

IMM-6447-05  
2007 FC 229

IMM-6447-05  
2007 CF 229

**Panchalingam Nagalingam** (*Applicant*)

**Panchalingam Nagalingam** (*demandeur*)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness** (*Respondents*)

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile** (*défendeurs*)

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

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

Federal Court, Kelen J.—Toronto, January 30; Ottawa, February 28, 2007.

Cour fédérale, juge Kelen—Toronto, 30 janvier; Ottawa, 28 février 2007.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Removal of Refugees — Judicial review of Minister of Citizenship and Immigration's opinion issued under Immigration and Refugee Protection Act, s. 115(2)(b) applicant, former Convention refugee, should not be allowed to remain in Canada — Applicant found inadmissible to Canada on grounds of organized criminality under Act, s. 37(1)(a) as member of gang involved in criminal activities — Minister's conclusion applicant would not face substantial risk of torture, risk to life, to cruel and unusual treatment, punishment if returned to Sri Lanka not patently unreasonable — On judicial review only necessary to review Minister's assessment of nature, severity of acts committed, balance that assessment against harm upon removal, if conclusion applicant not facing risk of harm patently unreasonable — Interpretation of s. 115 consistent with United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, s. 33 prohibition against refoulement where life, freedom threatened on identified grounds — Application dismissed, questions certified.*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et Renvoi — Personnes interdites de territoire — Renvoi de réfugiés — Contrôle judiciaire d'un avis donné par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en application de l'art. 115(2)(b) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés selon lequel le demandeur, un ancien réfugié au sens de la Convention, ne devrait pas être présent au Canada — Le demandeur a été déclaré interdit de territoire au Canada pour criminalité organisée en vertu de l'art. 37(1)(a) de la Loi parce qu'il était membre d'un gang impliqué dans des activités criminelles — La conclusion du ministre selon laquelle le demandeur ne serait pas exposé à un risque sérieux de torture, à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités s'il était renvoyé au Sri Lanka n'était pas manifestement déraisonnable — Dans le cadre d'un contrôle judiciaire, ce n'est que si la conclusion selon laquelle le demandeur ne risque pas de subir un préjudice est jugée manifestement déraisonnable que la Cour devra examiner l'analyse par le ministre de la nature et de la gravité des actes commis en fonction du risque de préjudice consécutif au renvoi — L'interprétation de l'art. 115 est conforme à l'interdiction visant le refoulement prévue à l'art. 33 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés lorsque la vie ou la liberté du réfugié serait menacée pour les raisons mentionnées — Demande accueillie, questions certifiées.*

*Construction of Statutes — Immigration and Refugee Protection Act, s. 115(2)(b) — Minister of Citizenship and Immigration issuing opinion applicant, former Convention refugee, should not be allowed to remain in Canada as nature, severity of acts committed justify refoulement under Act — Applicant member of gang involved in criminal activities — Whether Act, s. 115(2)(b) means "nature and severity of the acts committed" by criminal organization or by applicant personally — Rules of statutory interpretation of*

*Interprétation des lois — Art. 115(2)(b) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a délivré un avis selon lequel le demandeur, un ancien réfugié au sens de la Convention, ne devrait pas rester au Canada puisque la nature et la gravité des actes commis justifiaient son refoulement en vertu de la Loi — Le demandeur était membre d'un gang impliqué dans des activités criminelles — Il s'agissait de savoir si les actes dont il est question dans*

*bilingual statutes reviewed — S. 115(2)(b) requiring Minister to consider nature, severity of acts committed by applicant personally or by gang if refugee personal, knowing participant in acts, i.e. complicit.*

This was an application for judicial review of an opinion of the Minister of Citizenship and Immigration pursuant to paragraph 115(2)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act* that the applicant should not be allowed to remain in Canada. The applicant came from Sri Lanka to Canada in August 1994, was granted refugee status in 1995 and became a permanent resident in 1997. In August 2001, the applicant became the subject of a report under the former *Immigration Act*, which alleged that he was inadmissible to Canada on grounds of organized criminality, namely being a member of the A.K. Kannan Tamil gang. Ultimately, in October 2005, the Minister of Citizenship and Immigration issued an opinion pursuant to paragraph 115(2)(b) of the Act, considering first “the nature and severity of the acts committed”, and then assessing the applicant’s risk of torture or cruel or unusual treatment, punishment or persecution. The Minister referred specifically to the acts committed by the A.K. Kannan gang. He concluded that, given that the applicant did not face a substantial risk of torture, a risk to life or a risk of cruel and unusual treatment or punishment, and that the applicant’s humanitarian and compassionate considerations did not warrant favourable consideration, the nature and severity of the acts committed were determinative and that the applicant should not be allowed to remain in Canada. The main issue was whether the Minister’s conclusion that the applicant did not face a risk of persecution, torture, or other ill treatment upon returning to Sri Lanka was patently unreasonable.

*Held*, the application should be dismissed.

The Minister did not ignore relevant evidence, nor was he unduly selective in his consideration of the evidence. The determination of an individual’s risk on return to a particular country is largely a fact-driven inquiry. The issues raised by the applicant did not demonstrate that the Minister’s conclusion that the applicant would not face a substantial risk of torture or a risk to life or to cruel and unusual treatment or punishment, was patently unreasonable.

The next question to consider was whether the non-existence of risk makes unnecessary an analysis of the

*l’expression « la nature et la gravité de ses actes passés » employée dans l’art. 115(2)(b) sont ceux de l’organisation criminelle ou ceux du demandeur lui-même — Examen des règles d’interprétation législative des lois bilingues — L’art. 115(2)(b) exige que le ministre tienne compte de la nature et de la gravité des actes commis par le demandeur lui-même et des actes commis par le gang auxquels le réfugié a participé personnellement et sciemment à titre de complice.*

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire d’un avis donné par le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration en application de l’alinéa 115(2)(b) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* selon lequel le demandeur ne devrait pas être présent au Canada. Le demandeur est arrivé au Canada du Sri Lanka en août 1994; il s’est vu reconnaître le statut de réfugié en 1995 et il est devenu résidant permanent en 1997. En août 2001, le demandeur a fait l’objet d’un rapport en application de l’ancienne *Loi sur l’immigration*; selon ce rapport, il était interdit de territoire au Canada pour criminalité organisée parce qu’il était membre du gang A.K. Kannan, un gang tamoul. En fin de compte, en octobre 2005, le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration a délivré l’avis visé à l’alinéa 115(2)(b) de la Loi, considérant d’abord « la nature et la gravité de ses actes passés », puis le risque de torture, de traitements ou peines cruels ou inusités ou de persécution auquel le demandeur serait exposé. Le ministre a fait explicitement référence aux actes commis par le gang A.K. Kannan. Il a conclu que, étant donné que le demandeur ne courait pas un risque sérieux d’être torturé ou tué ou de faire l’objet de traitements ou de peines cruels et inusités et que les motifs d’ordre humanitaire qu’il invoquait ne justifiaient pas une décision favorable, la nature et la gravité des actes commis étaient déterminantes et le demandeur ne devrait pas être présent au Canada. La principale question à trancher était celle de savoir si la conclusion du ministre selon laquelle le demandeur ne risquait pas la persécution, la torture ou d’autres mauvais traitements s’il était renvoyé au Sri Lanka était manifestement déraisonnable.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

Le ministre n’a pas omis de tenir compte d’éléments de preuve pertinents et il n’a pas examiné la preuve de manière trop sélective. L’évaluation du risque auquel serait exposée une personne si elle était renvoyée dans un pays donné dépend largement des faits. Les questions soulevées par le demandeur ne démontraient pas que la conclusion du ministre, selon laquelle le demandeur ne serait pas exposé à un risque sérieux de torture, à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités, était manifestement déraisonnable.

La prochaine question à examiner était celle de savoir s’il fallait, malgré l’absence de risque, analyser la nature et la

nature and severity of acts committed by the applicant under subsection 115(2) of the Act. Since the Minister reasonably concluded that there was no risk of harm, the non-refoulement provisions under subsection 115(1) of the Act did not apply. There was accordingly no need to “balance” competing interests under subsection 115(2). On judicial review, only if the Minister’s conclusion that the applicant did not face a risk of harm is found to be patently unreasonable should it be necessary to review the Minister’s assessment of the nature and severity of acts committed and the balancing of that assessment against the risk of harm upon removal. In concluding that the prohibition against refoulement does not apply where the Minister has determined that an inadmissible refugee does not face a risk of harm upon removal, the Court was also guided by the text of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, which is the international law source for the prohibition against refoulement and is legally binding on Canada, provided some guidance. Article 33(1) of the Convention provides that no “Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee . . . to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.” Because there was no threat to the applicant’s life or freedom on the grounds identified upon return to Sri Lanka, returning the applicant would not violate Article 33(1) of the Convention.

Paragraph 115(2)(b) of the Act provides that subsection (1) does not apply in the case of a person who is inadmissible on grounds of security, violating human or international rights or organized criminality if, in the opinion of the Minister, the person should not be allowed to remain in Canada on the basis of the nature and severity of acts committed or of danger to the security of Canada. The issue was whether paragraph 115(2)(b) means “the nature and severity of the acts committed” by the criminal organization or by the applicant personally. In *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the Supreme Court of Canada summarized the principles and two-part procedure of interpreting bilingual statutes. First, one must apply the rules of statutory interpretation to determine whether or not there is an apparent discordance, and if so, whether there is a common meaning between the French and English versions. There is an ambiguity in the English version of paragraph 115(2)(b) because it does not link the “acts committed” either to the individual or to the criminal organization. The common meaning is the French version. It is plain, not ambiguous and narrower. Therefore, according to the rules of statutory interpretation with respect to bilingual statutes, paragraph 115(2)(b) means that the Minister must decide whether the

gravité des actes commis par le demandeur, conformément au paragraphe 115(2) de la Loi. Comme le ministre a raisonnablement conclu que le demandeur ne risquait pas de subir un préjudice, les dispositions relatives au non-refoulement du paragraphe 115(1) de la Loi ne s’appliquaient pas. Il n’était donc pas nécessaire d’« établir l’équilibre » entre les intérêts opposés conformément au paragraphe 115(2). Dans le cadre d’un contrôle judiciaire, ce n’est que si la conclusion du ministre selon laquelle le demandeur ne risque pas de subir un préjudice est jugée manifestement déraisonnable que la Cour devra examiner l’analyse par le ministre de la nature et de la gravité des actes commis en fonction du risque de préjudice consécutif au renvoi. En concluant que l’interdiction visant le refoulement ne s’applique pas si le ministre a décidé qu’un réfugié interdit de territoire ne court pas le risque de subir un préjudice s’il est renvoyé, la Cour était aussi guidée par la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, qui est la source de droit international de l’interdiction visant le refoulement et qui est contraignante pour le Canada. Le paragraphe 33(1) de la Convention prévoit ce qui suit : « Aucun des États contractants n’expulsera ou ne refoulera [. . .] un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques ». Comme la vie ou la liberté du demandeur n’étaient pas menacées pour les raisons mentionnées s’il était renvoyé au Sri Lanka, son renvoi ne contreviendrait pas au paragraphe 33(1) de la Convention.

L’alinéa 115(2)(b) de la Loi précise que le paragraphe (1) ne s’applique pas à l’interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou criminalité organisée si, selon le ministre, il ne devrait pas être présent au Canada en raison soit de la nature et de la gravité de ses actes passés, soit du danger qu’il constitue pour la sécurité du Canada. Il s’agissait de savoir si les actes dont il est question dans l’expression « la nature et la gravité de ses actes passés » employée dans l’alinéa 115(2)(b) sont ceux de l’organisation criminelle ou ceux du demandeur lui-même. Dans *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, la Cour suprême du Canada a résumé les principes d’interprétation des lois bilingues et la procédure en deux étapes à suivre à cet égard. Premièrement, il faut appliquer les règles d’interprétation législative pour déterminer s’il y a apparence d’antinomie et, dans l’affirmative, s’il y a un sens commun aux versions française et anglaise. La version anglaise de l’alinéa 115(2)(b) est ambiguë parce qu’elle ne précise pas si les actes doivent avoir été commis par la personne ou par l’organisation criminelle. Le sens commun aux deux versions est celui de la version française. Celle-ci est claire, non ambiguë et plus restreinte. Par conséquent, selon les règles

applicant should be allowed to remain in Canada on the basis of the nature and severity of his personal acts. The second step in the interpretation of paragraph 115(2)(b) was to determine whether the common meaning is consistent with Parliament's intent. Considering the words of the paragraph with the scheme and object of the Act, Parliament intended that the Minister consider the nature and severity of the acts committed by the person, as opposed to the criminal organization as a whole. The logical reason for so proceeding is because the refugee should not be refouled only because he is a member of a criminal organization unless the acts in which he was involved warrant removal. However, the Minister can look at the acts committed by the criminal organization if it is established that the refugee was complicit in those acts, where there are reasonable grounds for believing that the refugee was personally and knowingly involved in these crimes. The test for complicity is whether the applicant was a personal and knowing participant in the criminal activities of the organization. There must be reasonable grounds to believe that the applicant "was complicit". Therefore, the proper interpretation of paragraph 115(2)(b) requires the Minister to consider the nature and severity of the acts committed personally by the applicant, and by the A.K. Kannan gang if the applicant was a personal and knowing participant in such acts, i.e. complicit. The standard of proof for determining "the acts committed" by the applicant for the purpose of paragraph 115(2)(b) is that the Minister have reasonable grounds for believing that the applicant committed the acts. The Minister's opinion found that the applicant was personally and knowingly participating in some criminal activities of the gang, and was in law complicit in those criminal acts.

The Minister did not fail to consider the applicant's risk of persecution upon his return to Sri Lanka. Section 53 of the former Act is not materially different from section 115 of the Act. And, throughout the opinion the Minister referred to the applicant's risk of persecution upon return to Sri Lanka and included within his assessment the applicant's risk of persecution on Convention grounds. Given that the applicant did not face a risk of persecution, torture or other ill treatment if returned to Sri Lanka, there was no deprivation of his life, liberty or security of the person under section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

This application raised for the first time a serious question of general importance as to the proper interpretation of paragraph 115(2)(b) with respect to persons inadmissible on grounds of organized criminality. Two questions were certified.

d'interprétation législative relatives aux lois bilingues, l'alinéa 115(2)b signifie que le ministre doit décider si le demandeur devrait être présent au Canada en tenant compte de la nature et de la gravité des actes qu'il a lui-même commis. Il fallait, à la deuxième étape de l'interprétation de l'alinéa 115(2)b, décider si le sens commun est compatible avec l'intention du législateur. Compte tenu du libellé de l'alinéa ainsi que de l'esprit de la Loi, le législateur voulait que le ministre prenne en considération la nature et la gravité des actes commis par la personne, et non par l'organisation criminelle dans l'ensemble. La raison logique de cette démarche est que le réfugié ne devrait pas être refouled seulement parce qu'il est membre d'une organisation criminelle, sauf si les actes dans lesquels il a été impliqué justifient son renvoi. Cependant, le ministre peut tenir compte des actes commis par l'organisation criminelle s'il est démontré que le réfugié a été complice de ces actes, c'est-à-dire s'il y a des motifs raisonnables de croire que le réfugié a personnellement et sciemment participé à ces crimes. Le critère de la complicité consiste à se demander si le demandeur a participé personnellement et sciemment aux activités criminelles de l'organisation. Il doit y avoir des motifs raisonnables de croire que le demandeur « a été complice ». Par conséquent, il convient d'interpréter l'alinéa 115(2)b comme s'il exigeait que le ministre tienne compte de la nature et de la gravité des actes commis par le demandeur lui-même et des actes commis par le gang A.K. Kannan auxquels le demandeur a participé personnellement et sciemment à titre de complice. Selon la norme de preuve servant à déterminer les actes commis par le demandeur aux fins de l'alinéa 115(2)b, le ministre doit avoir des motifs raisonnables de croire que le demandeur a commis les actes. Le ministre a estimé que le demandeur avait personnellement et sciemment participé à des activités criminelles du gang et qu'il était complice de ces actes criminels en droit.

Le ministre n'a pas omis de tenir compte du risque de persécution que le demandeur courait s'il était renvoyé au Sri Lanka. L'article 53 de l'ancienne Loi n'est pas sensiblement différent de l'article 115 de la Loi. En outre, le ministre parle, tout au long de son avis, du risque de persécution auquel le demandeur serait exposé s'il retournait au Sri Lanka et a tenu compte, dans son analyse, du risque de persécution pour les motifs prévus par la Convention auquel le demandeur serait exposé. Le demandeur ne risquant pas d'être persécuté, d'être torturé ou de faire l'objet d'autres mauvais traitements s'il était renvoyé au Sri Lanka, il n'était pas privé de sa vie, de sa liberté ou de la sécurité de sa personne au sens de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Cette demande était la première qui soulevait une question grave de portée générale concernant l'interprétation de l'alinéa 115(2)b à l'égard des personnes interdites de territoire pour criminalité organisée. Deux questions ont été certifiées.

## STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*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], s. 7.

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 53 (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43; 1995, c. 15, s. 12).

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(3)(f), 37, 115.

*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Art. 33(1).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 152; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1; 2002 SCC 1; *Almrei v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 262 F.T.R. 7; 46 Imm. L.R. (3d) 161; 2005 FC 355; *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539; (2005), 258 D.L.R. (4th) 193; (2005), 339 N.R. 1; 2005 SCC 51; *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 306; (1992), 89 D.L.R. (4th) 173; 135 N.R. 390 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Ragupathy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 F.C.R. 490; (2006), 53 Imm. L.R. (3d) 186; 350 N.R. 137; 2006 FCA 151; *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 3 F.C.R. 655; (2005), 262 D.L.R. (4th) 13; 42 Admin. L.R. (4th) 234; 137 C.R.R. (2d) 20; 51 Imm. L.R. (3d) 17; 345 N.R. 73; 2005 FCA 436; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 B.C.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1.

## REFERRED TO:

*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Nagalingam* (2004), 41 Imm. L.R. (3d) 230; 2004 FC 1757; *Nagalingam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1397; *Thanabalasingham v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 250 D.L.R. (4th) 33; 269 F.T.R. 273; 46 Imm.

## LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7.

*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 33(1).

*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 53 (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43; 1995, ch. 15, art. 12).

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(3)f, 37, 115.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3; 2002 CSC 1; *Almrei c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 355; *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539; 2005 CSC 51; *Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 2 C.F. 306 (C.A.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Ragupathy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] 1 R.C.F. 490; 2006 CAF 151; *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] 3 R.C.F. 655; 2005 CAF 436; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Nagalingam*, 2004 CF 1757; *Nagalingam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1397; *Thanabalasingham c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 172; *Dadar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*,

L.R. (3d) 131; 2005 FC 172; *Dadar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 42 Imm. L.R. (3d) 260; 2004 FC 1381; *Fabian v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2003), 244 F.T.R. 223; 39 Imm. L.R. (3d) 293; 2003 FC 1527; *Camara v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 168; *Thampibillai v. The Netherlands*, Application No. 61350/00, European Court of Human Rights, judgment 17/2/2004; *Catal v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1517.

## AUTHORS CITED

Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*, Toronto: Butterworths, 1974.  
 U.S. Department of State. *Country Reports on Human Rights Practices — 2003, Sri Lanka*. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. February 25, 2004.  
 U.S. Department of State. *Country Reports on Human Rights Practices — 2004, Sri Lanka*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, February 28, 2005.

APPLICATION for judicial review of an opinion issued by the Minister of Citizenship and Immigration pursuant to paragraph 115(2)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act* that the applicant, a Convention refugee, should not be allowed to remain in Canada. Application dismissed.

## APPEARANCES:

*Barbara L. Jackman* and *Andrew Brouwer* for applicant.  
*Bridget A. O’Leary* and *Anshumala Juyal* for respondents.

## SOLICITORS OF RECORD:

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

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

[1] KELEN J.: This is an application for judicial review of the opinion of the Minister pursuant to paragraph 115(2)(b) of the *Immigration and Refugee*

2004 CF 1381; *Fabian c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2003 CF 1527; *Camara c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 168; *Thampibillai c. Pays-Bas*, n° de requête, 61350/00, Cour européenne des Droits de l’homme, jugement en date du 17-2-2004; *Catal c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 1517.

## DOCTRINE CITÉE

Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*, Toronto : Butterworths, 1974.  
 U.S. Department of State. *Country Reports on Human Rights Practices — 2003, Sri Lanka*. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 25 février 2004.  
 U.S. Department of State. *Country Reports on Human Rights Practices — 2004, Sri Lanka*. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 28 février 2005.

DEMANDE de contrôle judiciaire d’un avis donné par le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration en application de l’alinéa 115(2)b) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* selon lequel le demandeur, un réfugié au sens de la Convention, ne devrait pas être présent au Canada. Demande rejetée.

## ONT COMPARU :

*Barbara L. Jackman* et *Andrew Brouwer* pour le demandeur.  
*Bridget A. O’Leary* et *Anshumala Juyal* pour les défendeurs.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

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

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

[1] LE JUGE KELEN: Il s’agit d’une demande de contrôle judiciaire visant l’avis donné par le ministre en application de l’alinéa 115(2)b) de la *Loi sur*

*Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the Act), that the applicant, a Convention refugee, should not be allowed to remain in Canada because:

1. he is inadmissible on grounds of organized criminality;
2. the nature and severity of acts committed justify refoulement under the Act; and
3. the applicant's removal would not subject him to a substantial risk of torture, cruel or unusual punishment or persecution.

[2] This application raises for the first time serious questions of general importance with respect to the refoulement or removal from Canada of refugees who have been found to be persons inadmissible on grounds of organized criminality.

#### BACKGROUND

[3] The applicant is a 32-year-old citizen of Sri Lanka. He came to Canada in August 1994 and applied for refugee status, which was granted in March 1995. He became a permanent resident of Canada in March 1997.

[4] On August 24, 2001, the applicant became the subject of a report under the former *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (the former Act), which alleged that he was inadmissible to Canada on grounds of organized criminality, namely being a member of the A.K. Kannan Tamil gang.

[5] On October 18, 2001, the applicant was arrested and detained based on the danger he represented to the public if released. On June 8, 2003, the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board (the Board) ordered that the applicant be released on terms and conditions. However, that decision was quashed by Mr. Justice John O'Keefe on December 17, 2004 in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Nagalingam* (2004), 41 Imm. L.R. (3d) 230 (F.C.).

[6] On May 28, 2003, the Board found the applicant to be inadmissible to Canada for organized criminality

*l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), selon lequel le demandeur, un réfugié au sens de la Convention, ne devrait pas être présent au Canada pour les motifs suivants :

1. il est interdit de territoire pour criminalité organisée;
2. la nature et la gravité des actes commis justifie qu'il soit refoulé en vertu de la Loi;
3. il ne sera pas exposé à un risque sérieux de torture, de peines cruelles ou inusitées ou de persécution s'il est renvoyé.

[2] La présente demande est la première à soulever des questions graves de portée générale concernant le refoulement ou le renvoi du Canada de réfugiés qui sont interdits de territoire pour criminalité organisée.

#### LE CONTEXTE

[3] Le demandeur est un citoyen du Sri Lanka âgé de 32 ans. Il est arrivé au Canada en août 1994 et s'est vu reconnaître le statut de réfugié en mars 1995. Il est devenu résident permanent en mars 1997.

[4] Le 24 août 2001, le demandeur a fait l'objet d'un rapport en application de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (l'ancienne Loi), selon lequel il était interdit de territoire au Canada pour criminalité organisée parce qu'il était un membre du gang A.K. Kannan, un gang tamoul.

[5] Le 18 octobre 2001, le demandeur a été arrêté et placé en détention à cause du danger qu'il représentait pour le public. Le 8 juin 2003, la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) a ordonné que le demandeur soit mis en liberté à certaines conditions. Cette décision a toutefois été annulée par le juge John O'Keefe le 17 décembre 2004 dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Nagalingam*, 2004 CF 1757.

[6] Le 28 mai 2003, la Commission a statué que le demandeur était interdit de territoire au Canada pour

under paragraph 37(1)(a) of the Act. The Board ordered that the applicant be deported. On October 12, 2004, Madam Justice Elizabeth Heneghan dismissed the applicant's application for judicial review of the Board's decision concerning his inadmissibility: *Nagalingam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1397.

[7] On July 5, 2003, the respondents served notice on the applicant that a determination would be made under paragraph 115(2)(b) of the Act as to whether he should not be allowed to remain in Canada based on the nature and severity of the acts committed. The applicant provided submissions and evidence under cover letters dated August 8, 2003 and November 11, 2003.

[8] On July 20, 2004, the respondents sent the applicant a document titled "Request for Minister's Opinion" dated July 13, 2004. The applicant was invited to provide further submissions on the material disclosed. The applicant provided further submissions and evidence on August 3, 2004.

#### THE DECISION UNDER REVIEW

[9] On October 4, 2005, the respondents issued the opinion of the Minister pursuant to paragraph 115(2)(b). The Minister first considered "the nature and severity of the acts committed", and then assessed the applicant's risk of torture or to cruel or unusual treatment or punishment or persecution, as the Federal Court of Appeal recognized in *Ragupathy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 F.C.R. 490, at paragraphs 16-19, is required under section 7 of the Charter [*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]].

[10] In his opinion, the Minister found that the applicant was a member of the A.K. Kannan gang and involved in its criminal activities. He found that the gang had been involved in significant and serious criminal

criminalité organisée en application de l'alinéa 37(1)a) de la Loi et a ordonné son expulsion. Le 12 octobre 2004, la juge Elizabeth Heneghan a rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par le demandeur relativement à l'interdiction de territoire prononcée par la Commission : *Nagalingam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1397.

[7] Le 5 juillet 2003, les défendeurs ont avisé le demandeur qu'une décision serait rendue sur sa présence au Canada en vertu de l'alinéa 115(2)b) de la Loi, compte tenu de la nature et de la gravité des actes commis. Le demandeur a présenté des observations et des éléments de preuve avec des lettres d'accompagnement datées du 8 août 2003 et du 11 novembre 2003.

[8] Le 20 juillet 2004, les défendeurs ont fait parvenir au demandeur un document intitulé « Demande d'avis du ministre » daté du 13 juillet 2004. Le demandeur a été invité à présenter d'autres observations sur les renseignements divulgués, ce qu'il a fait, en plus de produire des éléments de preuve additionnels, le 3 août 2004.

#### LA DÉCISION FAISANT L'OBJET DU CONTRÔLE

[9] Le 4 octobre 2005, les défendeurs ont délivré l'avis visé à l'alinéa 115(2)b). Le ministre a d'abord considéré la nature et la gravité des actes commis et, ensuite, le risque de torture, de traitements ou peines cruels ou inusités ou de persécution auquel le demandeur serait exposé. La Cour d'appel fédérale a mentionné dans *Ragupathy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] 1 R.C.F. 490, aux paragraphes 16 et 19, que cet examen est exigé par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (la Charte).

[10] Dans son avis, le ministre mentionnait que le demandeur était un membre du gang A.K. Kannan et était impliqué dans les activités criminelles de celui-ci. Selon le ministre, ce gang s'était livré à des activités



activity against civilians and a rival VVT gang. These activities included murder, attempted murder, human trafficking, extortion, drug trafficking, credit card fraud, welfare fraud, weapons trafficking, robbery, kidnapping, and the intimidation of witnesses in criminal proceedings.

[11] The opinion of the Minister pursuant to paragraph 115(2)(b) of the Act detailed criminal convictions, criminal charges and “occurrence reports” with respect to the applicant. The information included:

1. three criminal convictions, two of which resulted in imprisonment for short periods of time;
2. criminal charges for being in possession of a meat cleaver and concealment of the weapon (the meat cleaver), intimidation of witnesses from testifying in criminal proceedings, and assault; and
3. being shot at five times following his departure from a correctional institution and the applicant’s vehicle being fired upon while his spouse and child were in the car.

[12] The Minister referred specifically to the acts committed by A.K. Kannan gang. The Minister stated as a fact that the A.K. Kannan gang has been involved in significant and serious criminal activity including violence. The opinion quotes from a Toronto Police report which states that the A.K. Kannan gang, and a rival gang, “are involved in criminal acts including murders, attempted murders, serious assaults, extortions, kidnappings, frauds, drugs and weapons offences.” At paragraph 16, the Minister’s opinion stated:

In terms of the nature and severity of the acts committed, the evidence shows the existence of facts supporting Mr. Nagalingam’s membership in and involvement in the criminal activities of the A.K. Kannan, the fact that Tamil gangs, including the A.K. Kannan, pose a unique and pressing threat to Canadian society, and the fact that the A.K. Kannan has been involved in significant and serious criminal activity

criminelles graves contre des civils et contre le VVT, un gang rival, notamment des meurtres, des tentatives de meurtre, du trafic d’êtres humains, des extorsions, du trafic de drogues, des fraudes de carte de crédit, des fraudes touchant l’aide sociale, du trafic d’armes, des vols qualifiés, des enlèvements et de l’intimidation de personnes devant témoigner lors de procès criminels.

[11] Dans son avis, le ministre a décrit en détail, en conformité avec l’alinéa 115(2)b) de la Loi, les condamnations criminelles, les accusations criminelles et les « rapports sur l’incident » concernant le demandeur. Il a rappelé notamment :

1. que le demandeur a été déclaré coupable de trois infractions criminelles, dont deux ont entraîné de courtes périodes d’emprisonnement;
2. qu’il a été accusé d’avoir eu en sa possession un couperet à viande et d’avoir dissimulé une arme (le couperet à viande), d’intimidation de personnes devant témoigner lors de procès criminels et de voies de fait;
3. qu’il a reçu cinq coups de feu après sa sortie d’un établissement correctionnel et que l’on a tiré sur sa voiture alors que son épouse et son enfant s’y trouvaient.

[12] Le ministre a fait explicitement référence aux actes commis par le gang A.K. Kannan. Il a affirmé que le gang A.K. Kannan a été impliqué dans des activités criminelles graves, dont certaines comportaient de la violence. Il a cité un rapport de la police de Toronto selon lequel le gang A.K. Kannan et un gang rival [TRADUCTION] « sont impliqués dans des actes criminels, notamment des meurtres, des tentatives de meurtre, des voies de fait graves, des extorsions, des enlèvements, des fraudes, ainsi que des infractions relatives aux drogues et aux armes ». Le ministre a écrit ce qui suit au paragraphe 16 de son avis :

[TRADUCTION] En ce qui concerne la nature et la gravité des actes commis, la preuve fait ressortir des faits qui montrent que M. Nagalingam appartenait au gang A.K. Kannan, qu’il a participé aux activités criminelles de ce groupe, que des gangs tamouls, dont le gang A.K. Kannan, constituent un danger unique et très préoccupant pour la société canadienne et que le gang A.K. Kannan a été impliqué dans des activités

against civilians and a rival gang (i.e. the VVT), including violence.

[13] The Minister concluded that the nature and severity of the acts committed by the applicant's gang were "serious and significant," and that the applicant's risk of harm upon return to Sri Lanka was a mere possibility. The Minister further considered the applicant's humanitarian and compassionate considerations, including the presence of his common-law spouse, Canadian-born child and other family members in Canada. The Minister concluded that, given that the applicant did not face a substantial risk of torture, a risk to life or a risk of cruel and unusual treatment or punishment, and that the applicant's humanitarian and compassionate considerations did not warrant favourable consideration, the nature and severity of the acts committed were determinative and, as such, the applicant should not be allowed to remain in Canada.

#### PROCEDURAL HISTORY

[14] On October 25, 2005, the applicant filed this application for leave and judicial review contesting the Minister's opinion. On November 16, 2005, the applicant applied for a stay of the execution of his removal order, which was scheduled to be executed on December 5, 2005.

[15] On December 2, 2005, Madam Justice Eleanor Dawson issued a decision dismissing the stay motion. Dawson J. found that there was a serious issue concerning whether the Minister properly considered the phrase "the nature and severity of acts committed" in paragraph 115(2)(b). However, Dawson J. found that the evidence did not establish that the applicant would face irreparable harm if removed to Sri Lanka.

[16] The applicant brought a second motion for a stay on December 4, 2005 before the Ontario Superior Court of Justice. On December 5, 2005, Mr. Justice Wilson issued a decision concluding that the Court should neither assume jurisdiction nor grant the injunctive relief sought by the applicant. The respondents' cross-motion for a permanent stay of the proceedings was granted. The applicant was removed from Canada the same day.

criminelles graves contre des civils et un gang rival (le VVT), dont certaines comportaient de la violence.

[13] Le ministre a conclu que les actes commis par le gang du demandeur étaient [TRADUCTION] « graves » et qu'il n'existait qu'une simple possibilité que le demandeur subisse un préjudice au Sri Lanka. Le ministre a aussi examiné les motifs d'ordre humanitaire invoqués par le demandeur, notamment la présence, au Canada, de sa conjointe de fait, de son enfant né au Canada et d'autres membres de sa famille. Il a conclu que, étant donné que le demandeur ne courait pas un risque sérieux d'être torturé ou tué ou de faire l'objet de traitements ou de peines cruels et inusités et que les motifs d'ordre humanitaire qu'il invoquait ne justifiaient pas une décision favorable, la nature et la gravité des actes commis étaient déterminantes et, en conséquence, le demandeur ne devrait pas être présent au Canada.

#### L'HISTORIQUE DES INSTANCES

[14] Le 25 octobre 2005, le demandeur a déposé la présente demande d'autorisation et de contrôle judiciaire dans le but de contester l'avis du ministre. Le 16 novembre suivant, il a demandé qu'il soit sursis à l'exécution de son renvoi, lequel avait été fixé au 5 décembre 2005.

[15] Le 2 décembre 2005, la juge Eleanor Dawson a rejeté la demande de sursis. La juge Dawson était d'avis que la question de savoir si le ministre avait correctement interprété les mots « la nature et la gravité de ses actes passés » employés à l'alinéa 115(2)b) était une question grave. Elle a cependant conclu que la preuve ne démontrait pas que le demandeur risquait de subir un préjudice irréparable s'il était renvoyé au Sri Lanka.

[16] Le demandeur a présenté à la Cour supérieure de justice de l'Ontario une deuxième demande de sursis le 4 décembre 2005. Le lendemain, le juge Wilson a conclu que la Cour ne devait pas se déclarer compétente ni accorder l'injonction demandée par le demandeur. Il a fait droit à la demande incidente présentée par les défendeurs afin d'obtenir la suspension permanente de l'instance. Le demandeur a été renvoyé du Canada le même jour.

## ISSUES

[17] This application raises the following issues:

1. Did the Minister err in concluding that the applicant's removal to Sri Lanka would not expose him to a substantial risk of torture or a risk to life or to cruel and unusual treatment or punishment?

2. If, in the preparation of an opinion under paragraph 115(2)(b), the Minister finds that a refugee who is inadmissible on grounds of organized criminality does not face a risk of persecution, torture, cruel and unusual punishment or treatment upon return to his country of origin, does such a finding render unnecessary the Minister's consideration of the "nature and severity of acts committed" under paragraph 115(2)(b)?

3. Did the Minister err in interpreting paragraph 115(2)(b) by considering the "nature and severity of the acts committed" by the criminal organization as opposed to the applicant personally?

4. Did the Minister err in failing to consider the applicant's risk of persecution?

5. Does paragraph 115(2)(b) target non-citizens in a manner that is contrary to section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

## STANDARD OF REVIEW

[18] With respect to factual findings, the Minister is entitled to considerable deference in light of his relative expertise in assessing risk of harm and the severity of acts committed. As the Supreme Court of Canada held in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, at paragraph 41, the Court should not reweigh the factors considered by the Minister provided that the decision is not patently unreasonable. The Court's determination of the standard of review in *Suresh* was based on the danger opinion provisions under paragraph 53(1)(b) [as am. by S.C.

## LES QUESTIONS EN LITIGE

[17] La présente demande soulève les questions suivantes :

1. Le ministre a-t-il commis une erreur lorsqu'il a conclu que le demandeur ne serait pas exposé à un risque sérieux de torture, à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités s'il était renvoyé au Sri Lanka?

2. Si, lorsqu'il rédige l'avis visé à l'alinéa 115(2)b), le ministre constate que le réfugié qui est interdit de territoire pour criminalité organisée ne risque pas la persécution, la torture ou des peines ou traitements cruels et inusités à son retour dans son pays d'origine, doit-il tout de même tenir compte de la nature et la gravité des actes commis, conformément à l'alinéa 115(2)b)?

3. Le ministre a-t-il commis une erreur dans son interprétation de l'alinéa 115(2)b) en tenant compte de la nature et la gravité des actes commis par l'organisation criminelle et non par le demandeur lui-même?

4. Le ministre a-t-il commis une erreur en ne tenant pas compte du risque de persécution auquel le demandeur serait exposé?

5. L'alinéa 115(2)b) vise-il les non-citoyens d'une manière qui contrevient à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

## LA NORME DE CONTRÔLE

[18] Les conclusions de fait du ministre doivent faire l'objet d'une grande déférence en raison de l'expertise de ce dernier quant à l'examen des risques de préjudice et la gravité des actes commis. Comme la Cour suprême du Canada l'a statué dans *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 41, la Cour ne doit pas soupeser de nouveau les facteurs pris en considération par le ministre, à moins que la décision ne soit manifestement déraisonnable. La Cour suprême s'est appuyée sur les dispositions relatives à l'avis de danger figurant à

1992, c. 49, s. 43] of the former Act. The same level of deference should apply to a Minister's opinion issued under section 115 of the current Act: *Thanabalasingham v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 250 D.L.R. (4th) 33 (F.C.) 172; *Dadar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 42 Imm. L.R. (3d) 260 (F.C.); *Fabian v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2003), 244 F.T.R. 223 (F.C.).

[19] With respect to questions of law, the Minister enjoys no expertise relative to the reviewing Court, and a standard of correctness applies.

#### RELEVANT LEGISLATION

[20] The legislation relevant to this application is as follows:

1. *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44];
2. *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27; and
3. *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2.

[21] The key provision of this legislation are sections 37 and 115 of the Act, which provide as follows:

37. (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of organized criminality for

(a) being a member of an organization that is believed on reasonable grounds to be or to have been engaged in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of an offence punishable under an Act of Parliament by way of indictment, or in furtherance of the commission of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute such an offence, or engaging in activity that is part of such a pattern; or

l'alinéa 53(1)b) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43] de l'ancienne Loi pour déterminer la norme de contrôle dans *Suresh*. Il faut faire preuve de la même déférence à l'égard de l'avis du ministre visé à l'article 115 de la Loi : *Thanabalasingham c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 172; *Dadar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1381; *Fabian c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 1527.

[19] En ce qui concerne les questions de droit, le ministre ne possède aucune expertise particulière comparativement à la Cour de révision, et la norme de la décision correcte s'applique.

#### LES LOIS APPLICABLES

[20] Les lois suivantes sont pertinentes en l'espèce :

1. la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44];
2. la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27;
3. la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2.

[21] Les dispositions clés en l'espèce sont les articles 37 et 115 de la Loi :

37.(1) Emportent interdiction de territoire pour criminalité organisée les faits suivants :

a) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d'une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de la perpétration, hors du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une telle infraction, ou se livrer à des activités faisant partie d'un tel plan;

(b) engaging, in the context of transnational crime, in activities such as people smuggling, trafficking in persons or money laundering.

(2) The following provisions govern subsection (1):

(a) subsection (1) does not apply in the case 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; and

(b) paragraph (1)(a) does not lead to a determination of inadmissibility by reason only of the fact that the permanent resident or foreign national entered Canada with the assistance of a person who is involved in organized criminal activity.

...

**115.** (1) A protected person or a person who is recognized as a Convention refugee by another country to which the person may be returned shall not be removed from Canada to a country where they would be at risk of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion or at risk of torture or cruel and unusual treatment or punishment.

(2) Subsection (1) does not apply in the case of a person

(a) who is inadmissible on grounds of serious criminality and who constitutes, in the opinion of the Minister, a danger to the public in Canada; or

(b) who is inadmissible on grounds of security, violating human or international rights or organized criminality if, in the opinion of the Minister, the person should not be allowed to remain in Canada on the basis of the nature and severity of acts committed or of danger to the security of Canada.

## ANALYSIS

Preliminary issue: Affidavit of Professor Rudramoorthy Cheran

[22] At the outset of the hearing, the parties made submissions with respect to an affidavit sworn by Professor Rudramoorthy Cheran. As I indicated at the hearing, this affidavit is not relevant to the arguments under section 7 of the Charter or with respect to the removal of the applicant under paragraph 115(2)(b) of

b) se livrer, dans le cadre de la criminalité transnationale, à des activités telles le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité.

(2) Les dispositions suivantes régissent l'application du paragraphe (1) :

a) les faits visés 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;

b) les faits visés à l'alinéa (1)a) n'emportent pas interdiction de territoire pour la seule raison que le résident permanent ou l'étranger est entré au Canada en ayant recours à une personne qui se livre aux activités qui y sont visées.

[. . .]

**115.** (1) Ne peut être renvoyée dans un pays où elle risque la persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités, la personne protégée ou la personne dont il est statué que la qualité de réfugié lui a été reconnue par un autre pays vers lequel elle peut être renvoyée.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à l'interdit de territoire :

a) pour grande criminalité qui, selon le ministre, constitue un danger pour le public au Canada;

b) pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou criminalité organisée si, selon le ministre, il ne devrait pas être présent au Canada en raison soit de la nature et de la gravité de ses actes passés, soit du danger qu'il constitue pour la sécurité du Canada.

## ANALYSE

Question préliminaire : Affidavit du professeur Rudramoorthy Cheran

[22] Au début de l'audience, les parties ont présenté des observations relativement à l'affidavit du professeur Rudramoorthy Cheran. Comme je l'ai dit à l'audience, cet affidavit n'est pas pertinent au regard de l'article 7 de la Charte ou du renvoi du demandeur en vertu de l'alinéa 115(2)b) de la Loi. Il est devenu évident, au

the Act. It became clear during the course of the hearing that there was nothing in this affidavit upon which the applicant sought to rely. Accordingly, the admissibility of this affidavit became a non-issue.

Issue No. 1: Did the Minister err in concluding that the applicant's removal to Sri Lanka would not expose him to a substantial risk of torture or a risk to life or to cruel and unusual treatment or punishment?

[23] The applicant argues that the Minister ignored or misinterpreted the evidence relating to the risk faced by the applicant in Sri Lanka. In particular, the applicant argues that the Minister:

a. failed to give any weight to the finding of the Convention Refugee Determination Division (CRDD) that the applicant is a Convention refugee;

b. misinterpreted and selectively read the 2003 and 2004 U.S. Department of State *Country Reports on Human Rights Practices for Sri Lanka*;

c. relied on irrelevant evidence;

d. ignored or misinterpreted the applicant's personal circumstances and personal risk upon return to Sri Lanka; and

e. ignored relevant portions of the evidence submitted by the applicant on November 11, 2003 and August 3, 2004.

a. Did the Minister fail to give weight to the CRDD's finding that the applicant is a Convention refugee?

[24] With respect to the applicant's first objection, the Minister specifically considered the applicant's status as a refugee at paragraph 39 of his opinion:

cours de l'audience, que le demandeur ne cherchait pas à s'appuyer sur cet affidavit. La question de l'admissibilité de cet affidavit ne se pose donc plus.

Question n° 1 : Le ministre a-t-il commis une erreur lorsqu'il a conclu que le demandeur ne serait pas exposé à un risque sérieux de torture, à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités s'il était renvoyé au Sri Lanka?

[23] Le demandeur prétend que le ministre a négligé d'examiner ou a mal interprété la preuve relative au risque auquel il serait exposé au Sri Lanka. Il prétend plus particulièrement que le ministre :

a. a omis d'accorder de l'importance au fait que la Section du statut de réfugié (SSR) lui a reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention;

b. a mal interprété les rapports du Département d'État américain sur le Sri Lanka pour 2003 et 2004 [*Country Reports on Human Rights Practices*] et en a fait une lecture sélective;

c. s'est appuyé sur des éléments de preuve non pertinents;

d. n'a pas pris en considération ou a mal interprété la situation personnelle du demandeur et le risque auquel il serait personnellement exposé s'il était renvoyé au Sri Lanka;

e. n'a pas tenu compte d'éléments de preuve pertinents présentés par le demandeur le 11 novembre 2003 et le 3 août 2004.

a. Le ministre a-t-il omis d'accorder de l'importance au fait que la SSR a reconnu au demandeur le statut de réfugié au sens de la Convention?

[24] En ce qui concerne le premier motif de contestation du demandeur, le ministre, au paragraphe 39 de son avis, a expressément tenu compte du fait que ce dernier était un réfugié :

I note that Mr. Nagalingam left Sri Lanka in 1994, some ten years ago when he was 21 years of age. I certainly acknowledge that Mr. Nagalingam was found to be a Convention refugee by the CRDD, however, this decision was rendered in 1995, some ten years ago. In my view, conditions in Sri Lanka are vastly different than when Mr. Nagalingam left that country for Canada in 1994, and when he was found to be a Convention refugee in 1995. In my view, the conditions in Sri Lanka today demonstrate a change of circumstances as outlined on page 3 of Mr. Nagalingam's lawyer's letter dated August 3, 2004 in that they are "significant". [Emphasis added.]

[25] It cannot be said that the Minister failed to give any weight to the CRDD's determination. The Minister acknowledged the applicant's refugee status. However, as the Minister's opinion states, having Convention refugee status does not conclusively determine the issue of whether there is a substantial risk of torture or persecution several years after the refugee status is granted. The Minister reviewed the available evidence to determine whether the current country conditions in Sri Lanka gave rise to a present substantial risk of harm. He clearly explained the reasons why he chose not to rely on the CRDD's determination made ten years earlier. As the Court held in *Camara v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 168, the fact that the CRDD considered a person to be at risk in the past does not establish that he is still at risk several years in the future. Accordingly, there is no merit to the applicant's objection that the Minister failed to give weight to the CRDD's determination.

b. Did the Minister ignore relevant evidence?

[26] The applicant argues that the Minister ignored relevant evidence contained within the 2003 and 2004 U.S. Department of State *Country Reports on Human Rights Practices for Sri Lanka*. In particular, the applicant argues that the Minister ignored several findings including those that the "military and police reportedly tortured, killed and raped detainees," the state conducted "arbitrary arrests," and that the Liberation Tigers of Tamil Eelan [LTTE] committed "serious human rights abuses."

[TRADUCTION] Je constate que M. Nagalingam a quitté le Sri Lanka en 1994, soit il y a une dizaine d'années, à l'âge de 21 ans. Je reconnais absolument que la SSR a accordé le statut de réfugié à Mr. Nagalingam, mais cette décision a été rendue en 1995, il y a dix ans environ. À mon avis, la situation qui prévaut au Sri Lanka est très différente de celle qui existait lorsque M. Nagalingam a quitté ce pays pour venir au Canada en 1994 et lorsqu'il s'est vu reconnaître le statut de réfugié en 1995. À mon avis, la situation existant au Sri Lanka aujourd'hui montre que les circonstances ont changé, ainsi que le souligne l'avocat de M. Nagalingam à la page 3 de la lettre datée du 3 août 2004, en ce sens qu'il s'agit d'un changement « marqué ». [Non souligné dans l'original.]

[25] On ne peut pas dire que le ministre a omis d'accorder de l'importance à la décision de la SSR. Le ministre a reconnu que le demandeur était un réfugié. Comme il l'a écrit dans son avis cependant, le fait qu'une personne a obtenu le statut de réfugié ne règle pas la question de savoir si elle court un risque sérieux de torture ou de persécution plusieurs années plus tard. Le ministre a examiné la preuve dont il disposait pour déterminer si le demandeur courait un risque sérieux de préjudice à cause de la situation prévalant au Sri Lanka. Il a clairement expliqué pourquoi il a choisi de ne pas s'appuyer sur la décision rendue par la SSR dix ans plus tôt. Comme la Cour l'a affirmé dans *Camara c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 168, le fait que la SSR a considéré qu'une personne était en danger dans le passé ne signifie pas qu'elle l'est toujours des années plus tard. Par conséquent, la prétention du demandeur selon laquelle le ministre a omis d'accorder de l'importance à la décision de la SSR n'est pas fondée.

b. Le ministre a-t-il omis de tenir compte d'éléments de preuve pertinents?

[26] Le demandeur soutient que le ministre a omis de tenir compte d'éléments de preuve pertinents contenus dans les rapports du Département d'État américain sur le Sri Lanka pour 2003 et 2004. Il prétend en particulier que le ministre a négligé de prendre en considération plusieurs conclusions, notamment celles selon lesquelles [TRADUCTION] « l'armée et la police auraient torturé, tué et violé des détenus », l'État a procédé à des [TRADUCTION] « arrestations arbitraires » et les Tigres de libération de l'Eelam Tamoul (TLET) ont commis

[27] At pages 12 to 17 of the opinion, the Minister provides a summary of the relevant information contained within the U.S. Department of State *Country Reports on Human Rights Practices for Sri Lanka* for 2003 and 2004. It is true that the Minister did not repeat in his opinion all of the evidence available to him in these reports. However, I am not persuaded that the Minister ignored relevant evidence.

[28] The evidence before the Minister was voluminous and it would be unreasonable to require that he address or quote comprehensively from each portion of each piece of evidence that was before him. Nor do I find that the Minister was unduly selective in his consideration of the evidence. Within paragraph 40 of his opinion, the Minister identified the salient points that have been raised by the applicant: he referred on page 13 to the fact that “the military and police reportedly tortured, killed and raped detainees.” He acknowledged the reports of arbitrary arrest within the same summary. He also noted that “[v]iolence against religious minorities increased, and institutionalized ethnic discrimination against Tamils remained a problem” and that “[t]he LTTE continued to commit serious human rights abuses.” Contrary to the applicant’s submission, the Minister’s opinion includes a thorough review of the evidence including the facts which the applicant argues were ignored by the Minister. The applicant’s challenge to the Minister’s factual findings on the basis that he ignored relevant evidence cannot succeed. Therefore the factual findings of the Minister are not patently unreasonable on the basis that he ignored relevant evidence.

c. Did the Minister rely on irrelevant evidence?

[29] The applicant argues that the Minister relied on irrelevant evidence, categorized by the applicant as follows: (i) evidence regarding the relative peacefulness of recent elections; (ii) public political statements in

[TRADUCTION] « de graves violations des droits de la personne ».

[27] Aux pages 12 à 17 de son avis, le ministre résume les renseignements pertinents contenus dans les rapports du Département d’État américain sur le Sri Lanka pour 2003 et 2004. Il est vrai que le ministre n’a pas mentionné dans son avis tous les éléments de preuve figurant dans ces rapports. Je ne suis toutefois pas convaincu qu’il a omis de tenir compte d’éléments de preuve pertinents.

[28] Le ministre disposait d’une preuve volumineuse et il serait déraisonnable d’exiger qu’il traite de manière exhaustive de chaque partie de chaque élément de preuve qui lui a été présenté. Par ailleurs, je ne pense pas que le ministre a examiné la preuve de manière trop sélective. Au paragraphe 40 de son avis, il a fait ressortir les points fondamentaux soulevés par le demandeur : il a fait référence, à la page 13, au fait que [TRADUCTION] « l’armée et la police auraient torturé, tué et violé des détenus »; il a reconnu au même paragraphe que des arrestations arbitraires avaient été signalées; il a mentionné que [TRADUCTION] « [l]a violence exercée contre les minorités religieuses s’est accrue et la discrimination ethnique institutionnalisée dont les Tamouls sont l’objet constitue toujours un problème » et que [TRADUCTION] « [l]es TLET ont continué de commettre de graves violations des droits de la personne ». Contrairement à ce que le demandeur prétend, le ministre a, dans son avis, passé toute la preuve en revue, notamment les faits dont, selon le demandeur, il n’aurait pas tenu compte. La Cour ne peut donner raison au demandeur lorsqu’il conteste les conclusions de fait tirées par le ministre au motif que ce dernier a omis de tenir compte d’éléments de preuve pertinents. Aussi, les conclusions de fait du ministre ne sont pas manifestement déraisonnables au motif qu’il a omis de tenir compte d’éléments de preuve pertinents.

c. Le ministre s’est-il appuyé sur des éléments de preuve non pertinents?

[29] Le demandeur prétend que le ministre s’est appuyé sur des éléments de preuve non pertinents pour conclure qu’il ne serait pas en danger s’il était renvoyé au Sri Lanka, plus précisément : i) des éléments de



support of the peace process; and (iii) a European Court decision finding that in the “particular circumstances of [that] case” it had not been established that the individual, a Tamil male, would face substantial risk of torture in Sri Lanka, to support his conclusion that the applicant would not be at risk if returned.

[30] Evidence relating to recent elections and the peace process, while not determinative of current conditions in a country or the risk faced by a particular applicant if returned to that country, is relevant to the Minister’s factual inquiry. With respect to the Minister’s reference to the judgment of the European Court of Human Rights in *Thampibillai v. The Netherlands* [application No. 61350/00, judgment 17/2/2004], it would not be appropriate for the Minister to base his conclusion regarding the applicant’s risk of torture if returned to Sri Lanka on this decision. However, it is clear from the Minister’s reasons for decision that his reference to the European Court’s judgment was simply *obiter*. I do not agree that the Minister’s decision is patently unreasonable on account of the Minister’s consideration of any of the evidence identified by the applicant. The applicant’s challenge on this basis must fail.

d. Did the Minister ignore or misinterpret the applicant’s personal circumstances and personal risk upon return to Sri Lanka?

[31] The applicant argues that the Minister ignored or misinterpreted the evidence regarding the applicant’s personal circumstances and personal risk if returned to Sri Lanka. Specifically, the applicant argues that the Minister misconstrued evidence relating to the public allegations about the applicant, his connection to the A.K. Kannan gang, and A.K. Kannan’s alleged connection to the LTTE. Instead, the applicant argues, the Minister relied selectively on evidence supporting the conclusion that Tamil returnees are generally not at

preuve concernant le calme relatif dans lequel les élections s’étaient récemment déroulées; ii) des déclarations politiques publiques au soutien du processus de paix; iii) une décision de la Cour européenne selon laquelle il n’avait pas été établi, [TRADUCTION] « dans les circonstances particulières de l’affaire », que l’intéressé, un Tamoul, serait exposé à un risque sérieux de torture au Sri Lanka.

[30] Bien qu’elle ne soit pas déterminante au regard de la situation qui prévaut dans un pays ou du risque auquel serait exposé un demandeur particulier s’il était renvoyé dans ce pays, la preuve relative aux élections récentes et au processus de paix peut être prise en compte par le ministre dans son examen des faits. En ce qui concerne le renvoi du ministre au jugement rendu par la Cour européenne des droits de l’homme dans *Thampibillai c. Pays-Bas* [n° de requête 61350/00, jugement en date du 17-2-2004], il ne conviendrait pas que le ministre fonde sur ce jugement sa conclusion concernant le risque de torture auquel le demandeur serait exposé s’il était renvoyé au Sri Lanka. Il ressort clairement, toutefois, des motifs de sa décision que le ministre a simplement fait référence de manière incidente au jugement de la Cour européenne. J’estime que la décision du ministre n’est pas manifestement déraisonnable compte tenu du fait que le ministre a pris en considération tous les éléments de preuve mentionnés par le demandeur. Le demandeur ne peut avoir gain de cause sur ce point.

d. Le ministre a-t-il omis de prendre en considération ou mal interprété la situation personnelle du demandeur et le risque auquel il serait personnellement exposé s’il était renvoyé au Sri Lanka?

[31] Le demandeur prétend que le ministre a omis de prendre en considération ou a mal interprété la preuve concernant sa situation personnelle et le risque auquel il serait personnellement exposé s’il était renvoyé au Sri Lanka. Il soutient plus précisément que le ministre a mal interprété la preuve relative aux allégations publiques le concernant et concernant également ses liens avec le gang A.K. Kannan et les prétendus liens entre ce gang et les TLET. Il fait valoir que le ministre n’a plutôt retenu que les éléments de preuve qui lui permettaient

risk in Sri Lanka.

[32] The applicant's objection on this ground relates to the Minister's treatment of evidence as described in paragraph 45 of his opinion:

Much concern has been expressed over the treatment that would be accorded to returning deportees. In particular, Mr. Nagalingam has indicated that as a result of his being associated with the A.K. Kannan gang which is associated with the LTTE, he expects to be targeted for adverse treatment should he be returned to Sri Lanka. In connection with this fear, I take cognizance of the material from the Research Directorate of the [Board] dated August 5, 2003 . . . indicating that in fact this is not the case for persons returning in possession of the necessary documentation—which would be the situation for Mr. Nagalingam. I quote as follows: "To the best of our knowledge, allegations that returnees to Sri Lanka, i.e. deportees and failed asylum seekers, are tortured on return is a complete fabrication. There is a well established procedure for dealing with returnees, which we have discussed on several occasions with senior level[s] of the Ministry of Interior. Although standard procedure is for deportees to be routinely referred to the Airport Division of the Criminal Investigation Division (CID) for interview on return, in our experience there are no arbitrary detentions without due process, and certainly no torture. Returnees who do not have pending arrest warrants or active charges in Sri Lanka are simply released." Further "Some deportees are questioned for a short period and then allowed to leave the airport; others are not questioned at all"—this was information received from the United Nations High Commissioner for Refugees in Sri Lanka. That article also revealed that the Swiss government operated a "safe house" to assist returnees in become re-integrated into Sri Lanka—however, this house was closed due to a lack of use. A review of the material before me does not indicate that an arrest warrant for Mr. Nagalingam exists in Sri Lanka or that he would be of any overriding interest to Sri Lankan authorities. [Emphasis added.]

[33] As the excerpt above indicates, the Minister considered information generally applicable to Tamil returnees but also applied this information to the particular circumstances of the applicant. Nothing in my review of the evidence indicates that the Minister's

de conclure que les Tamouls qui retournent au Sri Lanka ne sont généralement pas en danger dans ce pays.

[32] La contestation du demandeur fondée sur ce motif concerne la façon dont le ministre a traité la preuve, qui est décrite au paragraphe 45 de son avis :

[TRADUCTION] Beaucoup de questions ont été soulevées quant au traitement qui serait accordé aux personnes expulsées qui retournent au Sri Lanka. Plus particulièrement, M. Nagalingam a affirmé qu'il s'attend à ce qu'on s'en prenne à lui s'il est renvoyé au Sri Lanka à cause de ses liens avec le gang A.K. Kannan, lequel est associé aux TLET. En ce qui concerne cette crainte, j'ai pris connaissance du document daté du 5 août 2003, publié par la Direction des recherches de la [Commission], [. . .] selon lequel ce n'est pas le cas des personnes qui retournent au Sri Lanka munies des documents nécessaires—comme le ferait M. Nagalingam. Je cite : « À notre connaissance, les allégations selon lesquelles les émigrants de retour au Sri Lanka, c.-à-d. des expulsés et des demandeurs d'asile déboutés, sont torturés à leur retour ne sont que pure fabrication. Il existe à leur intention une procédure bien définie, dont nous avons parlé à de nombreuses reprises avec le(s) niveau(x) supérieur(s) du ministère de l'Intérieur. Bien que la procédure habituelle consiste à envoyer les expulsés à la section aéroportuaire du Département des enquêtes criminelles (Criminal Investigation Division - CID) pour qu'ils soient interrogés à leur retour, d'après notre expérience, il n'y a aucune détention arbitraire sans procédure légale, et assurément aucune torture. Les émigrants de retour qui n'ont aucun mandat d'arrestation ou aucune accusation en instance au Sri Lanka sont simplement mis en liberté. » En outre, « [o]n interroge de manière brève certains expulsés avant de les autoriser à quitter l'aéroport, alors que d'autres expulsés ne sont pas du tout interrogés ». Cette information a été communiquée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) au Sri Lanka. L'article révélait également que le gouvernement suisse exploitait un « refuge » pour aider les émigrants de retour à se réintégrer au Sri Lanka—ce refuge a toutefois été fermé parce qu'il était très peu utilisé. Les documents dont je dispose n'indiquent pas que M. Nagalingam fait l'objet d'un mandat d'arrestation au Sri Lanka ou que les autorités s'intéressent à lui de façon prioritaire. [Non souligné dans l'original.]

[33] Comme l'extrait ci-dessus le montre, le ministre a pris en considération l'information qui s'appliquait de manière générale aux Tamouls qui retournent au Sri Lanka, mais il a aussi appliqué cette information à la situation particulière du demandeur. J'ai examiné la

treatment of the evidence was unduly selective or capricious. Based on the evidence available to the Minister, I conclude that it was open to Minister to make the factual findings he did with respect to the applicant's personal circumstances and risk upon return to Sri Lanka.

[34] The applicant also referred the Court to the submissions and evidence he provided to the Minister on August 8, 2003. At that time, the applicant stated that he was not a member of the A.K. Kannan group and that the public allegations of his membership put him at risk in the event that he was returned to Sri Lanka. At paragraphs 16 and 17 of his opinion, the Minister addresses the evidence establishing the applicant's membership and involvement in the A.K. Kannan gang. This evidence includes a recorded and transcribed conversation between police officers and an informant identifying the applicant as a member of the gang, the Board's previous decision concluding that the applicant was a member, and the Federal Court judgment which upheld the Board's decision on judicial review. The Minister's opinion thoroughly sets out his reasons for preferring certain portions of evidence to others where conflicts existed. It was open to the Minister to accept, reject and weigh the evidence before him. Upon reviewing the evidence before the Minister, I cannot conclude that his treatment of the evidence was patently unreasonable.

- e. Did the Minister ignore relevant portions of the evidence submitted by the applicant on November 11, 2003 and August 3, 2004?

[35] The applicant argues that the Minister ignored "the majority of the human rights evidence put before him by counsel on November 11, 2003 and August 3, 2004." The respondents submit that decision makers are presumed to have weighed and considered all of the evidence before them unless the contrary is shown and that the applicant has provided no evidence to rebut this presumption.

[36] The evidence submitted by the applicant is

preuve et rien ne me permet de croire que le ministre l'a traitée de manière trop sélective ou arbitraire. Compte tenu de la preuve dont il disposait, le ministre pouvait tirer les conclusions de fait auxquelles il est arrivé relativement à la situation personnelle du demandeur et au risque auquel il serait exposé s'il était renvoyé au Sri Lanka.

[34] Le demandeur a aussi attiré l'attention de la Cour sur les observations et les éléments de preuve qu'il a présentés au ministre le 8 août 2003. À l'époque, le demandeur soutenait qu'il n'était pas un membre du gang A.K. Kannan et qu'il serait en danger s'il était renvoyé au Sri Lanka à cause des allégations publiques concernant son appartenance à ce gang. Le ministre traite, aux paragraphes 16 et 17 de son avis, de la preuve établissant l'appartenance du demandeur au gang A.K. Kannan et de son rôle au sein de celui-ci. Il s'agit notamment de l'enregistrement et de la transcription d'une conversation entre des policiers et un informateur qui affirme que le demandeur est un membre du gang, de la décision de la Commission selon laquelle le demandeur appartenait au gang et du jugement de la Cour fédérale confirmant cette décision dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Le ministre expose de manière exhaustive dans son avis les raisons pour lesquelles il a préféré certains éléments de preuve à d'autres qui les contredisaient. Le ministre pouvait accepter, rejeter et soupeser la preuve qui lui avait été présentée. Ayant examiné cette preuve, je ne peux conclure que le traitement qu'en a fait le ministre était manifestement déraisonnable.

- e. Le ministre a-t-il omis de tenir compte d'éléments de preuve pertinents présentés par le demandeur le 11 novembre 2003 et le 3 août 2004?

[35] Le demandeur soutient que le ministre a omis de tenir compte de [TRADUCTION] « la plus grande partie de la preuve concernant les droits de la personne qui lui a été présentée par son avocat le 11 novembre 2003 et le 3 août 2004 ». Les défendeurs font valoir que, jusqu'à preuve du contraire, les décideurs sont présumés avoir soupesé et examiné toute la preuve dont ils sont saisis et que le demandeur n'a produit aucune preuve pour réfuter cette présomption.

[36] Le demandeur a produit une preuve volumi-

encyclopaedic in its scope. In the one-page cover letter dated November 11, 2003, the applicant's counsel summarized the 30 attached pages of attached information as follows:

As you can see from the attached documentary evidence, the situation in Sri Lanka is very grave. The president of Sri Lanka has suspended the Parliament and taken control of key areas of the government: the Ministry of Defence, the Ministry of Interior and the Ministry of Mass Communications. The President, Ms. Chandrika Kumaratunga, has also declared a state of emergency. This has put on hold and seriously jeopardized the peace process in Sri Lanka. The present situation, together with the evidence before you of ongoing harassment, persecution, mistreatment and torture of Tamils shows that Mr. Nagalingam is at risk of persecution, torture, cruel and inhumane treatment and punishment, and risk to his life if he is returned to Sri Lanka.

[37] The attachments consisted of internet news articles obtained from Tamilnet.com and range in date from November 2, 2003 to November 6, 2003. The attachments to the applicant's counsel's letter dated August 3, 2004 include 307 pages of reports and news articles ranging in date from February 2001 to August 2004.

[38] The Minister states at paragraph 38 of his opinion:

I have carefully reviewed the entirety of the material in this case and I find that there is insufficient evidence to support a finding that it is more likely than not that Mr. Nagalingam faces a substantial risk of torture, or a risk to life or to cruel and unusual treatment or punishment.

[39] The determination of an individual's risk on return to a particular country is largely a fact-driven inquiry. It requires consideration of the human rights record of the country and the personal risk faced by an applicant. These issues are generally outside the realm of expertise of reviewing courts. I am not persuaded by the applicant's suggestion that the Minister ignored or improperly considered the evidence before him. Failing such an error, it is not the role of this Court to interfere with the factual conclusions reached by the Minister, nor is it appropriate for the Court to reweigh the evidence

neuse. Dans la lettre d'accompagnement d'une page datée du 11 novembre 2003, son avocat a résumé ainsi les 30 pages de renseignements qui y étaient jointes :

[TRADUCTION] Comme vous pouvez le constater à la lecture de la preuve documentaire ci-jointe, la situation qui prévaut au Sri Lanka est très grave. La présidente du pays a suspendu le Parlement et a pris le contrôle de secteurs clés du gouvernement : le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur et le ministère des Communications de masse. La présidente, M<sup>me</sup> Chandrika Kumaratunga, a aussi déclaré l'état d'urgence. Toute cette agitation a eu pour effet d'interrompre et de mettre en péril le processus de paix au Sri Lanka. La situation actuelle et la preuve du harcèlement, de la persécution, des mauvais traitements et de la torture dont font constamment l'objet les Tamouls qui vous a été présentée montrent que M. Nagalingam risque d'être persécuté, torturé ou tué ou de faire l'objet de traitements et de peines cruels et inusités s'il est renvoyé au Sri Lanka.

[37] Des articles tirés du site Tamilnet.com et datés du 2 au 6 novembre 2003 étaient joints à cette lettre. Par ailleurs, 307 pages de reportages et d'articles publiés entre février 2001 et août 2004 étaient notamment jointes à la lettre de l'avocat du demandeur datée du 3 août 2004.

[38] Le ministre écrit ce qui suit au paragraphe 38 de son avis :

[TRADUCTION] J'ai examiné avec soin l'ensemble des renseignements et documents et j'estime que la preuve ne permet pas de conclure que, selon toute vraisemblance, M. Nagalingam est exposé à un risque sérieux de torture, à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités.

[39] L'évaluation du risque auquel serait exposée une personne si elle était renvoyée dans un pays donné dépend largement des faits. Il faut, à cette fin, prendre en considération la situation des droits de la personne dans le pays en question ainsi que le risque auquel est personnellement exposé le demandeur. Ces questions ne relèvent généralement pas de l'expertise des cours de révision. Je ne suis pas convaincu que, comme le demandeur le dit, le ministre a omis de tenir compte de la preuve dont il était saisi ou ne l'a pas examinée correctement. En l'absence d'une telle erreur, il

before the Minister. The issues raised by the applicant do not demonstrate that the Minister's conclusion, namely that the applicant would not face a substantial risk of torture or a risk to life or to cruel and unusual treatment or punishment, was patently unreasonable.

**Issue No. 2:** If, in the preparation of an opinion under paragraph 115(2)(b), the Minister finds that a refugee who is inadmissible on grounds of organized criminality does not face a risk of persecution, torture, cruel and unusual punishment or treatment upon return to his country of origin, does such a finding render unnecessary the Minister's consideration of the "nature and severity of acts committed" under paragraph 115(2)(b)?

[40] Having determined that the Minister's finding—namely that the applicant does not face a risk of harm upon removal to Sri Lanka—was not patently unreasonable, the Court must consider whether the non-existence of risk makes unnecessary an analysis of the nature and severity of acts committed by the applicant under subsection 115(2) of the Act.

[41] In *Almrei v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 262 F.T.R. 7 (F.C.), Justice Blanchard set out the analysis required when issuing a danger opinion under paragraph 115(2)(b) at paragraph 36:

Subsection 115(2) of the IRPA requires that the Applicant initially establish that there are substantial grounds upon which to believe that, if removed to Syria, he would be at risk of persecution on a Convention ground or at risk of torture, death, or cruel or unusual treatment or punishment. If the risk is not established, there is no need to pursue the analysis since the applicant is not entitled to the protection afforded by subsection 115(1) of the IRPA. This risk must be assessed on grounds that go beyond "mere theory" or "suspicion" but something less than "highly probable". This risk of torture must be "personal and present". The threshold to be met has been recast by asking whether refoulement will expose a

n'appartient pas à la Cour de modifier les conclusions de fait tirées par le ministre, ni de soupeser à nouveau la preuve dont celui-ci était saisi. Les questions soulevées par le demandeur ne démontrent pas que la conclusion du ministre, selon laquelle le demandeur ne serait pas exposé à un risque sérieux de torture, à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités, était manifestement déraisonnable.

**Question n° 2 :** Si, lorsqu'il rédige l'avis visé à l'alinéa 115(2)b), le ministre constate que le réfugié qui est interdit de territoire pour criminalité organisée ne risque pas la persécution, la torture ou des peines ou traitements cruels et inusités à son retour dans son pays d'origine, doit-il tout de même considérer la nature et la gravité des actes commis, conformément à l'alinéa 115(2)b)?

[40] Ayant décidé que la conclusion du ministre—selon laquelle le demandeur n'est pas exposé à un risque de préjudice s'il est renvoyé au Sri Lanka—n'était pas manifestement déraisonnable, la Cour doit déterminer s'il faut, malgré l'absence de risque, analyser la nature et la gravité des actes commis par le demandeur, conformément au paragraphe 115(2) de la Loi.

[41] Dans *Almrei c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 355, le juge Blanchard a décrit, au paragraphe 36, l'analyse qui doit être effectuée lorsqu'un avis de danger visé à l'alinéa 115(2)b) est délivré :

Le paragraphe 115(2) de la LIPR exige que le demandeur démontre d'abord qu'il existe des motifs sérieux de croire que, s'il était renvoyé en Syrie, il serait exposé à la persécution pour l'un des motifs prévus dans la Convention ou à la torture, à la mort ou à des traitements ou peines cruels ou inusités. Si le risque n'est pas démontré, il n'est pas nécessaire de poursuivre l'analyse étant donné que le demandeur n'a pas droit à la protection fournie par le paragraphe 115(1) de la LIPR. Ce risque doit être évalué en fonction de motifs qui vont au-delà de « simples hypothèses » ou « soupçons », mais il n'est pas nécessaire qu'il satisfasse au critère de la « forte probabilité ». Ce risque de torture doit

person to a “serious” risk of torture. See *Suresh* (Court of Appeal), at paragraphs 150-152. [Emphasis added.]

[42] *Almrei* dealt with a risk of torture and an applicant inadmissible on security grounds. Nevertheless, the same two-step analysis should also apply in the case of a person who is inadmissible on grounds of organized criminality.

[43] Since the Minister reasonably concluded that there was no risk of harm, the non-refoulement provisions under subsection 115(1) do not apply. There was accordingly no need to “balance” competing interests under subsection 115(2).

[44] In *Ragupathy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 F.C.R. 490, the Federal Court of Appeal considered whether the Minister was required to consider the danger posed by an individual inadmissible on grounds of serious criminality before assessing the risk of harm upon his return. At paragraphs 31 and 32, Evans J.A., writing for the Court, stated:

For the reasons given above, I agree that, since a finding that a protected person is a danger to the public by virtue of his criminality is a prerequisite of removal, this is a logical starting point in a delegate’s analysis. For, without a positive opinion on this issue, the delegate’s inquiry must end, because the person cannot be deported. Proceeding in this manner also avoids the possibility that the delegate will assess whether a protected person is a “danger to the public” by having regard to the risk of persecution.

However, neither the text of the IRPA, nor the jurisprudence dictates as a matter of law in what order the Minister’s delegates’ reasons must deal with the various elements of a “danger opinion”. To my mind, this is more a matter of elegance than substance and does not rise to the level of a legal requirement, especially given the degree of discretion entrusted to delegates in the formation of their opinion. In my respectful opinion, the preferred ordering is

être « personnel et actuel ». Le critère de base à satisfaire peut être reformulé comme consistant à se demander si le refoulement exposera une personne à un risque « sérieux » de torture. Voir l’arrêt *Suresh* (Cour d’appel), aux paragraphes 150 à 152. [Non souligné dans l’original.]

[42] Malgré le fait que, dans *Almrei*, il était question d’un risque de torture et d’un demandeur interdit de territoire pour raison de sécurité, la même analyse en deux étapes devrait s’appliquer également dans le cas d’une personne interdite de territoire pour criminalité organisée.

[43] Comme le ministre a raisonnablement conclu que le demandeur ne risquait pas de subir un préjudice, les dispositions relatives au non-refoulement du paragraphe 115(1) ne s’appliquent pas. Il n’était donc pas nécessaire d’« établir l’équilibre » entre les intérêts opposés conformément au paragraphe 115(2).

[44] Dans *Ragupathy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2007] 1 R.C.F. 490, la Cour d’appel fédérale s’est penchée sur la question de savoir si le ministre devait tenir compte du danger que constituait une personne interdite de territoire pour grande criminalité avant d’examiner le risque de préjudice auquel elle serait exposée une fois de retour dans son pays. Le juge Evans, qui a rédigé les motifs de la Cour d’appel, a écrit aux paragraphes 31 et 32 :

Pour les motifs donnés ci-dessus, je reconnais que, la conclusion selon laquelle une personne protégée constitue un danger pour le public en raison de ses activités criminelles étant une condition préalable à son renvoi, il serait logique que l’analyse à laquelle procède la déléguée ait débuté de cette façon. En effet, si cette question ne reçoit pas une réponse positive, la déléguée doit mettre fin à son analyse, parce que la personne ne peut être expulsée. En procédant de cette façon, cela évite que la déléguée décide qu’une personne protégée constitue « un danger pour le public » en tenant compte du risque de persécution.

Cependant, ni le texte de la LIPR, ni la jurisprudence n’exige que, dans ses motifs, la déléguée du ministre aborde les divers éléments de l’« avis de danger » dans un ordre donné. À mon avis, il s’agit là davantage d’une question de forme que de fond et ne constitue pas une obligation juridique, en particulier compte tenu du pouvoir discrétionnaire confié aux délégués dans la formulation de leur avis. À mon humble avis, il n’est pas obligatoire de respecter cet

not required either for a protected person to understand the bases of a delegate's opinion, or for a court to determine whether the delegate had committed reviewable error in performing the legal tasks entrusted to her.

[45] The Court of Appeal stated that the consideration of the danger posed by an individual was a logical starting point because it is, in effect, the *sine qua non* of deportation. The flip side of this coin, however, is that a risk of harm upon deportation is the *sine qua non* of the prohibition against refoulement. In *Ragupathy*, above, the Minister found that there was a high level of danger to the public and a small chance that the applicant would be persecuted or tortured if he was returned to Sri Lanka.

[46] In this case, the Minister first assessed the nature and severity of acts committed. He then assessed the risk of harm upon removal as non-existent. If he had reversed the order, as would be permitted under *Ragupathy*, the assessment of the nature and severity of acts committed would have been unnecessary since subsection 115(1) would not apply.

[47] On judicial review, therefore, only if the Minister's conclusion that the applicant did not face a risk of harm is found to be patently unreasonable should it be necessary to review the Minister's assessment of the nature and severity of acts committed and the balancing of that assessment against the risk of harm upon removal.

Is the Court's interpretation of section 115 consistent with the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*?

[48] In concluding that the prohibition against refoulement does not apply where the Minister has determined an inadmissible refugee does not face a risk of harm upon removal, the Court is also guided by the text of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6 (the Convention), which is the international law source

ordre dans l'analyse pour que la personne protégée comprenne le fondement de l'avis de la déléguée ou pour que la Cour puisse décider si la déléguée a commis une erreur susceptible de révision lorsqu'elle a accompli les tâches que lui imposaient [*sic*] la loi.

[45] La Cour d'appel a affirmé que l'examen du danger que constitue une personne était un point de départ logique puisque ce danger constitue la condition préalable à l'expulsion. Cette affirmation a cependant pour corollaire que le risque de préjudice consécutif à l'expulsion est la condition préalable à l'interdiction visant le refoulement. Dans *Ragupathy*, précité, le ministre a conclu que le danger pour le public était élevé et qu'il n'y avait qu'une faible possibilité que le demandeur soit persécuté ou torturé s'il était renvoyé au Sri Lanka.

[46] En l'espèce, le ministre a d'abord examiné la nature et la gravité des actes commis. Il a ensuite décidé que le demandeur ne courait aucun risque de subir un préjudice s'il était renvoyé. S'il avait procédé dans l'ordre inverse, comme *Ragupathy* le permettrait, il n'aurait pas été nécessaire d'examiner la nature et la gravité des actes commis puisque le paragraphe 115(1) ne s'appliquait pas.

[47] Par conséquent, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, ce n'est que si la conclusion du ministre selon laquelle le demandeur ne risque pas de subir un préjudice est jugée manifestement déraisonnable que la Cour devrait examiner l'analyse que le ministre a faite de la nature et de la gravité des actes commis et la mise en équilibre de cette analyse et du risque de préjudice consécutif au renvoi.

L'interprétation que la Cour a faite de l'article 115 est-elle conforme à la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*?

[48] En concluant que l'interdiction visant le refoulement ne s'applique pas si le ministre a décidé qu'un réfugié interdit de territoire ne court pas le risque de subir un préjudice s'il est renvoyé, la Cour est aussi guidée par le texte de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6 (la Convention), qui est la source de droit

for the prohibition against refoulement. Paragraph 3(3)(f) of the Act directs that the Act “is to be construed and applied in a manner that . . . complies with international human rights instruments to which Canada is signatory.” In interpreting paragraph 3(3)(f), the Federal Court of Appeal stated in *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 3 F.C.R. 655, at paragraph 87:

Paragraph 3(3)(f) should be interpreted in light of the modern developments in courts’ use of international human rights law as interpretative aids. Thus, like other statutes, IRPA must be interpreted and applied in a manner that complies with “international human rights instruments to which Canada is signatory” that are binding because they do not require ratification or Canada has signed and [underlined in original] ratified them. [Underlining in original] . . . Thus, a legally binding international human rights instrument to which Canada is signatory is determinative of how IRPA must be interpreted and applied, in the absence of a contrary legislative intention. [Emphasis added.]

[49] Canada acceded to the Convention on June 4, 1969. The Convention is therefore legally binding on Canada under international law. Article 33(1) of the Convention provides that:

#### Article 33

##### *Prohibition of Expulsion or Return (“Refoulement”)*

1. No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. [Emphasis added.]

[50] The applicant is a refugee. If he were no longer a refugee, the respondent could remove him from Canada based on his inadmissibility on grounds of organized criminality. However, the applicant’s refugee status alone does not prevent his removal. The

international de l’interdiction visant le refoulement. L’alinéa 3(3)(f) de la Loi prévoit que « [l]’interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet : [ . . . ] de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l’homme dont le Canada est signataire ». Interprétant l’alinéa 3(3)(f), la Cour d’appel fédérale a écrit ce qui suit au paragraphe 87 de *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2006] 3 R.C.F. 655, au paragraphe 87:

L’alinéa 3(3)(f) devrait être interprété à la lumière de l’utilisation moderne par les cours du droit international en matière de droits de la personne comme instrument d’interprétation. Ainsi, à l’instar des autres lois, la LIPR doit être interprétée et mise en œuvre d’une manière conforme « aux instruments internationaux portant sur les droits de l’homme dont le Canada est signataire » et qui sont contraignants parce qu’il n’est pas nécessaire que le Canada les ratifie ou parce que le Canada les a signés et [souligné dans l’original] ratifiés. [ . . . ] Ainsi, un instrument international portant sur les droits de l’homme qui est juridiquement contraignant et dont le Canada est signataire est déterminant quant à la façon d’interpréter et de mettre en œuvre la LIPR, en l’absence d’une intention législative contraire. [Non souligné dans l’original.]

[49] Le Canada a adhéré à la Convention le 4 juin 1969. La Convention est donc juridiquement contraignante pour le Canada en vertu du droit international. Le paragraphe 33(1) de la Convention prévoit ce qui suit :

#### Article 33

##### *Défense de l’Expulsion et de Refoulement*

1. Aucun des États contractants n’expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques. [Non souligné dans l’original.]

[50] Le demandeur est un réfugié. S’il n’était plus un réfugié, le défendeur pourrait le renvoyer du Canada au motif qu’il est interdit de territoire pour criminalité organisée. Le statut de réfugié seul n’empêche toutefois pas le renvoi du demandeur. La Convention limite



Convention qualifies the prohibition against refoulement as applying only to refugees whose life or freedom would be threatened on identified grounds. The Minister has chosen to remove the applicant under section 115 of the Act. This gave the applicant an opportunity to know the case against him and an opportunity to respond before he was deported. Because there is no threat to the applicant's life or freedom on the grounds identified upon return to Sri Lanka, returning the applicant does not, in my view, violate Article 33(1) of the Convention.

[51] Since the Minister's assessment that the applicant did not face a risk of harm upon removal was not patently unreasonable, the remaining issues are not determinative.

Issue No. 3: Did the Minister err in interpreting paragraph 115(2)(b) by considering the "nature and severity of the acts committed" by the criminal organization, as opposed to the applicant personally?

[52] In light of my conclusion above, it is not necessary to consider this second issue. I offer the following analysis, however, in the event I am wrong regarding the first issue or in concluding that the finding of no risk upon return to Sri Lanka is determinative.

[53] The Minister's opinion, after reviewing the evidence, is set out at paragraph 29 of the opinion:

Following from the evidence noted above, including Mr. Nagalingam's membership and involvement in the A.K. Kannan, in my view, the nature and severity of the acts committed by the A.K. Kannan are serious and significant, and as such Mr. Nagalingam should not be allowed to remain in Canada. [Emphasis added.]

[54] The Minister referred to the acts committed by the applicant at paragraph 27:

I note that Mr. Nagalingam has relatively few criminal convictions as follows: [mischief under \$5,000; failure to comply with recognizance; assault].

l'application de l'interdiction visant le refoulement aux réfugiés dont la vie ou la liberté seraient menacées pour les raisons mentionnées. Le ministre a choisi de renvoyer le demandeur en vertu de l'article 115 de la Loi, ce qui a permis au demandeur de savoir ce qu'on entendait faire valoir contre lui et de faire connaître son point de vue avant d'être expulsé. Comme la vie ou la liberté du demandeur ne sont pas menacées pour les raisons mentionnées s'il est renvoyé au Sri Lanka, son renvoi ne contrevient pas, à mon avis, au paragraphe 33(1) de la Convention.

[51] Comme la conclusion du ministre selon laquelle le demandeur ne risquait pas de subir un préjudice s'il était renvoyé n'est pas manifestement déraisonnable, les autres questions ne sont pas déterminantes.

Question n° 3 : Le ministre a-t-il commis une erreur dans son interprétation de l'alinéa 115(2)b) en tenant compte de la « nature et la gravité des actes commis » par l'organisation criminelle et non par le demandeur lui-même?

[52] Compte tenu de la conclusion que je viens de tirer, il n'est pas nécessaire d'examiner cette deuxième question. Je propose néanmoins l'analyse qui suit, dans l'éventualité où ma conclusion concernant la première question ou ma conclusion selon laquelle le fait que le demandeur ne court aucun risque au Sri Lanka est déterminant serait erronée.

[53] Le ministre a écrit ce qui suit au paragraphe 29 de son avis, après avoir examiné la preuve :

[TRADUCTION] Il ressort de la preuve décrite ci-dessus, notamment de l'appartenance de M. Nagalingam au gang A.K. Kannan et de son rôle au sein de celui-ci, que, à mon avis, les actes commis par le gang A.K. Kannan sont graves. Par conséquent, M. Nagalingam ne devrait pas être présent au Canada. [Non souligné dans l'original.]

[54] Au paragraphe 27, le ministre parle des actes commis par le demandeur :

[TRADUCTION] Je constate que M. Nagalingam a été déclaré coupable de relativement peu d'infractions criminelles : méfait de moins de 5 000 \$; manquement à un engagement; voies de fait.

[55] The issue is whether paragraph 115(2)(b) means “the nature and severity of the acts committed” by the criminal organization or by the applicant personally.

[56] For ease of reference I repeat paragraph 115(2)(b) of the Act:

115. . . .

(2) Subsection (1) does not apply in the case of a person

. . .

(b) who is inadmissible on grounds of security, violating human or international rights or organized criminality if, in the opinion of the Minister, the person should not be allowed to remain in Canada on the basis of the nature and severity of acts committed or of danger to the security of Canada.

#### Rules of Statutory Interpretation

[57] The Supreme Court of Canada summarized the principles and two-part procedure of interpreting bilingual statutes in *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539. At paragraphs 24 to 26, Chief Justice McLachlin wrote:

In interpreting bilingual statutes, the statutory interpretation should begin with a search for the shared meaning between the two versions: P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at p. 327. In *[R. v. Daoust]*, [2004] 1 S.C.R. 217, Bastarache J. held for the Court that the interpretation of bilingual statutes is subject to a two-part procedure.

First, one must apply the rules of statutory interpretation to determine whether or not there is an apparent discordance, and if so, whether there is a common meaning between the French and English versions. “[W]here one of the two versions is broader than the other, the common meaning would favour the more restricted or limited meaning”: *[Schreiber v. Canada (Attorney General)]*, [2002] 3 S.C.R. 269, at para. 56, per LeBel J. *Schreiber* concerned a discrepancy between the French version of s. 6(a) of the *State Immunity Act*, R.S.C.

[55] Il s’agit de savoir si les actes dont il est question dans l’expression « la nature et la gravité de ses actes passés » employée dans l’alinéa 115(2)b) sont ceux de l’organisation criminelle ou ceux du demandeur lui-même.

[56] Par souci de commodité, je reproduis l’alinéa 115(2)b) de la Loi :

115. [. . .]

(2) Le paragraphe (1) ne s’applique pas à l’interdit de territoire :

[. . .]

b) pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou criminalité organisée si, selon le ministre, il ne devrait pas être présent au Canada en raison soit de la nature et de la gravité de ses actes passés, soit du danger qu’il constitue pour la sécurité du Canada.

#### Les règles d’interprétation législative

[57] La Cour suprême du Canada a résumé les principes d’interprétation des lois bilingues et la procédure en deux étapes à suivre à cet égard dans *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539. La juge en chef McLachlin a écrit ce qui suit aux paragraphes 24 à 26 :

Pour interpréter les lois bilingues, il faut en premier lieu rechercher le sens qui est commun aux deux versions : P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3<sup>e</sup> éd. 2000), p. 413. Dans l’arrêt *Daoust [R. c. Daoust]*, [2004] 1 R.C.S. 217, le juge Bastarache a statué au nom de la Cour que l’interprétation des lois bilingues comporte deux étapes.

Premièrement, il faut appliquer les règles d’interprétation législative pour déterminer s’il y a apparence d’antinomie et, dans l’affirmative, s’il y a un sens commun aux versions française et anglaise. « [L]orsqu’une des deux versions possède un sens plus large que l’autre, le sens commun aux deux favorise le sens le plus restreint ou limité » : *Schreiber [Schreiber c. Canada (Procureur général)]*, [2002] 3 R.C.S. 269, par. 56, le juge LeBel. L’arrêt *Schreiber* portait sur une disparité entre la version française de l’al. 6a) de la *Loi sur*

1985, c. S-18, which stated that the exception to state immunity is narrowly “*décès*” or “*dommages corporels*”, compared to the broader English “death” or “personal injury”. Given the conflict between the two provisions the Court adopted the clearer and more restrictive French version. The common meaning is the version that is plain and not ambiguous. If neither version is ambiguous, or if they both are, the common meaning is normally the narrower version: *Daoust*, at paras. 28-29.

Second, one must determine if the common meaning is consistent with Parliament’s intent: *Daoust*, at para. 30. [Emphasis added.]

[58] In applying the rules of statutory interpretation to determine whether or not there is an apparent discordance between the French and English versions of the paragraph, it is clear that there is an ambiguity in the English version because the English version does not link the “acts committed” either to the individual or to the criminal organization. That is left vague. The French version is clear. The French text reads: “*il ne devrait pas être présent au Canada en raison soit de la nature et de la gravité de ses actes passés, soit du danger qu’il constitue pour la sécurité du Canada*” [emphasis added]. The literal translation of the French version is “because of the nature and severity of his past acts”.

[59] The Court is satisfied that the common meaning is the French version. It is plain, not ambiguous and narrower. Therefore, according to the rules of statutory interpretation with respect to bilingual statutes, paragraph 115(2)(b) means that the Minister must decide whether the applicant should be allowed to remain in Canada on the basis of the nature and severity of his personal acts.

[60] The second step in the interpretation of paragraph 115(2)(b), as stated by the Supreme Court of Canada in *Medovarski*, above, is that the Court must determine if the common meaning is consistent with Parliament’s intent. This principle of statutory construction, described by Elmer Driedger in *The Construction of Statutes* (Toronto: Butterworths, 1974) [at page 87] was adopted by the Supreme Court of Canada in *Re Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.*, [1998] 1 S.C.R. 27, at page 41:

*l’immunité des États*, L.R.C. 1985, ch. S-18, qui prévoyait que l’exception à l’immunité d’un État se limite aux « décès » ou aux « dommages corporels », et la version anglaise plus large utilisant les termes « death » ou « personal injury ». En raison de la divergence entre les deux dispositions, la Cour a adopté la version française qui était plus claire et restrictive. Le sens commun aux deux versions est celui du texte qui est clair et non ambigu. Si aucune des deux versions n’est ambiguë, ou si elles le sont toutes les deux, le sens commun est normalement celui du texte ayant le sens le plus restreint : *Daoust*, par. 28-29.

Deuxièmement, il faut déterminer si le sens commun est compatible avec l’intention du législateur : *Daoust*, par. 30. [Non souligné dans l’original.]

[58] Lorsqu’on applique les règles d’interprétation législative pour déterminer s’il y a ou non divergence apparente entre les versions française et anglaise de l’alinéa, il est évident que la version anglaise est ambiguë parce qu’elle ne précise pas si les actes doivent avoir été commis par la personne ou par l’organisation criminelle. Cet aspect est imprécis. La version française est claire : « il ne devrait pas être présent au Canada en raison soit de la nature et de la gravité de ses actes passés, soit du danger qu’il constitue pour la sécurité du Canada » (non souligné dans l’original). La traduction littérale de la version française est « *because of the nature and severity of his past acts* ».

[59] La Cour est convaincue que le sens commun aux deux versions est celui de la version française. Celle-ci est claire, non ambiguë et plus restreinte. Par conséquent, selon les règles d’interprétation législative relatives aux lois bilingues, l’alinéa 115(2)(b) signifie que le ministre doit décider si le demandeur devrait être présent au Canada en tenant compte de la nature et de la gravité des actes qu’il a lui-même commis.

[60] Conformément à ce que la Cour suprême du Canada a affirmé dans *Medovarski*, précité, la Cour doit ensuite, à la deuxième étape de l’interprétation de l’alinéa 115(2)(b), décider si le sens commun est compatible avec l’intention du législateur. Ce principe d’interprétation législative décrit par Elmer Driedger dans *The Construction of Statutes* (Toronto : Butterworths, 1974) [à la page 87] a été adopté par la Cour suprême du Canada dans *Re Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.*, [1998] 1 R.C.S. 27, à la page 41 :

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

[61] Considering the words of the paragraph with the scheme of the Act, the object of the Act and the intent of Parliament, the Court concludes Parliament intended that the Minister consider the nature and severity of the acts committed by the person, as opposed to the criminal organization as a whole. The logical reason to examine the nature and gravity of the personal acts committed by the refugee is that the refugee should not be refouled only because he is a member of a criminal organization unless the acts in which he was involved warrant removal. As will be discussed below, the Minister can look at the acts committed by the criminal organization if it is established that the refugee was complicit in those acts, i.e. there are reasonable grounds for believing that the refugee was personally and knowingly involved in these crimes.

### Complicity

[62] In the leading case of *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 306, at pages 317-318, the Federal Court of Appeal considered what extent of participation was required for inclusion as an accomplice such that a person could be found to have “committed” a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity. The Court stated:

What degree of complicity, then, is required to be an accomplice or abettor? A first conclusion I come to is that mere membership in an organization which from time to time commits international offences is not normally sufficient for exclusion from refugee status.

...

... someone who is an associate of the principal offenders can never, in my view, be said to be a mere on-looker. Members of a participating group may be rightly considered to be personal and knowing participants, depending on the facts.

At bottom, complicity rests in such cases, I believe, on the existence of a shared common purpose and the knowledge that

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

[61] Compte tenu du libellé de l’alinéa ainsi que de l’esprit de la Loi, de l’objet de la Loi et de l’intention du législateur, la Cour conclut que le législateur voulait que le ministre prenne en considération la nature et la gravité des actes commis par la personne, et non par l’organisation criminelle dans l’ensemble. La raison logique d’examiner la nature et la gravité des actes commis par le réfugié est que ce dernier ne devrait pas être refoulé seulement parce qu’il est membre d’une organisation criminelle, sauf si les actes dans lesquels il a été impliqué justifient son renvoi. Comme la Cour l’expliquera plus loin, le ministre peut tenir compte des actes commis par l’organisation criminelle s’il est démontré que le réfugié a été complice de ces actes, c’est-à-dire s’il y a des motifs raisonnables de croire que le réfugié a personnellement et sciemment participé à ces crimes.

### La complicité

[62] Dans l’arrêt de principe *Ramirez c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 2 C.F. 306, la Cour d’appel fédérale s’est demandé, aux pages 317 et 318, quel degré de participation était nécessaire pour que l’on puisse considérer qu’une personne a « commis » un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l’humanité en qualité de complice :

Quel est, alors, le degré de complicité requis? La première conclusion à laquelle je parviens est que la simple appartenance à une organisation qui commet sporadiquement des infractions internationales ne suffit pas, en temps normal, pour exclure quelqu’un de l’application des dispositions relatives au statut de réfugié.

[...]

[...] un associé des auteurs principaux ne pourrait jamais, à mon avis, être qualifié de simple spectateur. Les membres d’un groupe peuvent à bon droit être considérés comme des participants personnels et conscients, suivant les faits.

Je crois que, dans de tels cas, la complicité dépend essentiellement de l’existence d’une intention commune et de

all of the parties in question may have of it. Such a principle reflects domestic law (e.g., s. 21(2) of the *Criminal Code*), and I believe is the best interpretation of international law. [Emphasis added.]

[63] Therefore the test for complicity is whether the applicant was a personal and knowing participant in the criminal activities of the organization. There must be reasonable grounds to believe that the applicant “was complicit”; in *Ramirez*, above, this means that the applicant had “personal knowledge and knowing participation.”

[64] This test for complicity under the Act has been settled by the Court with respect to crimes against humanity. Such crimes are also part of paragraph 115(2)(b), and this standard is a reasonable one for the purposes of establishing complicity under paragraph 115(2)(b). See my decision in *Catal v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1517, at paragraphs 8 and 9.

[65] Therefore, the proper interpretation of paragraph 115(2)(b) is one that requires the Minister to consider the nature and severity of the acts committed personally by the applicant, and by the A.K. Kannan gang if the applicant was a personal and knowing participant in such acts, i.e. complicit.

The applicant’s personal and knowing involvement, i.e. complicity

[66] The Minister’s opinion is 20 single-spaced pages. In reading the opinion as a whole, I have identified the paragraphs where the Minister discusses the applicant’s personal and knowing participation in the criminal acts of the gang. These references are contained in the following paragraphs [16, 17 and 29]:

In terms of the nature and severity of the acts committed, the evidence shows the existence of facts supporting Mr. Nagalingam’s . . . involvement in the criminal activities of the A.K. Kannan . . . According to P.A. (an informant to the Toronto Police), the A.K. Kannan was known to be a gang and the Applicant was known to be an “enforcer” within that group.

la connaissance que toutes les parties en cause en ont. Ce principe est conforme au droit interne (p. ex. le par. 21(2) du *Code criminel*) et, selon moi, il constitue la meilleure interprétation possible du droit international. [Non souligné dans l’original.]

[63] Le critère de complicité consiste donc à se demander si le demandeur a participé personnellement et sciemment aux activités criminelles de l’organisation. Il doit y avoir des motifs raisonnables de croire que le demandeur [TRADUCTION] « a été complice »; dans *Ramirez*, précité, cela signifie que le demandeur avait [TRADUCTION] « une connaissance personnelle et une participation consciente ».

[64] Ce critère de complicité qui s’applique sous le régime de la Loi a été établi par la Cour dans des affaires concernant des crimes contre l’humanité. Ces crimes sont également visés à l’alinéa 115(2)b), et cette norme est raisonnable pour établir la complicité aux fins de cette disposition. Voir la décision que j’ai rendue dans *Catal c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 1517, aux paragraphes 8 et 9.

[65] Par conséquent, il convient d’interpréter l’alinéa 115(2)b) comme s’il exigeait que le ministre tienne compte de la nature et de la gravité des actes commis par le demandeur lui-même et des actes commis par le gang A.K. Kannan auxquels le demandeur a participé personnellement et sciemment à titre de complice.

La participation personnelle et consciente du demandeur, c’est-à-dire la complicité

[66] L’avis du ministre s’étend sur 20 pages à simple interligne. Je l’ai lu au complet et j’ai relevé des paragraphes où le ministre traite de la participation personnelle et consciente du demandeur aux actes criminels du gang. Cette question est abordée dans les paragraphes suivants [16, 17 et 29]:

[TRADUCTION] En ce qui concerne la nature et la gravité des actes commis, la preuve fait ressortir des faits qui montrent que M. Nagalingam [. . .] a participé aux activités criminelles [du gang A.K. Kannan] [. . .] Selon P.A. (un informateur de la police de Toronto), ce groupe était connu comme un gang et le demandeur, comme un « homme de main » au sein de ce gang.

I am of the view that the evidence shows the existence of facts supporting Mr. Nagalingam's . . . involvement in the criminal activities of the A.K. Kannan.

Following from the evidence noted above, including Mr. Nagalingam's . . . involvement in the A.K. Kannan, in my view, the nature and severity of the acts committed by the A.K. Kannan are serious and significant, and as such Mr. Nagalingam should not be allowed to remain in Canada. [Emphasis added.]

[67] The standard of proof for determining “the acts committed” by the applicant for the purpose of paragraph 115(2)(b) is that the Minister have reasonable grounds for believing that the applicant committed the acts. The applicant was found by the Minister to be personally involved in the criminal activities of the gang (paragraph 16); was known to be an “enforcer” within that gang (paragraph 16); and was personally involved in the criminal activities of the gang (paragraph 17). Based on the evidence about the gang, including the applicant’s involvement with the gang, the Minister’s opinion was that the nature and severity of the acts committed by the gang are serious and significant.

[68] The Court is satisfied that the Minister’s opinion found that the applicant was personally and knowingly participating in some criminal activities of the gang. This means in law that the applicant was complicit in those criminal acts. However, the Minister’s opinion at paragraph 29 did not make an express finding that the applicant was complicit in the serious and significant criminal acts of the gang. The Minister might have made that conclusion if the Minister had interpreted that the “acts committed” under paragraph 115(2)(b) were the “personal” acts of the applicant, including the acts of the gang in which the applicant was complicit. In this respect, the Minister erred in law in his interpretation of paragraph 115(2)(b) of the Act. The Minister based his opinion on the acts committed by the criminal organization. Accordingly, if it were not the case that the Minister’s factual finding that the applicant did not face a risk of harm upon removal is determinative of this application, the Court would allow this application, and refer the matter back to another delegate of the Minister to determine if the applicant was complicit in the serious and significant criminal acts of the gang for the purposes of paragraph 115(2)(b) of the Act.

Je suis d’avis que la preuve fait ressortir des faits qui montrent que M. Nagalingam [. . .] a participé aux activités criminelles du [gang A.K. Kannan].

Il ressort de la preuve décrite ci-dessus, notamment [. . .] [du] rôle [de M. Nagalingam] au sein [du gang A.K. Kannan ], que, à mon avis, les actes commis par le gang A.K. Kannan sont graves. Par conséquent, M. Nagalingam ne devrait pas être présent au Canada. [Non souligné dans l’original.]

[67] La norme de preuve servant à déterminer les actes commis par le demandeur aux fins de l’alinéa 115(2)b) est que le ministre a des motifs raisonnables de croire que le demandeur a commis les actes. Le ministre a jugé que le demandeur avait participé personnellement aux activités criminelles du gang (paragraphe 16); qu’il était connu comme un « homme de main » au sein du gang (paragraphe 16); qu’il avait participé personnellement aux activités criminelles du gang (paragraphe 17). Compte tenu de la preuve concernant le gang, notamment la participation du demandeur aux activités de celui-ci, le ministre était d’avis que les actes commis par le gang étaient graves.

[68] La Cour est convaincue que le ministre a estimé que le demandeur avait personnellement et sciemment participé à des activités criminelles du gang, ce qui signifie en droit que le demandeur a été complice de ces actes criminels. Le ministre n’a cependant pas, au paragraphe 29 de son avis, conclu expressément que le demandeur avait été complice des actes criminels graves commis par le gang. Le ministre aurait pu parvenir à cette conclusion s’il avait interprété les mots « *acts committed* » dans la version anglaise de l’alinéa 115(2)b) comme s’il s’agissait des actes « personnels » du demandeur ou des actes du gang dont ce dernier avait été complice. Le ministre a ainsi commis une erreur de droit dans son interprétation de l’alinéa 115(2)b) de la Loi. Il a fondé son avis sur les actes commis par l’organisation criminelle. Par conséquent, si la conclusion de fait tirée par le ministre selon laquelle le demandeur ne risquait pas de subir un préjudice s’il était renvoyé n’était pas déterminante en l’espèce, la Cour accueillerait la présente demande et renverrait l’affaire à un autre représentant du ministre afin qu’il soit décidé si le demandeur a été complice des actes criminels graves commis par le gang aux fins de l’alinéa 115(2)b) de la Loi.

**Issue No. 4:** Did the Minister err in failing to consider the applicant's risk of persecution?

[69] The applicant argues that, while the Minister considered the applicant's risk of torture, and the risk to his life, cruel and unusual treatment or punishment, the Minister erred in failing to consider also the applicant's risk of persecution upon return to Sri Lanka.

[70] The applicant submits that, in applying the Supreme Court of Canada's judgment in *Suresh*, above, the Minister failed to recognize that the risk review required under section 115 of the Act is broader than what the Court required under section 53 [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43; 1995, c. 15, s. 12] of the former Act in *Suresh*.

[71] I conclude that section 53 of the former Act is not materially different than section 115 of the Act. Section 53 of the former Act provides:

**53.** (1) Notwithstanding subsections 52(2) and (3), no person who is determined under this Act or the regulations to be a Convention refugee, nor any person who has been determined to be not eligible to have a claim to be a Convention refugee determined by the Refugee Division on the basis that the person is a person described in paragraph 46.01(1)(a), shall be removed from Canada to a country where the person's life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion unless

(a) the person is a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(c) or subparagraph 19(1)(c.1)(i) and the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada;

(b) the person is a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(e), (f), (g), (j), (k) or (l) and the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the security of Canada; or

(c) the person is a person described in subparagraph 27(1)(a.1)(i) and the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada; or

(d) the person is a person described in paragraph 27(1)(d) who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years

**Question n° 4 :** Le ministre a-t-il commis une erreur en ne tenant pas compte du risque de persécution auquel le demandeur serait exposé?

[69] Le demandeur prétend que le ministre n'aurait pas dû tenir compte seulement du risque de torture, de la menace à sa vie et du risque de traitements ou peines cruels et inusités auxquels il serait exposé, mais également du risque de persécution qu'il courrait s'il était renvoyé au Sri Lanka.

[70] Le demandeur soutient que, lorsqu'il a appliqué l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans *Suresh*, précité, le ministre n'a pas reconnu que l'examen des risques exigé par l'article 115 de la Loi est plus large que ce que la Cour suprême a exigé dans cet arrêt relativement à l'article 53 [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43, 1995, ch. 15, art. 12] de l'ancienne Loi.

[71] J'estime que l'article 53 de l'ancienne Loi n'est pas sensiblement différent de l'article 115 de la Loi. L'article 53 de l'ancienne Loi est ainsi libellé :

**53.** (1) Par dérogation aux paragraphes 52(2) et (3), la personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu aux termes de la présente loi ou des règlements, ou dont la revendication a été jugée irrecevable en application de l'alinéa 46.01(1)a), ne peut être renvoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, sauf si, selon le cas :

a) elle appartient à l'une des catégories non admissibles visées à l'alinéa 19(1)c) ou au sous-alinéa 19(1)c.1)(i) et que, selon le ministre, elle constitue un danger pour le public au Canada;

b) elle appartient à l'une des catégories non admissibles visées aux alinéas 19(1)e), f), g), j), k) ou l) et que, selon le ministre, elle constitue un danger pour la sécurité du Canada;

c) elle relève du cas visé au sous-alinéa 27(1)a.1)(i) et que, selon le ministre, elle constitue un danger pour le public au Canada;

d) elle relève, pour toute infraction punissable aux termes d'une loi fédérale d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans, du cas visé à l'alinéa 27(1)d) et que,

or more may be imposed and the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada.

selon le ministre, elle constitue un danger pour le public au Canada.

[72] As the excerpt above indicates, the key difference between the provisions under the current and former Acts is that the former Act refers to a risk that “the person’s life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion” [underlining added] while the current Act refers to persons “at risk of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion or at risk of torture or cruel and unusual treatment or punishment” [underlining added].

[72] Comme l’extrait ci-dessus le montre, la principale différence entre les dispositions de l’ancienne Loi et de la Loi actuelle réside dans le fait que l’ancienne Loi parle de la possibilité que « [la] vie ou [la] liberté [d’une personne soient] menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques » [soulignement ajouté], alors que la Loi actuelle parle plutôt d’une personne qui « risque la persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités » [soulignement ajouté].

[73] In my view, there is no material difference between the versions. A threat to an individual’s “life or freedom” on Convention grounds undoubtedly constitutes persecution. Conversely, a risk of persecution on Convention grounds is a threat to an individual’s freedom if not his life.

[73] À mon avis, il n’y a pas de différence significative entre les deux dispositions. Une menace à la « vie ou [à la] liberté » d’une personne pour les motifs prévus par la Convention constitue assurément de la persécution. À l’inverse, un risque de persécution pour les motifs prévus par la Convention équivaut à une menace à la liberté d’une personne, si ce n’est à sa vie.

[74] It is clear from the Minister’s opinion that he did not find that there was “more than a mere possibility” that the applicant would face a risk of torture or cruel and unusual treatment or punishment. Throughout the opinion, the Minister also refers to the applicant’s risk of persecution upon return to Sri Lanka. For example, at paragraph 37, the Minister considers the applicant’s claim that he faces a risk of persecution based on his status as a young Tamil male. Considering the opinion in its entirety, I am satisfied that the Minister included within his assessment the applicant’s risk of persecution on Convention grounds.

[74] Il ressort clairement de son avis que le ministre n’a pas conclu qu’il existait « plus qu’une simple possibilité » que le demandeur soit torturé ou fasse l’objet de traitements ou peines cruels et inusités. Le ministre parle aussi, tout au long de son avis, du risque de persécution auquel le demandeur serait exposé s’il retournait au Sri Lanka. Au paragraphe 37, par exemple, il analyse la prétention du demandeur selon laquelle il risque d’être persécuté parce qu’il est un jeune Tamoul. Considérant l’avis dans son ensemble, je suis convaincu que le ministre a tenu compte, dans son analyse, du risque de persécution pour les motifs prévus par la Convention auquel le demandeur serait exposé.

Issue No. 5: Does paragraph 115(2)(b) target non-citizens in a manner that is contrary to section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Question n° 5 : L’alinéa 115(2)b vise-il les non-citoyens d’une manière qui contrevient à l’article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

[75] The applicant also challenges the validity of paragraph 115(2)(b) on the basis that it violates section 7 of the Charter, which guarantees “[e]veryone has the

[75] Le demandeur conteste également la validité de l’alinéa 115(2)b au motif que cette disposition est contraire à l’article 7 de la Charte, selon lequel



right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.”

[76] Given that the applicant does not face a risk of persecution, torture or other ill treatment if returned to Sri Lanka, no deprivation of the applicant’s life, liberty or security of the person arises in this case.

#### CONCLUSION

[77] For the reasons above, the application for judicial review is dismissed. The Minister’s conclusion that the applicant did not face a risk of persecution, torture, or other ill treatment upon returning to Sri Lanka was not patently unreasonable. This finding, in my view, obviated the need to further consider the nature and severity of acts committed since the only barrier to the applicant’s removal was the prohibition under subsection 115(1) of the Act against returning or refouling him to a territory in which he faced a risk of harm as identified in Article 33(1) of the Convention. However, if I am incorrect in concluding that the first issue is determinative, I would have allowed the application on the basis that the Minister erred in his interpretation of paragraph 115(2)(b) of the Act.

#### CERTIFIED QUESTION

[78] This application raises for the first time a serious question of general importance with respect to the proper interpretation of paragraph 115(2)(b). My review of the jurisprudence indicates that this is the first case in which an issue arises as to the interpretation of paragraph 115(2)(b) with respect to persons inadmissible on grounds of organized criminality. The existing case law is limited to interpretations of this paragraph as it applies to persons inadmissible on grounds of security, or for violating human or international rights. Both parties agree that this is a question which should be certified. I agree and will certify the following questions:

1. If, in the preparation of an opinion under paragraph 115(2)(b) of the *Immigration and Refugee Protection*

« [c]haacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale ».

[76] Le demandeur ne risquant pas d’être persécuté, d’être torturé ou de faire l’objet d’autres mauvais traitements s’il est renvoyé au Sri Lanka, il n’est pas privé de sa vie, de sa liberté ou de la sécurité de sa personne.

#### CONCLUSION

[77] Pour les motifs exposés ci-dessus, la demande de contrôle judiciaire est rejetée. La conclusion du ministre selon laquelle le demandeur ne risquait pas la persécution, la torture ou d’autres mauvais traitements s’il était renvoyé au Sri Lanka n’était pas manifestement déraisonnable. Vu cette conclusion, il n’est pas nécessaire, à mon avis, d’examiner la nature et la gravité des actes commis étant donné que le seul obstacle au renvoi du demandeur était l’interdiction, prévue par le paragraphe 115(1) de la Loi et le paragraphe 33(1) de la Convention, de le renvoyer ou de le refouler dans un territoire où il risquait de subir un préjudice. Cependant, dans l’éventualité où j’aurais tort de conclure que la première question est déterminante, j’aurais accueilli la demande au motif que le ministre a commis une erreur dans son interprétation de l’alinéa 115(2)(b) de la Loi.

#### QUESTIONS CERTIFIÉES

[78] La présente demande est la première qui soulève une question grave de portée générale concernant l’interprétation de l’alinéa 115(2)(b). J’ai examiné la jurisprudence et j’ai constaté qu’il s’agit de la première affaire où la question de l’interprétation de l’alinéa 115(2)(b) se pose à l’égard de personnes interdites de territoire pour criminalité organisée. Dans le passé, cette disposition a été interprétée dans des cas concernant des personnes interdites de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux. Les deux parties conviennent qu’il s’agit d’une question qui devrait être certifiée. Je suis aussi de cet avis et je certifierai les questions suivantes :

1. Si, lorsqu’il rédige l’avis visé à l’alinéa 115(2)(b) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, le

*Act*, the Minister finds that a refugee who is inadmissible on grounds of organized criminality does not face a risk of persecution, torture, cruel and unusual punishment or treatment upon return to his country of origin, does such a finding render unnecessary the Minister's consideration of the "nature and severity of acts committed" under paragraph 115(2)(b)?

2. If the lack of risk identified in question No. 1 is not determinative, is paragraph 115(2)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act* to be applied "on the basis of the nature and severity of acts committed" by the criminal organization of which the person is a member, or of acts committed by the person being considered for removal (including acts of the criminal organization in which the person was complicit)?

#### JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

1. The application for judicial review is dismissed.
2. The following questions are certified:
  1. If, in the preparation of an opinion under paragraph 115(2)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, the Minister finds that a refugee who is inadmissible on grounds of organized criminality does not face a risk of persecution, torture, cruel and unusual punishment or treatment upon return to his country of origin, does such a finding render unnecessary the Minister's consideration of the "nature and severity of acts committed" under paragraph 115(2)(b)?
  2. If the lack of risk identified in question No. 1 is not determinative, is paragraph 115(2)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act* to be applied "on the basis of the nature and severity of acts committed" by the criminal organization of which the person is a member, or of acts committed by the person being considered for removal (including acts of the criminal organization in which the person was complicit)?

ministre constate que le réfugié qui est interdit de territoire pour criminalité organisée ne risque pas la persécution, la torture ou des peines ou traitements cruels et inusités à son retour dans son pays d'origine, doit-il tout de même tenir compte de la nature et de la gravité de ses actes commis, conformément à l'alinéa 115(2)(b)?

2. Si le fait que le demandeur ne court aucun des risques mentionnés dans la question n° 1 n'est pas déterminant, l'alinéa 115(2)(b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* s'applique-t-il « en raison de la nature et de la gravité » des actes commis par l'organisation criminelle à laquelle appartient la personne devant être renvoyé ou des actes commis par cette personne (y compris les actes commis par l'organisation criminelle desquels elle a été complice)?

#### JUGEMENT

LA COUR STATUE :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Les questions suivantes sont certifiées :
  1. Si, lorsqu'il rédige l'avis visé à l'alinéa 115(2)(b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, le ministre constate que le réfugié qui est interdit de territoire pour criminalité organisée ne risque pas la persécution, la torture ou des peines ou traitements cruels et inusités à son retour dans son pays d'origine, doit-il tout de même tenir compte de la nature et de la gravité de ses actes commis, conformément à l'alinéa 115(2)(b)?
  2. Si le fait que le demandeur ne court aucun des risques mentionnés dans la question n° 1 n'est pas déterminant, l'alinéa 115(2)(b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* s'applique-t-il « en raison de la nature et de la gravité » des actes commis par l'organisation criminelle à laquelle appartient la personne devant être renvoyé ou des actes commis par cette personne (y compris les actes commis par l'organisation criminelle desquels elle a été complice)?