

IMM-4223-17  
2018 FC 1080

IMM-4223-17  
2018 CF 1080

**MD Masud Rana** (*Applicant*)

**MD Masud Rana** (*demandeur*)

v.

c.

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

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

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

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

Federal Court, Norris J.—Toronto, June 12; Ottawa, October 29, 2018.

Cour fédérale, juge Norris—Toronto, 12 juin; Ottawa, 29 octobre 2018.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Division decision that applicant inadmissible under Immigration and Refugee Protection Act (Act), s. 34(1)(f), that actions of Bangladesh Nationalist Party (BNP) fitting definition of “terrorist activity” in Criminal Code, s. 83.01(1); that BNP thus organization that engages in terrorism within meaning of Act, s. 34(1)(c) — Immigration Division also finding that BNP’s actions constituting subversion by force of government within meaning of Act, s. 34(1)(b) — Given applicant’s admitted membership in BNP, applicant found to be inadmissible, ordered deported from Canada — Applicant, citizen of Bangladesh, fleeing that country — Arriving in Canada with family, claiming refugee protection — Inadmissibility report prepared under Act stating that applicant inadmissible to Canada under Act, s. 34(1)(f) because of membership in BNP — Main issues whether Immigration Division committing reviewable error in relying on Criminal Code definition of “terrorist activity”; whether Immigration Division’s determination that there are reasonable grounds to believe BNP is organization that engages in terrorism, subversion reasonable — Manner in which Immigration Division member using definition of “terrorist activity” in this case giving rise to reviewable errors — In absence of express language stating as much, it should not be presumed that Parliament intended reach of “engaging in terrorism” in Act, s. 34(1)(c) to be broadened significantly through incorporation of Criminal Code definitions adopted for different purposes in different legal framework — Immigration Division member’s reliance on Criminal Code definition of terrorism resulting in decision that did not meet requirements of justification, transparency, intelligibility — Immigration Division attempting to ground use of “terrorist activity” from Criminal Code under Act, s. 34(1)(c) in suggestion that for both Criminal Code, Act, key element within definition of*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire de la décision de la Section de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, qui a conclu que le demandeur était interdit de territoire aux termes de l’art. 34(1)(f) de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés (LIPR), que les actes commis par le Parti nationaliste du Bangladesh (PNB) correspondent à la définition d’« activité terroriste » prévue à l’art. 83.01(1) du Code criminel, et que le PNB est une organisation qui se livre au terrorisme au sens de l’art. 34(1)(c) de la LIPR — La Section de l’immigration a aussi conclu que les actes du PNB visaient le renversement par la force d’un gouvernement au sens de l’art. 34(1)(b) de la LIPR — Le demandeur, qui avait reconnu son appartenance au PNB, a donc été déclaré interdit de territoire, et une mesure d’expulsion du Canada a été prise contre lui — Le demandeur, un citoyen du Bangladesh, a fui ce pays — Il est arrivé au Canada avec sa famille et ils y ont demandé l’asile — Un rapport relatif à l’interdiction de territoire établi en vertu de la LIPR a énoncé que le demandeur était interdit de territoire au Canada aux termes de l’art. 34(1)(f) de la LIPR en raison de son appartenance au PNB — Il s’agissait principalement de savoir si la Section de l’immigration a commis une erreur susceptible de contrôle en se fondant sur la définition d’« activité terroriste » prévue par le Code criminel et si la conclusion de la Section de l’immigration selon laquelle il existe des motifs raisonnables de croire que le PNB est une organisation qui se livre au terrorisme et est l’instigatrice ou l’auteure d’actes visant au renversement d’un gouvernement était raisonnable — L’usage qu’a fait la commissaire de la Section de l’immigration de la définition d’« activité terroriste » dans le présent dossier a entraîné des erreurs susceptibles de contrôle — En l’absence de dispositions expresses en ce sens, l’on ne saurait présumer que le législateur entendait élargir la portée de l’expression « se livrer*

*terrorism focuses on protection of civilians — Proposition relied on by member too broad to be of any use for present purposes — If actions of BNP warranted label of “terrorism” under Canadian law, required better explanation than one member provided to meet requirements of justification, transparency, intelligibility — In reaching conclusion that use of hartals, blockades constituting terrorist activity and, as such, falling within Act, s. 34(1)(c), member failing to address crucial limiting condition on scope of “terrorist activity” as defined in Criminal Code — Thus, member extending reach of concept unreasonably — Absent express finding that when BNP calling for hartals, blockades, BNP intended to cause death or serious bodily harm, etc., member’s finding that this constituted terrorist activity and, as such, engagement in terrorism within meaning of Act, s. 34(1)(c) could not stand — While concepts of subversion, terrorism distinct, it could not be certain that member’s analysis of whether there were reasonable grounds to believe that BNP engages in subversion not affected by member’s erroneous approach to terrorism — As result, issue having to be reconsidered as well — Application allowed.*

This was an application for judicial review of a decision of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board finding that the applicant was inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (Act) and that the actions of the Bangladesh Nationalist Party (BNP) fit the definition of “terrorist activity” in subsection 83.01(1) of the *Criminal Code*; on this basis, the Immigration Division member found that the BNP is an organization that engages in terrorism within the meaning of paragraph 34(1)(c) of the Act. The member also found that the actions of the BNP constituted the subversion by force of a government within the meaning of paragraph 34(1)(b) of the Act. Given the applicant’s admitted membership in the BNP, the applicant was therefore found to be inadmissible under

*au terrorisme » employée à l’art. 34(1)c de la LIPR au point d’englober les définitions énoncées dans le Code criminel, lesquelles avaient été adoptées à des fins différentes, dans un tout autre cadre juridique — Le fait que la commissaire de la Section de l’immigration se soit fondée sur la définition de terrorisme prévue au Code criminel a entraîné une décision qui ne répondait pas aux exigences de justification, de transparence et d’intelligibilité — La Section de l’immigration a tenté de fonder son recours au concept d’« activité terroriste » issu du Code criminel pour l’application de l’art. 34(1)c de la LIPR en faisant valoir que, tant pour le Code criminel que pour la LIPR, l’élément clé de la définition de terrorisme est la protection des civils — La proposition invoquée par la commissaire était trop générale pour être de quelque utilité que ce soit en l’espèce — Si la conduite du PNB justifiait l’étiquette de « terrorisme » en droit canadien, cela nécessitait une meilleure explication que celle donnée par la commissaire pour que cette étiquette réponde aux exigences de justification, de transparence et d’intelligibilité — En arrivant à la conclusion selon laquelle le recours aux hartals et aux barrages constitue une activité terroriste et, de ce fait, relève de la portée de l’art. 34(1)c de la LIPR, la commissaire a omis de tenir compte d’une condition restrictive cruciale de la portée du concept d’« activité terroriste » au sens du Code criminel — De ce fait, elle a élargi de manière déraisonnable la portée de ce concept — En l’absence d’une conclusion expresse selon laquelle les hartals et les barrages auxquels le PNB a appelé avaient pour but de causer des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, la conclusion selon laquelle ces actes constituaient une activité terroriste et, par conséquent, le fait de se livrer au terrorisme au sens de l’art. 34(1)c de la LIPR, ne pouvait être maintenu — Si les concepts de renversement et de terrorisme sont distincts, l’on ne pouvait être convaincu que l’analyse de la commissaire sur l’existence de possibles motifs raisonnables de croire que le PNB est l’auteur ou l’instigateur d’actes visant au renversement n’a pas été affectée par sa démarche erronée relativement au terrorisme — Par conséquent, cette question devait aussi faire l’objet d’un nouvel examen — Demande accueillie.*

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire de la décision de la Section de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, qui a conclu que le demandeur était interdit de territoire aux termes de l’alinéa 34(1)f de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) et que les actes commis par le Parti nationaliste du Bangladesh (PNB) correspondent à la définition d’« activité terroriste » prévue au paragraphe 83.01(1) du *Code criminel*; pour ce motif, la commissaire de la Section de l’immigration a conclu que le PNB est une organisation qui se livre au terrorisme au sens de l’alinéa 34(1)c de la LIPR. La commissaire a aussi conclu que les actes du PNB visaient le renversement par la force d’un gouvernement au sens de l’alinéa 34(1)b de la LIPR. Le demandeur, qui avait reconnu

paragraph 34(1)(f) of the Act and was ordered deported from Canada.

The applicant is a citizen of Bangladesh. He was an active member of the BNP, one of the two major political parties in Bangladesh (the other is the Awami League (AL)). The applicant along with his family fled Bangladesh following threats and attacks from members of the AL and Islamic extremists. After a brief stay in the United States, they arrived in Canada and claimed refugee protection. Subsequently, a report was prepared under subsection 44(1) of the Act stating that the applicant was inadmissible to Canada under paragraph 34(1)(f) of the Act because he was a member of an organization (the BNP) which there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in terrorism and in the subversion by force of the Government of Bangladesh. Consequently, the applicant's refugee claim was suspended pending a decision on his admissibility.

On judicial review, the applicant contended that the Immigration Division should not have relied on the *Criminal Code* definition of "terrorist activity" and that, in any event, its conclusion that the BNP is an organization that engages in terrorism and subversion was unreasonable.

The main issues were whether the Immigration Division committed a reviewable error in relying on the *Criminal Code* definition of "terrorist activity" and whether the Immigration Division's determination that there are reasonable grounds to believe the BNP is an organization that engages in terrorism and subversion was reasonable.

*Held*, the application should be allowed.

The Federal Court has held on a number of occasions that, in cases involving the interpretation of the phrase "engaging in terrorism" in paragraph 34(1)(c) of the Act, it is appropriate to take into account how the *Criminal Code* has addressed terrorism, a term that is not defined in the Act. The applicant's argument that it was simply wrong for the Immigration Division member to consider the *Criminal Code* definition of "terrorist activity" when determining whether there were reasonable grounds to believe the BNP engages in terrorism was rejected. Nevertheless, how the member used this definition in this case gave rise to reviewable errors. The interpretation of the phrase "engaging in terrorism" in the Act was discussed. The concept of membership in an organization

son appartenance au PNB, a donc été déclaré interdit de territoire aux termes de l'alinéa 34(1)(f) de la LIPR, et une mesure d'expulsion du Canada a été prise contre lui.

Le demandeur est citoyen du Bangladesh. Il a été membre actif du PNB, l'un des deux principaux partis politiques du Bangladesh (l'autre étant la Ligue Awami (la LA)). Le demandeur et sa famille ont fui le Bangladesh après avoir été victimes de menaces et d'agressions aux mains de membres de la LA et d'extrémistes islamiques. Après un court séjour aux États-Unis, ils sont arrivés au Canada et y ont demandé l'asile. Par la suite, un rapport établi en vertu du paragraphe 44(1) de la LIPR a énoncé que le demandeur était interdit de territoire au Canada aux termes de l'alinéa 34(1)(f) de la LIPR en raison de son appartenance à une organisation (le PNB) dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livrait, s'était livrée ou se livrerait au terrorisme et avait été, était ou serait l'instigatrice ou l'auteure d'actes visant au renversement par la force du gouvernement du Bangladesh. La demande d'asile du demandeur a donc été suspendue en attendant la décision relative à son interdiction de territoire.

Dans le cadre du contrôle judiciaire, le demandeur a affirmé que la Section de l'immigration n'aurait pas dû se fonder sur la définition d'« activité terroriste » énoncée dans le *Code criminel*, et que, quoi qu'il en soit, sa conclusion selon laquelle le PNB est une organisation qui se livre au terrorisme et est l'instigatrice ou l'auteure d'actes visant au renversement d'un gouvernement n'était pas raisonnable.

Il s'agissait principalement de savoir si la Section de l'immigration a commis une erreur susceptible de contrôle en se fondant sur la définition d'« activité terroriste » prévue par le *Code criminel* et si la conclusion de la Section de l'immigration selon laquelle il existe des motifs raisonnables de croire que le PNB est une organisation qui se livre au terrorisme et est l'instigatrice ou l'auteure d'actes visant au renversement d'un gouvernement était raisonnable.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

La Cour fédérale a conclu à de nombreuses reprises que dans les dossiers qui nécessitent l'interprétation de l'expression « se livrer au terrorisme » qui figure à l'alinéa 34(1)c) de la LIPR, il convient de tenir compte de la manière dont le terrorisme, un terme qui n'est pas défini dans la LIPR, est encadré dans le *Code criminel*. L'argument du demandeur selon lequel la commissaire de la Section de l'immigration a simplement eu tort de tenir compte de la définition d'« activité terroriste » prévue au *Code criminel* pour établir s'il existait des motifs raisonnables de croire que le PNB se livre au terrorisme, a été rejeté. Cela étant, l'usage qu'a fait la commissaire de cette définition dans le présent dossier a entraîné des erreurs susceptibles de contrôle. L'interprétation

for purposes of determining admissibility under subsection 34(1) of the Act is already understood very broadly. In the absence of express language stating as much, it should not be presumed that Parliament intended the reach of “engaging in terrorism” in paragraph 34(1)(c) of the Act to be broadened significantly through the incorporation of *Criminal Code* definitions which were adopted for different purposes in an entirely different legal framework. The Immigration Division’s reliance on the *Criminal Code* definition of terrorism resulted in a decision that did not meet the requirements of justification, transparency and intelligibility. The Immigration Division attempted to ground its use of “terrorist activity” from the *Criminal Code* under paragraph 34(1)(c) of the Act in the suggestion that, for both the *Criminal Code* and the Act, “the key element within the definition of terrorism focuses on the protection of civilians”. Even if it can be said that the protection of civilians was the “focus” of the Court’s understanding of terrorism in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, which dealt with the concept of “terrorism”, the proposition relied on by the member was too broad to be of any use for present purposes. It followed from the member’s characterization of the BNP as an organization that engages in terrorism that anyone who has been a member of this political party in any capacity is inadmissible to Canada. While the case law has built naturally and incrementally on the “essence” of terrorism articulated in *Suresh*, the same could not be said about the decision in the case at bar. If the actions of the BNP warrant the label of “terrorism” under Canadian law at all, this required a better explanation than the member provided to meet the requirements of justification, transparency and intelligibility.

In reaching the conclusion that the use of *hartals* and blockades constitutes terrorist activity and, as such, falls within paragraph 34(1)(c) of the Act, the member failed to address a crucial limiting condition on the scope of “terrorist activity” as defined in the *Criminal Code*. As a result, she extended the reach of that concept unreasonably. Taking the *Criminal Code* definition of “terrorist activity” into account, clause (E) of this definition potentially applies to *hartals* and blockades. Advocacy, protest, dissent or stoppage of work that intentionally causes serious interference with or serious disruption to essential services, facilities or systems is specifically excluded from what is meant by “terrorist activity”. This exclusion is subject to a single exception: if these activities are also intended to cause death or serious bodily harm by the use of violence, to endanger a person’s life, or to cause a serious risk to the health or safety of the public or any segment of the

de l’expression « se livrer au terrorisme » au sens de la LIPR était en cause. Le concept d’appartenance à une organisation dans le contexte d’une décision relative à l’interdiction de territoires aux termes du paragraphe 34(1) de la LIPR est déjà interprété de manière très large. En l’absence de dispositions expresses en ce sens, l’on ne saurait présumer que le législateur entendait élargir la portée de l’expression « se livrer au terrorisme » employée à l’alinéa 34(1)c) de la LIPR au point d’englober les définitions énoncées dans le *Code criminel*, lesquelles avaient été adoptées à des fins différentes, dans un tout autre cadre juridique. Le fait que la Section de l’immigration se soit fondée sur la définition prévue au *Code criminel* a entraîné une décision qui ne répondait pas aux exigences de justification, de transparence et d’intelligibilité. La Section de l’immigration a tenté de fonder son recours au concept d’« activité terroriste » issu du *Code criminel* pour l’application de l’alinéa 34(1)c) de la LIPR en faisant valoir que, tant pour le *Code criminel* que pour la LIPR, « l’élément clé de la définition de terrorisme est la protection des civils ». Même si l’on peut affirmer que l’interprétation du terrorisme que la Cour a dégagée dans l’arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, qui a porté sur le concept de « terrorisme », « se concentre » sur la protection des civils, la proposition invoquée par la commissaire était trop générale pour être de quelque utilité que ce soit en l’espèce. La description, par la commissaire, du PNB comme une organisation qui se livre au terrorisme menait à la conclusion selon laquelle quiconque ayant été membre de ce parti politique, sans égard à son rôle, devait être interdit de territoire au Canada. La jurisprudence a permis l’évolution naturelle et progressive du concept de « ce que l’on entend essentiellement par “terrorisme” » évoqué dans l’arrêt *Suresh*, mais on ne pouvait pas en dire autant de la décision en l’espèce. Si la conduite du PNB justifie l’étiquette de « terrorisme » en droit canadien, cela nécessitait une meilleure explication que celle donnée par la commissaire pour que cette étiquette réponde aux exigences de justification, de transparence et d’intelligibilité.

En arrivant à la conclusion selon laquelle le recours aux *hartals* et aux barrages constitue une activité terroriste et, de ce fait, relève de la portée de l’alinéa 34(1)c) de la LIPR, la commissaire a omis de tenir compte d’une condition restrictive cruciale de la portée du concept d’« activité terroriste » au sens du *Code criminel*. De ce fait, elle a élargi de manière déraisonnable la portée de ce concept. Si l’on tient compte de la définition d’« activité terroriste » énoncée au *Code criminel*, c’est la division (E) de cette définition qui s’applique potentiellement aux *hartals* et barrages. Les revendications, les protestations ou les manifestations d’un désaccord ou les arrêts de travail qui perturbent gravement ou paralysent les services, installations et systèmes essentiels, sont expressément exclus de la définition d’« activité terroriste ». Cette exclusion n’est assujettie qu’à une seule exception : si ces activités ont aussi pour but de causer des blessures graves

public. Absent at least one of these specific intentions, these actions cannot constitute terrorist activity. Thus, the *hartals* and blockades in question here could constitute terrorist activity only if they were called with the intention of causing death or serious bodily harm by the use of violence, with the intention of endangering lives, or with the intention of causing a serious risk to the health or safety of the public. Having decided to rely on the *Criminal Code* definition of “terrorist activity”, it was incumbent on the member to apply it properly. Absent an express finding that when it called for *hartals* and blockades the BNP intended to cause death or serious bodily harm by the use of violence, to endanger a person’s life, or to cause a serious risk to the health or safety of the public, the finding that this constituted terrorist activity and, as such, engagement in terrorism within the meaning of paragraph 34(1)(c) of the Act could not stand. As a result, this aspect of the finding that the applicant’s membership in the BNP rendered him inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the Act could not be sustained.

With respect to subversion, in finding that the BNP’s calling of *hartals* and blockades constituted subversion, the member specifically cited, among other things, her earlier finding that this constitutes engaging in terrorism. While the concepts of subversion and terrorism are distinct, it could not be certain that the member’s analysis of whether there were reasonable grounds to believe that the BNP engages in subversion was not affected by her erroneous approach to terrorism. As a result, this issue had to be reconsidered as well.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Anti-terrorism Act*, S.C. 2001, c. 41.  
 Bill C-11, An Act respecting immigration to Canada and the granting of refugee protection to persons who are displaced, persecuted or in danger, 37th Parl., 1st Sess., 2002.  
 Bill C-36, An Act to amend the Criminal Code, the Official Secrets Act, the Canada Evidence Act, the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act and other Acts, and to

à une personne ou la mort de celle-ci, par l’usage de la violence, de mettre en danger la vie d’une personne, ou de compromettre gravement la santé ou la sécurité de tout ou partie de la population. En l’absence d’au moins une de ces intentions spécifiques, ces actes ne peuvent constituer une activité terroriste. Par conséquent, les *hartals* et les barrages en cause dans la présente affaire ne constituaient des activités terroristes que si le PNB avait appelé à la commission de ces actes pour intentionnellement causer des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, par l’usage de la violence, mettre en danger la vie d’une personne, ou compromettre gravement la santé ou la sécurité de la population. La commissaire ayant décidé de se référer à la définition d’« activité terroriste » prévue par le *Code criminel*, elle avait l’obligation de l’appliquer correctement. En l’absence d’une conclusion expresse selon laquelle les *hartals* et les barrages auxquels le PNB a appelé avaient pour but de causer des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci par l’usage de la violence, de mettre en danger la vie d’une personne, ou de compromettre gravement la santé ou la sécurité de la population, la conclusion selon laquelle ces actes constituaient une activité terroriste et, par conséquent, le fait de se livrer au terrorisme au sens de l’alinéa 34(1)(c) de la LIPR, ne pouvait être maintenu. De ce fait, cet élément de la conclusion selon laquelle l’appartenance du demandeur au PNB l’a rendu interdit de territoire aux termes de l’alinéa 34(1)(f) de la LIPR ne pouvait subsister.

En ce qui concerne le renversement, dans sa conclusion selon laquelle les appels du PNB aux *hartals* et aux barrages constituaient des actes visant au renversement d’un gouvernement, la commissaire a expressément renvoyé, entre autres, à sa conclusion selon laquelle le PNB, en commettant ces actes, se livrait au terrorisme. Si les concepts de renversement et de terrorisme sont distincts, l’on ne pouvait être convaincu que l’analyse de la commissaire sur l’existence de possibles motifs raisonnables de croire que le PNB est l’auteur ou l’instigateur d’actes visant au renversement n’a pas été affectée par sa démarche erronée relativement au terrorisme. Par conséquent, cette question devait aussi faire l’objet d’un nouvel examen.

#### 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.  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 83.01(1) « activité terroriste », « entité », « groupe terroriste », 83.05, 83.18.  
*Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41.

enact measures respecting the registration of charities in order to combat terrorism, 37th Parl., 1st Sess., 2001.

Bill C-86, An Act to Amend the Immigration Act and Other Acts in Consequence Thereof, 34th Parl., 3rd Sess., 1992.

*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.

*Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23, s. 2 “threats to the security of Canada”.

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 83.01(1) “entity”, “terrorist activity”, “terrorist group”, 83.05, 83.18.

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 19.

*Immigration Act*, S.C. 1992, c. 49, s. 11.

*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52.

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(1)(h),(i), (2)(g),(h), 33, 34(1), 44(1),(2), 72(1), 74.

*Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 2 « menaces envers la sécurité du Canada ».

*Loi sur l’immigration*, L.C. 1992, ch. 49, art. 11.

*Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19.

*Loi sur l’immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52.

*Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(1)(h),i), (2)(g),h), 33, 34(1), 44(1),(2), 72(1), 74.

Projet de loi C-11, Loi concernant l’immigration au Canada et l’asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger, 37<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., 2002.

Projet de loi C-36, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et d’autres lois, et édictant des mesures à l’égard de l’enregistrement des organismes de bienfaisance, en vue de combattre le terrorisme, 37<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., 2001.

Projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l’immigration et d’autres lois en conséquence, 34<sup>e</sup> lég., 3<sup>e</sup> sess., 1992.

## TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, 9 December 1999, 2178 U.N.T.S. 197.

*International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, 15 December 1997, 2149 U.N.T.S. 256.

## CASES CITED

## NOT FOLLOWED:

*Ali v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FC 182.

## APPLIED:

*Karakachian v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 948, 364 F.T.R. 1.

## CONSIDERED:

*A.K. v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 236, 60 Imm. L.R. (4th) 1; *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100; *Canada (Attorney General) v. Igloo Vikski Inc.*, 2016 SCC 38, [2016] 2 S.C.R. 80; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Canadian National Railway*

## TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

*Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l’explosif*, 15 décembre 1997, 2149 R.T.N.U. 256.

*Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, 9 décembre 1999, 2178 R.T.N.U. 197.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISION NON SUIVIE :

*Ali c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 182.

## DÉCISION APPLIQUÉE :

*Karakachian c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 948.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*A.K. c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 236; *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100; *Canada (Procureur général) c. Igloo Vikski Inc.*, 2016 CSC 38, [2016] 2 R.C.S. 80; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Compagnie des chemins*

*Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135; *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606, (1992), 93 D.L.R. (4th) 36; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3; *Application under s. 83.28 of the Criminal Code (Re)*, 2004 SCC 42, [2004] 2 S.C.R. 248; *R. v. Khawaja*, 2012 SCC 69, [2012] 3 S.C.R. 555; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559.

## REFERRED TO:

*Gazi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FC 94; *S.A. v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FC 494; *Kamal v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship)*, 2018 FC 480; *Alam v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 922; *Najafi v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2014 FCA 262, [2015] 4 F.C.R. 162; *Pizarro Gutierrez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 623, 434 F.T.R. 69; *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761; *Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281; *Barreau du Québec v. Québec (Attorney General)*, 2017 SCC 56, [2017] 2 S.C.R. 488; *Soe v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 671, 158 C.R.R. (2d) 242; *Almrei (Re)*, 2009 FC 1263, [2011] 1 F.C.R. 163; *Toronto Coalition to Stop the War v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2010 FC 957, [2012] 1 F.C.R. 413; *Harkat (Re)*, 2010 FC 1241, [2012] 3 F.C.R. 251; *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350; *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487; *Sittampalam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 326, [2007] 3 F.C.R. 198; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Fuentes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCT 379, [2003] 4 F.C. 249; *Harkat (Re)*, 2012 FCA 122, [2012] 3 F.C.R. 635.

## AUTHORS CITED

Canada. Parliament. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-86*, 34th Parl., 3rd Sess. Issues Nos. 3–15 (July 28–November 3, 1992).

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

Human Rights Watch. *Democracy in the Crossfire: Opposition Violence and Government Abuses in the 2014 Pre- and Post- Election in Bangladesh*, April 29, 2014.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.

*de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, 2004 CSC 42, [2004] 2 R.C.S. 248; *R. c. Khawaja*, 2012 CSC 69, [2012] 3 R.C.S. 555; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Gazi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 94; *S.A. c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CF 494; *Kamal c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2018 CF 480; *Alam c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 922; *Najafi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2014 CAF 262, [2015] 4 R.C.F. 162; *Pizarro Gutierrez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 623; *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761; *Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281; *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2017 CSC 56, [2017] 2 R.C.S. 488; *Soe c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CF 671; *Almrei (Re)*, 2009 CF 1263, [2011] 1 R.C.F. 163; *Toronto Coalition to Stop the War c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CF 957, [2012] 1 R.C.F. 413; *Harkat (Re)*, 2010 CF 1241, [2012] 3 R.C.F. 251; *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350; *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487; *Sittampalam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 326, [2007] 3 R.C.F. 198; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Fuentes c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CFPI 379, [2003] 4 C.F. 249; *Harkat (Re)*, 2012 CAF 122, [2012] 3 R.C.F. 635.

## DOCTRINE CITÉE

Canada. Parlement. Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-86*, 34<sup>e</sup> lég., 3<sup>e</sup> sess., fascicules n<sup>os</sup> 3 à 15 (28 juillet au 3 novembre 1992).

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 1983.

Human Rights Watch. *Democracy in the Crossfire : Opposition Violence and Government Abuses in the 2014 Pre- and Post- Election in Bangladesh*, 29 avril 2014.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6<sup>e</sup> éd. Markham, Ont. : LexisNexis, 2014.

APPLICATION for judicial review of a decision (*X (Re)*, 2017 CanLII 144423 (I.R.B.)) of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board finding that the applicant was inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, that the actions of the Bangladesh Nationalist Party (BNP) fit the definition of “terrorist activity” in subsection 83.01(1) of the *Criminal Code* and that the BNP is an organization that engages in terrorism within the meaning of paragraph 34(1)(c) of the Act. Application allowed.

#### APPEARANCES

*Hart A. Kaminker* for applicant.  
*Kareena R. Wilding* for respondent.

#### SOLICITORS OF RECORD

*Kaminker and Associates*, Toronto, for applicant.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

NORRIS J.:

#### I. OVERVIEW

[1] The applicant, MD Masud Rana, is a citizen of Bangladesh. He was an active member of the Bangladesh Nationalist Party (BNP), one of the two major political parties in Bangladesh (the other is the Awami League (AL)). In 2013, the applicant along with his wife and two children fled Bangladesh following threats and attacks from members of the AL and Islamic extremists. After a brief stay in the United States, they arrived in Canada in September 2014 and claimed refugee protection.

[2] In March 2015, a report was prepared under subsection 44(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA). This report stated a Canada Border Services Agency officer’s opinion that the applicant

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision (*X (Re)*, 2017 CanLII 144423 (C.I.S.R.)) de la Section de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, qui a conclu que le demandeur était interdit de territoire aux termes de l’alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, que les actes commis par le Parti nationaliste du Bangladesh (PNB) correspondent à la définition d’« activité terroriste » prévue au paragraphe 83.01(1) du *Code criminel* et que le PNB est une organisation qui se livre au terrorisme au sens de l’alinéa 34(1)c) de la LIPR. Demande accueillie.

#### ONT COMPARU :

*Hart A. Kaminker* pour le demandeur.  
*Kareena R. Wilding* pour le défendeur.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Kaminker and Associates*, Toronto, pour le demandeur.

*La sous-procureure générale du Canada* pour le défendeur.

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

LE JUGE NORRIS :

#### I. INTRODUCTION

[1] Le demandeur, MD Masud Rana, est citoyen du Bangladesh. Il a été membre actif du Parti nationaliste du Bangladesh (le PNB), l’un des deux principaux partis politiques du Bangladesh (l’autre étant la Ligue Awami (la LA)). En 2013, le demandeur, son épouse et ses deux enfants ont fui le Bangladesh après avoir été victimes de menaces et d’agressions aux mains de membres de la LA et d’extrémistes islamiques. Après un court séjour aux États-Unis, ils sont arrivés au Canada en septembre 2014 et y ont demandé l’asile.

[2] En mars 2015, un rapport a été établi en vertu du paragraphe 44(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR). Le rapport énonçait l’avis d’un agent de l’Agence des



is inadmissible to Canada under paragraph 34(1)(f) of the IRPA because he was a member of an organization (the BNP) which there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in terrorism and in the subversion by force of the Government of Bangladesh. “[E]ngaging in terrorism” (IRPA, paragraph 34(1)(c)) and “engaging in or instigating the subversion by force of any government” (IRPA, paragraph 34(1)(b)) or of a democratic government (IRPA, paragraph 34(1)(b.1)) are free-standing grounds of inadmissibility which are also incorporated into paragraph 34(1)(f). The report did not allege that the applicant himself had engaged in terrorism or subversion. The applicant’s refugee claim was suspended pending a decision on his admissibility.

[3] An admissibility hearing under subsection 44(2) of the IRPA was held before a member of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board of Canada on July 21, 2017. The applicant acknowledged that he had been an active member of the BNP from 2006 until he left Bangladesh in 2013. As a result, the only issue to be determined was whether there were reasonable grounds to believe that the BNP engages, has engaged or will engage in terrorism or subversion. (For the sake of brevity, from this point on I will generally express this issue simply as whether there are reasonable grounds to believe the BNP engages in terrorism or subversion. The relevant statutory provisions are set out in full in the Annex to these reasons.)

[4] For oral reasons delivered on September 19, 2017 [*X (Re)*, 2017 CanLII 144423 (I.R.B.)], the member found that the applicant is inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the IRPA. Crucially for present purposes, the member found that the actions of the BNP fit the definition of “terrorist activity” in subsection 83.01(1) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, and on this basis found that the BNP is an organization that engages

services frontaliers du Canada selon lequel le demandeur était interdit de territoire au Canada aux termes de l’alinéa 34(1)f) de la LIPR en raison de son appartenance à une organisation (le PNB) dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livrait, s’était livrée ou se livrerait au terrorisme et avait été, était ou serait l’instigatrice ou l’auteur d’actes visant au renversement par la force du gouvernement du Bangladesh. Se « livrer au terrorisme » (alinéa 34(1)c) de la LIPR) et « être l’instigateur ou l’auteur d’actes visant au renversement d’un gouvernement par la force » (alinéa 34(1)b) de la LIPR) ou d’une institution démocratique (alinéa 34(1)b.1) de la LIPR) sont, en soi, des motifs d’interdiction de territoire, et ils sont aussi incorporés à l’alinéa 34(1)f). Il n’était pas allégué dans le rapport que le demandeur s’était lui-même livré au terrorisme ou qu’il avait été l’instigateur ou l’auteur d’actes visant au renversement d’un gouvernement. La demande d’asile du demandeur a été suspendue en attendant la décision relative à son interdiction de territoire.

[3] Une commissaire de la Section de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada (la Commission) a institué, le 21 juillet 2017, l’enquête visée au paragraphe 44(2) de la LIPR. Le demandeur a reconnu avoir été un membre actif du PNB de 2006 jusqu’à son départ du Bangladesh en 2013. Par conséquent, la seule question à trancher était celle de savoir s’il existait des motifs raisonnables de croire que le PNB se livre, s’est livré ou se livrera au terrorisme, ou a été, est ou sera l’auteur ou l’instigateur d’actes visant au renversement d’un gouvernement. (Par souci de concision, je renverrai à cette question comme celle de savoir s’il existe des motifs raisonnables de croire que le PNB se livre au terrorisme ou est l’instigateur ou l’auteur d’actes visant au renversement d’un gouvernement. Les dispositions pertinentes de la loi sont reproduites intégralement à l’annexe jointe aux présents motifs.)

[4] La commissaire a conclu, pour des motifs rendus de vive voix le 19 septembre 2017 [*X (Re)*, 2017 CanLII 144423 (C.I.S.R.)], que le demandeur est interdit de territoire aux termes de l’alinéa 34(1)f) de la LIPR. Détail crucial pour l’examen du présent dossier, la commissaire a conclu que les actes commis par le PNB correspondent à la définition d’« activité terroriste » prévue au paragraphe 83.01(1) du *Code criminel*, L.R.C. (1985),

in terrorism within the meaning of paragraph 34(1)(c) of the IRPA. The member also found that the actions of the BNP constituted the subversion by force of a government within the meaning of paragraph 34(1)(b) of the IRPA. Given his admitted membership in the BNP, the applicant was therefore found to be inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the IRPA and was ordered deported from Canada.

[5] The applicant now applies for judicial review of this decision under subsection 72(1) of the IRPA. He contends that the member should not have relied on the *Criminal Code* definition of “terrorist activity” and, in any event, her conclusion that the BNP is an organization that engages in terrorism and subversion is unreasonable.

[6] I have concluded that the application must be allowed. Briefly, an immigration decision maker may rely on concepts codified in the criminal law but care is required. The decision maker must be alive to the distinct purposes of criminal and immigration law, must explain the rationale for importing concepts from the former domain into the latter, and must apply those concepts properly in the specific circumstances of a case. I find that the member’s decision in the case at bar is unreasonable because her understanding and application of the definition of “terrorist activity” fail the tests of justification, transparency and intelligibility. Although the member also found that there are reasonable grounds to believe the BNP is an organization that is engaged in the subversion by force of the Government of Bangladesh, I am unable to extricate this finding from the finding concerning the BNP’s engagement in terrorism. As a result, the decision must be set aside and the matter remitted for reconsideration.

[7] I recognize that other members of this Court have upheld as reasonable decisions finding the BNP to be an organization that engages in terrorism: see *Gazi v.*

ch. C-46, et, pour ce motif, elle a conclu que le PNB est une organisation qui se livre au terrorisme au sens de l’alinéa 34(1)c) de la LIPR. La commissaire a aussi conclu que les actes du PNB visaient le renversement par la force d’un gouvernement au sens de l’alinéa 34(1)b) de la LIPR. Le demandeur, qui avait reconnu son appartenance au PNB, a donc été déclaré interdit de territoire aux termes de l’alinéa 34(1)f) de la LIPR, et une mesure d’expulsion du Canada a été prise contre lui.

[5] Le demandeur sollicite maintenant le contrôle judiciaire de cette décision en vertu du paragraphe 72(1) de la LIPR. Il affirme que la commissaire n’aurait pas dû se fonder sur la définition d’« activité terroriste » énoncée dans le *Code criminel*, et que, quoi qu’il en soit, sa conclusion selon laquelle le PNB est une organisation qui se livre au terrorisme et est l’instigatrice ou l’auteure d’actes visant au renversement d’un gouvernement n’est pas raisonnable.

[6] J’ai conclu que la demande doit être accueillie. En bref, un décideur en matière d’immigration peut se fonder sur des concepts codifiés dans le droit criminel, mais il doit faire preuve de prudence. Le décideur doit tenir compte des objets distincts du droit criminel et du droit de l’immigration, expliquer la raison pour laquelle il a emprunté des concepts du droit criminel pour examiner une question d’immigration et appliquer correctement ces concepts à la situation particulière d’un dossier. Je constate que la décision de la commissaire dans le dossier dont je suis saisi n’est pas raisonnable, car son interprétation et son application de la définition d’« activité terroriste » ne répondent pas aux critères de justification, de transparence et d’intelligibilité. Même si la commissaire a aussi conclu qu’il existe des motifs raisonnables de croire que le PNB est l’instigateur ou l’auteur d’actes visant au renversement par la force du gouvernement du Bangladesh, je ne peux détacher cette conclusion de celle selon laquelle le PNB se livre, s’est livré ou se livrera au terrorisme. De ce fait, la décision doit être annulée et la question doit être renvoyée à la Commission pour nouvel examen.

[7] Je reconnais que d’autres membres de la Cour ont confirmé, en les reconnaissant comme raisonnables, des décisions dans lesquelles il était conclu

*Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FC 94; *S.A. v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FC 494; *Kamal v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship)*, 2018 FC 480 (*Kamal*); and *Alam v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 922 (*Alam*). These decisions, like the present one, were based on the particular records before the Court and on the reasons offered by the decision maker (*Kamal*, at paragraph 77; *Alam*, at paragraph 45). While perhaps regrettable, it is inherent in the nature of judicial review under the reasonableness standard that perfect consistency across cases on questions of mixed fact and law will not always be achieved.

## II. BACKGROUND

[8] When British India was partitioned in 1947, two countries were created: India and Pakistan. The region that would later become Bangladesh was made part of the Pakistani federation. Following a war of independence, Bangladesh achieved independence from Pakistan in December 1971. A parliamentary republic was established and the AL formed the first government.

[9] After a coup in 1975, there were a series of military-backed governments until 1990, when civilian rule was restored.

[10] The AL was originally formed in 1949. The BNP was founded in 1978. According to a 2014 report by Human Rights Watch [Democracy in the Crossfire: Opposition Violence and Government Abuses in the 2014 Pre- and Post- Election in Bangladesh, April 29, 2014], the “rivalry between the two main parties is long-standing, bitter, personal, and often turns violent.”

[11] Between 1991 and 2013, the BNP and the AL alternated in power with the exception of a period in 2007 and 2008, when the military took control after a state of emergency was declared.

que le PNB est une organisation qui se livre au terrorisme : voir *Gazi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 94; *S.A. c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CF 494; *Kamal c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2018 CF 480 (*Kamal*), et *Alam c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 922 (*Alam*). Ces décisions, tout comme la présente décision, sont fondées sur les dossiers dont la Cour disposait et sur les motifs donnés par le décideur (*Kamal*, au paragraphe 77; *Alam*, au paragraphe 45). On pourrait affirmer qu’une telle chose est regrettable; toutefois, il est inhérent au contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable que l’uniformité parfaite entre dossiers sur des questions mixtes de fait et de droit ne sera jamais atteinte.

## II. CONTEXTE

[8] En 1947, la partition de l’Inde britannique a donné naissance à deux pays : l’Inde et le Pakistan. La région qui allait devenir le Bangladesh a été intégrée à la fédération du Pakistan. Après une guerre d’indépendance, le Bangladesh est devenu indépendant du Pakistan en décembre 1971. Une république parlementaire a été établie, et la LA a formé le premier gouvernement.

[9] Après un coup d’État en 1975, une série de gouvernements appuyés par les forces militaires se sont succédé jusqu’en 1990, année au cours de laquelle le régime civil a été rétabli.

[10] La LA a initialement été fondée en 1949. Le PNB a été fondé en 1978. D’après un rapport publié en 2014 par Human Rights Watch [Democracy in the Crossfire : Opposition Violence and Government Abuses in the 2014 Pre- and Post- Election in Bangladesh, April 29, 2014], la [TRADUCTION] « rivalité entre les deux grands partis est ancienne, amère, personnelle, et donne souvent lieu à des actes de violence ».

[11] De 1991 à 2013, le PNB et la LA se sont succédé au pouvoir, sauf entre 2007 et 2008, où l’armée a pris le contrôle du gouvernement après que l’état d’urgence eut été déclaré.

[12] The BNP formed the government after elections in 1991. Some consider this the first free and fair election in Bangladesh. The BNP supported a constitutional amendment to revive parliamentary democracy. The AL boycotted the next election, set to take place in February 1996, and held demonstrations that paralyzed Dhaka, the capital. Under opposition pressure, the BNP agreed to amend the constitution to provide that a caretaker government rather than the incumbent government would oversee the election. The goal was to put in place a scheme that would help to ensure the integrity of the election. Parliament was dissolved and an election held under the supervision of the caretaker scheme in June 1996 returned the AL to power for the first time since 1975. A second election under the caretaker scheme, in October 2001, returned the BNP to office. This election was marred by frequent violent clashes between members and supporters of opposing political parties.

[13] As a result of political unrest and violence from late October 2006 to early January 2007 in the run-up to the next scheduled general election, a state of emergency was declared until December 2008, when parliamentary elections were finally held. Both the AL and the BNP contested the election. The AL won a majority of the seats and formed the government.

[14] Although both the BNP and the AL had supported the caretaker scheme, and the measure appears to have enjoyed wide popular support, a successful legal challenge eventually led to its abolition by the AL-led government in June 2011. This resulted in sharp disagreements between the AL and the BNP over the appropriate mechanism for ensuring that elections scheduled for January 2014 would be free and fair. The BNP sought the return of the caretaker model for overseeing the election but the AL would not agree. Beginning in October 2013, the BNP and other opposition parties organized *hartals* or general strikes, protests and traffic blockades. The strikes and blockades had a significant impact on the economy. Transport links to Dhaka were blocked and almost all

[12] Le PNB a formé un gouvernement après les élections de 1991. Ces élections sont parfois considérées comme les premières élections libres et équitables de l'histoire du Bangladesh. Le PNB a appuyé une modification constitutionnelle pour rétablir la démocratie parlementaire. La LA a boycotté les élections suivantes, qui étaient prévues pour février 1996, et a tenu des manifestations qui ont paralysé Dacca, la capitale du pays. Pressé par l'opposition, le PNB a accepté de modifier la constitution pour permettre à un gouvernement provisoire, plutôt qu'au gouvernement sortant, de superviser les élections. Cette mesure était destinée à mettre en place un système assurant l'intégrité du scrutin. Après la dissolution du parlement, des élections ont eu lieu sous la supervision du régime provisoire, en juin 1996. À l'issue de ce scrutin, la LA a repris le pouvoir pour la première fois depuis 1975. Une autre élection sous régime provisoire, en octobre 2001, s'est soldée par le retour au pouvoir du PNB. Cette élection a été marquée par un grand nombre d'affrontements violents entre les membres et partisans des partis politiques qui se disputaient le pouvoir.

[13] En raison de l'instabilité politique et de la violence qui ont marqué la période préélectorale à compter de la fin du mois d'octobre 2006 jusqu'au début du mois de janvier 2007, l'état d'urgence a été déclaré jusqu'en décembre 2008, moment où des élections parlementaires ont finalement eu lieu. La LA et le PNB participaient au scrutin, à l'issue duquel la LA a remporté la majorité des sièges et formé le gouvernement.

[14] Même si le régime provisoire était appuyé par le PNB et la LA, et semblait avoir l'aval de l'opinion publique, une contestation judiciaire a mené à son abolition par le gouvernement de la LA en juin 2011. Cela a mené à de sérieux désaccords entre la LA et le PNB au sujet du mécanisme à adopter pour assurer que les élections prévues pour janvier 2014 soient justes et équitables. Le PNB a demandé le rétablissement du régime provisoire pour superviser les élections; cette demande a été rejetée par la LA. Le PNB et d'autres partis d'opposition ont tenu, à compter d'octobre 2013, des *hartals*, ou des grèves générales, des manifestations et des barrages routiers. Les grèves et barrages ont eu des effets importants sur l'économie. Les voies de transport vers Dacca ont été

travel outside the major cities was prevented. *Hartals* and traffic blockades frequently turned violent, with clashes between supporters of the AL on the one hand and supporters of the BNP and other opposition parties on the other. Numerous instances of opposition party members and activists throwing petrol bombs at trucks, buses, and other vehicles that defied traffic blockades were documented. As well, attackers in several locations reportedly vandalized homes and shops owned by members of Bangladesh's Hindu community before and after the election. Opposition leaders denied their parties were involved in the violence, blaming government agents instead. In response to these events, Bangladesh's security forces launched what Human Rights Watch has described as "a brutal crackdown on the opposition." The BNP boycotted the 2014 election and the AL won by an overwhelming majority of seats, although voter turnout was low.

[15] While violence on all sides has been endemic to Bangladesh's political culture, the 2014 election and its aftermath is considered to have been especially violent, leading to reports on it from a number of human rights monitoring agencies. Bitter conflicts between the ruling AL and the opposition BNP continued into 2015, with the leader of the BNP calling for an indefinite country-wide transport blockade. Hundreds of people were reportedly killed in political clashes in 2014 and 2015.

[16] The applicant was born in July 1980. After graduating from college in 1999, he began working in the garment industry, first in Dhaka and then in Chittagong. A narrative of the family's experiences in Bangladesh describes the applicant as a prominent member of his community who participated in many social welfare initiatives. The applicant joined the BNP in June 2006. In 2012, he became the joint Organizing Secretary of the BNP in his local ward. The narrative describes there being strikes, rallies and blockades all over Bangladesh

bloquées, et les déplacements étaient devenus presque impossibles à l'extérieur des grandes villes. Les *hartals* et barrages routiers ont souvent mené à des violences, notamment à des affrontements entre partisans de la LA et ceux du PNB ainsi que d'autres partis d'opposition. Il a été recensé à maintes reprises que des membres des partis d'opposition et des militants ont lancé des cocktails Molotov sur les camions, les autobus et les autres véhicules qui tentaient de traverser les barrages routiers. Par ailleurs, il a aussi été signalé que des résidences et des commerces appartenant à des membres de la communauté hindoue du Bangladesh ont été vandalisés, avant et après les élections. Les dirigeants des partis d'opposition ont nié que leurs partis étaient impliqués dans les violences, imputant plutôt la faute aux agents du gouvernement. Devant ces événements, les forces de la sécurité du Bangladesh ont lancé ce que Human Rights Watch a qualifié de [TRADUCTION] « répression violente contre les partis d'opposition ». Le PNB a boycotté les élections de 2014, qui ont été remportées par la LA avec une écrasante majorité, quoique dans un contexte de faible participation électorale.

[15] Même si la violence est endémique dans la culture politique du Bangladesh, peu importe les partis, les élections de 2014 et leurs retombées sont considérées comme ayant été particulièrement violentes, et de multiples organismes de surveillance des droits de la personne ont publié des rapports à ce sujet. Les conflits violents entre la LA, le parti au pouvoir, et le PNB, le parti d'opposition, ont perduré jusqu'en 2015, lorsque le chef du PNB a appelé au blocage des transports partout au pays pour une durée indéfinie. Des centaines de personnes ont perdu la vie en raison des affrontements politiques qui ont marqué le Bangladesh en 2014 et en 2015.

[16] Le demandeur est né en juillet 1980. Après avoir terminé ses études collégiales en 1999, il a trouvé du travail dans l'industrie du vêtement, d'abord à Dacca et ensuite à Chittagong. Selon le récit de l'expérience de la famille au Bangladesh, le demandeur serait un membre important de sa communauté qui participait à de nombreuses initiatives sociales. Le demandeur a adhéré au PNB en juin 2006. En 2012, il est devenu le secrétaire organisateur conjoint du PNB de son quartier. L'exposé circonstancié décrit des grèves, des rassemblements et

and states that the applicant “took the leadership in all the anti-government movement on behalf of the BNP”. The applicant testified that, following directives from the party, he was responsible for organizing meetings, rallies, processions and blockades in his area. He states that all of the events he participated in were peaceful. The applicant denied organizing any boycotts or general strikes and participating in any such events.

[17] According to information provided in support of the refugee claim, beginning in early February 2013 the applicant’s wife’s ex-husband (who was an ardent supporter of the AL) demanded money from the applicant. The applicant refused to pay. Later that month, the applicant and his wife were attacked and beaten by five or six individuals who they claim were cadres of the AL. Subsequently, the applicant’s wife was threatened by Islamic fundamentalists and the applicant was attacked again by his wife’s ex-husband. After a number of other incidents that caused the applicant and his wife to further fear for their safety and the safety of their family (including the kidnapping of one of their daughters by the local leader of an Islamic party), they fled Chittagong for Dhaka with their children. Upon learning that local AL cadres were looking for them in Dhaka, they decided to flee Bangladesh for the United States, hoping eventually to make their way to Canada and claim refugee protection here. They departed Bangladesh in early October 2013.

### III. ISSUES

[18] This application raises the following issues:

- (a) What standard of review applies to the member’s decision?
- (b) Did the member commit a reviewable error in relying on the *Criminal Code* definition of “terrorist activity”?
- (c) Is the member’s determination that there are reasonable grounds to believe the BNP is an

des barrages partout au Bangladesh, et raconte que le demandeur a [TRADUCTION] « pris la direction, au nom du PNB, de tout le mouvement anti-gouvernemental ». Le demandeur a déclaré que, suivant les directives du parti, il s’est vu confier la responsabilité d’organiser des réunions, des rassemblements, des processions et des barrages dans sa région. Il affirme que toutes les activités auxquelles il a participé étaient pacifiques. Le demandeur a nié avoir organisé des boycottages ou une grève générale et avoir participé à de telles activités.

[17] D’après les renseignements présentés à l’appui de la demande d’asile, l’ex-mari de l’épouse du demandeur (qui était un ardent défenseur de la LA) a commencé, à compter de février 2013, à demander de l’argent au demandeur, lequel refusait. Plus tard au cours du même mois, le demandeur et son épouse ont été agressés et battus par cinq ou six individus; selon le demandeur et son épouse, leurs agresseurs étaient des dirigeants de la LA. Par la suite, des fondamentalistes islamiques ont menacé l’épouse du demandeur, et le demandeur a de nouveau été agressé par l’ex-mari de son épouse. Après de multiples autres incidents (y compris l’enlèvement de l’une de leurs filles par le dirigeant local d’un parti islamique), le demandeur et son épouse se sont mis à craindre pour leur sécurité et celle de leur famille, et ils ont fui Chittagong pour Dacca avec leurs enfants. Dès qu’ils ont appris que des dirigeants de la section locale de la LA les recherchaient à Dacca, ils ont décidé de fuir le Bangladesh pour les États-Unis, dans l’espoir de pouvoir entrer au Canada et d’y demander l’asile. Ils ont quitté le Bangladesh au début octobre 2013.

### III. QUESTIONS EN LITIGE

[18] La demande soulève les questions suivantes :

- a) Quelle norme de contrôle s’applique à la décision de la commissaire?
- b) La commissaire a-t-elle commis une erreur susceptible de contrôle en se fondant sur la définition d’« activité terroriste » prévue par le *Code criminel*?
- c) La conclusion de la commissaire selon laquelle il existe des motifs raisonnables de croire que

organization that engages in terrorism and subversion reasonable?

le PNB est une organisation qui se livre au terrorisme et est l'instigatrice ou l'auteure d'actes visant au renversement d'un gouvernement était-elle raisonnable?

#### IV. ANALYSIS

##### A. *What standard of review applies to the member's decision?*

[19] It is well-established in the jurisprudence that generally the standard of review for a finding of inadmissibility under subsection 34(1) of the IRPA is reasonableness (*Najafi v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2014 FCA 262, [2015] 4 F.C.R. 162 (*Najafi*), at paragraph 56; *A.K. v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 236, 60 Imm. L.R. (4th) 1 (*A.K.*), at paragraph 12; *Alam*, at paragraph 11).

[20] The facts giving rise to inadmissibility must be established on a standard of “reasonable grounds to believe” (IRPA, section 33). As the Supreme Court of Canada has explained, this standard “requires something more than mere suspicion, but less than the standard applicable in civil matters of proof on the balance of probabilities (references omitted). In essence, reasonable grounds will exist where there is an objective basis for the belief which is based on compelling and credible information (reference omitted)” (*Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100, at paragraph 114).

[21] The question before the Court on this application for judicial review is not whether there were reasonable grounds to believe that the BNP engages in terrorism or subversion. This was for the member to determine. What I must determine is whether the member's conclusion that there were reasonable grounds to believe the BNP is an organization that engages in terrorism and subversion is itself reasonable (*Pizarro Gutierrez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 623, 434 F.T.R. 69, at paragraph 22).

#### IV. ANALYSE

##### A. *Quelle norme de contrôle s'applique à la décision de la commissaire?*

[19] Il est bien établi dans la jurisprudence qu'en général, la norme de contrôle applicable à un constat d'interdiction de territoire aux termes du paragraphe 34(1) de la LIPR est celle de la décision raisonnable (*Najafi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2014 CAF 262, [2015] 4 R.C.F. 162 (*Najafi*), au paragraphe 56; *A.K. c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 236 (*A.K.*), au paragraphe 12; *Alam*, au paragraphe 11).

[20] Les faits qui donnent lieu à l'interdiction de territoire doivent être établis d'après la norme de l'existence de « motifs raisonnables de croire » (article 33 de la LIPR). Comme l'a expliqué la Cour suprême du Canada, cette norme exige « davantage qu'un simple soupçon, mais rest[e] moins stricte que la prépondérance des probabilités applicable en matière civile (renvois omis). La croyance doit essentiellement posséder un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi (renvois omis) » (*Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100, au paragraphe 114).

[21] La question à laquelle doit répondre la Cour dans son examen de la présente demande de contrôle judiciaire n'est pas celle de savoir s'il existait des motifs raisonnables de croire que le PNB se livre au terrorisme ou est l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement. Cette question était celle à laquelle devait répondre la commissaire. La question à laquelle je dois répondre est celle de savoir si la conclusion de la commissaire, selon laquelle il existait des motifs raisonnables de croire que le PNB est une organisation qui se livre au terrorisme et est l'instigatrice ou l'auteure d'actes visant au renversement d'un gouvernement, est en soi raisonnable (*Pizarro Gutierrez*

[22] Reasonableness review “is concerned with the reasonableness of the substantive outcome of the decision, and with the process of articulating that outcome” (*Canada (Attorney General) v. Igloo Vikski Inc.*, 2016 SCC 38, [2016] 2 S.C.R. 80, at paragraph 18). Such review “reinforces in the context of adjudicative tribunals the importance of reasons, which constitute the primary form of accountability of the decision-maker to the applicant, to the public and to a reviewing court” (*Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339 (*Khosa*), at paragraph 63). The reviewing court examines the decision for “the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process” and determines “whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law” (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 47). These criteria are met if “the reasons allow the reviewing court to understand why the tribunal made its decision and permit it to determine whether the conclusion is within the range of acceptable outcomes” (*Newfoundland and Labrador Nurses’ Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, at paragraph 16). The reviewing court should intervene only if these criteria are not met. It is not the role of the reviewing court to reweigh the evidence or to substitute its own view of a preferable outcome (*Khosa*, at paragraphs 59 and 61).

[23] The reasonableness standard of review presupposes that the decision maker has applied the correct legal test. A decision will not be rational or defensible if the decision maker has failed to carry out the proper analysis (*Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761, at paragraph 41; *Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281, at paragraph 10).

[24] An administrative body benefits from a presumption of deference when interpreting “its own statute or

*c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 623, au paragraphe 22).

[22] Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable « s’intéresse au caractère raisonnable du résultat concret de la décision ainsi qu’au raisonnement qui l’a produit » (*Canada (Procureur général) c. Igloo Vikski Inc.*, 2016 CSC 38, [2016] 2 R.C.S. 80, au paragraphe 18). Un tel examen « accentue ainsi, en ce qui concerne les tribunaux administratifs, l’importance des motifs, qui constituent pour le décideur le principal moyen de rendre compte de sa décision devant le demandeur, le public et la cour de révision » (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339 (*Khosa*), au paragraphe 63). La cour de révision examine si la décision possède les attributs de la raisonabilité, laquelle tient à la « justification de la décision, à la transparence et à l’intelligibilité du processus décisionnel », et se demande si la décision appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 47). Ces critères sont remplis si les motifs « permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables » (*Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, au paragraphe 16). La cour de révision doit intervenir uniquement si ces critères ne sont pas remplis. Il ne relève pas du rôle de la cour de révision de soulever de nouveau la preuve ou de substituer la solution qu’elle juge elle-même appropriée à celle qui a été retenue (*Khosa*, aux paragraphes 59 et 61).

[23] La norme de contrôle de la décision raisonnable présuppose que le décideur a appliqué le bon critère juridique. Une décision ne peut être considérée comme rationnelle ou justifiable si le décideur n’a pas mené la bonne analyse (*Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761, au paragraphe 41; *Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281, au paragraphe 10).

[24] Un tribunal administratif bénéficie d’une présomption de retenue lorsqu’il interprète « sa propre loi



statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity” (*Dunsmuir*, at paragraph 54; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135, at paragraph 55). However, the rationale for deference is absent when the decision maker ventures into domains with respect to which expertise and familiarity cannot be presumed (*Barreau du Québec v. Québec (Attorney General)*, 2017 SCC 56, [2017] 2 S.C.R. 488 (*Barreau du Québec*), at paragraphs 59–61).

B. *Did the member commit a reviewable error in relying on the Criminal Code definition of “terrorist activity”?*

(1) Introduction

[25] As set out above, the member found the applicant inadmissible to Canada under paragraph 34(1)(f) of the IRPA for having been a member of the BNP because there were reasonable grounds to believe this organization engages in terrorism and subversion. In reaching this conclusion, the member applied the *Criminal Code* definition of “terrorist activity” to the evidence before her concerning the activities of the BNP.

[26] This Court has held on a number of occasions that, in cases involving the interpretation of the phrase “engaging in terrorism” in paragraph 34(1)(c) of the IRPA, it is appropriate to take into account how the *Criminal Code* has addressed terrorism: see, for example, *Soe v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 671, 158 C.R.R. (2d) 242 (*Soe*); *Almrei (Re)*, 2009 FC 1263, [2011] 1 F.C.R. 163, at paragraph 71; *Toronto Coalition to Stop the War v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2010 FC 957, [2012] 1 F.C.R. 413, at paragraph 102; and *Harkat (Re)*, 2010 FC 1241, [2012] 3 F.C.R. 251, at paragraph 79.

constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie » (*Dunsmuir*, au paragraphe 54; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 135, au paragraphe 55). Toutefois, la justification pour laquelle il convient de faire preuve de retenue à l’égard du décideur ne s’applique pas lorsque ce dernier doit trancher des questions sur lesquelles l’on ne saurait présumer de ses connaissances spécialisées ni de sa familiarité (*Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2017 CSC 56, [2017] 2 R.C.S. 488 (*Barreau du Québec*), aux paragraphes 59 à 61).

B. *La commissaire a-t-elle commis une erreur susceptible de contrôle en se fondant sur la définition d’« activité terroriste » prévue par le Code criminel?*

1) Introduction

[25] Comme il a été mentionné ci-dessus, la commissaire a conclu que le demandeur était interdit de territoire au Canada aux termes de l’alinéa 34(1)(f) de la LIPR du fait de son appartenance au PNB, en raison de l’existence de motifs raisonnables de croire que cette organisation se livrait au terrorisme et était l’instigatrice ou l’auteure d’actes visant au renversement d’un gouvernement. Pour en arriver à sa conclusion, la commissaire a appliqué la définition d’« activité terroriste » énoncée dans le *Code criminel* à la preuve qui lui a été présentée au sujet des activités du PNB.

[26] La Cour a conclu à de nombreuses reprises que dans les dossiers qui nécessitent l’interprétation de l’expression « se livrer au terrorisme » qui figure à l’alinéa 34(1)(c) de la LIPR, il convient de tenir compte de la manière dont le terrorisme est encadré dans le *Code criminel* : voir, par exemple, *Soe c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CF 671 (*Soe*); *Almrei (Re)*, 2009 CF 1263, [2011] 1 R.C.F. 163, au paragraphe 71; *Toronto Coalition to Stop the War c. Canada (Sécurité publique et protection civile)*, 2010 CF 957, [2012] 1 R.C.F. 413, au paragraphe 102, et *Harkat (Re)*, 2010 CF 1241, [2012] 3 R.C.F. 251, au paragraphe 79.

[27] In view of this jurisprudence, I cannot agree with the applicant that it was simply wrong for the member to consider the *Criminal Code* definition of “terrorist activity” when determining whether there were reasonable grounds to believe the BNP engages in terrorism. That being said, in my view how the member used this definition in this case gave rise to reviewable errors. To explain why I have reached this conclusion, it is necessary to consider first why the interpretation of the phrase “engaging in terrorism” in the IRPA is even an issue.

## (2) The Meaning of “Terrorism” in the IRPA

[28] Subsection 34(1) of the IRPA largely reproduces (in a simplified form) the grounds of inadmissibility relating to security previously found in paragraphs 19(e) and (f) of the *Immigration Act* (R.S.C., 1985, c. I-2, as amended). Past, present or future engagement in terrorism and membership in an organization that there are reasonable grounds to believe has engaged in terrorism, is engaged in terrorism, or will engage in terrorism, first became grounds for a finding of inadmissibility in February 1993, when amendments to the 1976 *Immigration Act* [S.C. 1976-77, c. 52] enacted by Bill C-86 [An Act to Amend the Immigration Act and Other Acts in Consequence Thereof, 34th Parl., 3rd Sess., 1992] came into force. Among many other changes, several parts of section 19 of the *Immigration Act* were repealed and replaced with new provisions which included these grounds (*Immigration Act*, S.C. 1992, c. 49, section 11). While the amendments introduced the new term “terrorism” into the *Immigration Act*, this term was not defined.

[29] I pause here to note that when Bill C-86 received First Reading in the House of Commons on June 16, 1992, it included a definition of “terrorism” as “activities directed towards or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective”

[27] Compte tenu de ces précédents judiciaires, je ne peux me rallier à la proposition du demandeur selon laquelle la commissaire a simplement eu tort de tenir compte de la définition d’« activité terroriste » prévue au *Code criminel* pour établir s’il existait des motifs raisonnables de croire que le PNB se livre au terrorisme. Cela étant, j’estime que l’usage qu’a fait la commissaire de cette définition dans le présent dossier a entraîné des erreurs susceptibles de contrôle. Pour expliquer comment je suis arrivé à cette conclusion, il est nécessaire que je me penche tout d’abord sur la raison pour laquelle l’interprétation de l’expression « se livrer au terrorisme » au sens de la LIPR est en cause.

## 2) Sens de « terrorisme » dans la LIPR

[28] Le paragraphe 34(1) de la LIPR reprend de manière générale et simplifiée les motifs d’interdiction de territoire pour des motifs de sécurité, préalablement énoncés aux alinéas 19e) et f) de la *Loi sur l’immigration* (L.R.C. (1985), ch. I-2, et ses modifications). Le fait de s’être livré, de se livrer ou la possibilité de se livrer au terrorisme, et l’appartenance à une organisation dont il existe des motifs raisonnables de croire qu’elle s’est livrée, se livre ou se livrera au terrorisme, sont devenus des motifs d’interdiction de territoire en février 1993, lorsque les modifications à la *Loi sur l’immigration de 1976* [S.C. 1976-77, ch. 52] sont entrées en vigueur avec l’adoption du projet de loi C-86 [Loi modifiant la Loi sur l’immigration et d’autres lois en conséquence, 34<sup>e</sup> lég., 3<sup>e</sup> sess., 1992]. Parmi les nombreuses modifications, plusieurs parties de l’article 19 de la *Loi sur l’immigration* ont été abrogées et remplacées par de nouvelles dispositions, qui comprenaient notamment les motifs d’interdiction qui nous intéressent en l’espèce (*Loi sur l’immigration*, L.C. 1992, ch. 49, article 11). Les modifications ont intégré le nouveau terme « terrorisme » dans la *Loi sur l’immigration*; toutefois, celui-ci n’y était pas défini.

[29] Il convient ici de noter qu’en première lecture à la Chambre des communes le 16 juin 1992, le projet de loi C-86 définissait le « terrorisme » comme des « [a]ctivités visant à favoriser l’usage de violence grave ou de menaces de violence grave contre des personnes ou des biens dans le but d’atteindre un objectif politique »

(subsection 1(7)). This language tracked part of the definition at that time of “threats to the security of Canada” found in section 2 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23. Mildred Morton, a representative of the Department of Employment and Immigration, explained in Legislative Committee hearings on Bill C-86 that the rationale for this was that “if CSIS can carry out surveillance [on an individual], then we can exclude. This is what we came up with, and what we felt we needed was the essential thing, a definition of terrorism” (House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee on Bill C-86*, 34th Parl., 3rd Sess., Issue No. 3 (28 July 1992), at 13:45 (Mildred Morton)). However, the government eventually deleted the definition from Bill C-86, agreeing that it was “overly broad” (House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee on Bill C-86*, 34th Parl., 3rd Sess., Issue No. 15 (3 November 1992), at 14:55 (Daniel Therrien)). It was not replaced. The hope was that “the courts, given appropriate cases, will find the appropriate definition of terrorism and we can rely on the courts to use their judgment in these cases, and as these cases come before the courts the term can be defined with an appropriate meaning” (House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee on Bill C-86*, 34th Parl., 3rd Sess., Issue No. 15 (3 November 1992), at 14:55 (Daniel Therrien)).

[30] The absence of a definition of “terrorism” in the *Immigration Act*, together with the fact that no single definition of the term was accepted internationally and its often politicized and polemical usage, gave rise to the question of whether the term was “so lack[ing] in precision as not to give sufficient guidance for legal debate” and, as such, was unconstitutionally vague (cf. *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606, at page 643). This question eventually reached the Supreme Court of Canada in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3 (*Suresh*).

[31] While acknowledging that there were serious debates over its meaning and application, the Court was

(paragraphe 1(7)). Ce libellé reprenait en partie la définition du terme « menaces envers la sécurité du Canada » alors énoncée à l’article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23. Mildred Morton, représentante du Ministère de l’Emploi et de l’Immigration, a expliqué devant les audiences du Comité législatif sur le projet de loi C-86 que ce choix était motivé par l’idée « de ne changer que ce qui devait l’être pour nous permettre d’exclure les personnes pouvant faire l’objet de surveillance de la part du SCRS. C’est ainsi que nous en sommes arrivés à ce libellé et à cette définition du terrorisme qui nous semblait essentielle » (Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-86*, 34<sup>e</sup> lég., 3<sup>e</sup> sess., fascicule n° 3 (28 juillet 1992), à 13 h 45 (Mildred Morton)). Toutefois, le gouvernement a supprimé la définition du projet de loi C-86, reconnaissant que celle-ci était « trop large » (Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-86*, 34<sup>e</sup> lég., 3<sup>e</sup> sess., fascicule n° 15 (3 novembre 1992), à 14 h 55 (Daniel Therrien)). Elle n’a pas été remplacée. Il était alors espéré que « les tribunaux seront mieux à même de définir ce qu’est le terrorisme selon les causes qu’ils entendront. Au fur et à mesure des arrêts, on pourra définir avec pertinence ce qu’est le terrorisme » (Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-86*, 34<sup>e</sup> lég., 3<sup>e</sup> sess., fascicule n° 15 (3 novembre 1992), à 14 h 55 (Daniel Therrien)).

[30] L’absence d’une définition du « terrorisme » dans la *Loi sur l’immigration*, conjuguée au fait qu’aucune définition unique du terme n’était reconnue à l’échelle internationale et à son emploi souvent instrumentalisé à des fins politiques ou polémiques, a soulevé la question de savoir si ce terme « manqu[ait] de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire » (*R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, à la page 643). Cette question a plus tard été portée à l’attention de la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3 (*Suresh*).

[31] Tout en reconnaissant l’existence de débats de fond sur son sens et son application, la Cour suprême

“not persuaded ... that the term ‘terrorism’ is so unsettled that it cannot set the proper boundaries of legal adjudication” (*Suresh*, at paragraph 96). The Court did not attempt to define terrorism exhaustively—“a notoriously difficult endeavour” (*Suresh*, at paragraph 93). Instead, it was content to resolve the constitutional issue by “finding that the term provides a sufficient basis for adjudication and hence is not unconstitutionally vague” (*Suresh*, at paragraph 93).

[32] Relying on certain international instruments, the Court concluded that the term “terrorism” as used in section 19 of the *Immigration Act* “includes any ‘act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act’” (*Suresh*, at paragraph 98). The Court was satisfied that this conception “catches the essence of what the world understands by ‘terrorism’” (*Suresh*, at paragraph 98). In the Court’s view, this common understanding made the term “terrorism” in the *Immigration Act* “sufficiently certain to be workable, fair and constitutional” (*Suresh*, at paragraph 98). The Court did acknowledge that “[p]articular cases on the fringes of terrorist activity will inevitably provoke disagreement” (*Suresh*, at paragraph 98). The Court then added: “Parliament is not prevented from adopting more detailed or different definitions of terrorism” (*Suresh*, at paragraph 98).

[33] Several months after *Suresh* was decided, the *Immigration Act* was repealed [S.C. 2001, c. 27, s. 274] and replaced by the IRPA. This reform of immigration law had been underway long before *Suresh* was decided. Bill C-11 [An Act respecting immigration to Canada and the granting of refugee protection to persons who are displaced, persecuted or in danger, 37th Parl., 1st Sess., 2002], which enacted the IRPA, was first introduced in the House of Commons on February 21, 2001. It received

« ne croy[ait] pas [...] que le sens du terme “terrorisme” est à ce point incertain qu’il ne permet pas de fixer des paramètres convenables pour le prononcé d’une décision juridique » (*Suresh*, au paragraphe 96). Elle n’a pas tenté de définir le terrorisme de façon exhaustive, une « tâche notoirement difficile » (*Suresh*, au paragraphe 93). La Cour suprême s’est plutôt contentée de résoudre la question constitutionnelle et de « conclure que ce terme fournit un fondement suffisant pour qu’une décision soit rendue et qu’il n’est donc pas imprécis au point d’être inconstitutionnel » (*Suresh*, au paragraphe 93).

[32] La Cour suprême a conclu, en se fondant sur certains textes de loi internationaux, que le terme « terrorisme » tel qu’il est employé dans l’article 19 de la *Loi sur l’immigration* « inclut tout “acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s’abstenir d’accomplir un acte quelconque” » (*Suresh*, au paragraphe 98). La Cour suprême a conclu que cette définition « traduit bien ce que l’on entend essentiellement par “terrorisme” à l’échelle internationale » (*Suresh*, au paragraphe 98). Elle était d’avis que cette interprétation courante du terme « terrorisme » utilisé dans la *Loi sur l’immigration* « a un sens suffisamment certain pour être pratique, raisonnable et constitutionnel » (*Suresh*, au paragraphe 98). La Cour suprême a effectivement reconnu que « [d]es situations particulières, à la limite de l’activité terroriste, susciteront inévitablement des désaccords » (*Suresh*, au paragraphe 98) et elle a ensuite ajouté que « [l]e législateur peut toujours adopter une définition différente ou plus détaillée du terrorisme » (*Suresh*, au paragraphe 98).

[33] Plusieurs mois après le prononcé de l’arrêt *Suresh*, la *Loi sur l’immigration* a été abrogée [L.C. 2001, ch. 27, art. 274] et remplacée par la LIPR. Cette réforme du droit de l’immigration avait été mise en route longtemps avant le prononcé de l’arrêt *Suresh*. Le projet de loi C-11 [Loi concernant l’immigration au Canada et l’asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger, 37<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., 2002], qui promulguait la LIPR, a été présenté à la Chambre des communes le 21 février 2001.

Royal Assent on November 1, 2001, but did not come into force until June 28, 2002. As noted above, subsection 34(1) of the IRPA essentially reproduces the security grounds for inadmissibility found in the post-1992 *Immigration Act*, including the various modes of involvement in terrorism. Like the *Immigration Act* before it, the IRPA does not include a definition of “terrorism”.

(3) The Meaning of “Terrorist Activity” in the *Criminal Code*

[34] Parliament did, however, address the meaning of “terrorism” in other legislation enacted at roughly the same time as the IRPA. The *Anti-terrorism Act*, S.C. 2001, c. 41, was enacted in the immediate aftermath of the events in the United States on September 11, 2001. Bill C-36 [An Act to amend the Criminal Code, the Official Secrets Act, the Canada Evidence Act, the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act and other Acts, and to enact measures respecting the registration of charities in order to combat terrorism, 37th Parl., 1st Sess., 2001] received First Reading in the House of Commons on October 15, 2001. It came into force just over two months later, on December 24, 2001. The Act was crafted as omnibus legislation which amended 16 statutes and implemented two United Nations Conventions concerning the financing of terrorism [*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, 9 December 1999, 2178 U.N.T.S. 197] and the suppression of terrorist bombings [*International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, 15 December 1997, 2149 U.N.T.S. 256], respectively (*Application under s. 83.28 of the Criminal Code (Re)*, 2004 SCC 42, [2004] 2 S.C.R. 248 (*Application under s. 83.28*), at paragraph 37). Part of this Act became Part II.1 [sections 83.01 to 83.33] of the *Criminal Code*, a comprehensive scheme establishing, among other things, new criminal offences relating to terrorism, new investigative powers and procedures, and new methods for addressing terrorist financing.

Il a reçu la sanction royale le 1<sup>er</sup> novembre 2001, mais n’est entré en vigueur que le 28 juin 2002. Comme il a été mentionné ci-dessus, le paragraphe 34(1) de la LIPR reprend pour l’essentiel les motifs d’interdiction de territoire pour des raisons de sécurité qui sont prévus dans la *Loi sur l’immigration* dans les versions subséquentes à 1992, notamment en ce qui concerne les diverses modalités de participation au terrorisme. Comme la *Loi sur l’immigration* qui l’avait précédée, la LIPR ne contient pas de définition du terme « terrorisme ».

3) Sens d’« activité terroriste » dans le *Code criminel*

[34] Le législateur s’est toutefois attardé au sens donné au terme « terrorisme » dans d’autres textes de loi adoptés à peu près en même temps que la LIPR. La *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41, a été adoptée immédiatement après les événements survenus aux États-Unis le 11 septembre 2001. Le projet de loi C-36 [Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et d’autres lois, et édictant des mesures à l’égard de l’enregistrement des organismes de bienfaisance, en vue de combattre le terrorisme, 37<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., 2001] a franchi l’étape de la première lecture à la Chambre des communes le 15 octobre 2001 et est entré en vigueur un peu plus de deux mois plus tard, le 24 décembre 2001. Il s’agissait d’un projet de loi omnibus modifiant 16 lois et donnant effet à deux conventions des Nations Unies sur le financement du terrorisme [*Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, 9 décembre 1999, 2178 R.T.N.U. 197] et la suppression des bombardements terroristes [*Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l’explosif*, 15 décembre 1997, 2149 R.T.N.U. 256], respectivement (*Demande fondée sur l’art. 83.28 du Code criminel (Re)*, 2004 CSC 42 [2004] 2 R.C.S. 248 (*Demande fondée sur l’art. 83.28*) au paragraphe 37). Une partie de cette loi est devenue la partie II.1 [articles 83.01 à 83.33] du *Code criminel*, un régime exhaustif établissant, entre autres, de nouvelles infractions criminelles liées au terrorisme, de nouveaux pouvoirs et procédures d’enquête, et de nouvelles méthodes pour contrer le financement du terrorisme.

[35] A key element of the Part II.1 scheme is the term “terrorist activity”. It is defined in two ways in subsection 83.01(1) of the *Criminal Code*. First, a functional definition states that terrorist activity means the commission of one of a list of *Criminal Code* offences that had been enacted in the course of domestic ratification of certain international conventions and treaties concerning terrorism. Second, a stipulative definition sets out the necessary elements for an activity to constitute “terrorist activity”. It is this second part of the definition that is of concern in the present application.

[36] The stipulative definition involves a number of interconnected parts that may be summarized as follows.

[37] First, “terrorist activity” means an act or omission, a conspiracy, an attempt or threat to commit any act or omission, counselling an act or omission and being an accessory after the fact to an act or omission that causes one of five possible consequences. These consequences are: (A) causing death or serious bodily harm to a person by the use of violence; (B) endangering a person’s life; (C) causing a serious risk to the health or safety of the public or any segment thereof; (D) causing substantial property damage, whether to public or private property, if causing such damage is likely to result in the conduct of the harm referred to in clauses (A), (B) or (C); or (E) causing serious interference with or serious disruption of an essential service, facility or system, whether public or private, other than as a result of advocacy, protest, dissent or stoppage of work that is not intended to result in the conduct or harm referred to in clauses (A), (B) or (C). However, no conduct otherwise captured by clauses (A) to (E) constitutes “terrorist activity” if it occurs during an armed conflict in accordance with international law.

[38] Second, the act or omission that causes one of the consequences enumerated in clauses (A) to (E) constitutes “terrorist activity” only if it was done with the intention of causing one of these consequences.

[35] Un élément clé du régime de la partie II.1 est le terme « activité terroriste », lequel est défini de deux façons au paragraphe 83.01(1) du *Code criminel*. La disposition contient d’abord une définition fonctionnelle, qui précise que l’activité terroriste s’entend de la commission de l’une des infractions répertoriée dans une liste d’infractions au *Code criminel* qui avait été adoptée dans le processus de ratification de conventions et traités internationaux se rapportant au terrorisme. Ensuite, une définition stipulative énonçant les éléments essentiels pour qu’une activité puisse être qualifiée d’« activité terroriste ». C’est cette seconde partie de la définition que j’examinerai dans le cadre de la présente demande.

[36] La définition stipulative comporte un certain nombre d’aspects interreliés que je résumerai ci-après.

[37] Premièrement, l’« activité terroriste » s’entend de tout acte ou omission, ainsi que le complot, la tentative ou la menace de commettre tout acte ou omission, la complicité après le fait et l’encouragement à la perpétration d’un acte ou de l’omission, qui entraîne l’une des cinq conséquences suivantes : (A) des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, par l’usage de la violence; (B) la mise en danger de la vie d’une personne; (C) la compromission grave de la santé ou de la sécurité de toute ou partie de la population; (D) des dommages matériels considérables, que les biens visés soient publics ou privés, dans des circonstances telles qu’il est probable que l’une des situations mentionnées aux divisions (A), (B) ou (C) en résultera; (E) des perturbations graves ou la paralysie de services, installations ou systèmes essentiels, publics ou privés, sauf dans le cadre de revendications, de protestations ou de manifestations d’un désaccord ou d’un arrêt de travail qui n’ont pas pour but de provoquer l’une des situations mentionnées aux divisions (A), (B) ou (C). Toutefois, aucun acte décrit dans les divisions (A) à (E) ne constitue une « activité terroriste » s’il est commis au cours d’un conflit armé et conforme au droit international.

[38] Deuxièmement, l’acte ou l’omission qui entraîne l’une des conséquences énumérées aux divisions (A) à (E) ne constitue une « activité terroriste » que s’il a été commis avec l’intention de causer l’une de ces conséquences.

[39] Third, the act or omission must also be done with the ulterior intention of intimidating the public or a segment of the public as regards its security, or to compel a person, a government or an organization—whether inside or outside Canada—to do or refrain from doing any act.

[40] Finally, the act or omission must be committed in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause.

[41] In short, under this definition, to engage in terrorist activity is to act (or refrain from acting) with the intention of bringing about one of the specified harmful consequences, for the ulterior purpose of intimidation or compulsion, and with the requisite religious, political or ideological motive.

[42] The term “terrorist group” is also defined in two ways. First, it means “an entity that has as one of its purposes or activities facilitating or carrying out any terrorist activity” [subsection 83.01(1) of the *Criminal Code*]. Second, it means an entity that has been listed under section 83.05 of the *Criminal Code*. An entity may be placed on this list when the Governor in Council, on the recommendation of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, is satisfied that there are reasonable grounds to believe that “(a) the entity has knowingly carried out, attempted to carry out, participated in or facilitated terrorist activity” or “(b) the entity is knowingly acting on behalf of, at the direction of or in association with an entity referred to in paragraph (a).” “[T]errorist group” also includes an association of such entities. (For the sake of completeness, “entity” is defined in section 83.01(1) of the *Criminal Code* as “a person, group, trust, partnership or fund or an unincorporated association or organization.”)

- (4) From “Terrorist Activity” in the *Criminal Code* to “Terrorism” in the IRPA

[43] Parliament’s decision to leave the term “terrorism” undefined in immigration legislation—first made in 1992, repeated in 2001, and not revisited since

[39] Troisièmement, l’acte ou l’omission doit aussi être commis en vue d’intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation — à l’intérieur ou à l’extérieur du Canada — à accomplir un acte ou à s’en abstenir.

[40] Enfin, l’acte ou l’omission doit avoir été commis au nom, exclusivement ou non, d’un but, d’un objectif ou d’une cause de nature politique, religieuse ou idéologique.

[41] Pour l’essentiel, selon cette définition, se livrer à une activité terroriste consiste à agir (ou à s’abstenir d’agir) avec l’intention d’entraîner l’une des conséquences préjudiciables précisées, dans un objectif ultérieur d’intimidation ou de contrainte, et au nom d’un but nécessairement religieux, politique ou idéologique.

[42] Le terme « groupe terroriste » est lui aussi défini de deux façons. Il s’entend d’abord d’« une entité dont l’un des objets ou l’une des activités est de se livrer à des activités terroristes ou de les faciliter » [au paragraphe 83.01(1) du *Code criminel*]. Il signifie aussi une entité inscrite aux termes de l’article 83.05 du *Code criminel*. Une entité peut être inscrite sur cette liste lorsque le gouverneur en conseil est convaincu, sur la recommandation du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, qu’il existe des motifs raisonnables de croire : « a) que, sciemment, elle s’est livrée ou a tenté de se livrer à une activité terroriste » ou « b) que, sciemment, elle agit au nom d’une entité visée à l’alinéa a), sous sa direction ou en collaboration avec elle ». Le terme « groupe terroriste » englobe aussi un groupe ou une association formé de groupes terroristes. (Par souci d’exhaustivité, le terme « entité » est défini ainsi au paragraphe 83.01(1) du *Code criminel* : « Personne, groupe, fiducie, société de personnes ou fonds, ou organisation ou association non dotée de la personnalité morale. »)

- 4) De l’« activité terroriste » du *Code criminel* au « terrorisme » de la LIPR

[43] La décision du législateur de ne donner aucune définition au terme « terrorisme » dans la législation en matière d’immigration — d’abord en 1992, puis en

then—places a significant burden on immigration decision makers. Defining terrorism is “a notoriously difficult endeavour” yet Parliament offers decision makers no direct assistance. At the same time, Parliament has given those decision makers the important responsibility of determining whether someone is inadmissible because he or she has engaged in terrorism or is a member of an organization that engages in terrorism. It is understandable that a decision maker faced with this difficult task would look for help wherever it might be found. Since 2001, the *Criminal Code* is one such place. However, it should be apparent that while the *Criminal Code* definition of “terrorist activity” captures what the Supreme Court of Canada later judged in *Suresh* [at paragraph 98] to be the “essence of what the world understands by ‘terrorism’”, it also extends the reach of this concept well beyond the essential elements identified there. This brings me to the reasons why care is required when considering the criminal law concept of “terrorist activity” in an immigration context.

[44] First, criminal law and immigration law pursue different objectives by different means. While broadly speaking each is concerned with terrorism, their interests in this subject are quite distinct. The purpose of the Terrorism section of the *Criminal Code* is “to provide means by which terrorism may be prosecuted and prevented” (*Application under s. 83.28*, at paragraph 39; *R. v. Khawaja*, 2012 SCC 69, [2012] 3 S.C.R. 555 (*Khawaja*), at paragraph 44). Under Part II.1 of the *Criminal Code*, the specific objectives of prosecuting and preventing terrorism are pursued through means grounded in the criminal law: the investigation, prosecution, and punishment of criminal offences.

[45] On the other hand, the relevant objectives of the IRPA with respect to immigration are “to protect public health and safety and to maintain the security of Canadian society” and “to promote international justice and security by fostering respect for human rights and by denying access to Canadian territory to persons who are

2001, et qui persiste toujours — place un lourd fardeau sur les décideurs en cette matière. Définir le concept de « terrorisme » est une « tâche notoirement difficile »; le législateur n’apporte toutefois aucune aide directe. Parallèlement, il a laissé aux décideurs l’importante responsabilité d’établir si un individu est interdit de territoire pour s’être livré au terrorisme ou pour appartenance à une organisation qui se livre au terrorisme. On peut alors comprendre pourquoi un décideur devant s’acquitter d’une tâche aussi difficile se tourne vers les ressources à sa disposition pour s’orienter. Le *Code criminel* est, depuis 2001, l’une de ces ressources. Il devrait toutefois être évident que, tandis que la définition d’« activité terroriste » donnée dans le *Code criminel* englobe ce que la Cour suprême du Canada a ultérieurement défini dans l’arrêt *Suresh* [au paragraphe 98] comme « ce que l’on entend essentiellement par “terrorisme” à l’échelle internationale », elle élargit aussi les limites de ce concept bien au-delà des éléments essentiels qui y sont identifiés. C’est ce qui m’amène aux motifs pour lesquels la prudence s’impose lorsque l’on se penche sur le concept d’« activité terroriste » en droit criminel dans un contexte d’immigration.

[44] Premièrement, le droit criminel et le droit de l’immigration n’ont pas les mêmes objectifs et n’ont pas recours à des moyens similaires pour atteindre ces objectifs. Si, de manière générale, les deux types de droit s’intéressent au terrorisme, leur intérêt est plutôt différent. L’objet des dispositions sur le terrorisme dans le *Code criminel* est de « fournir des moyens de prévenir et de punir les actes de terrorisme » (*Demande fondée sur l’art. 83.28*, au paragraphe 39; *R. c. Khawaja*, 2012 CSC 69, [2012] 3 R.C.S. 555 (*Khawaja*), au paragraphe 44). Sous le régime de la partie II.1 du *Code criminel*, les objectifs spécifiques de punir et de prévenir le terrorisme sont poursuivis par des moyens fondés en droit criminel : l’enquête, la poursuite et la sanction des infractions criminelles.

[45] Par ailleurs, en ce qui concerne l’immigration, les objectifs de la LIPR qui sont pertinents en l’espèce sont « de protéger la santé et la sécurité publiques et de garantir la sécurité de la société canadienne » et « de promouvoir, à l’échelle internationale, la justice et la sécurité par le respect des droits de la personne et l’interdiction de



criminals or security risks” (IRPA, paragraphs 3(1)(h) and (i)). The relevant objectives of the IRPA with respect to refugees are “to protect the health and safety of Canadians and to maintain the security of Canadian society” and “to promote international justice and security by denying access to Canadian territory to persons, including refugee claimants, who are security risks or serious criminals” (IRPA, paragraphs 3(2)(g) and (h)). The tools the IRPA provides to pursue these objectives all relate, directly or indirectly, to decisions about who may enter or remain in Canada.

[46] Second, while the Supreme Court of Canada acknowledged in *Suresh* that Parliament was “not prevented from adopting more detailed or different definitions” of “terrorism” [at paragraph 98] than the one the Court settled on, the *Criminal Code* definition of “terrorist activity” should not be understood as Parliament doing exactly that, at least not with respect to immigration law. The specific issue before the Court in *Suresh* was the meaning of “terrorism” in the *Immigration Act*, not in the law generally. It is interesting to note that when *Suresh* was decided, Parliament had just adopted a different definition of a closely related term—“terrorist activity”—for criminal law purposes but this is not mentioned anywhere in the judgment. In my view, the Court’s comment in *Suresh* should not be read as a *carte blanche* to apply definitions relating to “terrorism” which Parliament has adopted for other purposes to the immigration domain.

[47] More generally, although broadly speaking both the *Criminal Code* and the IRPA share a concern with public safety and security, they do not “operate in tandem” or function together as parts of a single regulatory scheme, not even with respect to the specific matter of terrorism (cf. *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559 (*Bell ExpressVu*), at paragraph 46). They do not deal with the same subject matter in the way that is necessary to engage the

territoire aux personnes qui sont des criminels ou constituent un danger pour la sécurité » (alinéas 3(1)(h) et i) de la LIPR). Les objectifs de la LIPR relatifs aux réfugiés qui sont pertinents en l’espèce sont « de protéger la santé des Canadiens et de garantir leur sécurité » et « de promouvoir, à l’échelle internationale, la sécurité et la justice par l’interdiction du territoire aux personnes et demandeurs d’asile qui sont de grands criminels ou constituent un danger pour la sécurité » (alinéas 3(2)(g) et h) de la LIPR). Les outils que la LIPR prévoit pour atteindre ces objectifs se rapportent tous, directement ou indirectement, aux décisions portant sur la question de savoir qui peut entrer ou rester au Canada.

[46] Deuxièmement, alors que la Cour suprême du Canada reconnaît dans l’arrêt *Suresh* que le législateur « peut toujours adopter une définition différente ou plus détaillée » du « terrorisme » [au paragraphe 98] que celle qu’elle a retenue, la définition d’« activité terroriste » énoncée au *Code criminel* ne devrait pas être interprétée comme une décision, prise par le législateur, d’adopter une telle définition, du moins pas en ce qui concerne le droit de l’immigration. La question exacte dont était saisie la Cour suprême dans l’arrêt *Suresh* se rapportait au sens du terme « terrorisme » dans la *Loi sur l’immigration*, et non sur le sens du terme en droit en général. Il est intéressant de mentionner qu’au moment où l’arrêt *Suresh* a été rendu, le législateur venait d’adopter une définition différente d’un terme très étroitement apparenté, celui d’« activité terroriste » pour les besoins du droit criminel, un fait qui n’est mentionné nulle part dans le jugement. À mon avis, le commentaire de la Cour dans l’arrêt *Suresh* ne devrait pas être interprété comme une carte blanche à l’application de définitions liées au « terrorisme » qui ont été adoptées par le législateur dans d’autres domaines que celui de l’immigration.

[47] De manière plus générale, bien que le *Code criminel* et la LIPR partagent en général une préoccupation pour la sécurité publique, ces textes ne « s’appliquent [pas] en tandem » et ils ne doivent pas être considérés comme fonctionnant de façon conjointe dans le cadre d’un seul régime réglementaire, même sur la question précise du terrorisme (voir *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559 (*Bell ExpressVu*), au paragraphe 46). Ils n’ont pas

principle that statutes *in pari materia* should be construed together and can be explanatory of one another (cf. Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. (Markham, Ont.: LexisNexis, 2014), at pages 416–421). As a result, in my view this principle does not justify applying the meaning of “terrorist activity” in the *Criminal Code* to the term “terrorism” in subsection 34(1) of the IRPA. I must, therefore, respectfully disagree with my colleague Justice Brown, who relied on this principle in *Ali v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FC 182 (*Ali*), to import the meaning given to “terrorist activity” in the *Criminal Code* into the IRPA for the purposes of a finding under paragraph 34(1)(f) of the latter (see *Ali*, at paragraphs 42–44; see also *Alam*, at paragraphs 26–28).

[48] Third, the operative concepts and offences in Part II.1 of the *Criminal Code* have broad application. This is justified by the preventive purpose of the law and the great harm that can result from acts of terrorism (*Khawaja*, at paragraph 62). However, while broad in scope, terrorism offences are subject to critical limiting conditions. For example, mere membership in a terrorist group is not a criminal offence. Instead, what is criminalized is knowingly participating in or contributing to any activity of a terrorist group (*Criminal Code*, section 83.18). As the Supreme Court of Canada explains in *Khawaja*, this offence potentially captures a wide range of conduct but its actual reach is limited by the requirement of a subjective purpose on the part of the actor to enhance the ability of a terrorist group to facilitate or carry out a terrorist activity. To fall within the scope of the offence, an individual must not only participate in or contribute to a terrorist activity “knowingly”, he or she must do so specifically intending to enhance the ability of the terrorist group to facilitate or carry out a terrorist activity. A mere negligent failure to avoid assisting terrorists will not suffice. All of this ensures that those who assist terrorists unwittingly or for a valid reason are beyond the reach of the offence. The reach of the offence is also reduced by the exclusion of conduct that a reasonable person would not view as capable of materially

le même objet, de sorte qu’il est nécessaire de faire intervenir la règle d’interprétation législative selon laquelle toutes les lois *in pari materia* doivent être interprétées ensemble et peuvent s’expliquer mutuellement (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6<sup>e</sup> éd. (Markham, Ont. : LexisNexis, 2014), aux pages 416 à 421). De ce fait, je n’estime pas que ce principe justifie d’appliquer la définition d’« activité terroriste » énoncée dans le *Code criminel* au terme « terrorisme » au sens du paragraphe 34(1) de la LIPR. Avec tout le respect que je dois au juge Brown, mon collègue, je dois exprimer mon désaccord à l’égard de sa décision de se fonder sur ce principe dans la décision *Ali c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 182 (*Ali*), pour transposer le sens donné à « activité terroriste » dans le *Code criminel* dans le contexte d’une conclusion fondée sur l’alinéa 34(1)f) de la LIPR (voir *Ali*, aux paragraphes 42 à 44; voir aussi *Alam*, aux paragraphes 26 à 28).

[48] Troisièmement, les infractions et concepts clés énoncés dans la partie II.1 du *Code criminel* s’appliquent de manière large, qui se justifie par l’objet préventif de la loi et par la gravité du préjudice qui peut être causé par l’acte terroriste (*Khawaja*, au paragraphe 62). Toutefois, malgré leur vaste portée, les infractions terroristes sont assujetties à des conditions restrictives essentielles. Par exemple, la simple appartenance à un groupe terroriste ne constitue pas une infraction criminelle. Ce qui est criminalisé est plutôt le fait de sciemment participer ou de contribuer à toute activité d’un groupe terroriste (article 83.18 du *Code criminel*). Comme l’explique la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Khawaja*, l’infraction peut englober un vaste éventail de comportements, mais sa portée réelle est restreinte par l’exigence d’une intention subjective du participant de rehausser la capacité d’un groupe terroriste à faciliter ou à mener une activité terroriste. Pour satisfaire aux critères d’application d’une telle infraction, un individu doit non seulement participer ou avoir contribué « sciemment » à l’activité terroriste, mais il doit l’avoir fait dans le but d’accroître la capacité du groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter. Le simple défaut d’éviter, par négligence, de prêter main-forte à des terroristes ne suffit pas. Cela permet de s’assurer que les personnes qui appuient des terroristes à leur insu ou pour des raisons

enhancing the abilities of a terrorist group to facilitate or carry out a terrorist activity. Finally, all of these elements must be proven by the Crown beyond a reasonable doubt before someone can be found guilty of this offence. Pointing to all these limitations on its scope, the Court held in *Khawaja* that the offence of knowingly participating in or contributing to any activity of a terrorist group is not unconstitutionally overbroad (see paragraphs 41–64).

[49] Limiting conditions like these restrict the reach of the concept of “terrorist activity” because it is operationalized through terrorism offences like that of knowingly participating in or contributing to any activity of a terrorist group. But such conditions are not easily transposed from the criminal law to immigration law. Some are not applicable at all. Importing criminal law concepts like “terrorist activity” into the immigration context absent such limiting conditions risks expanding the reach of paragraph 34(1)(f) of the IRPA beyond what Parliament intended. It also risks unconstitutional overbreadth when section 7 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*] is engaged, as can happen when determinations of inadmissibility on terrorism grounds are being made (*Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350, at paragraphs 12–18).

[50] The concept of membership in an organization for purposes of determining admissibility under subsection 34(1) of the IRPA is already understood very broadly (*Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487, at paragraph 27; *Sittampalam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 326, [2007] 3 F.C.R. 198, at paragraphs 38–39). I acknowledge that Parliament has provided ways for individuals caught by

valides ne sont pas visées par l’infraction. La portée de l’infraction est aussi rétrécie par l’exclusion de toute conduite qu’une personne raisonnable ne considérerait pas comme capable de rehausser de manière significative les capacités d’un groupe terroriste à se livrer à une activité terroriste ou à la faciliter. Enfin, la Couronne doit établir, hors de tout doute raisonnable, l’ensemble de ces éléments pour pouvoir obtenir une déclaration de culpabilité à cette infraction. Après avoir relevé toutes ces restrictions à la portée de l’infraction, la Cour suprême a conclu dans l’arrêt *Khawaja* que l’infraction d’avoir sciemment participé ou contribué à toute activité d’un groupe terroriste n’est pas trop large au point d’être inconstitutionnelle (voir aux paragraphes 41 à 64).

[49] De telles conditions restrictives réduisent la portée du concept d’« activité terroriste », puisque celui-ci est concrétisé par des infractions terroristes, comme celles d’avoir sciemment participé ou contribué à toute activité d’un groupe terroriste. Or, de telles conditions ne sont pas faciles à transposer du droit criminel au droit de l’immigration. Certaines ne s’appliquent tout simplement pas. La transposition de concepts issus du droit criminel, comme celui d’« activité terroriste », dans un contexte d’immigration sans les accompagner de ces conditions restrictives présente le risque d’élargir la portée de l’alinéa 34(1)f) de la LIPR d’une façon qui outrepasserait l’intention du législateur. Cette transposition pourrait se solder par une portée excessive inconstitutionnelle dans les cas où l’article 7 de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*] entre en jeu, comme lorsqu’il faut établir si une personne doit être déclarée interdite de territoire pour des motifs liés au terrorisme (*Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350, aux paragraphes 12 à 18).

[50] Le concept d’appartenance à une organisation dans le contexte d’une décision relative à l’interdiction de territoires aux termes du paragraphe 34(1) de la LIPR est déjà interprété de manière très large (*Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487, au paragraphe 27; *Sittampalam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CAF 326, [2007] 3 R.C.F. 198, aux paragraphes 38 et 39). Je reconnais

broadly interpreted grounds of inadmissibility to seek Ministerial exemptions (*Suresh*, at paragraphs 109–110; *Najafi*, at paragraphs 80–81). Nevertheless, in the absence of express language stating as much, it should not be presumed that Parliament intended the reach of “engaging in terrorism” in paragraph 34(1)(c) of the IRPA to be broadened significantly through the incorporation of *Criminal Code* definitions which were adopted for different purposes in an entirely different legal framework.

#### (5) The Member’s Reasons

[51] The member began her discussion of the issue of whether the BNP is an organization for which there are reasonable grounds to believe it engages in terrorism by citing and quoting from the Supreme Court of Canada’s discussion of the meaning of “terrorism” in *Suresh*. She then observed [at page 5 of member’s reasons] that the *Criminal Code* “provides additional guidance with respect to definitions of terrorist activity and terrorist group in subsection 83.01(1)”. The member did not explain why she considered this “additional guidance” was required. She then recited the stipulative definition of “terrorist activity” and the first part of the definition of “terrorist group”. The member does not mention either the functional definition of “terrorist activity” or the second part of the definition of “terrorist group” (i.e. being a listed entity). The member then stated [at pages 5–6 of member’s reasons]:

With respect to the Bangladesh National Party, as I review these provisions that are both in the Criminal Code of Canada as well as the Immigration and Refugee Protection Act, it is clear from Federal Court decisions that the key element within the definition of terrorism focuses on the protection of civilians and that in deciding that whether or not the Bangladesh National Party is a terrorist group I must identify specific acts that are attributed to this group and I am satisfied that the actions of the Bangladesh National Party meet the tests that have been set out in the legislation and the case law.

que le législateur a accordé aux personnes englobées dans les motifs d’interdiction de territoire en raison de l’interprétation large donnée à ces motifs la possibilité de solliciter des exemptions ministérielles (*Suresh*, aux paragraphes 109 et 110; *Najafi*, aux paragraphes 80 et 81). Quoi qu’il en soit, en l’absence de dispositions expresses en ce sens, l’on ne saurait présumer que le législateur entendait élargir la portée de l’expression « se livrer au terrorisme » employée à l’alinéa 34(1)c) de la LIPR au point d’englober les définitions énoncées dans le *Code criminel*, lesquelles avaient été adoptées à des fins différentes, dans un tout autre cadre juridique.

#### 5) Motifs de la commissaire

[51] La commissaire débute son analyse de la question de savoir si le PNB est une organisation au sujet de laquelle il existe des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre au terrorisme en citant l’analyse effectuée par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Suresh* quant au sens du terme « terrorisme ». Elle fait ensuite remarquer [à la page 5 des motifs de la commissaire] que le *Code criminel* « fournit des indications additionnelles concernant les définitions d’activité terroriste et de groupe terroriste au paragraphe 83.01(1) ». La commissaire n’a pas expliqué pourquoi elle jugeait que ces « indications additionnelles » étaient nécessaires. Ensuite, elle reprend la définition stipulative d’« activité terroriste » et la première partie de la définition de « groupe terroriste ». Elle ne fait pas non plus mention de la définition fonctionnelle d’« activité terroriste » ou de la seconde partie de la définition de « groupe terroriste » (le groupe doit être une entité inscrite). La commissaire énonce ensuite ce qui suit [aux pages 5 et 6 des motifs de la commissaire] :

En ce qui concerne le Parti national du Bangladesh, d’après mon examen de ces dispositions qui sont énoncées dans le *Code criminel* du Canada et dans la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, il ressort clairement des décisions de la Cour fédérale que l’élément clé de la définition du terrorisme est la protection des civils et que, pour déterminer si le Parti national du Bangladesh est ou non un groupe terroriste, je dois mettre en lumière des actes précis qui sont attribués à ce groupe. Je suis convaincue que les actes du Parti national du Bangladesh répondent aux critères qui ont été énoncés dans les lois et dans la jurisprudence.

[52] The focus on the rest of the member’s reasons was the role of the BNP in calling for *hartals* and blockades. I will consider the member’s application of her understanding of the meaning of “engaging in terrorism” to the actions of the BNP below. At this stage I am concerned only with the member’s understanding of the concept of terrorism. For the following reasons, I find that the member’s reliance on the *Criminal Code* definition resulted in a decision that does not meet the requirements of justification, transparency and intelligibility.

[53] The member was engaged in an exercise of statutory interpretation. As is well-known, this is fundamentally a matter of reading the provisions in issue in context, according to the grammatical and ordinary meaning of the text, and in harmony with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of the legislature (*Barreau du Québec*, at paragraph 26; *Bell ExpressVu*, at paragraph 26; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21, quoting Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd ed. (Toronto: Butterworths, 1983), at page 87). As discussed above, care must be taken when drawing on criminal law concepts to interpret immigration law. An immigration decision maker must be alive to the fundamental differences between the two legal regimes and must recognize the risks of distorting the intended import of the legislative framework he or she is applying when drawing on concepts developed in a different context. The member’s reasons leave me with serious doubts that she approached the interpretive exercise in this way. While a learned dissertation on the similarities and differences in how criminal law and immigration law deal with terrorism is not required of an administrative decision maker who is determining whether someone is inadmissible to Canada as a result of involvement in terrorism, some understanding that concepts developed in one context cannot simply be transplanted into a different context must be demonstrated.

[52] Dans le reste de ses motifs, la commissaire examine avant tout le rôle du PNB dans les appels aux *hartals* et aux barrages routiers. Je considérerai l’application par la commissaire de son interprétation de l’expression « se livrer au terrorisme » aux actions du PNB ci-après. À ce stade-ci, je m’attarderai uniquement à la façon avec laquelle la commissaire a interprété le terme « terrorisme ». Pour les motifs ci-après, je conclus que le fait que la commissaire se soit fondée sur la définition prévue au *Code criminel* a entraîné une décision qui ne répond pas aux exigences de justification, de transparence et d’intelligibilité.

[53] La commissaire s’est livrée à un exercice d’interprétation législative. Il est généralement reconnu que cet exercice consiste principalement à interpréter les dispositions en question dans leur contexte, en suivant le sens grammatical et ordinaire du texte qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur (*Barreau du Québec*, au paragraphe 26; *Bell ExpressVu*, au paragraphe 26; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21, citant Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. (Toronto : Butterworths, 1983), à la page 87). Comme il a été mentionné ci-dessus, il faut faire preuve de prudence lorsque l’on s’inspire des concepts du droit criminel pour interpréter le droit applicable en matière d’immigration. Un décideur en matière d’immigration doit être sensible aux différences fondamentales entre les deux régimes juridiques et reconnaître le risque de détourner l’objet du cadre législatif qu’il tente d’appliquer lorsqu’il a recours à des concepts élaborés dans un contexte différent. À la lecture des motifs de la commissaire, j’ai de sérieux doutes quant à la question de savoir si elle a fait une telle chose lors de son exercice d’interprétation. Certes, le décideur administratif n’a pas l’obligation de rédiger une analyse approfondie quant aux points de convergence et de divergence entre le droit criminel et le droit de l’immigration au sujet de la question du terrorisme avant de décider si un individu doit être interdit de territoire au Canada en raison de son implication dans le terrorisme. Toutefois, il lui faut néanmoins démontrer qu’il comprend que les concepts élaborés dans un contexte ne peuvent pas simplement être transposés sans adaptation dans un autre contexte.

[54] Here, the member attempts to ground her use of “terrorist activity” from the *Criminal Code* under paragraph 34(1)(c) of the IRPA in the suggestion that for both the *Criminal Code* and the IRPA, “the key element within the definition of terrorism focuses on the protection of civilians” [at page 5 of member’s reasons]. Even if it can be said that the protection of civilians was the “focus” of the Court’s understanding of terrorism in *Suresh (Fuentes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration))*, 2003 FCT 379, [2003] 4 F.C. 249, at paragraph 56), the proposition relied on by the member is too broad to be of any use for present purposes. *Suresh* refers to the targeting of civilians but the understanding of terrorism set out there includes a great deal more. This proposition also begs the fundamental question of whether the criminal law and immigration law protect civilians in the same ways from the same things when it comes to terrorism.

[55] The respondent submits that the member considered the *Criminal Code* definition of “terrorist activity” to be consistent with *Suresh* and simply used it as an interpretive aid when applying paragraph 34(1)(f) of the IRPA. I cannot agree. While the *Criminal Code* definition is not inconsistent with *Suresh*, it goes well beyond what the Supreme Court of Canada identified [at paragraph 98] as the “essence” of what was meant by the term “terrorism” in the *Immigration Act*. The member’s approach resulted in a very broad sweep being given to the concept of engaging in terrorism without any justification for this being offered.

[56] As the applicant emphasized in his submissions, it follows from the member’s characterization of the BNP as an organization that engages in terrorism that anyone who has been a member of this political party in any capacity is inadmissible to Canada. While each case turns on its own facts, a survey the applicant prepared of recent decisions dealing with inadmissibility due to membership in a terrorist organization demonstrates that the BNP stands entirely alone amongst

[54] En l’espèce, la commissaire a tenté de fonder son recours au concept d’« activité terroriste » issu du *Code criminel* pour l’application de l’alinéa 34(1)(c) de la LIPR en faisant valoir que, tant pour le *Code criminel* que pour la LIPR, « l’élément clé de la définition de terrorisme est la protection des civils » [à la page 5 des motifs de la commissaire]. Même si l’on peut affirmer que l’interprétation du terrorisme que la Cour suprême du Canada a dégagée dans l’arrêt *Suresh* « se concentre » sur protection des civils (*Fuentes c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2003 CFPI 379, [2003] 4 C.F. 249, au paragraphe 56), la proposition invoquée par la commissaire est trop générale pour être de quelque utilité que ce soit en l’espèce. L’arrêt *Suresh* renvoie avant tout à la prise de civils pour cible; par contre, l’interprétation du terrorisme qui y est dégagée va bien au-delà de ce cadre. Cette proposition pose aussi la question fondamentale de savoir si, en ce qui concerne le terrorisme, le droit criminel et le droit de l’immigration protègent les civils de la même manière relativement aux mêmes menaces.

[55] Le défendeur soutient que la commissaire a considéré la définition d’« activité terroriste » énoncée dans le *Code criminel* comme étant compatible avec l’arrêt *Suresh* et qu’elle l’a simplement utilisée comme outil d’interprétation dans son application de l’alinéa 34(1)(f) de la LIPR. Je ne peux souscrire à cette prétention. Alors que la définition présentée dans le *Code criminel* n’est pas incompatible avec l’arrêt *Suresh*, elle va bien au-delà de ce que, d’après la Cour suprême du Canada [au paragraphe 98], « l’on entend[ait] essentiellement » par le terme « terrorisme » dans la *Loi sur l’immigration*. L’approche adoptée par la commissaire a fait en sorte qu’elle a grandement élargi le sens donné à l’expression « se livrer au terrorisme », sans que cela soit justifié.

[56] Comme l’a fait ressortir le demandeur dans ses observations, la description, par la commissaire, du PNB comme une organisation qui se livre au terrorisme mène à la conclusion selon laquelle quiconque ayant été membre de ce parti politique, sans égard à son rôle, doit être interdit de territoire au Canada. Chaque dossier est tributaire des faits qui lui sont propres; toutefois, le demandeur a compilé un survol des récentes décisions d’interdiction de territoire au motif d’appartenance à une

terrorist organizations as a legal political party with broad popular support that engages in democratic elections and which, as a result of the electoral process, from time to time has formed the government. At the risk of oversimplification, most of the organizations that have been labeled terrorist organizations for purposes of paragraph 34(1)(f) of the IRPA are either transnational or national movements operating outside the lawful political realm. The *raison d'être* of many of these movements is to seek the violent overthrow of an existing political regime and its replacement with a radically different one. The organizations that do engage in conventional political activities but have been found to be terrorist organizations typically have distinct political and armed wings. The BNP does not.

[57] As well, to the extent that it is appropriate to rely on the criminal law in this context, it is noteworthy that the BNP is not a listed entity under section 83.05 of the *Criminal Code*. This, of course, is not determinative of the proper characterization of the BNP for immigration law purposes; at the same time, it is not irrelevant. As Justice de Montigny observed in *Karakachian v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 948, 364 F.T.R. 1, at paragraph 40: “The fact that an organization does not appear on that list can nevertheless be considered one indicia among others that it is not a terrorist organization, at least in the eyes of the Canadian government.” (For what it is worth, other countries with similar listing procedures (e.g. the United Kingdom and Australia) have not listed the BNP either.)

[58] The applicant describes the result in the case at bar as absurd. While I would not go that far, I do share the concerns expressed by my colleague Justice Mosley in *A.K.* about “the notion that a general strike called by a political party in an effort to force the party in power to take steps such as proroguing Parliament or convening by-elections, falls within the ‘essence of what the world understands by ‘terrorism’” (at paragraph 41). To be sure, the case law has permitted incremental developments building on the *Suresh* understanding of

organisation terroriste, et ce survol démontre que, parmi les organisations ayant été qualifiées de terroristes, le PNB est la seule et unique entité à être un parti politique légal, bénéficiant d'un vaste appui populaire et ayant participé à des élections démocratiques, aux termes desquelles il lui est arrivé de former le gouvernement. Au risque de trop simplifier, la plupart des organisations qui ont été qualifiées d'organisations terroristes aux termes de l'alinéa 34(1)f de la LIPR sont des mouvements transnationaux ou nationaux qui exercent leurs activités hors de la sphère politique légitime. La raison d'être d'un grand nombre de ces mouvements est de viser le renversement violent d'un régime politique en place pour le remplacer par un autre. Les organisations qui exercent des activités politiques conventionnelles, mais qui ont été qualifiées d'organisations terroristes, sont habituellement dotées de branches politiques et de branches armées distinctes. Ce n'est pas le cas du PNB.

[57] Par ailleurs, dans la mesure où il convient de recourir au droit criminel dans le présent contexte, il est intéressant de constater que le PNB n'est pas une entité inscrite aux termes de l'article 83.05 du *Code criminel*. Bien sûr, ce fait n'est pas déterminant quant à la caractérisation à donner au PNB pour l'application du droit de l'immigration, mais il n'est toutefois pas sans pertinence. Comme l'a relevé le juge de Montigny dans la décision *Karakachian c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 948, au paragraphe 40 : « L'absence d'une organisation sur cette liste peut néanmoins être considérée comme un indice parmi d'autres qu'il ne s'agit pas d'une organisation terroriste, du moins aux yeux du gouvernement canadien ». (À titre accessoire, je souligne que d'autres pays dotés d'un mécanisme similaire, comme le Royaume-Uni et l'Australie, n'ont pas inscrit le PNB.)

[58] Le demandeur qualifie d'absurde le résultat en l'espèce. Sans aller aussi loin, je partage les préoccupations exprimées par mon collègue le juge Mosley dans la décision *A.K.*, selon lesquelles « la notion qu'un appel à la grève générale par un parti politique en vue d'inciter le parti au pouvoir à entreprendre des mesures comme proroger le Parlement ou convoquer des élections partielles s'inscrit dans le cadre de “ce que l'on entend essentiellement par ‘terrorisme’ à l'échelle internationale” » (au paragraphe 41). Il ne fait aucun doute que la jurisprudence

this “essence”. For example, a threat to cause death or serious bodily harm (even if there was no intention to actually carry it out), if made for the purpose of compelling a government to do or abstain from doing any act, can fall within the scope of engaging in terrorism under paragraph 34(1)(c) of the IRPA (*Soe*, at paragraphs 32–35). So, too, does providing material support to a terrorist organization (*Harkat (Re)*, 2012 FCA 122, [2012] 3 F.C.R. 635, at paragraph 149). Attempting or conspiring to cause death or serious bodily injury for the purpose of intimidating a population or compelling a government to do or abstain from doing any act would also no doubt be captured by paragraph 34(1)(c). These are all criminal law concepts but applied in this way they build naturally and incrementally on the “essence” of terrorism articulated in *Suresh* [at paragraph 98]. The same cannot be said about the decision in the case at bar. The political order in Bangladesh faces many challenges from all sides. If the actions of the BNP warrant the label of “terrorism” under Canadian law at all, this requires a better explanation than the member provided to meet the requirements of justification, transparency and intelligibility.

[59] The shortcomings in the member’s understanding of terrorism are compounded by her failure to apply some of the essential elements of the concept of “terrorist activity” she purports to import from the *Criminal Code*. I turn to this next.

C. *Is the member’s determination that there are reasonable grounds to believe the BNP is an organization that engages in terrorism and subversion reasonable?*

(1) Terrorism

[60] The member considered extensive documentary evidence concerning recent political history in

a permis l’évolution progressive du concept de « ce que l’on entend essentiellement par “terrorisme” » évoqué dans l’arrêt *Suresh*. Par exemple, la menace de causer des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci (même sans intention de véritablement mettre cette menace à exécution), si elle est proférée dans le but de contraindre un gouvernement à accomplir un acte ou à s’en abstenir, peut être comprise dans la portée de l’expression « se livrer au terrorisme » aux termes de l’alinéa 34(1)c) de la LIPR (*Soe*, aux paragraphes 32 à 35). Il en va de même pour tout soutien matériel à une organisation terroriste (*Harkat (Re)*, 2012 CAF 122, [2012] 3 R.C.F. 635, au paragraphe 149). Une tentative ou un complot visant à causer des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci dans le but d’intimider une population ou de contraindre un gouvernement à accomplir un acte ou à s’en abstenir est sans doute aussi visé par l’alinéa 34(1)c). Il s’agit là de concepts du droit criminel, mais, une fois appliqués, ils précisent naturellement et progressivement « ce que l’on entend essentiellement » par terrorisme, comme l’a défini l’arrêt *Suresh* [au paragraphe 98]. On ne peut pas en dire autant de la décision en l’espèce. L’ordre politique du Bangladesh se confronte à de nombreuses difficultés sur tous les fronts. Si la conduite du PNB justifie l’étiquette de « terrorisme » en droit canadien, cela nécessite une meilleure explication que celle donnée par la commissaire pour que cette étiquette réponde aux exigences de justification, de transparence et d’intelligibilité.

[59] Les lacunes dans la façon dont la commissaire a compris le concept de terrorisme sont amplifiées par son défaut d’appliquer certains éléments essentiels du concept d’« activité terroriste » qu’elle tente d’importer du *Code criminel*. C’est ce que j’examinerai ci-après.

C. *La conclusion de la commissaire selon laquelle il existe des motifs raisonnables de croire que le PNB est une organisation qui se livre au terrorisme et est l’instigatrice ou l’auteure d’actes visant au renversement d’un gouvernement était-elle raisonnable?*

1) Terrorisme

[60] La commissaire a tenu compte de nombreux éléments de preuve sur l’histoire politique récente du



Bangladesh and the activities of the BNP. The member's reasons for concluding that this evidence provided reasonable grounds to believe the BNP engages in terrorism can be broken down as follows. First, the evidence "clearly demonstrates" that throughout its history the BNP has acted pursuant to political or ideological purposes. Second, the evidence also demonstrates that the BNP has used *hartals* and blockades with the intention of intimidating the public or a segment of the public with regards to its security, including its economic security, or compelling a person or a government to do or refrain from doing any act. Third, there is a "direct link" between *hartals* and blockades called for by the BNP and acts of violence.

[61] The member stated the following in summarizing her conclusions [at pages 10–11]:

... it is true that the calling of hartals may not be in and of itself an act of terrorism.

However, given the gross impact of the hartals that were called by the Bangladesh National Party on civilians and the economy, the use of them for prolonged periods [despite] the consequences, namely violence, loss of life, and significant economic impact, the Bangladesh National Party bears responsibility for ... the outcomes of calling hartals, because the calling of hartals by the Bangladesh National Party leadership time and again over a significant period of time set off a chain of events that in my view establishes that these hartals in this context amounts to terrorist activity.

[62] Further, in response to the submission that the BNP did not officially sanction violence and had even denounced it, the member stated [at page 11] that "the very real consequence of violence connects [*sic*] with political actions initiated by them renders them complicit in that violence and the consequences of that political action".

[63] Moreover, the member even appears to have been prepared to find that the economic impact of the *hartals* and blockades as means of attempting to influence the government "alone would amount to engaging in

Bangladesh et les activités du PNB. Les motifs donnés par la commissaire à l'appui de sa conclusion selon laquelle cette preuve soulevait des motifs raisonnables de croire que le PNB se livre au terrorisme peuvent être ventilés ainsi. Tout d'abord, les éléments de preuve « démontrent clairement » que, depuis sa fondation, le PNB a agi dans un but politique ou idéologique. Ensuite, la preuve démontre aussi que le PNB a eu recours aux *hartals* et aux barrages en vue d'intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres, sur le plan économique, ou de contraindre une personne ou un gouvernement à accomplir un acte ou à s'en abstenir. Enfin, il existe un « lien direct » entre les *hartals* et les barrages auxquels a appelé le PNB et les actes de violence.

[61] La commissaire a énoncé ce qui suit dans le résumé de ses conclusions [aux pages 10 et 11 de ses motifs] :

[...] il est vrai que de lancer un ordre de hartal n'est peut-être pas en soi un acte de terrorisme.

Cependant, compte tenu des répercussions globales des hartals déclenchés par le Parti national du Bangladesh sur les civils et l'économie, et du fait qu'ils se sont déroulés pendant de longues périodes malgré les conséquences, c'est-à-dire la violence, les pertes de vie et des conséquences économiques importantes, le Parti national du Bangladesh est responsable des [...] répercussions des hartals parce que, en lançant des ordres de hartal à maintes et maintes reprises pendant une longue période, la direction du Parti national du Bangladesh a déclenché une série d'événements qui, à mon avis, établissent que ces hartals, dans ce contexte, constituent une activité terroriste.

[62] Par ailleurs, en réponse à l'observation selon laquelle le PNB n'a pas officiellement condamné, ni même dénoncé les violences, la commissaire relève [à la page 11] que « les conséquences très réelles de la violence liée aux actions politiques dont il est l'instigateur le rendent complice de cette violence et des conséquences de cette action politique ».

[63] Par ailleurs, la commissaire semble même avoir été disposée à conclure que les répercussions économiques des *hartals* et des barrages destinés à intimider le gouvernement « permet[tent] à elle[s] seule[s]

terrorism” [at page 10]. She states [at page 11]: “There are more than reasonable grounds to establish the calling of strikes and traffic blockades as a means of forcing the government to a particular action had a severe and significant financial impact [on] the economy which amounts to terrorism”.

[64] In my view, in reaching the conclusion that the use of *hartals* and blockades constitutes terrorist activity and, as such, falls within paragraph 34(1)(c) of the IRPA, the member failed to address a crucial limiting condition on the scope of “terrorist activity” as defined in the *Criminal Code*. As a result, she extended the reach of that concept unreasonably.

[65] Taking the *Criminal Code* definition of “terrorist activity” into account as the member did, clause (E) of this definition potentially applies to *hartals* and blockades. The evidence before the member could support a finding that at least some *hartals* and blockades called for by the BNP intentionally caused serious interference with and serious disruption to essential services, facilities and systems, whether public or private, in Bangladesh. However, *hartals* and blockades are a form of advocacy, protest, dissent or stoppage of work. Advocacy, protest, dissent or stoppage of work that intentionally causes serious interference with or serious disruption to essential services, facilities or systems is specifically excluded from what is meant by “terrorist activity”, even if those actions are undertaken to intimidate the public with regard to its security (including economic security) or to compel a government to act or refrain from acting in a certain way. This exclusion is subject to a single exception: advocacy, protest, dissent or stoppage of work which intentionally causes serious interference with or serious disruption to essential services, facilities or systems can constitute terrorist activity if it is also intended to cause death or serious bodily harm by the use of violence, to endanger a person’s life, or to cause a serious risk to the health or safety of the public or any segment of the public. Absent at least one of these specific intentions, advocacy, protest, dissent or stoppage of work cannot constitute terrorist activity, even if it intentionally

de conclure que le parti s’est livré au terrorisme » [à la page 10]. Elle a ensuite mentionné ceci [à la page 11] : « Il y a davantage que des motifs raisonnables de conclure que le déclenchement de grèves et l’établissement de barrages routiers comme moyens de forcer le gouvernement à accomplir un acte particulier ont eu des conséquences financières graves et importantes sur l’économie, ce qui équivaut à du terrorisme ».

[64] À mon avis, en arrivant à la conclusion selon laquelle le recours aux *hartals* et aux barrages constitue une activité terroriste et, de ce fait, relève de la portée de l’alinéa 34(1)c) de la LIPR, la commissaire a omis de tenir compte d’une condition restrictive cruciale de la portée du concept d’« activité terroriste » au sens du *Code criminel*. De ce fait, elle a élargi de manière déraisonnable la portée de ce concept.

[65] Si l’on tient compte, comme l’a fait la commissaire, de la définition d’« activité terroriste » énoncée au *Code criminel*, c’est la division (E) de cette définition qui s’applique potentiellement aux *hartals* et barrages. La preuve dont disposait la commissaire pouvait justifier le constat que le PNB a intentionnellement, avec certains *hartals* et barrages dont il était l’instigateur, perturbé gravement ou paralysé des services, installations ou systèmes essentiels, publics ou privés. Toutefois, les *hartals* et les barrages constituent une forme de revendication, de protestation, de manifestation d’un désaccord ou d’arrêt de travail. Or, les revendications, les protestations ou les manifestations d’un désaccord ou les arrêts de travail qui perturbent gravement ou paralysent les services, installations et systèmes essentiels, sont expressément exclus de la définition d’« activité terroriste », même si ces actions sont prises pour intimider la population quant à sa sécurité (notamment sa sécurité économique) ou contraindre un gouvernement à accomplir un acte ou à s’en abstenir. Cette exclusion n’est assujettie qu’à une seule exception : les revendications, les protestations ou les manifestations d’un désaccord ou les arrêts de travail qui perturbent gravement ou paralysent les services, installations et systèmes essentiels, ne peuvent constituer une activité terroriste que s’ils ont aussi pour but de causer des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, par l’usage de la violence, de mettre en danger la vie d’une personne, ou de compromettre gravement la

causes serious interference with or serious disruption of essential services, facilities or systems, and even if it is undertaken to intimidate the public or to cause a government to act or refrain from acting in a certain way. As the Supreme Court of Canada explained in *Khawaja*, this “removes from the ambit of clause (E) a large slice of expressive activity, provided it is not aimed at the violent, dangerous ends contemplated in clauses (A) to (C)” (at paragraph 73).

[66] Here, however, the member found that *hartals* and blockades fell within the definition of “terrorist activity” simply because there was a causal connection between them and acts of violence. She also appears to have been prepared to find that they constitute terrorist activity simply because they involved causing economic harm to pressure the government. Even assuming that *hartals* and blockades could satisfy the ulterior purpose and motive elements of the definition of “terrorist activity” (as the member found), the member should have considered that they are forms of advocacy, protest, dissent or stoppage of work and, as such, could constitute terrorist activity only if they were called with the intention of causing death or serious bodily harm by the use of violence, with the intention of endangering lives, or with the intention of causing a serious risk to the health or safety of the public. Even if *hartals* and blockades called for by the BNP have led to these results, this is not sufficient. Intending to do these types of harm is an essential element of the *Criminal Code* definition. Indeed, it reflects part of what the Supreme Court of Canada expressed in *Suresh* as the “essence” of what the world understands by “terrorism”. It was a serious error for the member to fail to consider it. Having decided to rely on the *Criminal Code* definition of “terrorist activity”, it was incumbent on the member to apply it properly. Absent an express finding that when it called for *hartals* and blockades the BNP intended to cause death or serious bodily harm by the use of violence, to endanger a person’s life, or to cause a serious risk to the health or safety of the public, the finding that

santé ou la sécurité de tout ou partie de la population. En l’absence d’au moins une de ces intentions spécifiques, les revendications, les protestations ou les manifestations d’un désaccord ou les arrêts de travail ne peuvent constituer une activité terroriste, même s’ils sont motivés par l’intention de perturber gravement ou de paralyser des services, installations ou systèmes essentiels, et même si ces actions sont prises pour intimider la population ou pour contraindre un gouvernement à accomplir un acte ou à s’en abstenir. Comme l’a expliqué la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Khawaja*, cela « soustrait à l’application de la div. (E) un large pan de l’activité expressive, à condition qu’elle n’ait pas pour but les situations empreintes de violence mentionnées aux div. (A) à (C) » (au paragraphe 73).

[66] Cependant, la commissaire a conclu en l’espèce que les *hartals* et barrages étaient visés par la définition d’« activité terroriste » du simple fait de l’existence d’un lien de causalité entre ces activités et des actes de violence. Elle semble aussi avoir été disposée à conclure qu’ils constituent une activité terroriste au seul motif qu’ils ont causé un préjudice économique pour faire pression sur le gouvernement. Même en supposant que les *hartals* et les barrages pourraient satisfaire aux éléments constitutifs du but ultérieur et de l’intention qui se trouvent dans la définition d’« activité terroriste » (comme l’a conclu la commissaire), la commissaire aurait dû reconnaître que ces actes constituent des formes de revendications, de protestations ou de manifestations d’un désaccord ou d’un arrêt de travail, et que, par conséquent, ils ne constituaient des activités terroristes que si le PNB avait appelé à la commission de ces actes pour intentionnellement causer des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, par l’usage de la violence, mettre en danger la vie d’une personne, ou compromettre gravement la santé ou la sécurité de la population. Même si les *hartals* et les barrages auxquels a appelé le PNB ont mené à ces résultats, cet état de fait ne suffit pas. L’intention de causer ce type de préjudice est un élément essentiel de la définition prévue par le *Code criminel*. En effet, cela rend partiellement compte de ce qu’a défini la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Suresh* comme étant « ce que l’on entend essentiellement » par « terrorisme » à l’échelle internationale. La commissaire a commis une grave erreur en omettant de

this constitutes terrorist activity and, as such, engagement in terrorism within the meaning of paragraph 34(1)(c) of the IRPA, cannot stand. As a result, this aspect of the finding that the applicant's membership in the BNP rendered him inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the IRPA cannot be sustained.

## (2) Subversion

[67] The member's finding that the BNP also engages in subversion can be dealt with much more briefly. The member instructed herself that instigating or engaging in the subversion by force of any government within the meaning of paragraph 34(1)(b) of the IRPA requires either encouraging or engaging in acts of violence intended to overthrow a government. In finding that the BNP's calling of *hartals* and blockades constitutes subversion, the member specifically cited, among other things, her earlier finding that this constitutes engaging in terrorism. While the concepts of subversion and terrorism are distinct, I cannot be sure that the member's analysis of whether there were reasonable grounds to believe that the BNP engages in subversion was not affected by her erroneous approach to terrorism. As a result, this issue must be reconsidered as well.

## V. CERTIFIED QUESTION

[68] The parties were provided with the Court's reasons in draft form and given the opportunity to provide submissions on what questions, if any, should be certified under section 74 of the IRPA. Both parties declined

tenir compte de cet élément. Elle a décidé de se référer à la définition d'« activité terroriste » prévue par le *Code criminel*; elle avait donc l'obligation de l'appliquer correctement. En l'absence d'une conclusion expresse selon laquelle les *hartals* et les barrages auxquels le PNB a appelé avaient pour but de causer des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci par l'usage de la violence, de mettre en danger la vie d'une personne, ou de compromettre gravement la santé ou la sécurité de la population, la conclusion selon laquelle ces actes constituaient une activité terroriste et, par conséquent, le fait de se livrer au terrorisme au sens de l'alinéa 34(1)c) de la LIPR, ne saurait être maintenu. De ce fait, cet élément de la conclusion selon laquelle l'appartenance du demandeur au PNB le rend interdit de territoire aux termes de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR ne peut subsister.

## 2) Renversement

[67] L'examen de la conclusion de la commissaire selon laquelle le PNB est l'instigateur ou l'auteur d'actes visant le renversement sera plus succinct. La commissaire s'est guidée sur le fait que la qualité d'instigateur ou d'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement au sens entendu par l'alinéa 34(1)b) de la LIPR repose sur l'utilisation ou l'incitation à l'utilisation d'actes de violence dans le but de renverser un gouvernement. Dans sa conclusion selon laquelle les appels du PNB aux *hartals* et aux barrages constituaient de tels actes, la commissaire a expressément renvoyé, entre autres, à sa conclusion selon laquelle le PNB, en commettant ces actes, se livrait au terrorisme. Si les concepts de renversement et de terrorisme sont distincts, je ne peux me convaincre que l'analyse de la commissaire sur l'existence de possibles motifs raisonnables de croire que le PNB est l'auteur ou l'instigateur d'actes visant au renversement n'a pas été affectée par sa démarche erronée relativement au terrorisme. Par conséquent, cette question doit aussi faire l'objet d'un nouvel examen.

## V. QUESTION CERTIFIÉE

[68] Les parties ont reçu l'ébauche des motifs de la Cour et elles ont pu formuler des observations au sujet des questions qui, le cas échéant, devraient être certifiées au titre de l'article 74 de la LIPR. Les deux parties ont

to propose such a question. I agree that no question of general importance arises.

## VI. CONCLUSION

[69] For these reasons, the application for judicial review is allowed, the decision of the Immigration Division dated September 19, 2017, is set aside, and the matter is remitted for reconsideration by a differently constituted panel.

### JUDGMENT IN IMM-4223-17

THIS COURT'S JUDGMENT is that

1. The application for judicial review is allowed.
2. The decision of the Immigration Division dated September 19, 2017, is set aside, and the matter is remitted for reconsideration by a differently constituted panel.
3. No question of general importance is stated.

### ANNEX

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27

#### Security

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

- (a) engaging in an act of espionage that is against Canada or that is contrary to Canada's interests;
- (b) engaging in or instigating the subversion by force of any government;
- (b.1) engaging in an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;
- (c) engaging in terrorism;
- (d) being a danger to the security of Canada;

choisi de ne pas proposer de question à certifier. Je reconnais que la présente affaire ne soulève aucune question grave de portée générale.

## VI. CONCLUSION

[69] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est accueillie, la décision de la Section de l'immigration datée du 19 septembre 2017 est annulée et l'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué pour nouvel examen.

### JUGEMENT DANS LE DOSSIER n° IMM-4223-17

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La décision de la Section de l'immigration datée du 19 septembre 2017 est annulée et l'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué pour nouvel examen.
3. Aucune question grave de portée générale n'est certifiée.

### ANNEXE

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27

#### Sécurité

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

- a) être l'auteur de tout acte d'espionnage dirigé contre le Canada ou contraire aux intérêts du Canada;
- b) être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force;
- b.1) se livrer à la subversion contre toute institution démocratique, au sens où cette expression s'entend au Canada;
- c) se livrer au terrorisme;
- d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

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

(f) being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph (a), (b), (b.1) or (c).

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46

### Terrorism

#### Interpretation

#### Definitions

**83.01 (1)** The following definitions apply in this Part.

...

*terrorist activity* means

(a) an act or omission that is committed in or outside Canada and that, if committed in Canada, is one of the following offences:

(i) the offences referred to in subsection 7(2) that implement the *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*, signed at The Hague on December 16, 1970,

(ii) the offences referred to in subsection 7(2) that implement the *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*, signed at Montreal on September 23, 1971,

(iii) the offences referred to in subsection 7(3) that implement the *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents*, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 14, 1973,

(iv) the offences referred to in subsection 7(3.1) that implement the *International Convention against the Taking of Hostages*, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 17, 1979,

(v) the offences referred to in subsection 7(2.21) that implement the *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*, done at Vienna and New York on March 3, 1980, as amended by the Amendment to the Convention on the Physical

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

f) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte visé aux alinéas a), b), b.1) ou c).

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46

### Terrorisme

#### Définitions et interprétation

#### Définitions

**83.01 (1)** Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

*activité terroriste*

a) Soit un acte — action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger — qui, au Canada, constitue une des infractions suivantes :

(i) les infractions visées au paragraphe 7(2) et mettant en œuvre la *Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs*, signée à La Haye le 16 décembre 1970,

(ii) les infractions visées au paragraphe 7(2) et mettant en œuvre la *Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile*, signée à Montréal le 23 septembre 1971,

(iii) les infractions visées au paragraphe 7(3) et mettant en œuvre la *Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1973,

(iv) les infractions visées au paragraphe 7(3.1) et mettant en œuvre la *Convention internationale contre la prise d'otages*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979,

(v) les infractions visées au paragraphe 7(2.21) et mettant en œuvre la *Convention sur la protection physique des matières nucléaires*, faite à Vienne et New York le 3 mars 1980, et modifiée par l'Amendement à la Convention sur la protection

Protection of Nuclear Material, done at Vienna on July 8, 2005 and the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, done at New York on September 14, 2005,

(vi) the offences referred to in subsection 7(2) that implement the *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*, signed at Montreal on February 24, 1988,

(vii) the offences referred to in subsection 7(2.1) that implement the *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*, done at Rome on March 10, 1988,

(viii) the offences referred to in subsection 7(2.1) or (2.2) that implement the *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*, done at Rome on March 10, 1988,

(ix) the offences referred to in subsection 7(3.72) that implement the *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 15, 1997, and

(x) the offences referred to in subsection 7(3.73) that implement the *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 9, 1999, or

(b) an act or omission, in or outside Canada,

(i) that is committed

(A) in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause, and

(B) in whole or in part with the intention of intimidating the public, or a segment of the public, with regard to its security, including its economic security, or compelling a person, a government or a domestic or an international organization to do or to refrain from doing any act, whether the public or the person, government or organization is inside or outside Canada, and

physique des matières nucléaires, fait à Vienne le 8 juillet 2005, ainsi que la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, faite à New York le 14 septembre 2005,

(vi) les infractions visées au paragraphe 7(2) et mettant en œuvre le *Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile*, signé à Montréal le 24 février 1988,

(vii) les infractions visées au paragraphe 7(2.1) et mettant en œuvre la *Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime*, conclue à Rome le 10 mars 1988,

(viii) les infractions visées aux paragraphes 7(2.1) ou (2.2) et mettant en œuvre le *Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental*, conclu à Rome le 10 mars 1988,

(ix) les infractions visées au paragraphe 7(3.72) et mettant en œuvre la *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 décembre 1997,

(x) les infractions visées au paragraphe 7(3.73) et mettant en œuvre la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1999;

b) soit un acte — action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger :

(i) d'une part, commis à la fois :

(A) au nom — exclusivement ou non — d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique,

(B) en vue — exclusivement ou non — d'intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres sur le plan économique, ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir, que la personne, la population, le gouvernement ou l'organisation soit ou non au Canada,

(ii) that intentionally

(A) causes death or serious bodily harm to a person by the use of violence,

(B) endangers a person's life,

(C) causes a serious risk to the health or safety of the public or any segment of the public,

(D) causes substantial property damage, whether to public or private property, if causing such damage is likely to result in the conduct or harm referred to in any of clauses (A) to (C), or

(E) causes serious interference with or serious disruption of an essential service, facility or system, whether public or private, other than as a result of advocacy, protest, dissent or stoppage of work that is not intended to result in the conduct or harm referred to in any of clauses (A) to (C),

and includes a conspiracy, attempt or threat to commit any such act or omission, or being an accessory after the fact or counselling in relation to any such act or omission, but, for greater certainty, does not include an act or omission that is committed during an armed conflict and that, at the time and in the place of its commission, is in accordance with customary international law or conventional international law applicable to the conflict, or the activities undertaken by military forces of a state in the exercise of their official duties, to the extent that those activities are governed by other rules of international law. (*activité terroriste*)

(ii) d'autre part, qui intentionnellement, selon le cas :

(A) cause des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, par l'usage de la violence,

(B) met en danger la vie d'une personne,

(C) compromet gravement la santé ou la sécurité de tout ou partie de la population,

(D) cause des dommages matériels considérables, que les biens visés soient publics ou privés, dans des circonstances telles qu'il est probable que l'une des situations mentionnées aux divisions (A) à (C) en résultera,

(E) perturbe gravement ou paralyse des services, installations ou systèmes essentiels, publics ou privés, sauf dans le cadre de revendications, de protestations ou de manifestations d'un désaccord ou d'un arrêt de travail qui n'ont pas pour but de provoquer l'une des situations mentionnées aux divisions (A) à (C).

Sont visés par la présente définition, relativement à un tel acte, le complot, la tentative, la menace, la complicité après le fait et l'encouragement à la perpétration; il est entendu que sont exclus de la présente définition l'acte — action ou omission — commis au cours d'un conflit armé et conforme, au moment et au lieu de la perpétration, au droit international coutumier ou au droit international conventionnel applicable au conflit ainsi que les activités menées par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, dans la mesure où ces activités sont régies par d'autres règles de droit international. (*terrorist activity*)