

IMM-334-11  
2013 FC 612

IMM-334-11  
2013 CF 612

**Mousbah Wanis El Werfalli** (*Applicant*)

**Mousbah Wanis El Werfalli** (*demandeur*)

v.

c.

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

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

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

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

Federal Court, Mandamin J.—Toronto, August 24, 2011; Ottawa, June 6, 2013.

Cour fédérale, juge Mandamin—Toronto, 24 août 2011; Ottawa, 6 juin 2013.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of Immigration and Refugee Board decision finding applicant inadmissible to Canada because person described in Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(f), namely for “being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in terrorism” — Applicant, Libyan medical doctor — Fleeing Libya, working in Bosnia for Bosnian branch of Al-Haramain, Saudi charitable foundation — Eventually coming to Canada where making successful refugee claim, becoming permanent resident — Applying for Canadian citizenship — United Nations later placing Bosnian branch of Al-Haramain on list of Al Qaeda associates — Board finding applicant member of Al-Haramain office in Bosnia, reasonable grounds to believe organization engaging in terrorism — Board denying applicant’s motion to stay proceeding — Board disagreeing with applicant’s argument that because terrorist activity of Al-Haramain branch in Bosnia occurring after applicant leaving Bosnia, applicant could not be found to be member of that organization as envisioned in Act, s. 34(1)(f) — Whether Board erring in denying motion for stay of proceedings; in finding that applicant person described in Act, s. 34(1)(f) — Board not erring in denying motion for stay of proceedings — Balancing impact of delay in raising inadmissibility issues against prejudice suffered by applicant; finding that applicant could still mount meaningful defence — Board not properly interpreting Act, s. 34(1)(f); erring in treating Act, s. 34(1)(f) as creating two separate independent determinations — Act, s. 34(1)(f) requiring only one determination, i.e. membership in organization — Text of Act, s. 34(1)(f) examined, in particular tenses of word “engage”, “engaged”, “will engage” found therein — Context of Act, s. 34(1)(f) public safety, national security — If organization or persons in organization becoming associated with terrorism in future, no connection with individuals previously leaving organization — In case of organizations where reasonable grounds to believe organization will engage in terrorism in*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire d’une décision de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, qui a conclu que le demandeur était interdit de territoire au Canada, étant une personne décrite à l’art. 34(1)f) de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés comme un « membre d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre, s’est livrée ou se livrera au terrorisme » — Le demandeur est un médecin libyen — Il a fui la Libye et a travaillé en Bosnie pour la branche bosniaque de la fondation caritative saoudienne Al-Haramain — Il est finalement venu au Canada et y a présenté une demande d’asile qui a été accueillie et est devenu résident permanent — Il a fait une demande de citoyenneté canadienne — La branche bosniaque d’Al-Haramain a été par la suite inscrite sur la liste des groupes affiliés à Al-Qaïda par l’Organisation des Nations Unies — La Commission a conclu que le demandeur faisait partie du bureau d’Al-Haramain en Bosnie et qu’il y avait des motifs raisonnables de croire que cette organisation s’est livrée au terrorisme — La Commission a rejeté la requête en suspension — La Commission n’a pas retenu l’argument du demandeur selon lequel, étant donné que les activités terroristes du bureau d’Al-Haramain en Bosnie avaient eu lieu après son départ de la Bosnie, il ne pouvait être considéré comme membre de cette organisation au sens de l’art. 34(1)f) — Il s’agissait de savoir si la Commission a commis une erreur en rejetant la requête en suspension des procédures et en concluant que le demandeur était une personne visée à l’art. 34(1)f) — La Commission n’a pas commis d’erreur en rejetant la requête en suspension — La Commission a mis en balance les conséquences du délai pour soulever les questions d’interdiction de territoire et le préjudice subi par le demandeur et a jugé que ce dernier pouvait encore présenter une défense valable — La Commission n’a pas interprété correctement l’art. 34(1)f) de la Loi et a commis une erreur en considérant que l’art. 34(1)f) supposait l’existence de deux conclusions distinctes et indépendantes — L’art. 34(1)f)*

*future, point of reference must be during time of membership — In conclusion, Board erring in applying interpretation of s. 34(1)(f) that no temporal connection needed between applicant's membership, organization's involvement in terrorist activities after applicant leaving — Board's interpretation, as applied to facts of present case, not reasonable having regard to text, context, purpose of Act, s. 34(1)(f) — Application allowed.*

This was an application for judicial review of a decision of the Immigration and Refugee Board finding the applicant inadmissible to Canada because he is a person described in paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (Act), namely for “being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in terrorism.” As a result of that decision, the applicant was made subject to a deportation order.

The applicant is a citizen of Libya and is a medical doctor. He fled Libya and found employment as a medical doctor and clinic administrator in Bosnia for the Bosnian branch of Al-Haramain, a Saudi charitable foundation. He was eventually let go because of downsizing, came to Canada where he was recognized as a refugee and became a permanent resident. He eventually applied for Canadian citizenship. Later, the United Nations placed the Bosnian branch of Al-Haramain on a list of Al Qaeda associates and this branch is still deemed to be an organization with links to terrorism. The applicant's citizenship was delayed because of admissibility concerns and the matter proceeded to an inadmissibility hearing.

The Board found that the applicant was a member of the Al-Haramain office in Bosnia and that there were reasonable grounds to believe that this organization engaged in terrorism. It found that he was thus a person described in paragraph 34(1)(f) of the Act. The applicant argued in particular that the delay of 14 years to address inadmissibility issues had prejudiced his ability to defend himself but the Board did not agree and denied the applicant's motion to stay the proceeding. The Board also disagreed with the applicant's argument that the

*n'exige qu'une seule décision, à savoir si le demandeur est membre d'une organisation — Le libellé de l'art. 34(1)f) de la Loi a été examiné, plus particulièrement, les temps de l'expression « qu'elle est, a été ou sera l'auteur » qui y figure — Le contexte de l'art. 34(1)f) de la Loi est la sécurité publique et la sécurité nationale — Si l'organisation ou des personnes en faisant partie se livrent par la suite à des activités terroristes, aucun lien avec un membre ayant quitté l'organisation avant ne peut être établi — Les motifs raisonnables de croire qu'une organisation se livrera à des actes de terrorisme s'apprécient par rapport à la période où l'intéressé est membre — En conclusion, la Commission a commis une erreur en considérant que l'art. 34(1)f) ne nécessitait pas de rapport temporel entre l'appartenance du demandeur à une organisation et l'activité terroriste à laquelle celle-ci a été associée après le départ de ce dernier — Compte tenu du texte, du contexte et de l'objet de l'art. 34(1)f), l'interprétation que la Commission en a appliquée aux faits de l'espèce était déraisonnable — Demande accueillie.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui a conclu que le demandeur était interdit de territoire au Canada en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la Loi), c'est-à-dire en tant que « membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre, s'est livrée ou se livrera au terrorisme ». Par suite de cette décision, une mesure d'expulsion a été prise contre le demandeur.

Le demandeur est un citoyen de la Libye et est médecin. Il a fui la Libye et s'est trouvé un emploi comme médecin et directeur de clinique en Bosnie pour la branche bosniaque de la fondation caritative saoudienne Al-Haramain. Il a été ultérieurement licencié par suite d'une réduction des effectifs; il est venu au Canada, y a présenté une demande d'asile qui a été accueillie et est devenu résident permanent. Par la suite, il a fait une demande de citoyenneté canadienne. Plus tard, la branche bosniaque d'Al-Haramain a été inscrite sur la liste des groupes affiliés à Al-Qaïda par l'Organisation des Nations Unies, qui la considère toujours comme une organisation ayant des liens avec le terrorisme. Le traitement de la demande de citoyenneté du demandeur a été retardé, car elle suscitait des doutes au sujet de l'admissibilité de ce dernier et il y a eu enquête en matière d'interdiction de territoire.

La Commission a conclu que le demandeur faisait partie du bureau d'Al-Haramain en Bosnie et qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que cette organisation s'était livrée au terrorisme. Elle a conclu qu'il était par conséquent une personne visée à l'alinéa 34(1)f) de la Loi. Le demandeur a fait valoir en particulier que les 14 ans mis à soulever la question d'interdiction de territoire ont porté préjudice à sa capacité de se défendre, mais la Commission n'était pas d'accord et elle a rejeté la requête du demandeur en suspension. La Commission

terrorist activity of the Al-Haramain branch in Bosnia occurred after he left Bosnia and came to Canada and that he could thus not be found to be a member of that organization as envisioned in paragraph 34(1)(f).

The main issues were whether the Board erred in denying the motion for a stay of proceedings and in finding that the applicant was a person described in paragraph 34(1)(f) of the Act.

*Held*, the application should be allowed.

The Board did not err in denying the motion for a stay of proceedings. It balanced the impact of the delay against the prejudice suffered by the applicant; it found that the applicant could still mount a meaningful defence. Finally, the applicant's argument that he could have obtained evidence against the Board's determination would have been of little value; indeed the applicant was a member of Al-Haramain, an organization that, after his departure, would be connected to Al Qaeda, a terrorist organization.

The Board did not have regard for the proper interpretation of paragraph 34(1)(f) of the Act. In deciding that the applicant was a person described in paragraph 34(1)(f) of the Act, the Board made two separate and independent determinations: the applicant had been a member of the organization and the organization engaged in terrorist activities. In doing so, the Board did not ask itself whether there was any nexus between the applicant's membership in the organization and the organization's involvement in terrorist activities. The Board erred in treating paragraph 34(1)(f) as creating two separate independent determinations. Paragraph 34(1)(f) requires one determination, that of being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in terrorism. The paragraph is a single provision requiring regard for all its elements in an integrated manner. The difficulty arising from the Board's interpretation of paragraph 34(1)(f) was to associate individuals with future terrorism retroactively to the period of their membership without any regard to honest and lawful participation at the time of the membership.

As to the text of paragraph 34(1)(f), the words "being a member" refer to the time in which a person is a member. The proper interpretation thereof points to a period of membership during which there are reasonable grounds to believe the organization engages, has engaged or will engage in acts

n'a pas retenu non plus l'argument du demandeur selon lequel les activités terroristes du bureau d'Al-Haramain en Bosnie avaient eu lieu après son départ de la Bosnie et son arrivée au Canada et qu'il ne pouvait par conséquent être considéré comme membre de cette organisation au sens de l'alinéa 34(1)(f).

Il s'agissait principalement de savoir si la Commission a rejeté à tort la requête en suspension et a conclu à tort que le demandeur était une personne visée à l'alinéa 34(1)(f) de la Loi.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

La Commission n'a pas commis d'erreur en rejetant la requête en suspension. Elle a mis en balance les conséquences du délai et le préjudice subi par le demandeur et jugé que ce dernier pouvait encore présenter une défense valable. Finalement, l'argument du demandeur voulant qu'il lui aurait été possible de se procurer des éléments de preuve qui auraient pu empêcher la Commission de conclure comme elle l'a fait avait peu de valeur; le demandeur était effectivement membre d'Al-Haramain, une organisation qui, après le départ de ce dernier, a eu des liens avec Al-Qaïda, une organisation terroriste.

La Commission n'a pas pris en compte l'interprétation correcte de l'alinéa 34(1)(f) de la Loi. En concluant que le demandeur était une personne visée à l'alinéa 34(1)(f) de la Loi, la Commission a formulé deux conclusions distinctes et indépendantes : le demandeur avait été membre de l'organisation, et l'organisation s'était livrée à des activités terroristes. Ce faisant, la Commission ne s'est pas demandé s'il existait un lien entre l'appartenance du demandeur à l'organisation et l'implication de celle-ci dans des activités terroristes. La Commission a erré en considérant que l'alinéa 34(1)(f) supposait l'existence de deux conclusions distinctes et indépendantes. Il faut décider une seule chose en vertu de l'alinéa 34(1)(f), à savoir si l'intéressé est 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 considéré comme terroriste. Il s'agit d'une disposition unique exigeant la prise en compte de tous ses éléments d'une façon intégrée. L'interprétation que la Commission a faite de l'alinéa 34(1)(f) posait problème parce qu'elle associait rétroactivement des gens à des activités terroristes qui n'existaient pas encore au moment où ils faisaient partie de l'organisation, sans tenir compte de la légitimité et de l'honnêteté de l'appartenance à ce moment.

S'agissant de l'alinéa 34(1)(f), les mots « être membre » renvoient au temps où la personne est membre. L'interprétation de cette disposition doit donc s'entendre d'une période d'appartenance pendant laquelle il y avait des motifs raisonnables de croire que l'organisation s'était livrée, se livrait ou allait se

of terrorism. The use of the past and present tenses of “engage” are clear—the untoward terrorist activity of the organization occurs before or during the period of membership. The words “will engage in terrorism” were problematic and required a more nuanced approach. Assistance was provided by the words “facts... may occur” in section 33, and they rule out hindsight. Section 33 contemplates a basis for considering future events that may occur and implies that, in the context of paragraph 34(1)(f), the finding is to be found as existing at the time of an individual’s membership.

The context of paragraph 34(1)(f) of the Act is public safety and national security. If an organization or persons in the organization become associated with terrorism in the future, there is no connection, without more, with individuals that previously left the organization; there is no nexus between the individual and terrorism. In the case of organizations where there are reasonable grounds to believe the organization will engage in terrorism in the future, the point of reference must be during the time of membership. This approach, while providing for a nexus between membership and future organizational activity associated with terrorism, does not include within paragraph 34(1)(f) individuals who are themselves innocent of the conduct of the organization in the future. Also, the prior lack of any involvement in terrorism by an organization may be regarded as a different circumstance such that paragraph 34(1)(f) has no application.

The respondent submitted that the timing of membership is not relevant to the Board’s determination of inadmissibility under paragraph 34(1)(f) of the Act. Rather, it is relevant to the Minister’s assessment of an application for relief under subsection 34(2). Subsection 34(2) provides the Minister with the discretion to decide that a person may be admitted to Canada notwithstanding their membership in an organization associated with terrorism where the Minister is satisfied their presence in Canada would not be detrimental to the national interest. The Minister is tasked with weighing the circumstances of such membership with national security and public safety consideration. In the applicant’s case, there is no taint to his membership. He did nothing wrong. There is no danger or threat that can be found on reasonable grounds to believe based on his membership in an organization that had no involvement with terrorism. The only role for the Minister in a subsection 34(2) application would be to decide whether to waive a parliamentary overreach in paragraph 34(1)(f). This cannot be correct. Ministerial discretion cannot override an enactment of Parliament. Subsection 34(2) was not intended to apply to the applicant’s situation.

livrer à des actes de terrorisme. Un sens clair se dégage de l’utilisation du présent et du passé composé : l’acte terroriste répréhensible se produit avant ou pendant l’appartenance de l’intéressé à l’organisation. La difficulté résidait dans les mots « sera l’auteur d’un acte » terroriste et l’interprétation de ces mots exigeait de procéder avec plus de nuance. L’article 33 éclaire la tâche interprétative. Il énonce : « [l]es faits [...] peuvent survenir » et l’emploi de ces mots exclut une appréciation après coup. L’article 33 envisage le fondement de l’appréciation de faits futurs pouvant survenir. Il suppose que, dans le contexte de l’alinéa 34(1)(f), ce fondement existe au moment où l’intéressé est membre.

Le contexte de l’alinéa 34(1)(f) de la Loi est la sécurité publique et la sécurité nationale. Si l’organisation ou des personnes en faisant partie se livrent par la suite à des activités terroristes, aucun lien avec un membre ayant quitté l’organisation avant ne peut être établi sans autre élément de preuve; il n’y a pas de lien entre l’intéressé et le terrorisme. Les motifs raisonnables de croire qu’une organisation se livrera à des actes de terrorisme s’apprécient par rapport à la période où l’intéressé est membre. Cette démarche, bien qu’elle permette d’établir un lien entre l’appartenance à une organisation et une activité terroriste future de celle-ci, n’inclut pas dans la catégorie visée à l’alinéa 34(1)(f) des personnes innocentes de l’activité terroriste future de l’organisation. De plus, l’absence de toute activité terroriste antérieure par une organisation peut être considérée comme une situation différente faisant en sorte que l’alinéa 34(1)(f) ne s’applique pas.

Le défendeur a soutenu que le moment où l’intéressé a été membre n’est pas pertinent pour déterminer s’il y a lieu de conclure à l’interdiction de territoire en application de l’alinéa 34(1)(f) de la Loi. Il intervient plutôt dans l’évaluation par le ministre de la demande visée au paragraphe 34(2). Le paragraphe 34(2) investit le ministre du pouvoir discrétionnaire de décider qu’une personne peut être admise au Canada en dépit de son appartenance à une organisation associée au terrorisme lorsqu’il est convaincu que la présence de cette personne au Canada ne serait pas préjudiciable à l’intérêt national. Le ministre est chargé d’évaluer les circonstances entourant cette appartenance par rapport à la sécurité nationale et à la sécurité publique. S’agissant du demandeur, il n’y a rien de répréhensible dans son appartenance à l’organisation. Il n’a rien fait de mal. Il n’existe aucun motif raisonnable de croire à un danger ou à une menace découlant de son appartenance à une organisation qui n’avait pas de lien avec le terrorisme. Le seul rôle que jouerait le ministre s’il y avait une demande fondée sur le paragraphe 34(2) serait de déterminer s’il y a lieu de déroger à la portée excessive de l’alinéa 34(1)(f). Il ne peut en être ainsi. Un pouvoir discrétionnaire ministériel ne peut prévaloir sur un texte législatif. Le paragraphe 34(2) n’a pas pour but de s’appliquer à la situation du demandeur.

In conclusion, the Board erred in applying an interpretation of paragraph 34(1)(f) that there was no need for a temporal connection between the applicant's membership and the organization's involvement in terrorist activities after the applicant left. The Board's interpretation, as applied to the facts of this case, was not reasonable having regard to the text, context and purpose of paragraph 34(1)(f).

En conclusion, la Commission a commis une erreur en considérant que l'alinéa 34(1)f) ne nécessitait pas de rapport temporel entre l'appartenance du demandeur à une organisation et l'activité terroriste à laquelle celle-ci a été associée après le départ de ce dernier. Compte tenu du texte, du contexte et de l'objet de l'alinéa 34(1)f), l'interprétation que la Commission a appliquée aux faits de l'espèce était déraisonnable.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 2(d), 7.  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 33, 34(1)(2), 35(1)(a), 44(2).

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *Al Yamani v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2006 FC 1457, 149 C.R.R. (2d) 340 (as to standard of review).

##### CONSIDERED:

*Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487; *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297, (2000), 195 D.L.R. (4th) 422 (C.A.); *Gebreab v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 1213, 359 F.T.R. 296, aff'd 2010 FCA 274, 93 Imm. L.R. (3d) 28; *Harkat (Re)*, 2012 FCA 122, [2012] 3 F.C.R. 635; *Karakachian v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 948, 364 F.T.R. 1; *Chwah v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1036, 323 D.L.R. (4th) 699; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Agraira*, 2011 FCA 103, 96 Imm. L.R. (3d) 20.

##### REFERRED TO:

*Jahazi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 242, [2011] 3 F.C.R. 85; *Sinnaiah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1576, 43 Imm. L.R. (3d) 269; *Kastrati v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 1141; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R.

#### 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. 2d), 7.  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 33, 34(1)(2), 35(1)a), 44(2).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Al Yamani c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2006 CF 1457 (concernant la norme de contrôle judiciaire).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487; *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.); *Gebreab c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CF 1213, conf. par 2010 CAF 274; *Harkat (Re)*, 2012 CAF 122, [2012] 3 R.C.F. 635; *Karakachian c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 948; *Chwah c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1036; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Agraira*, 2011 CAF 103.

##### DÉCISIONS CITÉES :

*Jahazi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 242, [2011] 3 R.C.F. 85; *Sinnaiah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1576; *Kastrati c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 1141; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Vimalenthirakumar c.*

339; *Vimalenthirakumar v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1181; *Thanaratnam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 349, [2004] 3 F.C.R. 301; *Kozonguizi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 308; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, (1985), 24 D.L.R. (4th) 536.

APPLICATION for judicial review of an Immigration and Refugee Board decision (2010 CanLII 96849) finding the applicant inadmissible to Canada because he is a person described in paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, namely for “being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in terrorism.” Application allowed.

#### APPEARANCES

*Lorne Waldman and Jacqueline Swaisland* for applicant.  
*Ian Hicks* for respondent.

#### SOLICITORS OF RECORD

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

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

[1] MANDAMIN J.: The applicant, Mr. El Werfalli, applies for judicial review of a decision by the Immigration Refugee Board (the Board) [2010 CanLII 96849] which found the applicant inadmissible to Canada because he is a person described in paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act* [S.C. 2001, c. 27] (the IRPA), namely, for “being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in” terrorism. As a result of that decision, Mr. El Werfalli was made subject to a deportation order issued on December 24, 2010.

[2] Mr. El Werfalli submits he has done nothing wrong and yet the Board found him inadmissible for being a member in a terrorist organization. He submits this finding is unfair and unjust. I agree with Mr. El Werfalli.

*Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1181; *Thanaratnam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 349, [2004] 3 R.C.F. 301; *Kozonguizi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 308; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486.

DEMANDE de contrôle judiciaire d’une décision de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (2010 CanLII 96849) qui a conclu que le demandeur était interdit de territoire au Canada en vertu de l’alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, c’est-à-dire en tant que « membre d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre, s’est livrée ou se livrera au terrorisme ». Demande accueillie.

#### ONT COMPARU

*Lorne Waldman et Jacqueline Swaisland* pour le demandeur.  
*Ian Hicks* pour le défendeur.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

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

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

[1] LE JUGE MANDAMIN : Le demandeur, M. El Werfalli, sollicite le contrôle judiciaire de la décision de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la Commission) [2010 CanLII 96849] concluant qu’il est interdit de territoire au Canada en vertu de l’alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* [L.C. 2001, ch. 27] (la LIPR), c’est-à-dire en tant que « membre d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre, s’est livrée ou se livrera » au terrorisme. Par suite de cette décision, une mesure d’expulsion a été prise contre M. El Werfalli le 24 décembre 2010.

[2] M. El Werfalli soutient qu’il n’a rien fait de mal, mais que la Commission a néanmoins conclu qu’il était interdit de territoire pour appartenance à une organisation terroriste. Il fait valoir que cette conclusion est

This case turns on the proper interpretation of paragraph 34(1)(f) of the IRPA which precludes an inadmissibility finding on the facts in this case.

[3] Mr. El Werfalli is 44 years old and a citizen of Libya. He attended medical school at Al-Arab Medical University. He fled from Libya in 1993 because he feared reprisals over his political activism on human rights violations by the Gaddafi regime. He found employment as a medical doctor and medical clinic administrator for the Bosnian branch of Al-Haramain, a Saudi charitable foundation. He left in early 1996 because of organizational downsizing and came to Canada where he made a successful refugee claim. Mr. El Werfalli became a permanent resident in September 1999 and applied for citizenship in 2001. His Bosnian wife and their two children obtained Canadian citizenship in 2003.

[4] In 2002, the United Nations (UN) placed the Bosnian branch Al-Haramain on a list of Al Qaeda associates. The Bosnian branch was deemed then and is still considered by the United Nations to be an organization with links to terrorism although it now appears to be defunct. The evidence is that sometime in mid-1996 after Mr. El Werfalli's departure, some individuals within the Bosnian branch of Al-Haramain funnelled funds to Al Qaeda.

[5] Mr. El Werfalli's citizenship application precipitated the Minister's admissibility concerns because of his links to the Bosnian branch of Al-Haramain which became associated with Al Qaeda. Mr. El Werfalli's citizenship application was delayed and he was summonsed for an interview in July 2009 by the Canadian Border Services Agency (CBSA). The matter proceeded to an inadmissibility hearing in 2010 in which the Board issued the decision now under judicial review.

[6] The Board found [at paragraph 72] "Mr. El Werfalli has been found to be a member of the Al-Haramain [*sic*] office in Bosnia and there are reasonable grounds to believe that this organization engaged

inéquitable et injuste. Je lui donne raison. L'affaire met en jeu l'interprétation à donner à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR qui, compte tenu des faits de l'espèce, ne permet pas de conclure à l'interdiction de territoire.

[3] M. El Werfalli est un citoyen libyen âgé de 44 ans. Il a fait des études de médecine à l'université médicale Al-Arab. Il a fui la Libye en 1993, parce qu'il craignait de subir des représailles en raison de son action politique contre les violations des droits de la personne commises par le régime Kadhafi. Il s'est trouvé un emploi comme médecin et directeur de clinique pour la branche bosniaque de la fondation caritative saoudienne Al-Haramain. En raison de compressions administratives, il est parti au début de 1996. Il est venu au Canada et y a présenté une demande d'asile qui a été accueillie. Il est devenu résident permanent au mois de septembre 1999 et a demandé la citoyenneté canadienne en 2001. Sa femme, d'origine bosniaque, et leurs deux enfants ont obtenu la citoyenneté canadienne en 2003.

[4] En 2002, la branche bosniaque d'Al-Haramain a été inscrite sur la liste des groupes affiliés à Al-Qaïda par l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui la considérait alors et la considère toujours comme une organisation ayant des liens avec le terrorisme, bien qu'elle semble avoir cessé d'exister. La preuve indique qu'au milieu de 1996, après le départ de M. El Werfalli, certaines personnes au sein de la branche bosniaque d'Al-Haramain ont acheminé des fonds à Al-Qaïda.

[5] La demande de citoyenneté de M. El Werfalli a suscité des doutes au sujet de l'admissibilité de ce dernier au Canada dans l'esprit du ministre, en raison des liens de l'intéressé avec la branche bosniaque d'Al-Haramain, devenue associée à Al-Qaïda. Le traitement de la demande a été retardé, et M. El Werfalli a été convoqué devant l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) en juillet 2009. De là, il y a eu enquête en matière d'interdiction de territoire en 2010, au terme de laquelle la Commission a rendu la décision faisant l'objet du présent contrôle.

[6] La Commission a conclu [au paragraphe 72] que « M. El Werfalli faisait partie du bureau d'Al-Haramain [*sic*] en Bosnie et qu'il y a des motifs raisonnables de croire que cette organisation s'est livrée au terrorisme.

in terrorism. As such, he is a person described in section 34(1)(f) of the *Act*.”

[7] I have concluded the Board, while reasonable in its finding of facts, did not have regard for the proper interpretation of paragraph 34(1)(f) of IRPA. I am granting the application for judicial review. My reasons follow.

#### Decision Under Review

[8] The Board conducted the admissibility hearing concerning Mr. El Werfalli pursuant to subsection 44(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) and issued its decision on December 24, 2010.

[9] The Board first considered the motion to stay proceedings by Mr. El Werfalli on the basis of his assertion that the delay of 14 years to address inadmissibility issues prejudiced Mr. El Werfalli’s ability to defend himself. The Board found an unreasonable delay of 8 years but also found that delay did not prevent Mr. El Werfalli from being able to meaningfully respond to the Minister’s allegations. Applying the test in *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307 (*Blencoe*), the Board held the unreasonable delay was not enough to stay proceedings on the grounds they constitute an abuse of process. Since Mr. El Werfalli was able to present evidence despite the unreasonable delay, the Board found that the proceeding was not contrary to the interests of justice and denied the motion to stay the proceeding.

[10] The Board noted the Minister alleged Mr. El Werfalli is inadmissible to Canada because he is a person described in paragraph 34(1)(c) of the IRPA for engaging in terrorism and also a person described in paragraph 34(1)(f) being a member of a group that has engaged in terrorism. The Minister further alleged Mr. El Werfalli provided medical treatment to Mujahedin fighters despite knowing that these fighters murdered captured opponents. Accordingly, the Minister also alleged that Mr. El Werfalli is inadmissible to Canada because he is a person described in paragraph 35(1)(a) of the IRPA for violating human or international rights.

Ainsi, il est une personne visée à l’alinéa 34(1)f) de la LIPR ».

[7] J’estime que la Commission, bien que ses conclusions de fait soient raisonnables, n’a pas pris en compte l’interprétation correcte de l’alinéa 34(1)f) de la LIPR. Pour les motifs exposés ci-dessous, j’accueille la demande de contrôle judiciaire.

#### La décision soumise au contrôle

[8] La Commission a procédé à l’enquête au sujet de M. El Werfalli conformément au paragraphe 44(2) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), et elle a rendu sa décision le 24 décembre 2010.

[9] Elle a d’abord entendu une requête en suspension présentée par M. El Werfalli, alléguant que les 14 ans mis à soulever la question d’interdiction de territoire ont porté préjudice à sa capacité de se défendre. Elle a estimé qu’il y avait eu un retard déraisonnable de 8 ans, mais que celui-ci n’avait pas empêché M. El Werfalli de répondre utilement aux allégations du ministre. Appliquant le critère formulé dans l’arrêt *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307 (*Blencoe*), elle a jugé que ce retard déraisonnable n’était pas suffisant pour constituer un abus de procédure justifiant de suspendre l’instance. Elle a conclu que, puisque M. El Werfalli était en mesure de présenter des éléments de preuve malgré le retard déraisonnable, l’instance n’allait pas à l’encontre de l’intérêt de la justice, et elle a rejeté la requête en suspension.

[10] La Commission a fait état de l’allégation du ministre selon laquelle M. El Werfalli est interdit de territoire au Canada aux termes de l’alinéa 34(1)c) de la LIPR, parce qu’il s’est livré au terrorisme, et aux termes de l’alinéa 34(1)f), parce qu’il était membre d’une organisation qui s’est livrée au terrorisme. Le ministre avait aussi allégué que M. El Werfalli avait fourni des soins médicaux à des moudjahidines en sachant que ces combattants exécutaient leurs prisonniers, affirmant ainsi que M. El Werfalli était interdit de territoire aux termes de l’alinéa 35(1)a) de la LIPR, pour atteinte aux droits humains ou internationaux.



[11] The Board decided Mr. El Werfalli is not a person engaging in terrorism as described in paragraph 34(1)(c). The Board also decided he is not a person who has violated human or international rights as described in paragraph 35(1)(a) of the IRPA. The Board did decide that Mr. El Werfalli is a person who is a member of a group that has engaged in terrorism as described in paragraph 34(1)(f).

[12] At the hearing, the Minister alleged that Mr. El Werfalli worked for Al-Haramain despite being aware of Al-Haramain's links to Al Qaeda, a terrorist organization. The Minister further alleged that Mr. El Werfalli provided medical assistance to the Mujahedin who engaged in terrorism. Finally, the Minister alleged that Mr. El Werfalli knew a person associated with Al Qaeda.

[13] The Board disposed of the Minister's allegations concerning terrorism. It began by having regard for the definition of terrorism set out by the Supreme Court of Canada in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3 (*Suresh*). Terrorism involves causing death or serious bodily harm to civilians or non-combatants in order to intimidate a population or to compel a government or an international institution to act or refrain from acting.

[14] The Board accepted the evidence of the applicant's witness, Thomas Quiggin, an intelligence analyst for Privy Council in 1996. He testified there was no organized Al Qaeda presence in Bosnia from 1991 to 1996. Al Qaeda operations had been centered in Sudan and only after it was expelled from Sudan did Al Qaeda try to establish a presence in Bosnia. There was no evidence exactly when the Al-Haramain branch in Bosnia became linked to Al Qaeda. Mr. El Werfalli's employment with Al-Haramain ended in early 1996. The Board found the evidence was not sufficient to show that there are reasonable grounds to believe that Mr. El Werfalli engaged in terrorism as a result of his employment with the Al-Haramain branch in Bosnia.

[11] La Commission a conclu que M. El Werfalli ne s'était pas livré au terrorisme au sens de l'alinéa 34(1)c) de la LIPR et qu'il n'avait pas non plus porté atteinte à des droits humains ou internationaux au sens de l'alinéa 35(1)a). Elle a toutefois conclu qu'il était une personne visée à l'alinéa 34(1)f) en raison de son appartenance à une organisation s'étant livrée au terrorisme.

[12] À l'audience, le ministre a déclaré que M. El Werfalli avait travaillé pour Al-Haramain en sachant que celle-ci avait des liens avec l'organisation terroriste Al-Qaïda. Il a ajouté que l'intéressé avait fourni une assistance médicale à des moudjahidines se livrant à des activités terroristes et qu'il connaissait une personne associée à Al-Qaïda.

[13] Pour statuer sur les allégations du ministre relatives au terrorisme, la Commission a commencé par se reporter à la définition de terrorisme formulée par la Cour suprême dans l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3 (*Suresh*). Le terrorisme s'entend du fait de tuer ou blesser grièvement un civil ou un non-combattant dans le but d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

[14] La Commission a reçu le témoignage de M. Thomas Quiggin, analyste du renseignement pour le Conseil privé en 1996, cité par le demandeur. Le témoin a déclaré qu'il n'y avait aucune présence organisée d'Al-Qaïda en Bosnie de 1991 à 1996. Les activités d'Al-Qaïda étaient concentrées au Soudan, et ce n'est qu'après avoir été expulsée de ce pays que l'organisation a tenté de s'implanter en Bosnie. Le moment exact où la branche bosniaque d'Al-Haramain a noué des liens avec Al-Qaïda n'a pas été mis en preuve. M. El Werfalli a cessé d'y travailler au début de 1996. La Commission a jugé que la preuve ne permettait pas de conclure à l'existence de motifs raisonnables de croire que M. El Werfalli s'était livré au terrorisme à l'occasion de son emploi auprès de la branche bosniaque d'Al-Haramain.

[15] Mr. Quiggin also testified he was not aware of any terrorism activity in Bosnia during the period he worked as an intelligence analyst in regards to the Balkins from 1992 to 1997. The Board stated Mr. El Werfalli's association with the Mujahedin cannot lead to a finding he had engaged in terrorism because the Mujahedin did not commit acts of terrorism (as opposed to international or human rights violations) in the course of combat during the war.

[16] The Board considered Mr. El Werfalli's interaction with an Al Qaeda associate. The Board found there was no evidence of Mr. El Werfalli assisting that Al Qaeda associate beyond possibly treating him at a medical centre in Bosnia. There was a telephone call and two meetings in Canada. The Board found the evidence did not show Mr. El Werfalli had a close relationship with the Al Qaeda associate. The Board found this evidence was not substantial enough to find there are reasonable grounds to believe Mr. El Werfalli engaged in terrorism as a result of this contact with the Al Qaeda associate. It is noteworthy that the Board did not doubt the applicant's credibility in this or any other part of his testimony.

[17] The Board then considered the Minister's allegation that Mr. El Werfalli violated human or international rights contrary to paragraph 35(1)(a) of the IRPA.

[18] The Minister argued Mr. El Werfalli provided medical treatment to the Mujahedin despite their committing war crimes thus making him complicit in their crimes. Mr. El Werfalli had testified that he had no direct knowledge the Mujahedin killing captured combatants although he knew of rumours to that effect. Mr. El Werfalli testified how the Mujahedin came to Al-Haramain to ask for food, money and medical help but made it clear that Al-Haramain provided assistance to anyone who asked for help. The Minister conceded that the human rights violations which the Mujahedin committed were not acts of terrorism.

[15] M. Quiggin a également témoigné qu'il n'avait pas connaissance qu'il y ait eu des activités terroristes en Bosnie pendant la période où il a travaillé comme analyste du renseignement pour les Balkans, de 1992 à 1997. La Commission a jugé que les liens de M. El Werfalli avec les moudjahidines ne pouvaient faire conclure que celui-ci s'était livré au terrorisme, parce que les moudjahidines ne commettaient pas d'actes de terrorisme lorsqu'ils combattaient durant la guerre (par opposition à la violation de droits humains ou internationaux).

[16] Examinant les contacts de M. El Werfalli avec une personne associée à Al-Qaïda, la Commission a estimé que l'intéressé n'avait pas fourni d'assistance à cette personne, sauf peut-être lui prodiguer des soins à la clinique en Bosnie. Il y a ensuite eu un appel téléphonique et deux rencontres au Canada. Selon la Commission, la preuve ne démontrait pas que M. El Werfalli entretenait une relation étroite avec cette personne, et elle n'était pas suffisante pour établir l'existence de motifs raisonnables de croire que, du fait de ses contacts avec cette personne, il s'était livré au terrorisme. Il importe de signaler que la Commission n'a pas mis en doute la crédibilité du demandeur concernant ce point ou tout autre point du témoignage de celui-ci.

[17] La Commission a ensuite examiné l'allégation du ministre voulant que M. El Werfalli ait porté atteinte à des droits humains ou internationaux au sens de l'alinéa 35(1)a) de la LIPR.

[18] Le ministre soutient que M. El Werfalli a soigné des moudjahidines tout en sachant qu'ils avaient commis des crimes de guerre et qu'il s'est ainsi rendu complice de ces crimes. M. El Werfalli avait indiqué qu'il n'avait pas directement connaissance que les moudjahidines tuaient les combattants qu'ils capturaient, mais qu'il était au courant de cette rumeur. Il a expliqué dans son témoignage que les moudjahidines s'adressaient à Al-Haramain pour avoir de la nourriture, de l'argent ou de l'aide médicale, mais il a clairement indiqué qu'Al-Haramain aidait quiconque sollicitait de l'aide. Le ministre a reconnu que les atteintes aux droits humains commises par les moudjahidines n'étaient pas des actes de terrorisme.

[19] The Board found that, during the period of Mr. El Werfalli's employment with Al-Haramain, that organization's mission in Croatia and Bosnia was to provide humanitarian aid. Mr. El Werfalli provided medical treatment to all those in need. He did not specifically help the Mujahedin as a means of furthering their military operations. The Board found it was not possible to show Mr. El Werfalli had the intent or *mens rea* to be complicit in war crimes.

[20] The Board turned to consider whether Mr. El Werfalli was a person described in paragraph 34(1)(f) as a member of an organization where there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in terrorism as articulated in paragraph 34(1)(c) of the IRPA.

[21] The Board held two factors were necessary to find a person described under paragraph 34(1)(f) of the IRPA. First, there must be reasonable grounds to believe that the organization engaged in terrorism. Second the evidence must show there are reasonable grounds to find that the person is or was a member of that organization.

[22] The Board returned to *Suresh* for determining two essential elements which must be established in order to find an organization engaged in terrorism:

- a. the organization committed an act whose intent was to cause death or serious bodily harm to a civilian;
- b. the purpose of the act was to intimidate a population or compel a government or international organization to do or to abstain from doing any act.

[23] The Board found Al Qaeda's 9/11 attack on the World Trade Centre in 2001 with the resulting civilian deaths established Al Qaeda engaged in terrorist activity. Al Qaeda received funding from the Al-Haramain office in Bosnia and used the office as a front for fundraising and operational activities. In 2002, the Al-Haramain office in Bosnia was closed after it was put on a United Nations Security Council list of Al Qaeda associates. The Board considered the

[19] La Commission a conclu que, pendant la période où M. El Werfalli a travaillé pour Al-Haramain, la mission de l'organisation en Croatie et en Bosnie était de fournir de l'aide humanitaire. M. El Werfalli soignait tous ceux qui avaient besoin de soins médicaux. Il n'a pas fourni d'aide particulière aux moudjahidines pour faciliter leurs opérations militaires. Il n'était donc pas possible de démontrer, selon la Commission, qu'il avait l'intention (ou *mens rea*) d'être complice de crimes de guerre.

[20] La Commission a ensuite abordé la question de savoir si M. El Werfalli était une personne visée à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, c'est-à-dire un 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 de terrorisme au sens de l'alinéa 34(1)c) de la LIPR.

[21] Elle a indiqué que la conclusion qu'une personne est visée à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR dépend de deux facteurs : des motifs raisonnables de croire que l'organisation s'est livrée au terrorisme et une preuve démontrant qu'il y a des motifs raisonnables de conclure que la personne est ou était membre de cette organisation.

[22] Citant l'arrêt *Suresh* une fois de plus, elle a indiqué que deux éléments essentiels doivent être établis pour conclure qu'une organisation s'est livrée au terrorisme :

- a. l'organisation a commis un acte destiné à tuer ou à blesser grièvement un civil;
- b. cet acte visait à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

[23] La Commission a jugé que l'attaque du 11 septembre 2001 contre le World Trade Center, qui avait causé la mort de civils, établissait qu'Al-Qaïda s'était livrée au terrorisme. Al-Qaïda avait reçu du financement du bureau d'Al-Haramain en Bosnie et avait utilisé ce bureau comme couverture pour ses opérations et ses activités de financement. Le bureau d'Al-Haramain en Bosnie a été fermé en 2002 après avoir été inscrit à la liste des organisations associées à Al-Qaïda compilée

financial and operational support which the Al-Haramain branch in Bosnia gave to Al Qaeda was substantial enough to establish there are reasonable grounds to believe the Bosnian branch office of Al-Haramain engaged in terrorism.

[24] The Board accepted evidence from another of the applicant's witnesses, Dr. Warde, an expert in terrorist financing. Dr. Warde testified Al Qaeda had ties to people in the Al-Haramain branch office in Bosnia it had infiltrated. The Board found the United Nations Security Council's designation of the Al-Haramain branch in Bosnia as an Al Qaeda associate together with Dr. Warde's testimony that a "terrorist parliament" infiltrated this branch of Al-Haramain were enough to find there are reasonable grounds to believe that the Bosnian branch of Al-Haramain engaged in terrorism.

[25] The Board turned to the question of membership. The Board noted there is no standardized definition of membership in the IRPA or in case law but the concept of membership has received a broad interpretation. *Jahazi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 242, [2011] 3 F.C.R. 85.

[26] Mr. El Werfalli submitted that the terrorist activity of the Al-Haramain branch in Bosnia occurred after he left Bosnia and came to Canada. Accordingly it was impossible for him to have "knowing participation" in terrorism and he cannot be found by the Board to be a member as envisioned in paragraph 34(1)(f). *Sinnaiah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1576, 43 Imm. L.R. (3d) 269.

[27] The Member disagreed with this submission stating [at paragraph 62]:

The panel disagrees with this argument for a number of reasons. Firstly, there is no temporal requirement when making an assessment for the purposes of 34(1)(f). A person can innocently join an organization which later engages in terrorism and still be caught by this section of the *Act*. The section makes no distinction as to when the terrorist activity is to take place, but rather, lays it wide open. It can take place at any point in time.

par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Selon la Commission, le soutien financier et opérationnel fourni à Al-Qaïda par le bureau d'Al-Haramain en Bosnie était assez important pour établir l'existence de motifs raisonnables de croire que ce bureau s'était livré au terrorisme.

[24] La Commission a reçu le témoignage de M. Warde, spécialiste en matière de financement du terrorisme, lui aussi cité par le demandeur. M. Warde a témoigné qu'Al-Qaïda avait des liens avec des gens du bureau d'Al-Haramain en Bosnie qu'elle avait infiltré. La Commission a conclu que la décision du Conseil de sécurité des Nations Unies déclarant que ce bureau était affilié à Al-Qaïda et le témoignage de M. Warde selon lequel un [TRADUCTION] « rassemblement terroriste » avait infiltré le bureau étaient suffisants pour faire conclure à l'existence de motifs raisonnables de croire que le bureau d'Al-Haramain en Bosnie s'était livré au terrorisme.

[25] Examinant ensuite l'appartenance de l'intéressé à ce bureau, la Commission a signalé que ni la LIPR ni la jurisprudence ne définissaient expressément l'appartenance, mais que cette notion avait reçu une interprétation large. *Jahazi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 242, [2011] 3 R.C.F. 85.

[26] M. El Werfalli a fait valoir que les activités terroristes du bureau d'Al-Haramain en Bosnie ayant eu lieu après son départ de la Bosnie et son arrivée au Canada, sa « participation consciente » au terrorisme était exclue, et qu'il ne pouvait être considéré comme membre d'une organisation terroriste au sens de l'alinéa 34(1)(f). *Sinnaiah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1576.

[27] Le commissaire n'a pas retenu cet argument, indiquant [au paragraphe 62] :

Le tribunal ne souscrit pas à cet argument pour un certain nombre de raisons. Premièrement, il n'y a aucune exigence temporelle liée à une évaluation aux fins de l'alinéa 34(1)(f). Une personne peut se joindre innocemment à une organisation qui se livre plus tard au terrorisme et tout de même être visée par cette disposition de la LIPR. Cette disposition n'établit aucune distinction quant au moment où les activités terroristes doivent avoir lieu; elle laisse plutôt la porte grande ouverte à cet égard. Ces activités peuvent avoir lieu à tout moment.

[28] Mr. El Werfalli submitted he was an employee of Al-Haramain and not a member. The Board also rejected this submission.

[29] The Board noted that the Al-Haramain Islamic Foundation is one of the most prominent Saudi charities in the world. The main headquarters are in Riyadh, Saudi Arabia. The branch offices in other countries facilitate the distribution of charitable funds. Mr. El Werfalli worked out of the Al-Haramain branch in Zenica, Bosnia Herzegovina. The Al-Haramain Islamic Foundation itself was not deemed an Al Qaeda associate by the UN.

[30] The Board found Mr. El Werfalli to be a member because of his employment that lasted two years. He worked as a medical doctor and administered the main medical clinic in Zenica, Bosnia and other off-site clinics. He did not voluntarily leave but was let go during downsizing. The Board found these facts provide a sufficient link to find Mr. El Werfalli was a member of the Bosnian branch of Al-Haramain for the purposes of paragraph 34(1)(f).

[31] The Board concluded stating [at paragraph 73]:

The panel recognizes that there [*sic*] insufficient evidence to show that Mr. El Werfalli himself engaged in terrorism. However, 34 (1) (f) of the *Act* does not require one to actually engage in terrorism. It only requires one to be a member in a group that, at some point in time, engages in terrorism. This may seem unfair, however, the *Act* has a provision to cover this type of situation. A person may apply to the Minister under s. 34 (2) of the *IRPA* for a determination to be made that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest.

[32] In result, the Board found Mr. El Werfalli is not a person described in paragraph 34(1)(c) or 35(1)(a) of the *IRPA*. The Board found he is a person described in paragraph 34(1)(f) of the *IRPA* and issued a deportation order.

[28] M. El Werfalli a soutenu qu'il était employé et non membre d'Al-Haramain, argument lui aussi écarté par la Commission.

[29] La Commission a signalé que la Fondation islamique Al-Haramain est l'une des organisations caritatives d'Arabie saoudite les plus importantes au monde. Son siège se trouve à Riyadh, en Arabie saoudite, et ses bureaux dans les autres pays facilitent la distribution des dons de charité. M. El Werfalli travaillait au bureau d'Al-Haramain à Zenica, en Bosnie-Herzégovine. La Fondation islamique Al-Haramain elle-même n'était pas considérée comme une associée d'Al-Qaïda par l'ONU.

[30] La Commission a conclu que M. El Werfalli était membre d'une organisation terroriste parce qu'il avait occupé son emploi pour Al-Haramain pendant deux ans. Il avait travaillé comme médecin et administré la principale clinique de l'organisme, à Zenica, ainsi que d'autres cliniques ailleurs en Bosnie. Il n'a pas quitté volontairement son emploi, mais a été licencié par suite d'une réduction des effectifs. La Commission a estimé que ces faits établissaient un lien suffisant avec le bureau d'Al-Haramain en Bosnie pour faire conclure que M. El Werfalli en était membre au sens de l'alinéa 34(1)f).

[31] La Commission a clos ses motifs par cet énoncé [au paragraphe 73] :

Le tribunal reconnaît qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve démontrant que M. El Werfalli s'est lui-même livré au terrorisme. Toutefois, l'alinéa 34(1)f de la *LIPR* n'exige pas qu'une personne se livre réellement au terrorisme. Il exige seulement qu'une personne soit membre d'une organisation qui, à un certain moment, se livre au terrorisme. Cela peut sembler injuste, mais la *LIPR* compte une disposition qui couvre ce type de situation. Une personne peut présenter une demande au ministre en vertu du paragraphe 34(2) de la *LIPR* afin qu'il soit décidé que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national.

[32] La conclusion de la Commission a donc été que M. El Werfalli n'était pas une personne visée aux alinéas 34(1)c) ou 35(1)a) de la *LIPR*, mais qu'il était une personne visée à l'alinéa 34(1)f), et elle a pris une mesure d'expulsion.

Legislation

[33] The *Immigration and Refugee Protection Act* provides:

Rules of interpretation

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

Security

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

(a) engaging in an act of espionage or an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;

(b) engaging in or instigating the subversion by force of any government;

(c) engaging in terrorism;

(d) being a danger to the security of Canada;

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

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

Exception

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

Issues

[34] The applicant raises three issues before the Court:

a. Did the Board err in denying the motion for a stay of proceeding?

Les dispositions législatives

[33] La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit notamment ce qui suit :

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

Interprétation

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

a) être l'auteur d'actes d'espionnage ou se livrer à la subversion contre toute institution démocratique, au sens où cette expression s'entend au Canada;

b) être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force;

c) se livrer au terrorisme;

d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

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

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

Sécurité

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

Exception

Les questions en litige

[34] Le demandeur a soulevé les trois questions suivantes :

a. La Commission a-t-elle rejeté à tort la requête en suspension?

b. Did the Board err in finding that Mr. El Werfalli was a person described in paragraph 34(1)(f)?

c. Does paragraph 34(1)(f) violate paragraph 2(d) or section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]?

#### Standard of Review

[35] The applicant, relying on *Kastrati v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 1141 (*Kastrati*) citing *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), submits that:

a. the motions for a stay of proceedings is a question of natural justice and therefore reviewable on the standard of correctness;

b. the Board erred in outlining the necessary requirements for paragraph 34(1)(f) and because this is a question of law, it is reviewable on a standard of correctness;

c. the finding that Mr. El Werfalli is a member of Al-Haramain is reviewable on a standard of reasonableness.

[36] I agree with the applicant that a question of natural justice invokes a standard akin to correctness. *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 72.

[37] However, in respect of the interpretation of paragraph 34(1)(f) of the IRPA, I consider the interpretation of a home statute by a tribunal which has expertise in the subject-matter to invoke a standard of reasonableness. In *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471 (*Canadian Human Rights Commission*), at paragraph 24, the Supreme Court of Canada stated:

b. La Commission a-t-elle conclu à tort que M. El Werfalli était une personne visée à l'alinéa 34(1)(f)?

c. L'alinéa 34(1)(f) viole-t-il l'alinéa 2d) ou l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*? [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985)], appendice II n°44]]?

#### La norme de contrôle

[35] Invoquant la décision *Kastrati c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 1141 (*Kastrati*), laquelle cite l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), le demandeur soutient ce qui suit :

a. la requête en suspension appelle l'application de la norme de la décision correcte puisqu'il s'agit d'une question de justice naturelle;

b. la Commission s'est trompée dans son exposé des conditions d'application de l'alinéa 34(1)(f) et, comme il s'agit d'une question de droit, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte;

c. la conclusion que M. El Werfalli est membre d'Al-Haramain se contrôle selon la norme de la décision raisonnable.

[36] Je conviens avec le demandeur qu'une question de justice naturelle appelle l'application d'une norme s'apparentant à la norme de la décision correcte. *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 72.

[37] S'agissant de l'interprétation de l'alinéa 34(1)(f) de la LIPR, toutefois, je suis d'avis que l'interprétation par un tribunal administratif de sa loi constitutive sur un sujet touchant son expertise est soumise à la norme de la décision raisonnable. Dans l'arrêt *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471 (*Commission canadienne des droits de la personne*), la Cour suprême du Canada a indiqué ce qui suit, au paragraphe 24 :

... if the issue relates to the interpretation and application of its own statute, is within its expertise and does not raise issues of general legal importance, the standard of reasonableness will generally apply and the Tribunal will be entitled to deference.

[38] Here the question involves the interpretation and application of a provision of the Board's home statute, the IRPA, on subject-matter involving the Board's expertise. The question, although important, does not involve a question of general legal importance. Accordingly, I conclude the standard of reasonableness applies to the Board's interpretation to paragraph 34(1)(f) of the IRPA.

[39] I agree that the standard of review for a finding of membership is that of reasonableness. In *Al Yamani v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2006 FC 1457, 149 C.R.R. (2d) 340 (*Al Yamani*), the Court articulated reasonableness as the standard of review for a finding of paragraph 34(1)(f) membership [at paragraph 7]:

The question of whether an organization is one described in s. 34(1)(a), (b) or (c) has been dealt with previously by this Court according to the standard of reasonableness (*Kanendra v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)*, 2005 FC 923, [2005] F.C.J. No. 1156 at para. 12 (F.C.)). In *Kanendra*, above, Justice Simon Noël, relying upon a pragmatic and functional analysis conducted by Justice Marshall Rothstein of the Federal Court of Appeal in *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] F.C.J. No. 381 at para. 23 (F.C.A.) applied the reasonableness standard to a finding of "membership" in an organization described in paragraph 34(1)(f). The facts and issues before me are no different than those considered in those cases and, accordingly, I see no reason to depart from the standard of reasonableness. [Emphasis added.]

[40] The applicant submits that the Charter questions are questions of law and therefore reviewable on a question of correctness. However, the Charter arguments were not put forth before the Board, so it makes little sense to say they are "reviewable" or to say that they are "reviewable on a correctness standard".

[...] lorsqu'il s'agit d'interpréter et d'appliquer sa propre loi, dans son domaine d'expertise et sans que soit soulevée une question de droit générale, la norme de la décision raisonnable s'applique habituellement, et le Tribunal a droit à la déférence.

[38] En l'espèce, la question suppose l'interprétation et l'application d'une disposition de la loi constitutive de la Commission, la LIPR, relativement à un sujet relevant de l'expertise de celle-ci. En dépit de son importance, cette question n'est pas une question de droit générale. Je suis donc d'avis que c'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique à l'interprétation de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR faite par la Commission.

[39] Je conviens aussi qu'une conclusion en matière d'appartenance se contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Dans la décision *Al Yamani c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2006 CF 1457 (*Al Yamani*), la Cour a conclu que la norme de la décision raisonnable s'appliquait à la conclusion relative à l'appartenance à une organisation décrite à l'alinéa 34(1)f) [au paragraphe 7] :

La question de savoir si une organisation est visée par les alinéas 34(1)a), b) ou c) a été examinée dans le passé par la Cour en fonction de la norme de la décision raisonnable (*Kanendra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 923, [2005] A.C.F. n° 1156, paragraphe 12 (C.F.)). Dans *Kanendra*, le juge Simon Noël s'est appuyé sur l'analyse pragmatique et fonctionnelle à laquelle le juge Marshall Rothstein de la Cour d'appel fédérale avait procédé dans l'arrêt *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] A.C.F. n° 381, paragraphe 23 (C.A.F.), pour décider d'appliquer la norme de la décision raisonnable à une conclusion relative à l'appartenance à une organisation décrite à l'alinéa 34(1)f). Les faits et les questions dont je suis saisie ne diffèrent pas de ceux en cause dans ces affaires et, par conséquent, il n'y a selon moi aucun motif pour que je m'écarte de la norme de la décision raisonnable. [Je souligne.]

[40] Pour ce qui est des questions relevant de la Charte, le demandeur avance qu'il s'agit de questions de droit et qu'elles doivent être contrôlées selon la norme de la décision correcte. Toutefois, comme les arguments fondés sur la Charte n'ont pas été soumis à la Commission, on ne saurait logiquement prétendre que ces questions sont « susceptibles de contrôle » ou qu'elles sont « susceptibles de contrôle selon la norme de la décision correcte ».



Analysis

[41] I will address the issues in the order identified.

*Did the Board err in denying the motion for a stay of proceeding?*

[42] The applicant argues that the Board erred in dismissing the abuse of process motion. I disagree.

[43] At the outset, it is important to note that subsection 34(1) deals with terrorism and similar subject-matter. The context for this provision of the immigration legislation is national security and public safety which, as the Federal Court of Appeal observed in *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487, are the most serious concerns of government. In my view, such serious matters tend to weigh against deciding the matter procedurally rather than addressing the issues on the merits.

[44] The applicant argues that the Board erred in failing to conduct the balancing test as articulated in *Blencoe*. The Board found that the applicant [at paragraph 17] “can rightly claim that the slow pace ... [has] impacted on his ability to gather evidence and to respond to the allegations being made against him.” However, the Board then went on to observe that the applicant was still able to present evidence and tell his story, concluding that the applicant presented a meaningful defence. The Board considered that, even though he did not have witness accounts from his activities in Bosnia, he was still able to arrange for expert witnesses to testify on his behalf.

[45] The applicant takes issue with this part of the Board’s decision for several reasons. I am not convinced by any of the applicant’s submissions on this point.

[46] The applicant argues that the delay caused him prejudice, as he was unable to provide evidence that could have allowed him to counter the Minister’s assertions having to do with his alleged membership in a terrorist organization. He also claims he could have

Analyse

[41] J’examinerai les questions dans l’ordre de leur énoncé.

*La Commission a-t-elle rejeté à tort la requête en suspension?*

[42] Selon le demandeur, la Commission a eu tort de rejeter sa requête en suspension. Je ne suis pas de cet avis.

[43] Il importe de souligner, d’entrée de jeu, que le paragraphe 34(1) concerne le terrorisme et des activités similaires. Cette disposition de la législation en matière d’immigration s’inscrit dans le contexte de la sécurité nationale et de la sécurité publique et il s’agit là, comme la Cour d’appel fédérale l’a fait remarquer dans l’arrêt *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487, des principales préoccupations du gouvernement. La gravité de ces questions incite selon moi à trancher de telles affaires au fond et non pas sur un point de procédure.

[44] Le demandeur affirme que la Commission a commis une erreur en ne procédant pas à l’évaluation exigée dans l’arrêt *Blencoe*. La Commission a conclu que le demandeur pouvait [au paragraphe 17] « à juste titre affirmer que la lenteur avec laquelle le ministre a traité son cas a eu une incidence sur sa capacité à réunir des éléments de preuve et à répondre aux allégations formulées à son égard ». Elle a toutefois ajouté que le demandeur avait quand même été en mesure de présenter des éléments de preuve et de raconter son histoire, et elle a conclu qu’il avait pu présenter une défense valable. Elle a considéré que, même s’il n’avait pu appeler de témoins pour déposer au sujet de ses activités en Bosnie, il avait pu citer des témoins experts.

[45] Le demandeur conteste cet aspect de la décision de la Commission pour plusieurs raisons, dont aucune n’est convaincante à mon avis.

[46] Il soutient que le long délai lui a causé préjudice en l’empêchant de fournir des éléments de preuve qui lui auraient permis de répondre aux allégations du ministre au sujet de son appartenance à une organisation terroriste. Il avance aussi qu’il aurait pu se procurer des

obtained evidence that would overcome the Board's finding that the Bosnian branch of Al-Haramain was engaged in terrorist activities.

[47] In my view, these submissions are flawed. First, the applicant clearly was a member of Al-Haramain, as a medical officer in Bosnia, from 1993 to 1996. Second, it was the United Nations that placed the Bosnian branch of the Al-Haramain on the list, not the Immigration and Refugee Board or the Minister. The Board simply made a connection between the designated organization associated with terrorist activities and the applicant's employment in that organization. Paragraph 34(1)(f) speaks of a person being a *member of an organization*. One either is or is not a member of an organization. Submitting evidence about the nature of the Bosnian branch has little to do with advancing a claim that employment does not equate to membership.

[48] I conclude that the Board did not err in law by denying the applicant's motion to stay the proceedings. The Board balanced the impact of the delay against the prejudice suffered by the applicant. The Board found that the applicant could still mount a meaningful defence. Finally, the applicant's argument that he could have obtained evidence against the Board's determination would have been of little value; indeed, the applicant was a member of Al-Haramain, an organization that after his departure would be connected to Al Qaeda, a terrorist organization. Finally, given that the Board's decision deals with questions of the most serious concerns of government and given the applicant was able to present evidence in support of his submissions to the Board, it would be better to decide this question on its merits rather than procedural grounds.

*Did the Board err in finding that Mr. El Werfalli was a person described in paragraph 34(1)(f)?*

[49] For purposes of this analysis, I will confine myself to paragraph 34(1)(c), engaging in terrorism since on the facts of this case, the focus of paragraph 34(1)(f) relates to paragraph 34(1)(c), to wit: "engaging in terrorism". The matter does not involve paragraph 34(1)(a)

éléments de preuve qui auraient empêché la Commission de conclure que le bureau d'Al-Haramain en Bosnie se livrait au terrorisme.

[47] Ces arguments ne tiennent pas, selon moi. Premièrement, il est clair que le demandeur était membre d'Al-Haramain de 1993 à 1996, comme médecin. Deuxièmement, la branche bosniaque d'Al-Haramain a été inscrite sur la liste par l'ONU, non par la Commission ou le ministre. La Commission a simplement établi un lien entre ladite organisation associée à des activités terroristes et l'emploi du demandeur auprès de cette organisation. Les mots employés à l'alinéa 34(1)f) sont « être membre d'une organisation ». Ou bien on est membre ou bien on ne l'est pas. Présenter des éléments de preuve concernant la nature de la branche bosniaque ne serait pas d'une grande utilité pour faire valoir qu'être employé n'est pas être membre.

[48] Je conclus que la Commission n'a pas commis d'erreur de droit en rejetant la requête en suspension. La Commission a mis en balance les conséquences du délai et le préjudice subi par le demandeur et jugé que ce dernier pouvait encore présenter une défense valable. De plus, l'argument du défendeur qu'il lui aurait été possible de se procurer des éléments de preuve qui auraient pu empêcher la Commission de conclure comme elle l'a fait a peu de valeur; le demandeur était effectivement membre d'Al-Haramain, une organisation qui, après le départ de ce dernier, a eu des liens avec Al-Qaïda, une organisation terroriste. Enfin, puisque la décision de la Commission porte sur des questions relatives aux principales préoccupations du gouvernement et que le demandeur a été en mesure de présenter à la Commission des éléments de preuve à l'appui de ses prétentions, mieux valait rendre un jugement au fond que de trancher l'affaire sur une question de procédure.

*La Commission a-t-elle conclu à tort que M. El Werfalli était une personne visée à l'alinéa 34(1)f)?*

[49] Puisqu'en raison des faits, l'alinéa 34(1)f) renvoie à l'alinéa 34(1)c), c'est-à-dire au fait de « se livrer au terrorisme », je m'en tiendrai à ce dernier alinéa dans l'analyse de cette question. En effet, la présente espèce ne porte pas sur des actes d'espionnage ou de subversion

espionage or subversion, or paragraph 34(1)(b) subversion by force of any government.

[50] The applicant submits that the Board's findings that the applicant is inadmissible because of his membership in the Bosnian branch of Al-Haramain are unreasonable. The applicant submits this is so because:

a. There was insufficient evidence to find that the Bosnian branch of Al-Haramain was a terrorist organization; and

b. The Board erred in finding the applicant to be a member of the Bosnian branch of Al-Haramain.

[51] The applicant submits that the evidence before the Board clearly supported the fact that terrorism elements within the organization were limited to a few rogue members who were not sanctioned by the organization or the branch as a whole. The expert intelligence evidence the Board relied upon suggests that after 1996, some individuals within the organization started diverting funds to Al Qaeda. Furthermore, the expert testimony called into question any reliance on the UN designation of Al-Haramain as a terrorist organization. The applicant submits this evidence is not sufficient to ground a reasonable finding that the Bosnian branch of Al-Haramain is an organization that engaged in terrorism or sanctioned terrorist activities that may have been conducted by a few of its members.

[52] The respondent submits the "reasonable grounds" to believe test has a very low threshold and is interpreted by the courts to mean something more than a mere suspicion but less than proof on the balance of probabilities. *Vimalenthirakumar v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1181 (*Vimalenthirakumar*). The evidence before the Board meets this threshold.

[53] The applicant also submits he was an employee of Al-Haramain, not a member of the organization for the purpose of paragraph 34(1)(f). His role was not linked to any kind of nefarious activities. He had no commitment to terrorist political objectives and he did not know or acquiesce to the terrorist support acts in

(l'alinéa 34(1)a)) ni sur des actes visant au renversement d'un gouvernement par la force (alinéa 34(1)b)).

[50] Le demandeur soutient que la conclusion de la Commission voulant qu'il soit interdit de territoire à cause de son appartenance à la branche bosniaque d'Al-Haramain est déraisonnable pour les motifs suivants :

a. la preuve ne permettait pas de conclure que la branche bosniaque d'Al-Haramain était une organisation terroriste;

b. la Commission a conclu à tort que le demandeur était membre de cette branche.

[51] Selon lui, il ressortait clairement de la preuve dont disposait la Commission que les éléments terroristes au sein de l'organisation se limitaient à quelques membres factieux dont l'activité n'était approuvée ni par l'organisation ni par l'ensemble de la branche; le témoignage du spécialiste du renseignement sur lequel la Commission s'est fondée indique que certains individus au sein de l'organisation ont commencé à détourner des fonds vers Al-Qaïda après 1996; ce témoignage, en outre, invite à la circonspection à l'égard de la désignation d'Al-Haramain comme organisation terroriste par l'ONU. Le demandeur fait valoir que la preuve n'est pas suffisante pour permettre de conclure raisonnablement que la branche bosniaque d'Al-Haramain s'est livrée au terrorisme ou a approuvé des activités terroristes que certains de ses membres ont pu accomplir.

[52] Le défendeur soutient pour sa part que le critère des « motifs raisonnables » de croire est très peu exigeant et que, selon la jurisprudence, il exige plus qu'un simple soupçon sans aller toutefois jusqu'à la prépondérance de preuve. *Vimalenthirakumar c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1181 (*Vimalenthirakumar*), et il affirme que la preuve soumise à la Commission satisfaisait à cette exigence.

[53] Le demandeur fait également valoir qu'il était un employé d'Al-Haramain, non un membre de l'organisation au sens de l'alinéa 34(1)f), et que son rôle n'avait aucun lien avec une quelconque activité malveillante. Il ne poursuivait aucun but politique terroriste, il n'avait pas connaissance des gestes de soutien au terrorisme en

question. The applicant submits knowledge of the offending acts of an organization is important element in determining whether or not employees should be considered a member. The applicant refers to *Suresh* where the Supreme Court of Canada stated [at paragraph 110] “We believe that it was not the intention of Parliament to include in the s. 19 class of suspect persons those who innocently contribute to or become members of terrorist organizations.”

[54] The respondent responds the term “membership” is to be given a broad and unrestrictive interpretation. (*Poshteh*). The respondent submits the broad interpretation of the term “membership” endorsed by the courts is broad enough to include the applicant’s two year employment in the organization.

[55] The respondent also draws upon the decision in *Al Yamani* stating:

It is also important to note that a foreign national or permanent resident is inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the *IRPA* irrespective of whether to membership in that organization occurred at a different time than the period of time during which the organization engaged in acts of terrorism.

[56] The respondent adds “As noted by the Board in its reasons for decision, there are no temporal restrictions on the application of paragraph 34(1)(f) of the *IRPA*”.

[57] The Board’s interpretation of paragraph 34(1)(f) of the *IRPA* is reflected in various statements in the Board’s reasons. The Board stated [at paragraphs 46, 62, 72 and 73]:

Two factors must be established to find a person described under section 34(1)(f) of the *IRPA*. There must be reasonable grounds to believe, as is required in this case, that the organization engaged in terrorism as articulated in 34(1)(c) of the *IRPA*. Secondly, the evidence must show that there are reasonable grounds to find that the person is or was a member of that organization.

...

The panel disagrees with this argument for a number of reasons. Firstly, there is no temporal requirement when making an assessment for the purposes of 34(1)(f). A person can

cause et il n’y acquiesçait pas non plus. Il soutient que la connaissance des actes répréhensibles d’une organisation est un facteur important dans l’examen de la question de l’appartenance d’un employé à une organisation. Il invoque l’arrêt *Suresh*, dans lequel la Cour suprême du Canada a déclaré [au paragraphe 110] : « [n]ous croyons que le législateur n’avait pas l’intention d’inclure dans la catégorie de personnes suspectes décrite à l’art. 19 celles qui, en toute innocence, apportent une contribution à des organisations terroristes ou en deviennent membres ».

[54] Le défendeur lui oppose que la notion d’appartenance doit recevoir une interprétation large et libérale, et il fait valoir que l’interprétation libérale retenue par les tribunaux est assez large pour englober l’emploi que le demandeur a occupé dans l’organisation pendant deux ans (*Poshteh*).

[55] En outre, invoquant la décision *Al Yamani*, le défendeur soutient :

[TRADUCTION] Il importe aussi de signaler que l’interdiction de territoire prévue à l’alinéa 34(1)f) de la LIPR s’applique sans égard au fait que l’étranger ou le résident permanent ait pu être membre de l’organisation à une autre période que celle où l’organisation s’est livrée au terrorisme.

[56] Et il ajoute que l’application de l’alinéa 34(1)f) de la LIPR n’est soumise à aucune exigence temporelle, ainsi que la Commission l’a signalé dans ses motifs.

[57] L’interprétation que la Commission a faite de l’alinéa 34(1)f) de la LIPR se dégage de divers passages de ses motifs. La Commission a indiqué [aux paragraphes 46, 62, 72 et 73] :

Deux facteurs doivent être établis pour conclure qu’une personne est visée à l’alinéa 34(1)f) de la LIPR. Il doit y avoir des motifs raisonnables de croire, comme il est nécessaire en l’espèce, que l’organisation s’est livrée au terrorisme, tel qu’il est énoncé à l’alinéa 34(1)c) de la LIPR. Deuxièmement, la preuve doit démontrer qu’il y a des motifs raisonnables de conclure que la personne est ou était membre de cette organisation.

[...]

Le tribunal ne souscrit pas à cet argument pour un certain nombre de raisons. Premièrement, il n’y a aucune exigence temporelle liée à une évaluation aux fins de l’alinéa 34(1)f). Une

innocently join an organization which later engages in terrorism and still be caught by this section of the *Act*. The section makes no distinction as to when the terrorist activity is to take place, but rather, lays it wide open. It can take place at any point in time.

...

Mr. El Werfalli has been found to be a member of the Al-Haramain [*sic*] office in Bosnia and there are reasonable grounds to believe that this organization engaged in terrorism. As such, is a person described in section 34(1)(f) of the *Act*.

The panel recognizes that there [is] insufficient evidence to show that Mr. El Werfalli himself engaged in terrorism. However, 34(1)(f) of the *Act* does not require one to actually engage in terrorism. It only requires one to be a member in a group that, at some point in time, engages in terrorism. [Emphasis added.]

[58] In so deciding the Board made two separate and independent determinations:

- a. the applicant had been a member of the organization,
- b. the organization engaged in terrorist activities.

[59] In treating the two determinations as entirely separate, the Board did not ask itself whether there was any nexus between the applicant's membership in the organization and the organization's involvement with terrorist activities. The Board makes this clear when it stated "The section makes no distinction as to when the terrorist activity is to take place, but rather, lays it wide open. It can take place at any point in time."

[60] I consider the Board to have erred in treating paragraph 34(1)(f) as creating two separate independent determinations. Paragraph 34(1)(f) requires one determination, that of being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in terrorism. The paragraph is a single provision requiring regard for all its elements in an integrated manner.

[61] The question before the Board was whether paragraph 34(1)(f) applied to an individual who had

personne peut se joindre innocemment à une organisation qui se livre plus tard au terrorisme et tout de même être visée par cette disposition de la LIPR. Cette disposition n'établit aucune distinction quant au moment où les activités terroristes doivent avoir lieu; elle laisse plutôt la porte grande ouverte à cet égard. Ces activités peuvent avoir lieu à tout moment.

[...]

Il a été conclu que M. El Werfalli faisait partie du bureau d'Al-Haramain [*sic*] en Bosnie et qu'il y a des motifs raisonnables de croire que cette organisation s'est livrée au terrorisme. Ainsi, il est une personne visée à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR.

Le tribunal reconnaît qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve démontrant que M. El Werfalli s'est lui-même livré au terrorisme. Toutefois, l'alinéa 34(1)f) de la LIPR n'exige pas qu'une personne se livre réellement au terrorisme. Il exige seulement qu'une personne soit membre d'une organisation qui, à un certain moment, se livre au terrorisme. [Je souligne.]

[58] En s'exprimant ainsi, la Commission a formulé deux conclusions distinctes et indépendantes :

- a. le demandeur était membre de l'organisation,
- b. l'organisation s'est livrée à des activités terroristes.

[59] En séparant entièrement ces deux conclusions, la Commission ne s'est pas demandé s'il existait un lien entre l'appartenance du demandeur à l'organisation et l'implication de celle-ci dans des activités terroristes. Cela ressort clairement de son affirmation que « [c]ette disposition n'établit aucune distinction quant au moment où les activités terroristes doivent avoir lieu; elle laisse plutôt la porte grande ouverte à cet égard. Ces activités peuvent avoir lieu à tout moment ».

[60] Je suis d'avis que la Commission a erré en considérant que l'alinéa 34(1)f) supposait l'existence de deux conclusions distinctes et indépendantes. Il faut décider une seule chose en vertu de cette disposition, à savoir si l'intéressé est 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 considéré comme terroriste. Il s'agit d'une disposition unique exigeant la prise en compte de tous ses éléments d'une façon intégrée.

[61] La Commission devait trancher la question de savoir si l'alinéa 34(1)f) s'applique à quelqu'un qui, en

worked for and therefore was a member of an organization that had no association with terrorist activity but became associated with terrorist activity after the membership had ended.

[62] The difficulty arising from the Board's interpretation of paragraph 34(1)(f) is to associate individuals with future terrorism retroactively to the period of their membership, without any regard to honest and lawful participation at the time of the membership. In effect, any permanent resident or foreign national who is a member of any organization, by this interpretation of paragraph 34(1)(f), has a Sword of Damocles suspended indefinitely over his or her head should the organization they once had been a member become engaged in terrorist activities in the future.

[63] At this point it is appropriate to revisit the relevant wording in subsection 34(1). The provision reads:

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

...

(c) **engaging in terrorism**;

...

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

[64] In *Canadian Human Rights Commission*, at paragraph 33, after finding the standard of review for a tribunal's interpretation of its home statute to be reasonableness, the Supreme Court of Canada stated:

The question is one of statutory interpretation and the object is to seek the intent of Parliament by reading the words of the provision in their entire context and according to their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme and object of the Act and the intention of Parliament. ... [Citation omitted.]

raison de l'emploi qu'il y occupait, était membre d'une organisation qui, pendant qu'il y travaillait n'était pas liée à des activités terroristes, mais qui l'a été après que cette personne a cessé d'en être membre.

[62] L'interprétation que la Commission fait de l'alinéa 34(1)f) pose problème parce qu'elle associe rétroactivement des gens à des activités terroristes qui n'existaient pas encore au moment où ils faisaient partie de l'organisation, sans tenir compte de la légitimité et de l'honnêteté de l'appartenance à ce moment. La possibilité qu'une organisation à laquelle a appartenu un étranger ou un résident permanent se livre dans le futur à des activités terroristes constitue, à cause de cette interprétation, une épée de Damoclès le menaçant indéfiniment.

[63] Il convient, à ce stade, de réexaminer le libellé du paragraphe 34(1) :

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

[...]

c) **se livrer au terrorisme**;

[...]

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

[64] Dans l'arrêt *Commission canadienne des droits de la personne*, la Cour suprême du Canada, après avoir conclu que la norme de contrôle applicable à l'interprétation qu'un tribunal administratif fait de sa loi constitutive est celle de la décision raisonnable, a exposé au paragraphe 33 :

Il nous faut interpréter le texte législatif et discerner l'intention du législateur à partir des termes employés, compte tenu du contexte global et du sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la Loi, son objet et l'intention du législateur [...] [Référence omise.]

*Text*

[65] Turning to the text of paragraph 34(1)(f), the words “being a member” refer to the time in which a person is a member. “Being” is the present participle of the irregular verb “to be” and its use is in the progressive form of a continuing activity. The proper interpretation I should think points to a period of membership during which there are reasonable grounds to believe the organization engages, has engaged or will engage in acts of terrorism.

[66] The words of paragraph 34(1)(f) go on to state “of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph ... (c) [engaging in terrorism]”. Leaving aside the words for the moment “there are reasonable grounds to believe” one reads: “an organization that ... has been engaged, engages or will engage in terrorism”.

[67] The use of the past and present tenses of “engage” are clear, the untoward terrorist activity of the organization occurs before or during the period of membership. In both, a nexus may be drawn between the individual and the organization’s involvement in terrorist activity before or during the period of the individual’s membership.

[68] Membership in an organization implies approval of the organization, its goals and activities. Where the individual’s membership is contemporaneous with the terrorist activity, an inference may be drawn in that the person knew or ought to have known of the organization’s terrorist activities. Even if the joining is innocent, there remains an implied approval of the organization.

[69] Where the terrorist activity occurred in the past, the person is joining an organization that he or she knew or ought to have known, had engaged in terrorist activities. Such an organization, if not having renounced terrorism, may resume the terrorist activity in the future. In these situations, there is a link between the applicant’s membership and organization’s in terrorist activities, that being an endorsement of the organization and the past terrorist activity by act of joining.

*Texte*

[65] S’agissant de l’alinéa 34(1)f), les mots « être membre » renvoient au temps où la personne est membre. Le verbe « être » à l’infinitif présent suivi de l’attribut « membre », marque un état durable. L’interprétation doit donc, à mon sens, s’entendre d’une période d’appartenance pendant laquelle il y avait des motifs raisonnables de croire que l’organisation s’était livrée, se livrait ou allait se livrer à des actes de terrorisme.

[66] La suite de l’alinéa 34(1)f) est : « 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 [...] [à l’alinéa] c) [se livrer au terrorisme] ». Faisons abstraction pour l’instance des mots « dont il y a des motifs raisonnables de croire »; cela laisse « qu’elle est, a été ou sera l’auteur d’un acte » terroriste.

[67] Un sens clair se dégage de l’utilisation du présent et du passé composé : l’acte terroriste répréhensible se produit avant ou pendant l’appartenance de l’intéressé à l’organisation. Dans les deux cas, on peut établir un lien entre l’intéressé et l’implication de l’organisation dans l’activité terroriste avant ou pendant la période où il en a été membre.

[68] Appartenir à une organisation suppose l’approbation de celle-ci, de ses buts et de son action. Lorsque l’intéressé est membre au moment où l’action terroriste a lieu, on peut considérer qu’il savait ou qu’il aurait dû savoir que l’organisation se livrait au terrorisme. Même si l’adhésion part d’une intention innocente, une approbation tacite de l’organisation demeure.

[69] Lorsque l’action terroriste est passée, celui qui adhère à l’organisation sait ou aurait dû savoir qu’elle s’est livrée au terrorisme. Si l’organisation n’a pas renoncé à l’action terroriste, elle est susceptible de recommencer à s’y livrer. Là encore, il y a un lien entre l’appartenance de l’intéressé à l’organisation et l’activité terroriste de celle-ci, soit l’approbation de l’organisation et de son action terroriste passée qu’il manifeste en y adhérant.

[70] What is problematic are the words “will engage in terrorism”. It seems to me that the interpretation of this phrase requires a more nuanced approach than that which serves for “engaging” in present terrorism or “engaged” in past terrorism.

[71] Assistance is provided by section 33 which reads: “The facts ... include facts for which there are reasonable grounds to believe that they ... may occur” [emphasis added]. The use of the words “may occur” rule out hindsight. Section 33 contemplates a basis for considering future events that may occur. It implies the basis for the finding is to be found, in the context of paragraph 34(1)(f), as existing at the time of an individual’s membership.

#### *Context*

[72] In *Poshteh*, the Federal Court of Appeal held at paragraphs 27 and 28 that the context for paragraph 34(1)(f) in IRPA is public safety and national security.

[73] If an individual joins an organization that is not engaged in terrorism or has not engaged in terrorism in the past, there cannot be any adverse implication that can be drawn from the individual’s membership in the organization. If an organization or persons in the organization become associated with terrorism in the future, there is no connection, without more, with individuals that previously left the organization. I am satisfied in this later instance that there is no nexus between the individual and terrorism.

[74] In addition, paragraph 34(1)(f) sets a standard for evidence required to trigger the provision. The test is “reasonable grounds to believe”. This standard is more than a suspicion but less than the balance of probabilities. *Vimalenthirakumar*.

[75] The provision of reasonable grounds to believe an organization may engage in terrorism in the future serves to maintain national security and public safety being the object of the subsection 34(1).

[70] La difficulté réside dans les mots « sera l’auteur d’un acte » terroriste. Selon moi, l’interprétation de ces mots exige de procéder avec plus de nuance que pour les mots « est » ou « a été ».

[71] L’article 33 éclaire notre tâche interprétative. Il énonce : « [l]es faits [...] sont [...] appréciés sur la base de motifs raisonnables de croire qu’ils [...] peuvent survenir » (je souligne). L’emploi de « peuvent survenir » exclut une appréciation après coup. L’article 33 envisage le fondement de l’appréciation de faits futurs pouvant survenir. Il suppose que, dans le contexte de l’alinéa 34(1)(f), ce fondement existe au moment où l’intéressé est membre.

#### *Contexte*

[72] Dans l’arrêt *Poshteh*, la Cour d’appel fédérale a statué, aux paragraphes 27 et 28, que le contexte de l’alinéa 34(1)(f) de la LIPR est la sécurité publique et la sécurité nationale.

[73] Si quelqu’un adhère à une organisation qui ne se livre pas au terrorisme et ne s’y est pas livrée dans le passé, on ne peut rien conclure de défavorable au sujet de cette adhésion. Si l’organisation ou des personnes en faisant partie se livrent par la suite à des activités terroristes, aucun lien avec un membre ayant quitté l’organisation avant ne peut être établi sans autre élément de preuve. Je suis d’avis que, dans ce dernier cas, il n’y a pas de lien entre l’intéressé et le terrorisme.

[74] En outre, l’alinéa 34(1)(f) subordonne l’application de la disposition à une norme de preuve, les « motifs raisonnables de croire ». Cette norme exige plus qu’un soupçon sans aller jusqu’à la prépondérance de preuve. *Vimalenthirakumar*.

[75] L’exigence de motifs raisonnables de croire qu’une organisation pourrait avoir dans le futur des activités terroristes vise à assurer la réalisation de l’objet du paragraphe 34(1) : le maintien de la sécurité nationale et de la sécurité publique.



[76] If an individual joins an organization that is not engaged in terrorism or has not engaged in terrorism in the past, there cannot be any adverse implication that can be drawn from the individual's membership in the organization. Where an individual becomes a member in an organization, then leaves and the organization subsequently becomes associated with terrorism, the nexus between the individual and terrorism is at best merely that of suspicion, less than the prescribed standard "reason to believe".

[77] It seems to me, Parliament, in adopting the standard "reason to believe", rejected mere suspicion as a basis for finding an individual to be caught by the circumstance of an organization subsequently becoming involved with terrorist activities at some future point in time after the individual has ceased to be a member.

[78] In the case of organizations where there is reasonable grounds to believe the organization will engage in terrorism in the future, I am satisfied the point of reference must be during the time of membership. Are there reasonable grounds to believe an organization, during the time the individual is a member, will engage in future acts of terrorism? This approach provides for a nexus between membership and future organizational activity associated with terrorism. It provides for the requisite national security and public safety objectives. Importantly, it does not include within paragraph 34(1)(f) individuals who are themselves innocent of the conduct of the organization in the future.

#### *Jurisprudence*

[79] The Board did not undertake to interpret paragraph 34(1)(f) since it relied on jurisprudence that had considered the provision as related to past or present organizational involvement with terrorism as relative to the time of membership. However, that jurisprudence did not address the circumstances that the applicant faced, namely his membership in a charitable organization that had no past or present taint or association with terrorism and only became associated with terrorist activity after he left the organization.

[76] Si quelqu'un adhère à une organisation qui ne se livre pas et ne s'est pas livrée au terrorisme, on ne peut rien conclure de défavorable au sujet de cette adhésion. Lorsqu'un membre quitte une organisation et que celle-ci est par la suite associée au terrorisme, le lien entre cet ancien membre et le terrorisme relève tout au plus du soupçon et ne satisfait pas à la norme prescrite des « motifs raisonnables de croire ».

[77] À mon avis, le législateur, en adoptant la norme des « motifs raisonnables de croire », a exclu que le simple soupçon puisse servir de fondement à l'application de la disposition lorsqu'une organisation est impliquée dans des activités terroristes plus tard, une fois que l'intéressé a cessé d'en être membre.

[78] J'estime que les motifs raisonnables de croire qu'une organisation se livrera à des actes de terrorisme s'apprécient par rapport à la période où l'intéressé est membre. Existait-il, pendant que l'intéressé était membre, des motifs raisonnables de croire qu'une organisation allait se livrer ultérieurement à des actes de terrorisme? Cette démarche permet d'établir un lien entre l'appartenance à une organisation et une activité terroriste future de celle-ci, et elle fait jouer les objectifs de sécurité nationale et de sécurité publique en cause. Élément important, elle n'inclut pas dans la catégorie visée à l'alinéa 34(1)f) des personnes innocentes de l'activité terroriste future de l'organisation.

#### *Jurisprudence*

[79] La Commission n'a pas procédé à l'interprétation de l'alinéa 34(1)f), puisqu'elle s'est fondée sur la jurisprudence l'ayant appliqué en contexte d'implication terroriste passée ou présente de l'organisation par rapport à la période où l'intéressé en était membre. Cette jurisprudence, toutefois, ne traitait pas de la situation du demandeur, à savoir l'appartenance à une organisation charitable qui, ni avant qu'il y adhère ni pendant qu'il en était membre, n'a été souillée par le terrorisme ou associée à lui, et qui n'a été liée à une activité terroriste qu'après son départ.

[80] The jurisprudence referred to by the Board in its analysis of paragraph 34(1)(f) includes:

a. *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297 (C.A.)

b. *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3

c. *Jahazi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 242, [2011] 3 F.C.R. 85 [cited above]

d. *Sinnaiah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1576, 43 Imm. L.R. (3d) 269 [cited above]

e. *Thanaratnam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 349, [2004] 3 F.C.R. 301

f. *Kozonguizi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 308

[81] In these cases, the organization's untoward, criminal activities in the case of *Chiau* and terrorism in respect of the balance, activities were either contemporaneous with the individual's membership or occurred in the organization's past. In other words, the individual in question had joined an organization that was engaging in terrorist activities or had a history of having engaged in terrorist activity. None of these cases involve an individual who became a member of an organization that was without a history of terrorist activity and only engaged in terrorist activity after the individual left.

[82] *Al Yamani* is the seminal case on the temporal aspect of organizational engagement in terrorism. It was revisited *Gebreab v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 1213, 359 F.T.R. 296 (*Gebreab* F.C.) and confirmed in *Gebreab v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)* 2010 FCA 274 (*Gebreab* F.C.A.).

[83] In *Al Yamani*, the Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP) was involved in terrorist acts from its inception to the time *Al Yamani* joined in 1972. The terrorist activity continued with chronicled terrorist

[80] La jurisprudence à laquelle s'est reportée la commission pour l'analyse de l'alinéa 34(1)f) comprenait les décisions suivantes :

a. *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.)

b. *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3

c. *Jahazi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 242, [2011] 3 R.C.F. 85 [précitée]

d. *Sinnaiah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1576 [précitée]

e. *Thanaratnam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 349 [2004] 3 R.C.F. 301

f. *Kozonguizi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 308

[81] Dans ces affaires, les activités répréhensibles de l'organisation, criminelles s'agissant de l'arrêt *Chiau* et terroristes dans les autres cas, avaient lieu pendant que l'intéressé en était membre ou avaient eu lieu dans le passé. Autrement dit, l'intéressé avait adhéré à une organisation qui se livrait au terrorisme ou qui avait des antécédents terroristes. Aucune de ces affaires ne concernait quelqu'un qui était devenu membre d'une organisation sans antécédents terroristes qui s'était livrée au terrorisme après le départ de celui-ci.

[82] *Al Yamani* est la décision de principe relative à la dimension temporelle de l'engagement d'une organisation dans le terrorisme. Elle a été réexaminée dans la décision *Gebreab c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CF 1213 (*Gebreab* C.F.), et confirmée par l'arrêt *Gebreab c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CAF 274 (*Gebreab* C.A.F.).

[83] Dans la décision *Al Yamani*, l'intéressé avait adhéré en 1972 au Front populaire pour la libération de la Palestine (FPLP), lequel était impliqué dans des actes terroristes depuis sa création. L'activité terroriste avait

incidents in 1974, 1984, 1985, 1989. This activity continued after these dates. The Court upheld the Board's finding as reasonable that Al Yamani was a member from 1972 until 1991/1992. He joined in 1972 and remained a member of an organization with a history of ongoing terrorist activity before, during and after his membership. I should think, given the PFLP's persistent history of engaging in terrorism, there would also be a basis to believe the organization would also engage in acts of terrorism in the future.

[84] In *Gebreab F.C.* the Ethiopian Peoples' Revolutionary Party (EPRP) of the 1970s had engaged in acts of terrorism and subversion. Gebreab joined as a member of the EPRP beginning in 1986. In coming to her decision, Justice Snider reviewed *Al Yamani* stating [at paragraphs 22 and 23]:

This Court concluded that, under s. 34(1)(f), the Board must carry out two separate assessments:

1. whether reasonable grounds existed to believe that the organization in question engages, has engaged or will engage in acts of espionage, terrorism, or subversion by force; and
2. whether the individual is a member of the organization (at para. 10).

Under this analysis, “there is no temporal component” in the determination of the organization, or in the determination of the individuals membership (*Al Yamani*, above, at paras. 11–12). The Board does not have to examine whether the organization has stopped terrorists acts, and does not have to see if there is a “matching up to persons active membership to when the organization carried out its terrorists acts” (*Al Yamani*, above at para. 12). Furthermore, for the purposes of s. 34(1)(f), the determination of whether the organization in question engages, has engaged, or will engage in acts of terrorism is independent of the claimant's membership.

[85] Justice Snider certified the following question in *Gebreab F.C.*:

Is a foreign national inadmissible to Canada, pursuant to s. 34(1)(f) of *IRPA*, where there is clear and convincing evidence that the organization disavowed an ceased its

continué, et des attentats avaient été signalés en 1974, 1984, 1985 et 1989. Le terrorisme s'est poursuivi après ces dates. La Commission avait conclu que M. Al Yamani en avait été membre de 1972 jusqu'à 1991/1992, et la Cour a jugé cette conclusion raisonnable. Il était devenu membre en 1972, et il avait maintenu son appartenance à une organisation connue pour s'être livrée au terrorisme avant qu'il en soit membre, pendant qu'il l'était et après qu'il l'eut été. Compte tenu de la persistance de l'action terroriste du FPLP, je pense qu'il y aurait également des raisons de croire que l'organisation se livrerait aussi à des actes terroristes futurs.

[84] Dans la décision *Gebreab C.F.*, l'organisation, le Parti révolutionnaire du peuple éthiopien (PRPE), s'était livrée au terrorisme et à la subversion au cours des années 1970. M. Gebreab y avait adhéré en 1986. Dans sa décision, la juge Snider a indiqué [aux paragraphes 22 et 23], après avoir examiné la décision *Al Yamani* :

La Cour a statué que, aux termes du paragraphe 34(1)f), la Commission devait évaluer deux questions distinctes :

1. la question de savoir s'il y a des motifs raisonnables de croire que l'organisation en cause est, a été ou sera l'auteur d'un acte de terrorisme ou d'un acte visant au renversement d'un gouvernement par la force;
2. la question de savoir si l'individu est membre d'une organisation (au paragraphe 10).

Selon cette analyse, « le facteur temps n'est pas à prendre en compte » dans la décision relative à une organisation ou dans celle relative à l'appartenance d'un individu à une organisation (*Al Yamani*, précité, aux paragraphes 11 et 12). La Commission n'a pas à examiner la question de savoir si l'organisation a mis fin à ses actes de terrorisme et elle n'a pas à vérifier s'il existe une « correspondance [...] entre la participation active comme membre de l'intéressé et la période pendant laquelle l'organisation se livrait à des actes terroristes ». (*Al Yamani*, précité, au para 12). Au surplus, pour l'application de l'alinéa 34(1)f), la question de savoir si une organisation se livre, s'est livrée ou se livrera à des actes de terrorisme est indépendante de l'appartenance de l'intéressé.

[85] La juge Snider a certifié la question suivante dans la décision *Gebreab C.F.* :

L'interdiction de territoire peut-elle être prononcée à l'encontre d'un étranger, en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, lorsqu'il existe des éléments de preuve clairs et convaincants que

engagement in acts of subversion or terrorism as contemplated by s. 34(1)(b) and (c) prior to the foreign nationals membership in the organization?

[86] In a brief decision, the Federal Court of Appeal agreed with the Court's ruling [at paragraph 2] that the Board's decision that the "EPRP was a single continuously-existent political organization from the [1970s] through the time of [the appellant's] membership and beyond" to be reasonable and dismissed the appeal. The Court of Appeal responded to the certified question as follows [at paragraph 3]:

It is not a requirement for inadmissibility under s. 34(1)(f) of the IRPA that the dates of an individual's membership correspond with the dates on which the organization committed acts of terrorism or subversion by force.

[87] The Federal Court of Appeal also referred to *Gebreab* in *Harkat (Re)*, 2012 FCA 122, [2012] 3 F.C.R. 635 (*Harkat*), at paragraph 35, stating that "[p]aragraph 34(1)(f) of the Act does not require a temporal nexus between membership in the organization and the period during which the organization engaged in terrorist activity".

[88] The cases of *Al Yamani* and *Gebreab* are precedential for those cases involving membership in organizations engaged in terrorism in the past or engaging terrorism in the present since the facts of those cases involve those circumstances. However, with respect, I do not consider these cases to have addressed the circumstances that arise in the case at hand.

#### *Limitation in the application of paragraph 34(1)(f)*

[89] In *Al Yamani*, the Court stated that membership in the organization was without temporal restrictions and there need not be matching of the person's active membership to when the organization carried out its terrorist acts. The Court observed the result may seem harsh but went on to state [at paragraph 13]: "The provision seems to leave no option for changed circumstances by either

l'organisation a renié les actes visant à renverser un gouvernement ou les actes de terrorisme visés aux alinéas 34(1)b) et c), et a cessé de se livrer à de tels actes, avant l'appartenance de l'étranger à l'organisation?"

[86] Dans un bref arrêt, la Cour d'appel fédérale a souscrit [au paragraphe 2] à la conclusion de la juge Snider selon laquelle la décision de la Commission que « le EPRP a été une seule organisation politique existant [des années 1970] jusqu'à la période au cours de laquelle [l'appelant a] été membre, au cours des années 1980 et par la suite » était raisonnable, et elle a rejeté l'appel. La Cour d'appel a donné la réponse suivante à la question certifiée [au paragraphe 3] :

Ce n'est pas requis pour pouvoir conclure à l'interdiction de territoire conformément à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR que les dates de l'adhésion d'un individu dans l'organisation correspondent aux dates auxquelles cette organisation a commis des actes de terrorisme ou d'un renversement par la force.

[87] La Cour d'appel a également fait mention de son arrêt *Gebreab* au paragraphe 35 de l'arrêt *Harkat (Re)*, 2012 CAF 122, [2012] 3 R.C.F. 635 (*Harkat*), indiquant que « [l']alinéa 34(1)f) de la Loi n'exige pas la contemporanéité de l'appartenance à l'organisation et de la période durant laquelle des actes terroristes peuvent être attribués à ce groupe ».

[88] Puisque les faits en cause dans les décisions *Al Yamani* et *Gebreab* se rapportent à des situations où l'intéressé est membre d'une organisation qui s'est livrée au terrorisme dans le passé ou qui s'y livre, ces décisions ont valeur de précédent pour les affaires concernant de telles situations. En tout respect, toutefois, je ne considère pas qu'elles ont statué sur la situation qui nous occupe.

#### *Limite de l'application de l'alinéa 34(1)(f)*

[89] Dans la décision *Al Yamani*, la Cour a statué que l'appartenance à l'organisation n'était pas assujettie à des restrictions d'ordre temporel et que l'existence d'une correspondance entre la participation active de l'intéressé et la période d'activité terroriste de l'organisation n'était pas nécessaire. Elle a indiqué que le résultat pouvait paraître sévère, et a ajouté [au paragraphe 13] :

the organization or the individual.” Two subsequent decisions did find “changed circumstances” do affect a different outcome.

[90] In *Karakachian v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 948, 364 F.T.R. 1 (*Karakachian*), the Court agreed with the conclusion in *Al Yamani* that timing is not a factor that should be taken into consideration because paragraph 34(1)(f) purely refers to membership in an organization that there are reasonable grounds to believe has engaged in acts of terrorism in the past. However the Court qualified that agreement stating [at paragraph 48]:

That said, I believe that this must be qualified to a certain extent. It is easy to imagine that the passage of time might be immaterial where an organization has been inactive for some time but has not formally renounced violence. On the other hand, the situation strikes me as entirely different where a violent organization has transformed itself into a legitimate political party and has expressly given up any form of violence. It is difficult to believe that Parliament’s intent was to render inadmissible any person belonging to a legitimate political party from the mere fact that the party may have been considered a terrorist organization before the person joined it. [Emphasis added.]

[91] In *Chwah v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1036, 323 D.L.R. (4th) 699 (*Chwah*), the Court came to a similar conclusion stating [at paragraph 24]:

The Court is of the opinion that the officer erred by failing to assess the organization’s role prior to 1990 and its role after 1990. This is an organization which underwent a transformation in 1990 after the civil war when the Christian militia was disbanded. The evidence in the record shows that the applicant joined the ranks of the Lebanese forces in 1992, after this transformation, and thus after the dissolution of the Christian militia. It is worth noting that the transformation of this organization happened in the form of seeking representation in the Lebanese parliament as a political party. This fact is not addressed in the officer’s assessment. [Emphasis added.]

[92] In these two cases, the renunciation of terrorism by the organization before the individual joins is

« la disposition ne semble pas laisser la porte ouverte à un changement de situation, tant en ce qui concerne l’organisation que l’intéressé ». Cependant, deux décisions subséquentes ont considéré qu’un « changement de situation » pouvait entraîner un résultat différent.

[90] Dans la décision *Karakachian c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 948 (*Karakachian*), la Cour a souscrit à la conclusion formulée dans la décision *Al Yamani*, selon laquelle le moment de l’appartenance n’avait pas à être pris en compte parce que l’alinéa 34(1) f) vise clairement l’appartenance à une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle s’est livrée à des actes terroristes dans le passé, mais elle y a apporté cette réserve [au paragraphe 48] :

Ceci étant dit, il me semble qu’une nuance s’impose. On peut aisément concevoir que l’écoulement du temps ne soit pas pertinent lorsqu’une organisation a été inactive pendant un certain temps, mais n’a pas formellement renoncé à la violence. En revanche, la situation me semble tout autre lorsqu’une organisation violente s’est transformée en parti politique légitime et a explicitement renoncé à toute forme de violence. Il est difficile de croire que le législateur ait pu avoir l’intention de rendre inadmissible toute personne appartenant à un parti politique légitime du seul fait que ce parti ait pu être considéré comme une organisation terroriste préalablement à ce que cette personne en devienne membre. [Je souligne.]

[91] Dans la décision *Chwah c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1036 (*Chwah*), la Cour a formulé une conclusion analogue [au paragraphe 24] :

La Cour estime que l’agent a commis une erreur en omettant de se livrer à une analyse du rôle de l’organisation précédant 1990 et celui postérieurement à 1990. En effet, nous sommes ici en présence d’une organisation qui a subi une transformation en 1990 après la guerre civile au moment où la milice chrétienne a été dissoute. La preuve au dossier démontre que le demandeur a joint les rangs des Forces libanaises en 1992 postérieurement à cette transformation, et donc postérieurement à la dissolution de la milice chrétienne. Rappelons également que la transformation de cette organisation s’est poursuivie et a pris la forme d’une représentation à titre de parti politique au Parlement libanais. Or, la décision de l’agent n’aborde pas cette question dans le cadre de son analyse. [Je souligne.]

[92] Dans ces deux cas, on a considéré que la renonciation au terrorisme avant l’adhésion de l’intéressé a

considered to have transformed the organization and severed the connection that might have been drawn between the individual's present membership and the organization's past involvement with terrorism, in effect, because the organization is not one to which paragraph 34(1)(f) applies.

[93] Similarly, in my view, the prior lack of any involvement in terrorism by an organization may be regarded as a different circumstance such that paragraph 34(1)(f) has no application.

*Subsection 34(2)*

[94] The respondent submitted that the timing of membership is not relevant to the Board's determination of inadmissibility under paragraph 34(1)(f) of the IRPA. Rather, it is relevant to the Minister's assessment of an application for relief under subsection 34(2). The respondent again relies on the Court's decision in *Al Yamani*. In particular, the respondent quotes [at paragraph 13]:

The results may seem harsh. An organization may change its goals and methodologies and an individual may choose to leave the organization, either permanently or for a period of time. The provision seems to leave no option for changed circumstances by either the organization or the individual. Fortunately, Parliament, in including s. 34(2) in IRPA, provided means by which an exception to a finding of inadmissibility under s. 34(1) can be made. Under that provision, a permanent resident or a foreign national may apply to satisfy the Minister that "their presence in Canada with not be detrimental to the national interest". Parliament has provided all persons, who would otherwise be inadmissible under s. 34(1), with an opportunity to satisfy the Minister that their presence in Canada is not detrimental to the national interest. Under this procedure, factors such as the timing of membership or the present characterization of the organization may be taken into account. [Emphasis added.]

[95] Similarly, in *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Agraira*, 2011 FCA 103, 96 Imm. L.R. (3d) 20 (*Agraira*), the Federal Court of Appeal addressed the scope of subsection 34(2) of the IRPA. The Court of Appeal stated [at paragraphs 62 to 64]:

transformé l'organisation et a effectivement rompu le lien qui aurait pu être établi entre cette adhésion et l'implication terroriste passée de l'organisation, parce que celle-ci n'est pas visée par l'alinéa 34(1)f).

[93] De la même façon, l'absence de toute activité terroriste antérieure par une organisation peut être considérée comme une situation différente faisant en sorte que l'alinéa 34(1)f ne s'applique pas.

*Paragraphe 34(2)*

[94] Le défendeur soutient que le moment où l'intéressé a été membre n'est pas pertinent pour déterminer s'il y a lieu de conclure à l'interdiction de territoire en application de l'alinéa 34(1)f de la LIPR, et qu'il intervient plutôt dans l'évaluation par le ministre de la demande visée au paragraphe 34(2). Il invoque une fois de plus la décision *Al Yamani*, citant notamment le passage suivant [au paragraphe 13] :

Le résultat peut sembler sévère. Une organisation peut modifier ses buts et ses méthodes, et l'intéressé peut décider de quitter l'organisation, de façon temporaire ou permanente. Or, la disposition ne semble pas laisser la porte ouverte à un changement de situation, tant en ce qui concerne l'organisation que l'intéressé. En insérant le paragraphe 34(2) de la LIPR, toutefois, le législateur a heureusement prévu le moyen de faire exception à une conclusion d'interdiction de territoire en application du paragraphe 34(1). Le paragraphe 34(2) prévoit en effet qu'un résident permanent ou un étranger peut présenter une demande en vue de convaincre le ministre que « sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national ». Le législateur fournit ainsi l'occasion aux personnes qui, par ailleurs, seraient interdites de territoire aux termes du paragraphe 34(1), de convaincre le ministre que leur présence au Canada ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national. Dans ce cadre, des facteurs tels que le moment de l'appartenance à l'organisation ou la caractérisation actuelle de celle-ci peuvent être pris en compte. [Je souligne.]

[95] Dans l'arrêt *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Agraira*, 2011 CAF 103 (*Agraira*), la Cour d'appel fédérale a elle aussi examiné la portée du paragraphe 34(2) de la LIPR, indiquant ce qui suit [aux paragraphes 62 à 64] :

The question which arises at this point is the one who raised in *Soe, supra*: does the emphasis on national security and public safety mean that individuals who commit an act described in subsection 34(1) cannot obtain ministerial relief because they committed the very act that confers jurisdiction on the Minister to exercise the discretion conferred by subsection 34(2)? Such a result would deprive the provision 34(2) of any effect, an absurd result.

A partial answer to this question is provided by the decision of the Supreme Court in *Suresh* [citation omitted]. The Supreme Court dealt with section 19 of the *Immigration Act, supra*, which, as set out above, contain substantially the same inadmissibility and ministerial relief provisions as are now found in section 34. Given the broad sweep of section 19, Mr. Suresh argued it could be applied to persons who innocently joined or supported organizations that, unbeknownst to them, were terrorist organizations and thus lead to their deportation to places where they faced the risk of inhumane treatment. The Supreme Court dealt with this argument by invoking the ministerial relief provision, as follows, *Suresh, supra* at para. 110:

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

As I read the Supreme Court’s decision, it concluded that the saving provision of section 19 of the *Immigration Act* would apply to protect persons who innocently joined or contributed to organizations that, unbeknownst to them, were terrorist organizations. There may be other cases in which persons who would otherwise be caught by subsection 34(1)

La question qui se pose à ce moment-ci est celle qui a été soulevée dans l’affaire *Soe*, précitée : l’importance qui est accordée à la sécurité nationale et à la sécurité publique signifie-t-elle que les individus qui commettent un des actes prévus au paragraphe 34(1) ne peuvent obtenir une dispense ministérielle du fait qu’ils ont commis l’acte même qui confère au ministre la compétence pour exercer son pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 34(2)? Un tel résultat rendrait le paragraphe 34(2) totalement inopérant, ce qui serait absurde.

On trouve une amorce de réponse à cette question dans l’arrêt *Suresh* [référence omise]. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada était appelée à examiner l’article 19 de la *Loi sur l’immigration*, précitée, qui, comme nous l’avons vu, renfermait essentiellement les mêmes dispositions que celles que l’on trouve maintenant à l’article 34 en matière d’interdiction de territoire et de dispense ministérielle. M. Suresh soutenait que, compte tenu de sa vaste portée, l’article 19 pouvait s’appliquer à des personnes qui étaient devenues membres ou avaient appuyé de bonne foi des organisations qui, sans qu’elles le sachent, étaient des organisations terroristes, s’exposant ainsi à une expulsion vers des pays où elles risquaient de subir un traitement inhumain. La Cour suprême a statué sur cet argument en invoquant la disposition relative à la dispense ministérielle. Voici ce qu’elle déclare, au paragraphe 110 de l’arrêt *Suresh*, précité:

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

Suivant l’interprétation que j’en fais, la Cour suprême a conclu dans cet arrêt que la disposition d’exception de l’article 19 de la *Loi sur l’immigration* s’appliquerait pour protéger les personnes qui, de bonne foi, seraient devenues membres d’organisations ou les auraient appuyées tout en ignorant qu’il s’agissait d’organisations terroristes. Il peut exister d’autres

of the *IRPA* may justify their conduct in such a way as to escape the consequences inadmissibility. For example, those who could persuade the Minister that their participation in the terrorist organization was coerced might well benefit from ministerial relief. [Emphasis added.]

[96] Accordingly, subsection 34(2) provides the Minister with the discretion to decide that a person may be admitted to Canada notwithstanding their membership in an organization associated with terrorism where the Minister is satisfied their presence in Canada would not be detrimental to the national interest. The Minister is tasked with weighing the circumstances of such membership with national security and public safety considerations.

[97] In *Suresh* the Supreme Court of Canada found subsection 34(2) could apply to individuals whose membership in a terrorist organization was innocent. In *Harkat*, the Federal Court of Appeal also thought subsection 34(2) could also have application where membership in a terrorist organization was coerced. Both cases involved circumstances of membership and past or present organizational terrorist activity. As discussed above, innocent or coerced membership pose a question about an individual's approval or participation in the organization and thus pose a circumstance for the exercise of ministerial discretion pursuant to subsection 34(2). The Minister may decide if the membership was such that there is no issue of national security or public safety and exempt the individual from an inadmissibility finding.

[98] However, in *Karakachian*, the Court did not consider Parliament intended the ministerial relief provision as applying where the individual's membership was not with a terrorist organization. Justice de Montigny stated [at paragraph 49]:

It is true that subsection 34(2) of the Act softens the inadmissibility provisions contained in the different paragraphs of subsection 34(1) by providing a permanent resident or a foreign national may make application with a view to satisfying the Minister that "their presence in Canada would not be

situations dans lesquelles des personnes qui tomberaient par ailleurs sous le coup du paragraphe 34(1) de la LIPR pourraient justifier leur conduite de manière à se soustraire aux conséquences d'une interdiction de territoire. Ainsi, celles qui réussiraient à convaincre le ministre qu'elles avaient été contraintes de participer à une organisation terroriste pourraient bénéficier d'une dispense ministérielle. [Je souligne.]

[96] Par conséquent, le paragraphe 34(2) investit le ministre du pouvoir discrétionnaire de décider qu'une personne peut être admise au Canada en dépit de son appartenance à une organisation associée au terrorisme lorsqu'il est convaincu que la présence de cette personne au Canada ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national. Le ministre est chargé d'évaluer les circonstances entourant cette appartenance par rapport à la sécurité nationale et à la sécurité publique.

[97] Dans l'arrêt *Suresh*, la Cour suprême a conclu que le paragraphe 34(2) pouvait s'appliquer aux membres dont la participation à une organisation terroriste était innocente. Dans l'arrêt *Harkat*, la Cour d'appel fédérale a jugé que cette disposition pourrait également s'appliquer à ceux qui ont été forcés de devenir membres d'une organisation terroriste. Dans les deux affaires, il y avait adhésion et activité terroriste passée ou présente. Comme on l'a vu, l'adhésion innocente ou forcée soulève des questions relativement à l'approbation de l'organisation ou la participation à son activité et constitue donc une circonstance donnant ouverture à l'exercice du pouvoir discrétionnaire ministériel en vertu du paragraphe 34(2). Le ministre peut décider si l'appartenance était telle qu'elle ne met pas en cause la sécurité nationale ou la sécurité publique et soustraire l'intéressé à une conclusion d'interdiction de territoire.

[98] Toutefois, dans la décision *Karakachian*, la Cour n'a pas jugé que le législateur voulait que la disposition prévoyant le recours devant le ministre s'applique lorsque l'intéressé n'avait pas été membre d'une organisation terroriste. Le juge de Montigny a exposé ce qui suit [au paragraphe 49] :

Il est vrai que le paragraphe 34(2) de la Loi permet d'atténuer la rigueur des exclusions fondées sur l'un des alinéas du paragraphe 34(1) en prévoyant qu'un résident permanent ou un étranger peut présenter une demande en vue de convaincre le ministre que « sa présence au Canada ne serait nullement



detrimental to the national interest.” However, I am not satisfied that subsection 34(2) was enacted to deal with the type of situation in which Mr. Karakachian finds himself. Rather, it seems to me that this case essentially raises prior question of whether Mr. Karakachian can be considered a member of the terrorist group. [Emphasis added.]

[99] Subsection 34(2) involves a discretionary exercise by the Minister weighing the circumstances of an individual’s membership in a terrorist organization against national security and public safety considerations in coming to a decision whether to grant subsection 34(2) relief.

[100] In the applicant’s case, there is no taint to his membership. He did nothing wrong. There is no danger or threat that can be found on reasonable grounds to believe based on his membership in an organization that had no involvement with terrorism. The only role for the Minister in a subsection 34(2) application would be to decide whether to waive a parliamentary overreach in paragraph 34(1)(f). This cannot be correct. Ministerial discretion cannot override an enactment of Parliament.

[101] In my opinion, subsection 34(2) was not intended to apply to the applicant’s situation. Rather, the question is more properly the interpretation of paragraph 34(1)(f) which I have addressed in the preceding paragraphs.

#### *The Charter*

[102] The applicant submits that paragraph 34(1)(f) violates section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the grounds that it deprives an individual of his rights to liberty and security of the person and is not in accordance with the principles of fundamental justice.

[103] More particularly, the applicant submits since the decision of the Supreme Court of Canada in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, courts have been required to measure the content of legislation against principles of fundamental justice contained in section 7 of the Charter to ensure the morally innocent are not punished.

préjudiciable à l’intérêt national ». Or, je ne suis pas convaincu que le paragraphe 34(2) a été adopté pour répondre au type de situation dans laquelle se trouve M. Karakachian. Il me semble plutôt que le présent dossier soulève essentiellement la question préalable de savoir si M. Karakachian peut être considéré appartenir à un groupe terroriste. [Je souligne.]

[99] Le paragraphe 34(2) suppose un exercice discrétionnaire de mise en balance par le ministre, qui doit peser, pour rendre sa décision, les circonstances entourant l’appartenance de l’intéressé à une organisation terroriste par rapport aux considérations de sécurité nationale et de sécurité publique.

[100] S’agissant du demandeur, il n’y a rien de répréhensible dans son appartenance à l’organisation. Il n’a rien fait de mal. Il n’existe aucun motif raisonnable de croire à un danger ou une menace découlant de son appartenance à une organisation qui n’avait pas de lien avec le terrorisme. Le seul rôle que jouerait le ministre s’il y avait une demande fondée sur le paragraphe 34(2) serait de déterminer s’il y a lieu de déroger à la portée excessive de l’alinéa 34(1)f. Il ne peut en être ainsi. Un pouvoir discrétionnaire ministériel ne peut prévaloir sur un texte législatif.

[101] À mon avis, le paragraphe 34(2) n’a pas pour but de s’appliquer à la situation du demandeur. Ce qui est en cause est plutôt l’interprétation de l’alinéa 34(1)f dont il a été question dans les paragraphes antérieurs.

#### *La Charte*

[102] Le demandeur soutient que l’alinéa 34(1)f viole l’article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, parce qu’il porte atteinte au droit à la liberté et à la sécurité sans respecter les principes de justice fondamentale.

[103] Plus particulièrement, le demandeur fait valoir que, depuis l’arrêt de la Cour suprême du Canada sur le *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, les tribunaux doivent apprécier le contenu de la loi en fonction des principes de justice fondamentale évoqués à l’article 7 de la Charte afin de veiller à ce que ceux qui sont moralement innocents ne soient pas punis.

[104] Having found as I have that the applicant is not a person described in paragraph 34(1)(f), I need not address the Charter submissions of the applicant.

#### Conclusion

[105] I conclude that the Board erred in applying an interpretation of paragraph 34(1)(f) that there was no need for a temporal connection between the applicant's membership and the organization's involvement in terrorist activities after the applicant left. I am satisfied the application of the paragraph 34(1)(f) with respect to future events addressed by the words "will engage" require a more nuanced interpretation. I find the Board failed to consider whether there was a nexus between the applicant at the time of membership and the organization's future involvement with terrorism after the applicant left. I further conclude the Board's interpretation, as applied to the facts of this case, is not reasonable having regard to the text, context and purpose of paragraph 34(1)(f).

[106] The application for judicial review is granted. The decision of the Board is quashed.

[107] The matter is to be remitted for redetermination by a differently constituted Board on the basis of the facts as found by the Board and in accordance with these reasons.

#### Costs

[108] On the facts, the applicant is innocent of any association with terrorism as set out in paragraph 34(1)(f). He was put through considerable expense and anxiety in the course of the admissibility hearing before the Board. This circumstance raises a question of costs.

[109] I am satisfied the Board's treatment of the facts was both thorough and reasonable. While that jurisprudence did not serve as a clear guide for the Board in the unique circumstances of the applicant's case, the Board was nevertheless relying on available jurisprudence.

[104] Vu ma conclusion que le demandeur n'est pas visé à l'alinéa 34(1)f), l'examen des moyens du demandeur fondés sur la Charte n'est pas nécessaire.

#### Conclusion

[105] Je conclus que la Commission a commis une erreur en considérant que l'alinéa 34(1)f) ne nécessitait pas de rapport temporel entre l'appartenance de l'intéressé à une organisation et l'activité terroriste à laquelle celle-ci a été associée après le départ de ce dernier. J'estime que l'application de cette disposition à des événements futurs en vertu des mots « sera l'auteur » exige une interprétation plus nuancée. La Commission a erré en n'examinant pas s'il y avait un lien entre le demandeur, au moment où il était membre de l'organisation, et la participation de l'organisation à des activités terroristes postérieurement au départ de celui-ci. Je conclus en outre que, compte tenu du texte, du contexte et de l'objet de l'alinéa 34(1)f), l'interprétation que la Commission en a appliquée aux faits de l'espèce est déraisonnable.

[106] La demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision de la Commission est annulée.

[107] L'affaire est renvoyée à la Commission pour réexamen par un tribunal différent en fonction des conclusions de fait tirées par la Commission et conformément aux présents motifs.

#### Dépens

[108] Il appert des faits qu'on ne peut imputer au demandeur d'association avec le terrorisme au sens de l'alinéa 34(1)f). L'enquête devant la Commission lui a causé beaucoup d'angoisse et occasionné beaucoup de frais. Cette situation met en cause la question des dépens.

[109] Je considère que la Commission a analysé les faits de façon exhaustive et raisonnable. Bien que la jurisprudence ne constituât pas un guide clair pour la Commission dans les circonstances particulières en cause, cette dernière s'est tout de même appuyée sur la jurisprudence existante.

[110] In the result, I do not find this case to be a matter for awarding costs.

#### Certified Question

[111] Having decided on an issue not squarely addressed by the parties, I consider that the parties should have an opportunity to submit a proposed question of general importance for certification on this question. The respondent shall have 14 days from the date of this decision, the applicant a further 7 days to respond, and the respondent 7 days to reply if any.

[112] The applicant has submitted a question related to his Charter argument. As I have not dealt with that question, the Charter argument remains available to the applicant.

#### JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. The application for judicial review is granted. The decision of the Board is quashed.
2. The matter is remitted for redetermination by a differently constituted panel in accordance with the facts as found by the Board and these reasons.
3. I do not award costs.
4. The respondent shall have 14 days from the date of this decision to submit a proposed question of general importance for certification; the applicant a further 7 days to respond, and the respondent 7 days to reply if any.

[110] Par conséquent, il n'y a pas lieu, en l'instance, d'adjuger des dépens.

#### Question certifiée

[111] Puisque ma décision repose sur une question que les parties n'ont pas abordée directement, j'estime qu'elles devraient avoir la possibilité de soumettre un projet de question de portée générale pour certification. Le défendeur disposera à cet égard d'un délai de 14 jours à compter de la date de la présente décision, le demandeur, d'un délai supplémentaire de 7 jours pour répondre et, si le défendeur désire répliquer, il aura lui aussi un délai supplémentaire de 7 jours.

[112] Le demandeur a soumis une question relative à son argument fondé sur la Charte. Comme je n'ai pas examiné cette question, le demandeur a toujours la possibilité d'avancer cet argument.

#### JUGEMENT

LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision de la Commission est annulée.
2. L'affaire est renvoyée à la Commission pour réexamen par un tribunal différent conformément aux conclusions de fait tirées par la Commission et aux présents motifs.
3. Aucuns dépens ne sont adjugés.
4. Le défendeur disposera d'un délai de 14 jours à compter de la date de la présente décision pour soumettre une question de portée générale pour certification, le demandeur, d'un délai supplémentaire de 7 jours pour répondre et, si le défendeur désire répliquer, il aura lui aussi un délai supplémentaire de 7 jours.