jointly proposed question meets the test for certification. I would amend the wording of their question slightly, in part to better capture the ID’s reliance on paragraph 65 of *Agraira* and the fact that the ID invokes only paragraph 2(b) of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*] and not section 2 as a whole. Thus,

VI. QUESTION À CERTIFIER

[75] Les parties ont proposé conjointement la question à certifier suivante en application de l’alinéa 74d) de la LIPR :

Une personne est-elle interdite de territoire au Canada conformément à l’alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* parce qu’elle a été membre d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle a été, qu’elle est ou qu’elle sera l’auteur d’actes d’espionnage « contraire[s] aux intérêts du Canada » au sens de l’alinéa 34(1)a) de la Loi, si les activités d’espionnage de cette organisation ont lieu en dehors du Canada et ciblent des ressortissants étrangers de façon contraire aux valeurs démocratiques de la société canadienne et à la *Charte canadienne des droits et libertés*, notamment les libertés fondamentales garanties par l’article 2 de la Charte?

[76] Conformément à l’alinéa 74(d) de la LIPR, il est possible d’interjeter appel devant la Cour d’appel fédérale relativement à une décision concernant une demande de contrôle judiciaire aux termes de cette loi si le juge certifie que l’affaire soulève « l’affaire soulève une question grave de portée générale » et énonce celle-ci. Cette condition préalable a été interprétée comme signifiant que pour être certifiée, une question « doit être déterminante quant à l’issue de l’appel, transcender les intérêts des parties au litige et porter sur des questions ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale. » En outre, il ne peut s’agir d’une question qui est de la nature d’un renvoi ou dont la réponse dépend des faits qui sont uniques à l’affaire ou des motifs du juge : voir les arrêts *Lunyamila c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CAF 22, [2018] 3 R.C.F. 674, au paragraphe 46; *Mudrak c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CAF 178, au paragraphe 16; et *Lewis c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CAF 130, [2018] 2 R.C.F. 229, au paragraphe 36.

[77] Je conviens sur le fond avec les parties que la question qu’elles ont posée conjointement satisfait au critère de certification. Je modifierais légèrement l’énoncé de leur question, en partie pour mieux indiquer que la Section de l’immigration s’est appuyée sur le paragraphe 65 de l’arrêt *Agraira* et pour tenir compte du fait que la Section de l’immigration invoque uniquement

I would state the serious question of general importance set out below.

VII. CONCLUSION

[78] For these reasons, the application for judicial review is allowed, the decision of the Immigration Division dated May 17, 2019, is set aside, and the matter is remitted to the Immigration Division for redetermination by a different decision maker.

[79] Pursuant to paragraph 74(d) of the IRPA, the following serious question of general importance is stated:

Is a person inadmissible to Canada pursuant to paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act* for being a member of an organization with respect to which there are reasonable grounds to believe it has engaged in, engages in, or will engage in acts of espionage that are “contrary to Canada’s interests” within the meaning of paragraph 34(1)(a) of the Act if the organization’s espionage activities take place outside Canada and target foreign nationals in a manner that is contrary to the values that underlie the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the democratic character of Canada, including the fundamental freedoms guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter?

JUDGMENT IN IMM-3566-19

THIS COURT’S JUDGMENT is that

1. The application for judicial review is allowed.
2. The decision of the Immigration Division dated May 17, 2019, is set aside and the matter is remitted for redetermination by a different decision maker.
3. The following serious question of general importance is stated pursuant to paragraph 74(d) of the *Immigration and Refugee Protection Act*:

l’alinéa 2b) de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*] et non l’article 2 dans son ensemble. J’énoncerais par conséquent la question grave de portée générale indiquée ci-dessous.

VII. CONCLUSION

[78] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est accueillie, la décision de la Section de l’immigration datée du 17 mai 2019 est annulée et l’affaire est renvoyée à la Section de l’immigration pour être réexaminée par un autre décideur.

[79] La question suivante, qui est une question grave de portée générale, est énoncée aux termes de l’alinéa 74d) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* :

Une personne est-elle interdite de territoire au Canada conformément à l’alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* parce qu’elle a été membre d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle a été, qu’elle est ou qu’elle sera l’auteur d’actes d’espionnage « contraire[s] aux intérêts du Canada » au sens de l’alinéa 34(1)a) de la Loi, si les activités d’espionnage de cette organisation ont lieu en dehors du Canada et ciblent des ressortissants étrangers de façon contraire aux valeurs qui sous-tendent la *Charte canadienne des droits et libertés* et le caractère démocratique du Canada, notamment les libertés fondamentales garanties par l’alinéa 2b) de la Charte?

JUGEMENT DANS LE DOSSIER IMM-3566-19

LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La décision de la Section de l’immigration datée du 17 mai 2019 est annulée et l’affaire est renvoyée à un autre décideur pour réexamen.
3. La question suivante, qui est une question grave de portée générale, est énoncée aux termes de l’alinéa 74d) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* :

Is a person inadmissible to Canada pursuant to paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act* for being a member of an organization with respect to which there are reasonable grounds to believe it has engaged in, engages in, or will engage in acts of espionage that are “contrary to Canada’s interests” within the meaning of paragraph 34(1)(a) of the Act if the organization’s espionage activities take place outside Canada and target foreign nationals in a manner that is contrary to the values that underlie the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the democratic character of Canada, including the fundamental freedoms guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter?

Une personne est-elle interdite de territoire au Canada conformément à l’alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* parce qu’elle a été membre d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle a été, qu’elle est ou qu’elle sera l’auteur d’actes d’espionnage « contraire[s] aux intérêts du Canada » au sens de l’alinéa 34(1)a) de la Loi, si les activités d’espionnage de cette organisation ont lieu en dehors du Canada et ciblent des ressortissants étrangers de façon contraire aux valeurs qui sous-tendent la *Charte canadienne des droits et libertés* et le caractère démocratique du Canada, notamment les libertés fondamentales garanties par l’alinéa 2b) de la Charte?