

IMM-5147-09
2010 FC 752

IMM-5147-09
2010 CF 752

Danish Haroon Peer (*Applicant*)

Danish Haroon Peer (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: PEER v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : PEER c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Zinn J.—Toronto, June 21; Ottawa, July 19, 2010.

Cour fédérale, juge Zinn—Toronto, 21 juin; Ottawa, 19 juillet 2010.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of visa officer decision refusing application for permanent residence due to applicant's inadmissibility on security grounds pursuant to Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 34(1) — Applicant engaging in domestic intelligence-gathering for Pakistani intelligence services against foreign governments, Canada — Visa officer holding that applicant's inadmissibility not alleviated because of similarity with activities of other intelligence services — Principal issue whether finding that applicant engaging in espionage requiring determination that activities hostile — Meanings of terms "espionage", "subversion" in IRPA, s. 34(1)(a) disjunctive — Outcome of "espionage" not necessarily illicit — Definition of "espionage" not dependent on location where activity taking place — Applicant falsely relying on doctrine of equivalency for proposition that activities similar to Canadian Security Intelligence Service (CSIS) activities in Canada, not constituting espionage — Conduct of CSIS irrelevant to interpreting Parliament's intention in drafting inadmissibility provisions in IRPA — Applicant surreptitiously gathering information on foreign nationals in Pakistan — Applicant's motive, location irrelevant in determining that activities constituting espionage against Canada — Visa officer not erring in finding applicant inadmissible — Application dismissed — Question certified as to whether person inadmissible for espionage within the meaning of s. 34(1)(a) if activities legal in country where espionage taking place, international law not violated, no evidence of hostile intent.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle une agente des visas a refusé la demande de résidence permanente du demandeur au motif qu'il était interdit de territoire pour raison de sécurité en vertu de l'art. 34(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (la LIPR) — Le demandeur s'était livré, pour des services des renseignements du Pakistan, à des activités intérieures de collecte de renseignements ciblant des gouvernements étrangers, dont le Canada — L'agente des visas a conclu que la similitude des activités du demandeur et de celles menées par d'autres services de renseignements ne faisait pas échapper le demandeur à l'interdiction de territoire — La question principale était celle de savoir s'il faut établir, à la suite d'une conclusion portant que le demandeur s'était livré à l'espionnage, que ces activités comportaient une intention hostile — Le sens des mots « espionnage » et « subversion » à l'art. 34(1)a) de la LIPR sont disjonctifs — L'« espionnage » n'est pas nécessairement illicite — La définition du terme « espionnage » n'est pas tributaire du lieu d'exercice de l'activité — Le demandeur s'est fondé à tort sur la doctrine de l'équivalence pour prétendre que ses activités ne constituent pas de l'espionnage parce qu'elles ressemblent aux activités menées par le Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS) au Canada — La façon dont le SCRS mène ses activités n'a aucune incidence sur l'interprétation à donner à l'intention du législateur lorsqu'il a rédigé les dispositions de la LIPR relatives à l'interdiction de territoire — Le demandeur a recueilli subrepticement des données sur des

étrangers se trouvant au Pakistan — Les motifs qu'avait le demandeur ou le lieu où il se trouvait sont sans importance en vue d'établir si ses activités constituaient bien de l'espionnage contre le Canada — L'agente des visas n'a pas commis d'erreur en concluant que le demandeur était interdit de territoire — Demande rejetée — Certification de la question de savoir si une personne est interdite de territoire pour avoir été l'auteur d'actes d'espionnage au sens de l'art. 34(1)a) si les activités exercées sont licites dans le pays où elles se sont déroulées, si elles ne violent pas le droit international et s'il n'y a pas de preuve d'intention hostile.

This was an application for judicial review of a decision by a visa officer refusing the applicant's sponsored application for permanent residence as a member of the family class on the basis of inadmissibility on security grounds pursuant to subsection 34(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA).

The applicant, a citizen of Pakistan, was determined to have engaged in espionage against democratic governments by conducting domestic intelligence-gathering activities for Pakistan's Corps of Military Intelligence and Inter-Services Intelligence Directorate. The visa officer stated that those institutions are involved in intelligence and counter-intelligence activities that target the intelligence agencies and governments of other countries, including Canada. The visa officer held that the similarity of the applicant's activities with those conducted by other intelligence services around the world did not alleviate the applicant's inadmissibility.

The principal issue was whether a finding that the applicant engaged in espionage requires a determination that the activities in question were taken with hostile intent.

Held, the application should be dismissed.

The term "espionage" does not connote the same level of intent as "subversion." This interpretation is reinforced when subsection 34(1) is read in its entirety. The combined use of the words "espionage" and "subversion" in paragraph 34(1)(a) of IRPA suggests that their meanings are disjunctive. This in turn suggests that "espionage" does not have to have an illicit outcome. The accuracy of the Court's definition of "espionage" in *Qu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 71 (T.D.) is not dependent on whether the person who is engaged in espionage does so only from his home country and reports to agencies in his home country, as in the present case, or does so from a foreign

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle une agente des visas a refusé la demande parrainée de résidence permanente du demandeur au titre de la catégorie du regroupement familial au motif qu'il était interdit de territoire pour raison de sécurité en vertu du paragraphe 34(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR).

L'agente des visas a établi que le demandeur, un citoyen du Pakistan, avait été l'auteur d'actes d'espionnage contre des gouvernements démocratiques; il s'était livré à des activités intérieures de collecte de renseignements pour le service des renseignements militaires et la direction inter-services des renseignements du Pakistan. L'agente des visas a déclaré que ces institutions prenaient part à des activités de renseignements et de contre-espionnage ciblant les services de renseignements et les gouvernements de pays tiers, dont le Canada. L'agente des visas a conclu que la similitude des activités du demandeur et de celles menées par d'autres services de renseignements partout dans le monde ne faisait pas échapper le demandeur aux dispositions relatives à l'interdiction de territoire.

La question principale à trancher était celle de savoir s'il faut établir, à la suite d'une conclusion portant que le demandeur s'était livré à l'espionnage, qu'il y avait un certain degré d'intention hostile dans l'exercice des activités.

Jugement : la demande doit être rejetée.

Le terme « espionnage » ne suggère pas un même degré d'intention que la « subversion ». La lecture du paragraphe 34(1) en son entier confirme cette interprétation. Le recours à la fois au mot « espionnage » et au mot « subversion » à l'alinéa 34(1)a) de la LIPR donne à entendre que ces termes sont employés de façon disjunctive. Cela, à son tour, laisse entendre qu'on ne vise pas nécessairement avec l'« espionnage » l'atteinte d'un but illicite. L'applicabilité de la définition donnée par la Cour au terme « espionnage » dans l'affaire *Qu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 4 C.F. 71 (1^{re} inst.) n'est pas tributaire de la question de savoir si la personne qui se livre à l'espionnage

country and reports to agencies in his home country. Accepting the submission that one cannot engage in espionage while remaining in one's own country is to accept that intelligence agents who monitor telephone and Internet communications from their country are engaged only in "intelligence gathering" and not in espionage, even when the gathered information is sensitive state secrets. While the interception of these communications may be an offence in the originating country, the actions of these interceptors will be legal and sanctioned in their own country. The applicant thus falsely relied on the doctrine of equivalency for the proposition that his activities do not constitute espionage because they are no different than the lawful activities of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) in Canada. How CSIS conducts its activities in Canada is irrelevant to interpreting Parliament's intention in drafting the inadmissibility provisions found within IRPA. The applicant surreptitiously gathered information, or spied, on foreign nationals in Pakistan. The applicant's motive or his location when doing this spying is irrelevant in determining that his activities on behalf of Pakistan intelligence constituted espionage. The record before the Court supports a conclusion that the applicant was engaged in espionage against democratic governments and institutions, including Canada. The visa officer thus did not err in finding the applicant inadmissible on security grounds.

A question was certified as to whether a person is inadmissible for espionage within the meaning of subsection 34(1)(a), if the person's activities consist of intelligence-gathering activities that are legal in the country where they take place, do not violate international law and where there is no evidence of hostile intent.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 34.

CASES CITED

APPLIED:

Chou v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2000 CanLII 14890, 190 F.T.R. 78, 3 Imm. L.R. (3d) 212

le fait uniquement dans son pays d'origine où elle relève d'organismes nationaux, comme en l'espèce, ou si elle le fait à l'étranger tout en relevant d'organismes nationaux. Si l'on accepte l'argument selon lequel on ne peut faire de l'espionnage en restant dans son propre pays, il faut reconnaître que les agents de renseignements qui surveillent des communications téléphoniques ou sur Internet dans leur pays ne se livrent qu'à la « cueillette de renseignements », et non à l'espionnage, même si les renseignements recueillis ont trait à des secrets d'État de nature délicate. Bien que l'interception de telles communications puisse constituer une infraction dans le pays d'où elles proviennent, les auteurs des interceptions agissent en toute légalité dans leur pays d'origine et leurs actes y sont approuvés. Le demandeur s'est donc fondé à tort sur la doctrine de l'équivalence pour prétendre que ses activités ne constituent pas de l'espionnage parce qu'elles ne diffèrent pas des activités licites menées par le Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS) au Canada. La façon dont le SCRS mène ses activités au Canada n'a absolument aucune incidence sur l'interprétation à donner à l'intention du législateur lorsqu'il a rédigé les dispositions de la LIPR relatives à l'interdiction de territoire. Le demandeur a recueilli subrepticement des données sur des étrangers se trouvant au Pakistan, ou qu'il les a espionnés. Les motifs qu'avait le demandeur ou le lieu où il se trouvait lorsqu'il a espionné ces personnes sont sans aucune importance en vue d'établir si ses activités pour le compte des services de renseignements du Pakistan constituaient bien de l'espionnage. Le dossier dont la Cour est saisie étaye une conclusion selon laquelle le demandeur s'est livré à l'espionnage contre des gouvernements et des institutions démocratiques, dont le Canada. L'agente des visas n'a ainsi pas commis d'erreur en concluant que le demandeur était interdit de territoire pour raison de sécurité.

Une question a été certifiée pour déterminer si une personne est interdite de territoire pour avoir été l'auteur d'actes d'espionnage au sens de l'alinéa 34(1)a) si les activités exercées, consistant en la collecte de renseignements, sont licites dans le pays où elles se sont déroulées, si elles ne violent pas le droit international et s'il n'y a pas de preuve d'intention hostile.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 34.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Chou c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2000 CanLII 14890 (C.F. 1^{re} inst.); *Wang c.*

(F.C.T.D.); *Wang v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 2 F.C. 165, (1991), 12 Imm. L.R. (2d) 178, 121 N.R. 243 (C.A.); *Qu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 71, (2000), 188 F.T.R. 226, 5 Imm. L.R. (3d) 129 (T.D.), rev'd on other grounds 2001 FCA 399, [2002] 3 F.C. 3, 18 Imm. L.R. (3d) 288, 284 N.R. 201.

REFERRED TO:

Shandi, Re (1991), 51 F.T.R. 252, 17 Imm. L.R. (2d) 54 (F.C.T.D.); *Al Yamani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 433, (2000), 72 C.R.R. (2d) 259, 186 F.T.R. 161 (T.D.); *Boni v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 68, 61 Admin. L.R. (4th) 21, 57 Imm. L.R. (3d) 4, 357 N.R. 326; *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.).

APPLICATION for judicial review of a decision by a visa officer refusing the applicant's sponsored application for permanent residence as a member of the family class on the basis of inadmissibility on security grounds pursuant to subsection 34(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application dismissed.

APPEARANCES

Lorne Waldman for applicant.
Lada Shahrooz 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] ZINN J.: Is one engaged in “espionage”, within the meaning of subsection 34(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, if one is information gathering surreptitiously for one's country of origin, only in that country, in a manner that is legal in that country, without violating any international law, and without malicious intent? If, in those circumstances, one is engaged in espionage, then the applicant is inadmissible to Canada on security grounds because of his

Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1991] 2 C.F. 165 (C.A.); *Qu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 4 C.F. 71 (1^{re} inst.), inf. pour d'autres motifs par 2001 CAF 399, [2002] 3 C.F. 3.

DÉCISIONS CITÉES :

Shandi, Re, [1991] A.C.F. n° 1319 (1^{re} inst.) (QL); *Al Yamani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 C.F. 433 (1^{re} inst.); *Boni c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 68; *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1637 (C.A.) (QL).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle une agente des visas a refusé la demande parrainée de résidence permanente du demandeur au titre de la catégorie du regroupement familial au motif qu'il était interdit de territoire pour raison de sécurité en vertu du paragraphe 34(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande rejetée.

ONT COMPARU

Lorne Waldman pour le demandeur.
Lada Shahrooz 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 rendu par

[1] LE JUGE ZINN : Une personne se livre-t-elle à l'« espionnage », au sens du paragraphe 34(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, si elle recueille subrepticement des données pour le compte de son pays d'origine, mais seulement dans ce pays, d'une manière qui y est licite et qui ne viole pas le droit international, et sans être animée d'une intention malveillante? Si l'on s'adonne à l'espionnage en de telles circonstances, alors le demandeur est interdit de

activities for Pakistan's Corps of Military Intelligence (CMI) and its Inter-Services Intelligence Directorate (ISI). If, in those circumstances, one is not engaged in espionage, then this application for judicial review of a visa officer's decision denying the applicant a permanent resident visa must be allowed, on the basis that the officer erred in determining that the applicant was inadmissible to Canada.

[2] Despite the able submissions of counsel for the applicant, it is my view that the applicant was engaged in espionage, within the meaning of the Act and this application for judicial review is dismissed.

Background

[3] The applicant, Danish Haroon Peer, is a citizen of Pakistan. His wife, Shahzain D. Peer, is a citizen of Canada. They were married on July 20, 2002, in Islamabad, Pakistan. They have three young children all of whom were born in Canada.

[4] On October 19, 2004, Shahzain D. Peer applied to sponsor the applicant as a member of the family class. In this application, the applicant disclosed that he had worked for various Pakistani intelligence entities. The Canadian High Commission in Islamabad flagged this disclosure as a possible source of inadmissibility.

[5] In April 2006, the applicant was interviewed by the High Commission regarding his involvement with the CMI and the ISI. The extent of the applicant's admissions in this interview is in dispute. The applicant states that he answered the interviewer's questions truthfully to the extent that his oath of secrecy permitted, and that he only admitted to conducting domestic intelligence-gathering activities "directed towards protecting Pakistan's armed forces personnel and nation in general from the menace of terrorism". The applicant further states: "None of these activities were ever directed

territoire au Canada pour raison de sécurité du fait de ses activités auprès du Corps of Military Intelligence (le Service des renseignements militaires ou CMI) et de l'Inter-Services Intelligence Directorate (la Direction inter-services des renseignements ou ISI) du Pakistan. Si toutefois, en de telles circonstances, on ne se livre pas à l'espionnage, alors il convient d'accueillir la présente demande de contrôle judiciaire visant la décision par laquelle une agente des visas a refusé de délivrer un visa de résident permanent au demandeur, cette agente ayant commis une erreur en statuant que le demandeur était interdit de territoire au Canada.

[2] Malgré les savantes observations présentées par l'avocat du demandeur, j'estime que ce dernier s'est livré à l'espionnage, au sens où l'entend la Loi, et la présente demande de contrôle judiciaire est par conséquent rejetée.

Le contexte

[3] Le demandeur, Danish Haroon Peer, est un citoyen du Pakistan. Son épouse, Shahzain D. Peer, est une citoyenne du Canada. Ils se sont mariés à Islamabad, au Pakistan, le 20 juillet 2002. Ils ont trois jeunes enfants, tous nés au Canada.

[4] Le 19 octobre 2004, Shahzain D. Peer a présenté une demande de parrainage du demandeur, au titre du regroupement familial. Dans cette demande, le demandeur a divulgué avoir travaillé pour divers organismes de renseignements pakistanais. Le Haut-commissariat du Canada à Islamabad a relevé cette divulgation comme cause éventuelle d'interdiction de territoire.

[5] En avril 2006, le demandeur a passé une entrevue au Haut-commissariat où on l'a interrogé sur ses activités au sein du CMI et de la ISI. Les parties ne s'entendent pas sur la portée des admissions faites par le demandeur lors de cet entrevue. Le demandeur déclare avoir répondu honnêtement aux questions posées à l'entrevue, autant que le permettait son serment de confidentialité, et n'avoir admis que l'exercice d'activités intérieures de collecte de renseignements [TRADUCTION] « destinées à protéger les forces armées du Pakistan et la nation pakistanaise de manière générale contre la menace

towards any democratic government and I never stated at any time that I had been involved in, or had knowledge of, any activities that could imply espionage, subversion or terrorism against any democratic country, including Canada.”

[6] The respondent states that a brief was prepared following the interview of the applicant and that detailed notes were also prepared by another officer after reviewing the brief. According to the initial brief, the applicant admitted to gathering intelligence information on Indian, Israeli and American intelligence services present in Pakistan. The brief also states that the applicant mentioned Canada when discussing the work he conducted against “hostile governments and intelligence agencies”, and that he “was responsible for collecting and collating information that came in from ISI stations all around the country”.

[7] On May 5, 2008, the High Commission sent that applicant a procedural fairness letter informing him that there may be reasonable grounds to believe that he was inadmissible for security reasons and inviting him to make further submissions before a final decision was made. On July 2, 2008, the applicant provided further submissions arguing that he had not engaged in activities that would make him inadmissible and requesting that the best interests of his three Canadian-born children be considered.

[8] By letter dated August 31, 2009, the visa officer denied the applicant’s application for a permanent resident visa on the basis that he was inadmissible for security reasons. It is this decision that the applicant asks the Court to quash.

[9] Both the negative decision letter and the CAIPS [Computer Assisted Immigration Processing System] notes form the reasons for the visa officer’s decision. The visa officer determined that there were reasonable

du terrorisme ». Le demandeur ajoute : [TRADUCTION] « Aucune de ces activités n’a jamais visé un gouvernement démocratique, et je n’ai jamais déclaré avoir pris part à des activités, ou avoir eu connaissance d’activités, pouvant mettre en cause de l’espionnage, de la subversion ou du terrorisme à l’encontre de quelque pays démocratique que ce soit, y compris le Canada. »

[6] De son côté, le défendeur déclare qu’un exposé a été rédigé par suite de l’entrevue avec le demandeur, et qu’un autre agent a également rédigé des notes détaillées après avoir examiné l’exposé. D’après l’exposé initial, le demandeur a admis avoir recueilli des renseignements sur les services de renseignements indiens, israéliens et américains présents au Pakistan. Le demandeur aurait également mentionné le Canada lorsqu’il a traité du travail qu’il accomplissait à l’encontre de [TRADUCTION] « gouvernements et organismes de renseignements hostiles » et dit qu’il [TRADUCTION] « était chargé de recueillir et de classer les données provenant de bureaux de l’ISI un peu partout au pays ».

[7] Le 5 mai 2008, le Haut-commissariat a transmis au demandeur une lettre relative à l’équité procédurale l’informant qu’il y avait des motifs raisonnables de croire qu’il était interdit de territoire au Canada pour raison de sécurité, et l’invitant à soumettre des observations additionnelles avant qu’une décision définitive ne soit rendue. Le 2 juillet 2008, le demandeur a présenté des observations additionnelles par lesquelles il prétendait ne pas s’être livré à des activités le rendant interdit de territoire et sollicitait la prise en compte de l’intérêt supérieur de ses trois enfants nés au Canada.

[8] Par lettre datée du 31 août 2009, l’agente des visas a rejeté la demande de visa de résident permanent du demandeur au motif que ce dernier était interdit de territoire au Canada pour raison de sécurité. C’est cette décision que le demandeur demande à la Cour d’annuler.

[9] Les motifs de la décision de l’agente des visas sont constitués de la lettre de décision défavorable ainsi que des notes du STIDI [Système de traitement informatisé des dossiers d’immigration]. L’agente a établi qu’il

grounds to believe that the applicant was “a member of the inadmissible class of persons described in subsection 34(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*” either because he engaged in an act of espionage or an act of subversion against a democratic government or because he was a member of an organization that engaged in such activities. The visa officer stated that the applicant was employed by the CMI and the ISI from 1995 to 2004 and that “[b]oth institutions are involved in intelligence and counter-intelligence activities that target the intelligence agencies and governments of other countries including Canada”.

[10] The visa officer rejected the applicant’s submission that his activities with these institutions “were undertaken to protect his own country and not undertaken against the government of another country, and are also undertaken by [redacted] officers, and thus should not render him inadmissible”. The visa officer stated that she preferred the applicant’s more detailed admissions outlined in the post-interview brief over the more general and innocuous discussion of his activities provided in his further submissions. The visa officer further stated that “[a] description of his personal activities does not address his admitted membership in a group that carries out such activities”.

[11] The visa officer rejected the applicant’s argument that his activities were no different than those conducted by intelligence services around the world. The visa officer held that this similarity did not alleviate the applicant from the inadmissibility provisions of the Act. The visa officer held that “[t]he legislation does not specify that a specific motive behind such activities or a specific motive behind the membership in such a group is a requirement for a finding of inadmissibility”.

y avait des motifs raisonnables de croire que le demandeur était [TRADUCTION] « membre de la catégorie des personnes non admissibles décrites au paragraphe 34(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* », soit parce qu’il avait été l’auteur d’actes d’espionnage ou qu’il s’était livré à la subversion contre un gouvernement démocratique, soit parce qu’il avait été membre d’une organisation qui s’était livrée à de telles activités. Ayant mentionné que le demandeur avait travaillé pour le CMI et la ISI de 1995 à 2004, l’agente des visas a déclaré que les deux [TRADUCTION] « institutions pren[ai]ent part à des activités de renseignement et de contre-espionnage ciblant les services de renseignements et les gouvernements de pays tiers, y compris le Canada ».

[10] L’agente des visas a rejeté la prétention du demandeur selon laquelle les activités qu’il avait exercées auprès de ces institutions [TRADUCTION] « visaient à protéger son propre pays et non à porter atteinte au gouvernement d’un autre pays, et que les agents [expurgé] s’y livraient également, de sorte que cela ne devrait pas le rendre interdit de territoire ». L’agente des visas a dit préférer les admissions plus détaillées du demandeur consignées dans l’exposé post-entrevue au récit plus général et anodin de ses activités relaté par le demandeur dans ses observations ultérieures. L’agente des visas a en outre déclaré que [TRADUCTION] « lorsque sont traitées ses activités personnelles, il n’est aucunement question de son appartenance avouée à un groupe s’adonnant à de telles activités ».

[11] L’agente des visas a rejeté l’argument du demandeur portant que ses activités ne différaient en rien de celles menées par les services de renseignements partout dans le monde. Une telle similitude d’activités, selon l’agente des visas, ne faisait pas échapper le demandeur aux dispositions de la Loi relatives à l’interdiction de territoire. L’agente des visas a statué qu’il n’était pas [TRADUCTION] « précisé dans la loi que l’existence d’un motif particulier pour l’exercice de telles activités ou pour l’appartenance à un tel groupe [était] requise pour pouvoir conclure en l’interdiction de territoire ».

[12] The visa officer determined that:

There are reasonable grounds to believe that the applicant was directly or indirectly involved with the espionage activities of the Pakistani Corps of Military Intelligence (CMI), Military Intelligence (MI) and the Inter-Services Intelligence (ISI) agency while a member of these groups and that those organizations have been involved in espionage against democratic states.

[13] The visa officer then turned to the applicant's submissions regarding the best interests of his children. The visa officer noted the current instability in Pakistan, the family's preference to live in Canada, and the fact that the family currently lives together in Dubai, United Arab Emirates, where the applicant is employed. The visa officer noted that "[t]he expected difference between the education and health care the children are likely to receive as a result of a finding of inadmissibility is not indicated". The visa officer determined that even though there is a disparity in the standard of living available to the children in Canada and that available in either Pakistan or the United Arab Emirates, "it has not been shown that the finding of inadmissibility would prevent the financial and emotional needs of the children from being met". The visa officer concluded: "Although a finding of inadmissibility will have a negative impact on the children affected by the decision, I do not believe that this impact outweighs the requirement to find the applicant inadmissible given the nature of the inadmissibility in question."

[14] On this basis, the visa officer rejected the applicant's application for a permanent resident visa.

Issues

[15] In my view, only two issues are raised in the application:

[12] L'agente des visas a tiré la conclusion suivante :

[TRADUCTION] Il y a des motifs raisonnables de croire que le demandeur a pris part directement ou indirectement aux activités d'espionnage du Service des renseignements militaires (CMI), des Renseignements militaires (MI) et de la Direction inter-services des renseignements (ISI) du Pakistan en tant que membre de ces organisations, et que celles-ci se sont livrées à l'espionnage contre des États démocratiques.

[13] L'agente des visas a ensuite examiné les observations du demandeur concernant l'intérêt supérieur de ses enfants. L'agente des visas a d'abord fait état de l'instabilité actuelle au Pakistan, de la préférence pour la vie au Canada exprimée par la famille et du fait que celle-ci vivait actuellement à Dubaï, Émirats arabes unis, où le demandeur occupe un emploi. L'agente des visas a ensuite souligné qu'on n'avait pas [TRADUCTION] « mentionné la différence prévisible dans l'éducation et les soins de santé vraisemblablement reçus par les enfants si devait être tirée une conclusion d'interdiction de territoire ». Selon l'agente des visas, s'il existait bien une différence entre le niveau de vie auquel auraient accès les enfants au Canada et celui auquel ils auraient accès au Pakistan ou dans les Émirats arabes unis, il n'avait pas été [TRADUCTION] « démontré qu'une conclusion d'interdiction de territoire empêcherait la satisfaction des besoins financiers et affectifs de ces enfants ». L'agente des visas a conclu de la manière suivante : [TRADUCTION] « Quoiqu'une conclusion d'interdiction de territoire du demandeur aura une incidence défavorable sur les enfants touchés par la décision, j'estime que cette incidence ne l'emporte pas sur la nécessité de tirer une telle conclusion étant donné la nature de l'interdiction en cause. »

[14] L'agente des visas a rejeté, pour ces motifs, la demande de visa de résident permanent présentée par le demandeur.

Les questions en litige

[15] À mon avis, les deux seules questions qui suivent sont en litige dans le cadre de la présente demande.

1. Did the visa officer err in relying on and preferring the internal post-interview brief over the further submissions of the applicant?

2. Does a finding that there are reasonable grounds to believe that the applicant engaged in espionage or was a member of a group that engaged in espionage, within the meaning of paragraphs 34(1)(a) and (f) of the Act, require a determination that the activities in question were taken with a certain level of hostile intent?

Analysis

1. The officer's reliance on the respondent's internal brief

[16] The visa officer's preference of the internal post-interview brief over the further submissions of the applicant is a finding of fact reviewable on the reasonableness standard.

[17] Any visa officer can make entries into the CAIPS notes. The entering of information does not constitute proof of the content of that information simply because it was entered, and is contained, in the CAIPS notes. In *Chou v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 14890, 190 F.T.R. 78 (F.C.T.D.) [at paragraph 13], Madam Justice Reed held that:

... the CAIPS notes should be admitted as part of the record, that is, as the reasons for the decision under review. However, the underlying facts on which they rely must be independently proven. In the absence of a visa officer's affidavit attesting to the truth of what he or she recorded as having been said at the interview, the notes have no status as evidence of such.

[18] In this case, the visa officer relied on the post-interview brief, which is included in the certified tribunal record before the Court, as well as officer CLG's summary of that brief contained within the CAIPS notes. Neither the officer who prepared the post-interview brief nor officer CLG provided affidavits in support of the

1. L'agente des visas a-t-elle commis une erreur en préférant se fonder sur l'exposé interne post-entrevue plutôt que sur les observations additionnelles du demandeur?

2. Pour pouvoir conclure à l'existence de motifs raisonnables de croire que le demandeur s'est livré à l'espionnage ou était membre d'un groupe qui s'est livré à l'espionnage, au sens des alinéas 34(1)a) et f) de la Loi, est-il nécessaire d'établir qu'il y avait un certain degré d'intention hostile dans l'exercice des activités en cause?

L'analyse

1. La préférence accordée par l'agente à l'exposé interne du défendeur

[16] La préférence accordée par l'agente à l'exposé interne post-entrevue plutôt qu'aux observations additionnelles du demandeur constitue une conclusion de fait à laquelle s'applique la norme de contrôle de la raisonabilité.

[17] Tout agent des visas peut consigner des renseignements dans les notes du STIDI. La seule inscription de tels renseignements dans les notes du STIDI ne constitue toutefois pas la preuve de leur teneur. Dans la décision *Chou c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2000 CanLII 14890 (C.F. 1^{re} inst.) [au paragraphe 13], la juge Reed a statué comme suit :

J'accepte donc que les notes CAIPS soient admises au dossier en tant que motifs de la décision qui fait l'objet du présent contrôle. Cependant, les faits qui sous-tendent la présente affaire sur lesquels elles sont fondées doivent être établis de façon indépendante. En l'absence d'un affidavit d'un agent des visas attestant la véracité de ce qu'il a, dans ses notes, inscrit comme ce qui a été dit à l'entrevue, les notes n'ont pas de statut en tant que preuve

[18] En l'espèce, l'agente des visas s'est fondée sur l'exposé post-entrevue, versé au dossier certifié du tribunal dont la Cour est saisie, ainsi que sur le résumé de cet exposé fait par l'agent CLG et consigné dans les notes du STIDI. Ni l'agent qui a rédigé l'exposé post-entrevue ni l'agent CLG n'ont produit d'affidavit étayant les

respondent's position in this application. In *Wang v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 2 F.C. 165 (C.A.), relied on in *Chou*, the Court of Appeal, at pages 170–171, rejected the submission that such documents should be admitted into evidence as proof of their contents:

The respondent argues that, because of the inconvenience of arranging depositions by visa officers who, by definition, are outside Canada, the Court ought to accept their notes and memoranda as proof of the truth of their contents even though no affidavit averring to that truth is filed. In this, as in some of the other appeals dealt with serially, the visa officer concerned produced notes made during the interview and/or a memorandum made considerably later setting forth his recollection. These were produced as exhibits to the affidavit of an immigration officer in Canada who had reviewed the pertinent file and selected material considered relevant to the proceeding in Court.

I see no justification for deviating from evidentiary norms in these circumstances. No legal basis for acceding to the respondent's argument has been demonstrated and, in my opinion, it is devoid of a practical basis. In the first place, unless the error said to vitiate the decision appears on the face of the record, the intended immigrant also, by definition, outside Canada must depose to his or her evidence and, unlike the visa officer, may not be conveniently located to do so. There is no justice in according one witness to the proceeding an opportunity to present evidence in a manner that precludes it being tested by cross-examination. In the second place, the suggestion of administrative inconvenience seems flimsily based. Given that visa officers normally inhabit premises in which may be found other functionaries before whom affidavits acceptable in Canadian courts may be sworn, there seems no practical reason why his or her version of the truth cannot, with equal convenience, be produced in affidavit as in memorandum form. Finally, should a disappointed applicant wish to inconvenience a visa officer by a cross-examination there is the sanction that the right will have to be exercised, at least initially, at some considerable expense to the applicant.

[19] It was open to the visa officer to rely on the post-interview brief as well as the CAIPS notes of officer CLG and to prefer this information over that provided

prétentions du défendeur dans le cadre de la présente demande. Dans l'arrêt *Wang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 2 C.F. 165 (C.A.), sur lequel on s'est fondé dans la décision *Chou*, la Cour d'appel a rejeté (aux pages 170 et 171) la prétention selon laquelle pareils documents devraient être admis en preuve, comme preuve de la véracité de leur contenu :

L'intimé allègue que, en raison des inconvénients qu'il y a à organiser les dépositions des agents des visas qui, par définition, se trouvent à l'extérieur du Canada, la Cour doit accepter leurs notes comme preuve de la véracité de leur contenu même si aucun affidavit n'est produit pour en attester la véracité. Dans le présent appel, comme dans certains des autres appels entendus en série, l'agent des visas concerné a présenté des notes prises pendant l'entrevue et/ou un compte rendu rédigé beaucoup plus tard pour exposer ce dont il se souvenait. Celles-ci ont été produites comme pièces annexées à l'affidavit d'un agent d'immigration au Canada qui avait examiné le dossier pertinent et choisi les documents considérés comme se rapportant à la procédure judiciaire.

Je ne vois rien qui puisse justifier que l'on s'écarte des normes de la preuve dans les circonstances présentes. L'intimé n'a démontré l'existence d'aucun fondement juridique permettant d'accueillir ses allégations et, à mon avis, elles sont dénuées de tout fondement pratique. En premier lieu, à moins que l'erreur qui entacherait la décision de nullité ressorte du dossier, l'immigrant envisagé, qui se trouve également, par définition, à l'extérieur du Canada, doit certifier ses éléments de preuve et, contrairement à l'agent des visas, peut ne pas être bien situé pour le faire. Il n'est pas juste d'accorder à un témoin au procès la possibilité de présenter des éléments de preuve d'une manière qui empêche leur vérification au moyen d'un contre-interrogatoire. En deuxième lieu, l'hypothèse selon laquelle il y aurait des inconvénients sur le plan administratif ne semble pas fondée solidement. Vu que les agents des visas occupent normalement des locaux où l'on peut trouver d'autres fonctionnaires devant lesquels ils peuvent prêter serment relativement à des affidavits admissibles devant les tribunaux canadiens, il ne semble exister aucune raison pratique pour laquelle sa version de la vérité ne puisse pas, avec tout autant de facilité, être présentée dans le cadre d'un affidavit tout comme sous la forme d'une note. Enfin, si un requérant désappointé voulait créer des ennuis à un agent des visas en réclamant un contre-interrogatoire, il s'ensuit que ce droit devrait s'exercer, du moins au début, à un coût assez élevé pour le requérant.

[19] Il était loisible à l'agente des visas de se fonder sur l'exposé post-entrevue et sur les renseignements consignés dans les notes du STIDI par l'agent CLG, et

by the applicant. I agree with the respondent that the post-interview brief contradicts the applicant's further submissions. However, for the reasons described in *Chou and Wang*, neither the post-interview brief nor the CAIPS notes entries of officer CLG are properly before this Court. Both pieces of information could have been properly submitted as evidence had the respondent taken the time to have the relevant officers swear affidavits—the respondent did not and this information cannot be considered by the Court.

[20] The visa officer erred in relying on the post-interview brief and officer CLG's CAIPS notes entries because the truth of the contents of these documents was never proven. Nonetheless, this does not constitute a reviewable error because it is not material to the determinative finding of the visa officer that this applicant was engaged in espionage.

2. The finding that the applicant was engaged in espionage or was a member of a group that engaged in espionage

[21] The applicant accepts the visa officer's finding that he was a member of two intelligence agencies but says that he was not engaged in espionage. The applicant says that his intelligence-gathering activities for these intelligence agencies do not render him inadmissible because they do not amount to espionage or subversion against a democratic government, institution or process. The parties are in agreement that the only allegation against the applicant was his involvement in espionage and that he was not involved in subversion.

[22] The applicant submits that the “[m]ere gathering of intelligence on the activities of foreign nationals is intelligence gathering and absent evidence that the applicant carried his work further so as to attempt to undermine other democratic countries” a finding of espionage cannot be supported. The applicant cites *Qu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,

de préférer cette information à celle fournie par le demandeur. Le défendeur a raison d'affirmer que l'exposé post-entrevue contredit les observations additionnelles présentées par le demandeur. Pour les raisons énoncées dans les affaires *Chou et Wang*, toutefois, la Cour n'est saisie valablement ni de cet exposé, ni des renseignements consignés dans les notes du STIDI par l'agent CLG. Ces deux éléments d'information auraient pu être valablement soumis en preuve si le défendeur avait pris le temps nécessaire pour faire signer des affidavits par les agents concernés. Le défendeur ne l'a pas fait et la Cour ne peut donc prendre en compte cette information.

[20] L'agente des visas a commis une erreur en se fondant sur l'exposé post-entrevue et sur les renseignements consignés dans les notes du STIDI par l'agent CLG puisque la véracité de leur contenu n'a jamais été prouvée. Cette erreur n'est toutefois pas susceptible de contrôle, comme elle n'importait pas aux fins de la conclusion déterminante de l'agente des visas selon laquelle le demandeur s'était livré à l'espionnage.

2. La conclusion portant que le demandeur s'est livré à l'espionnage ou était membre d'un groupe s'étant livré à l'espionnage

[21] Le demandeur accepte la conclusion de l'agente des visas qu'il avait été membre de deux services de renseignements; il affirme cependant ne pas s'être livré à l'espionnage. Le demandeur déclare que ses activités de cueillette de renseignements pour ces services ne le rende pas interdit de territoire car cela n'équivalait pas à se livrer à l'espionnage ou à la subversion contre une institution démocratique. Les parties conviennent qu'il a uniquement été allégué que le demandeur s'était livré à l'espionnage, et aucunement à la subversion.

[22] Le demandeur soutient que [TRADUCTION] « [I]a simple cueillette de renseignements sur les activités de ressortissants étrangers n'est que de la cueillette de renseignements et, en l'absence de preuve démontrant que le demandeur a poussé plus loin son travail en vue de porter atteinte à d'autres pays démocratiques », rien ne permet d'étayer une conclusion d'espionnage. Le

2001 FCA 399, [2002] 3 F.C. 3, in support of his submission that involvement in the lawful domestic intelligence-gathering activities of intelligence services does not render a foreign national inadmissible because it does not amount to espionage.

[23] The applicant relies on the doctrine of equivalence for the proposition that if his activities are no different than the lawful activities of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) in Canada then they should not constitute espionage. The applicant further submits that the visa officer failed to support his finding that either the CMI or the ISI, of which the applicant was a member, had been involved in espionage against a democratic organization.

[24] The respondent submits that even if the post-interview brief is not considered, the applicant's other statements supported the officer's finding of the applicant's engagement in espionage. The respondent contends that the applicant is drawing a semantic distinction between "intelligence gathering" and "espionage." The respondent also cites *Qu* but in support for its submission that the applicant's activities constitute "espionage". The respondent argues that "[t]he act of gathering information used for intelligence purposes that related to Canada as well as another democratic state, India, is espionage as defined by the Court". The respondent further argues that the visa officer made no reviewable error in finding that there were reasonable grounds to believe that the CMI or the ISI engaged in espionage against democratic organizations.

[25] There is no dispute that the applicant was a member of the CMI and the ISI and that he conducted "intelligence gathering" activities for these organizations in Pakistan. There can be no dispute that these "intelligence gathering" activities included gathering information relating to persons from democratic countries in Pakistan. The applicant in the affidavit filed in support of this application attests to the following:

demandeur fait valoir l'arrêt *Qu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CAF 399, [2002] 3 C.F. 3, pour soutenir que la participation aux activités intérieures licites de cueillette de renseignements de services de renseignements ne rend pas un étranger interdit de territoire car cela n'équivaut pas à se livrer à l'espionnage.

[23] Le demandeur se fonde sur la doctrine de l'équivalence pour prétendre que, si les activités qu'il a exercées ne diffèrent pas des activités licites menées par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) au Canada, elles ne devraient pas être considérées constituer de l'espionnage. Le demandeur ajoute que l'agente des visas n'a pas étayé sa conclusion selon laquelle le CMI ou la ISI, dont il était membre, s'étaient livrées à l'espionnage contre une institution démocratique.

[24] Le défendeur réplique que, même si l'on faisait abstraction de l'exposé post-entrevue, les autres déclarations du demandeur étayaient la conclusion de l'agente des visas quant à la participation de ce dernier à des actes d'espionnage. Le défendeur soutient que le demandeur établit une distinction entre la « cueillette de renseignements » et l'« espionnage », une distinction de nature purement sémantique. Le défendeur fait lui aussi valoir l'arrêt *Qu*, mais pour soutenir dans son cas que les activités du demandeur constituent bien de l'« espionnage ». Le défendeur affirme ainsi que la [TRADUCTION] « cueillette de données à des fins de renseignement en lien avec le Canada ainsi qu'un autre pays démocratique, l'Inde, constitue de l'espionnage au sens où l'entend la Cour ». Le défendeur poursuit en disant que l'agente des visas n'a commis aucune erreur en concluant qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que le CMI ou la ISI se livraient à l'espionnage à l'encontre d'institutions démocratiques.

[25] Nul ne conteste que le demandeur était membre du CMI et de la ISI et qu'il exerçait au Pakistan des activités de « cueillette de renseignements » pour le compte de ces organisations. Nul ne peut non plus contester que ces activités de « cueillette de renseignements » comprenaient de la cueillette de données sur des citoyens de pays démocratiques se trouvant au Pakistan. Le demandeur affirme ce qui suit dans l'affidavit déposé au soutien de la présente demande :

Officer Tayyeb asked me about other intelligence operations. I told her if foreign groups were visiting in our area of responsibility, we would carry out their discreet surveillance. To be specific, I told her that as my uncles used to perform arts and music festivals which were attended by troupes from different countries including Canada and India, I would also join their company to keep an eye on these foreigners. Moreover, the Indians and Sikhs would also visit the holy shrines in Punjab and we would carry out their discreet surveillance in our area of responsibility for the protection of the Indian nationals as well as the visitors.

[26] The applicant gave very little specific information to the visa officer during the interview. His explanation was that:

I could only give her general details of what I had been doing in intelligence and I couldn't give her specific details due to the fact that I was under an oath not to reveal such information. I told her that as per the Pakistan Act 1923, I cannot reveal such sensitive information.

[27] The issue that remains in dispute is whether the applicant's activities, or the activities of the CMI and/or the ISI, rendered the applicant inadmissible pursuant to subsection 34(1) of the Act.

[28] I agree with the submissions of the applicant that "there is nothing in the reasons or the evidence to justify any finding that the organization [of which the applicant was a member] engaged in espionage or subversion at all". The officer provides no basis at all for her conclusion that the CMI and/or the ISI are organizations falling within the description provided in subsection 34(1) of the Act. The only support for this conclusion was to be found in the reports that were not properly before the officer. If this were the only basis on which the applicant was found inadmissible, this application would be allowed; however, the officer also found that the applicant himself had engaged in espionage within the meaning of paragraph 34(1)(a) of the Act.

[29] The visa officer rejected the applicant's argument that his activities were no different than those conducted

[TRADUCTION] L'agente Tayyeb m'a interrogé sur d'autres opérations de renseignement. Je lui ai dit que, si des groupes d'étrangers visitaient la région relevant de notre responsabilité, nous les soumettions à une surveillance discrète. Je lui ai donné un exemple précis : mes oncles avaient joué lors de festivals d'art et de musique auxquels participaient des troupes provenant de divers pays, dont le Canada et l'Inde, et je m'étais joint à la troupe de mes oncles pour pouvoir surveiller ces étrangers. Il y avait également des Indiens et des sikhs qui visitaient des lieux de pèlerinage au Pendjab, et nous les soumettions également à une surveillance discrète dans notre région, pour assurer la protection des ressortissants indiens ainsi que des visiteurs.

[26] Le demandeur a donné très peu de renseignements précis à l'agente des visas au cours de l'entrevue. Il a expliqué ce fait comme suit :

[TRADUCTION] Je pouvais seulement l'informer de manière générale sur le travail que j'avais effectué en matière de renseignement, mon serment de confidentialité m'empêchant de révéler des éléments plus précis. Je lui ai dit que la Loi de 1923 du Pakistan interdit la communication de renseignements de nature aussi délicate.

[27] La question qu'il reste à trancher est de savoir si les activités du demandeur, ou celles du CMI ou de la ISI, ont rendu le demandeur interdit de territoire en application du paragraphe 34(1) de la Loi.

[28] Je souscris à l'observation du demandeur selon laquelle [TRADUCTION] « rien dans les motifs ni dans la preuve ne justifiait de conclure que l'organisation [dont il était membre] s'était livrée de quelque manière que ce soit à l'espionnage ou à la subversion ». L'agente des visas n'a fait état d'aucun fondement quelconque pour conclure que le CMI ou la ISI étaient des organisations tombant sous le coup du paragraphe 34(1) de la Loi. Tout ce qui pouvait étayer cette conclusion se trouvait dans des rapports dont l'agente n'était pas valablement saisie. S'il s'était agi là du seul motif pour conclure que le demandeur était interdit de territoire, la présente demande serait accueillie. Toutefois, l'agente des visas a également conclu que le demandeur avait lui-même été l'auteur d'actes d'espionnage au sens où l'entend l'alinéa 34(1)a) de la Loi.

[29] L'agente des visas a rejeté l'argument du demandeur portant que ses activités ne différaient en

internally by intelligence services around the world and therefore he was not engaged in espionage. The visa officer held that this similarity did not remove the applicant from the inadmissibility provisions of the Act. The visa officer held that “[t]he legislation does not specify that a specific motive behind such activities or a specific motive behind the membership in such a group is a requirement for a finding of inadmissibility”.

[30] The question of whether lawful domestic “intelligence gathering” amounts to “espionage” is a question of pure law reviewable on the correctness standard. The question of whether the visa officer could find that there are reasonable grounds to believe that the applicant engaged in espionage, without also finding that the activities in question were taken with a certain level of hostile intent, is also a pure question of law reviewable on the correctness standard.

[31] Paragraph 34(1)(a) of the Act reads:

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;

[32] In *Qu*, the Court of Appeal did not pronounce explicitly on the definition of “espionage” as it overturned the Trial decision on the basis of how the Trial Judge interpreted the phrase “democratic government, institutions or processes” [[2000] 4 F.C. 71]. Justice Lemieux, who initially heard that application, noted that “espionage” is not defined in the Act [*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2]. In interpreting the meaning of “espionage” Justice Lemieux made reference to various dictionary definitions of the word “espionage”, to various related domestic legislation, and to the decision in *Shandi, Re* (1991), 51 F.T.R. 252 (F.C.T.D.).

rien des activités intérieures menées par les services de renseignements partout dans le monde, et qu’ainsi il ne s’était pas livré à l’espionnage. Une telle similitude d’activités, selon l’agente, ne soustrayait pas le demandeur à l’application des dispositions de la Loi relatives à l’interdiction de territoire. L’agente a statué qu’il n’était pas [TRADUCTION] « précisé dans la loi que l’existence d’un motif particulier pour l’exercice de telles activités ou pour l’appartenance à un tel groupe [était] requise pour pouvoir conclure à l’interdiction de territoire ».

[30] La question de savoir si la « cueillette de renseignements » intérieure licite équivaut à de l’« espionnage » est une pure question de droit à laquelle s’applique la norme de la décision correcte. La question de savoir si l’agente des visas pouvait conclure qu’il y avait des motifs raisonnables de croire que le demandeur s’était livré à l’espionnage, sans également conclure qu’il y avait un certain degré d’intention hostile dans l’exercice des activités en cause, est également une pure question de droit, qui appelle la même norme.

[31] L’alinéa 34(1)a) de la Loi prévoit ce qui suit :

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

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;

[32] Dans l’arrêt *Qu*, la Cour d’appel ne s’est pas prononcée explicitement sur la question de la définition d’« espionnage » lorsqu’elle a infirmé la décision rendue en première instance en raison de l’interprétation alors donnée par le juge à l’expression « institutions démocratiques » [[2000] 4 C.F. 71]. Le juge Lemieux, qui a instruit la demande, a relevé que l’« espionnage » n’était pas défini dans la Loi [*Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2]. Pour interpréter cette expression, il s’est référé à la définition de divers dictionnaires, à diverses dispositions législatives nationales pertinentes, ainsi qu’à la décision *Shandi, Re*, [1991] A.C.F. n° 1319 (1^{re} inst.) (QL).

[33] Justice Lemieux held, at paragraphs 48–49:

“Espionage” is simply a method of information gathering—by spying, by acting in a covert way. Its use in the analogous term “industrial espionage” conveys the essence of the matter—information gathering surreptitiously.

“Subversion” connotes accomplishing change by illicit means or for improper purposes related to an organization.

[34] I share his view that “espionage” does not connote the same level of intent, hostile or otherwise, as “subversion”. This interpretation is reinforced when subsection 34(1) is read in its entirety. The combined use of the words “espionage” and “subversion” in paragraph 34(1)(a) suggests, as Justice Gibson found in *Al Yamani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 433 (T.D.), that their meanings are disjunctive. This, in turn, suggests that “espionage” does not have to have an illicit outcome as its goal.

[35] Further, I am of the view that the accuracy of Justice Lemieux’s definition is not dependent on whether the person who is engaged in the espionage does so only within the boundaries of his home country and reports to agencies in his home country, as in this case, or does so in a foreign country and reports to agencies of his home country, as was the case in *Qu*.

[36] I have no doubt that many centuries ago one could not easily engage in espionage unless one travelled to a foreign land to gather the relevant information because there was no other way the information could be obtained. That is quite simply not the case now, if it ever was. If I were to accept the submission of the applicant that one cannot engage in espionage while remaining in one’s own country, I would have to accept that intelligence agents who monitor telephone and Internet communications from the safety of their country are engaged only in “intelligence gathering” and not in espionage, even when the information they gather relates to sensitive state secrets.

[33] Le juge Lemieux a conclu comme suit (aux paragraphes 48 et 49) :

L’«espionnage» est simplement une méthode permettant de recueillir des renseignements—en espionnant, en agissant d’une façon cachée. L’emploi de ce mot, dans l’expression analogue «espionnage industriel», indique le fond de la question—le fait de recueillir subrepticement des renseignements.

La «subversion» indique le fait d’effectuer des changements par des moyens illicites ou à des fins illégitimes relativement à une organisation.

[34] J’estime, comme le juge Lemieux, que l’« espionnage » ne suggère pas un même degré d’intention, hostile ou non, que la « subversion ». La lecture du paragraphe 34(1) en son entier me conforte dans cette interprétation. Le recours à la fois au mot « espionnage » et au mot « subversion » à l’alinéa 34(1)a) donne à entendre, tel qu’en a conclu le juge Gibson dans la décision *Al Yamani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 3 C.F. 433 (1^{re} inst.), que ces termes sont employés de façon disjunctive. Cela, à son tour, laisse entendre qu’on ne vise pas nécessairement avec l’« espionnage » l’atteinte d’un but illicite.

[35] J’estime en outre que n’a aucune incidence sur l’applicabilité de la définition du juge Lemieux la question de savoir si la personne qui se livre à l’espionnage le fait uniquement dans son pays d’origine où elle relève d’organismes nationaux, comme en l’espèce, ou si elle le fait à l’étranger tout en relevant d’organismes nationaux, comme tel était le cas dans l’affaire *Qu*.

[36] Je ne doute pas qu’il y a bien des siècles, un individu ne pouvait se livrer facilement à l’espionnage sans se rendre dans un pays étranger pour y recueillir l’information nécessaire, comme celle-ci ne pouvait être obtenue d’aucune autre manière. Si tel fut jamais le cas, il n’en est vraiment plus rien maintenant. Si je devais accepter l’argument du demandeur selon lequel on ne peut faire de l’espionnage en restant dans son propre pays, je devrais reconnaître que les agents de renseignements qui surveillent des communications téléphoniques ou sur Internet en toute sécurité dans leur pays ne se livrent qu’à la « cueillette de renseignements », et non à l’espionnage, même si les renseignements recueillis ont trait à des secrets d’État de nature délicate.

[37] The applicant might suggest that those agents are engaged in an illegal activity and thus fall outside his proposed definition of espionage. However, while the interception of these communications may be an offence in the country from whence the communications originate, I have no doubt that the actions of these interceptors will be perfectly legal and, in fact, are sanctioned in their own country.

[38] This leads to the fallacy in the applicant's submission with respect to the doctrine of equivalency.

[39] In this case, there is no reason to even begin an equivalency analysis. How CSIS conducts its activities in Canada, and what it is authorized to do, is entirely irrelevant to interpreting Parliament's intention in drafting the inadmissibility provisions found within the Act. Perhaps it is hypocritical for Parliament to permit CSIS to undertake certain activities and then determine that a foreigner who does the same thing in his own country is inadmissible to Canada or there may be valid reasons for denying admission to foreign intelligence agents (retired or otherwise) who swear oaths of secrecy and allegiance to other countries and then seek permanent residence in Canada. It is not for this Court to judge Parliament's policy choices. It is the role of this Court to interpret and enforce the laws as Parliament drafts them, and to ensure their compliance with the Constitution.

[40] What matters in this case is the applicant's surreptitious gathering of information, or spying, on foreign nationals in Pakistan. The applicant's motive or his location when doing this spying is entirely irrelevant in determining that his activities on behalf of Pakistan intelligence constituted "espionage".

[41] The record before the Court, even without the evidence that the respondent has failed to properly enter into evidence, strongly supports a conclusion that the applicant was engaged in espionage against a democratic

[37] Le demandeur pourrait laisser entendre que de tels agents exercent une activité illégale et échappent de ce fait à la définition qu'il propose de l'espionnage. Toutefois, bien que l'interception de telles communications puisse constituer une infraction dans le pays d'où elles proviennent, je ne doute aucunement que les auteurs des interceptions agissent en toute légalité dans leur pays d'origine, voire que leurs actes y sont approuvés.

[38] L'argument du demandeur est ainsi fallacieux en ce qui concerne la doctrine de l'équivalence.

[39] Il n'y a aucune raison de commencer même à procéder, en l'espèce, à une analyse qui toucherait l'équivalence. La façon dont le SCRS mène ses activités au Canada, et ce qu'il est autorisé à faire, n'a absolument aucune incidence sur l'interprétation à donner à l'intention du législateur lorsqu'il a rédigé les dispositions de la Loi relatives à l'interdiction de territoire. Il se peut qu'il y ait une certaine hypocrisie lorsque le législateur autorise le SCRS à exercer certaines activités, puis prévoit que l'étranger qui exerce les mêmes activités dans son pays d'origine est interdit de territoire au Canada, ou prévoit qu'il peut y avoir des raisons valables d'interdire de territoire les agents de renseignements étrangers (à la retraite ou non) qui ont fait un serment de confidentialité et d'allégeance dans un pays tiers puis sollicitent la résidence permanente au Canada. La Cour n'a toutefois pas à juger les choix faits par le législateur au plan de la politique. Son rôle consiste plutôt à interpréter et appliquer les lois tel que le législateur les a rédigées, et à s'assurer que ces lois sont conformes à la Constitution.

[40] Ce qui importe en l'espèce, c'est que le demandeur a recueilli subrepticement des données sur des étrangers se trouvant au Pakistan, ou qu'il les a espionnés. Les motifs qu'avait le demandeur ou le lieu où il se trouvait lorsqu'il a espionné ces personnes sont sans aucune importance en vue d'établir si ses activités pour le compte des services de renseignements du Pakistan constituaient bien de l'« espionnage ».

[41] Le dossier dont la Cour est saisie, même en l'absence des éléments que le défendeur n'a pas valablement soumis en preuve, étaye solidement une conclusion selon laquelle le demandeur s'est livré à l'espionnage contre

government, institution or process, specifically India, as well as Canada. The visa officer did not err in finding the applicant inadmissible for security reasons and rejecting his application for a permanent resident visa.

[42] I note that subsection 34(2) of the Act provides an exception to the security inadmissibility described above if the applicant “satisfies the Minister that [his] presence in Canada would not be detrimental to the national interest.” Such an avenue is available should the applicant wish to continue pursuing permanent residence in Canada; however, the applicant may well be required to disclose much more specific information about his involvement with a foreign intelligence service than he did to the visa officer before the Minister is willing to consider the exception.

Certified Question

[43] The applicant proposes the following question for certification:

Is a person inadmissible to Canada for having engaged in “espionage against a democratic government or institutions” [*sic*] pursuant to section 34(1) of the Immigration and Refugee Protection Act if the person engaged in intelligence gathering activities that are legal in the country where they take place, do not violate international law and there is no evidence of hostile intent against the persons who are being observed?

[44] It is submitted that this question meets the test for certification established by the Federal Court of Appeal in *Boni v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 68, 61 Admin. L.R. (4th) 21 and *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.), in that it is a serious question of general importance that would be dispositive of the appeal.

[45] It is submitted that the question is a serious one of general importance as it raises a question of the proper interpretation of paragraph 34(1)(a) of the Act.

des institutions démocratiques, plus particulièrement l’Inde ainsi que le Canada. L’agente des visas n’a ainsi pas commis d’erreur en concluant que le demandeur était interdit de territoire pour raison de sécurité et en rejetant sa demande de visa de résident permanent.

[42] Je relève que le paragraphe 34(2) de la Loi prévoit une exception à une telle interdiction de territoire pour raison de sécurité, soit lorsque le demandeur « convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national ». Le demandeur pourra s’engager dans une telle voie s’il souhaite toujours tenter d’obtenir la résidence permanente au Canada. Il se pourrait très bien toutefois alors qu’il ait à divulguer de l’information beaucoup plus précise sur ses activités au sein d’un service étranger de renseignements qu’il ne l’a fait à l’agente des visas, avant que le ministre ne veuille envisager de lui faire bénéficier d’une exception.

Question certifiée

[43] Le demandeur propose la certification de la question suivante :

[TRADUCTION] Une personne est-elle interdite de territoire au Canada parce qu’elle se serait livrée à l’ « espionnage [...] contre toute institution démocratique », au sens où l’entend le paragraphe 34(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, du fait qu’elle s’est adonnée à des activités de cueillette de renseignements, lorsque ces activités étaient licites dans le pays où elles se sont déroulées et ne violaient pas le droit international, et en l’absence de preuve d’intention hostile à l’endroit des personnes surveillées?

[44] Il soutient que cette question satisfait au critère en matière de certification établi par la Cour d’appel fédérale dans les arrêts *Boni c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CAF 68 et *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1637 (C.A.) (QL), puisqu’il s’agit d’une question grave de portée générale qui serait déterminante quant à l’issue de l’appel.

[45] Le demandeur soutient qu’il s’agit d’une question grave de portée générale car elle met en cause l’interprétation qu’il convient de donner à l’alinéa 34(1)a) de la

It is submitted that the decision in *Qu* did not deal with the situation at hand, namely where the applicant has no hostile intent to those who are the target of his surreptitious surveillance.

[46] The respondent submits that the question as to the definition of espionage has been fully dealt with in *Qu* and that the facts before the officer and this Court establish that the applicant was engaged in espionage, as previously defined.

[47] The applicant submits that the question would be dispositive of an appeal in this matter for the following reason:

The officer found that the applicant had engaged in espionage against democratic institutions because he was a member of an intelligence agency and had gathered intelligence against democratic countries. (See Tribunal Record pages 8; 10) There was no finding that the activities violated international law, were illegal or were carried out with hostile intent. Indeed it appears that the officer concluded that the mere fact that the applicant engaged in intelligence gathering with respect to Canada was sufficient to make him inadmissible because there was no express finding of any hostile intent – merely an assertion that this fact renders the applicant inadmissible for engaging in espionage *against* democratic [institutions].

[48] I agree with the applicant's submissions and will certify the following question which is rephrased slightly from that proposed:

Is a person inadmissible to Canada for “engaging in an act of espionage . . . against a democratic government, institution or process” within the meaning of paragraph 34(1)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, if the person's activities consisted of intelligence-gathering activities that are legal in the country where they take place, do not violate international law and where there is no evidence of hostile intent against the persons who are being observed?

Loi. Selon lui, la décision *Qu* ne traitait pas de la situation visée, soit celle où le demandeur n'a aucune intention hostile à l'endroit des personnes qu'il surveille subrepticement.

[46] Le défendeur soutient de son côté que la question de la définition de l'espionnage a été traitée de manière exhaustive dans la décision *Qu* et que les faits dont l'agente et la Cour étaient saisies démontrent que le demandeur se livrait bien à l'espionnage, selon la définition qui en a été donnée.

[47] Le demandeur soutient par ailleurs que la question proposée à la certification serait déterminante quant à l'issue de l'appel dans la présente affaire, et ce, pour la raison qui suit :

[TRADUCTION] L'agente a conclu que le demandeur s'était livré à l'espionnage contre des institutions démocratiques du fait qu'il était membre d'un organisme de renseignements et avait recueilli des renseignements à l'encontre de pays démocratiques (se reporter au dossier du tribunal, pages 8 et 10). Elle n'a pas conclu que les activités menées violaient le droit international, étaient illicites ou avaient été exercées dans une intention hostile. L'agente semble d'ailleurs avoir conclu que le simple fait pour le demandeur d'avoir recueilli des renseignements liés au Canada suffisait pour le rendre interdit de territoire; en effet, aucune conclusion explicite d'intention hostile n'a été tirée – il était simplement affirmé que le fait d'avoir recueilli ces renseignements rendait le demandeur interdit de territoire comme il s'était ainsi livré à l'espionnage *contre* des institutions démocratiques.

[48] Je souscris aux observations du demandeur et je certifierai la question qui suit, légèrement reformulée par rapport à celle proposée :

Une personne est-elle interdite de territoire au Canada pour s'être livrée à l'« espionnage [...] contre toute institution démocratique », au sens où l'entend l'alinéa 34(1)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, si les activités exercées consistant en la collecte de renseignements étaient licites dans le pays où elles se sont déroulées et ne violaient pas le droit international, et en l'absence de preuve d'intention hostile à l'endroit des personnes surveillées?

JUDGMENT

THIS COURT ORDERS that:

1. This application is dismissed; and
2. The following question is certified:

Is a person inadmissible to Canada for “engaging in an act of espionage . . . against a democratic government, institution or process” within the meaning of paragraph 34(1)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, if the person’s activities consist of intelligence-gathering activities that are legal in the country where they take place, do not violate international law and where there is no evidence of hostile intent against the persons who are being observed?

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

1. La demande est rejetée.
2. La question suivante est certifiée :

Une personne est-elle interdite de territoire au Canada pour s’être livrée à l’« espionnage [...] contre toute institution démocratique », au sens où l’entend l’alinéa 34(1)a) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, si les activités exercées consistant en la collecte de renseignements étaient licites dans le pays où elles se sont déroulées et ne violaient pas le droit international, et en l’absence de preuve d’intention hostile à l’endroit des personnes surveillées?