

A-265-14
2015 FCA 86

A-265-14
2015 CAF 86

Manickavasagar Kanagendren (*Appellant*)

Manickavasagar Kanagendren (*appelant*)

v.

c.

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

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

**INDEXED AS: KANAGENDREN v. CANADA (CITIZENSHIP
AND IMMIGRATION)**

**RÉPERTORIÉ : KANAGENDREN c. CANADA (CITOYENNETÉ
ET IMMIGRATION)**

Federal Court of Appeal, Dawson, Stratas and Boivin
J.J.A.—Toronto, January 13; Ottawa, April 7, 2015.

Cour d'appel fédérale, juges Dawson, Stratas et Boivin,
J.C.A.—Toronto, 13 janvier; Ottawa, 7 avril 2015.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Division decision that appellant inadmissible under Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(f) — Immigration Division finding appellant to be member of organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in terrorism — In particular, Immigration Division reasoning that appellant admitting to being member of Tamil National Alliance (TNA), that appellant's membership in TNA constituting membership in Liberation Tigers of Tamil Eelam (LITE) — Federal Court certifying question as to whether Supreme Court of Canada's decision in Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration) changing existing legal test for assessing membership in terrorist organizations for purposes of assessing inadmissibility under Act, s. 34(1)(f) — Whether Ezokola modifying existing legal test for assessing membership in terrorist organization; whether decision of Immigration Division reasonable — Supreme Court's decision in Ezokola not requiring modification of legal test for membership in terrorist organization — United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, Art. 1F(a) excluding individuals from definition of "refugee" under certain conditions — Act, s. 35(1)(a) domestic inadmissibility provision paralleling Convention, Art. 1F(a) — Present appeal implicating Act, s. 34(1) — Clear differences existing between Act, ss. 34(1), 35(1) — While complicity relevant to Act, s. 35(1) analysis, nothing in s. 34(1)(f) requiring or contemplating complicity analysis in context of membership or requiring "member" to be true member who contributed significantly to wrongful actions of group — Also, purposes underlying Act, ss. 34(1), 35(1)(a) examined, very different — Regarding reasonableness, Immigration Division's finding that appellant's membership in TNA constituting membership in LTTE reasonable

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié selon laquelle l'appellant était interdit de territoire conformément à l'art. 34(1)f) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — La Section de l'immigration a conclu que le demandeur était membre d'une organisation dont il y avait des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre, s'est livrée ou se livrera à des actes de terrorisme — Plus particulièrement, la Section de l'immigration a fait état du raisonnement suivant : l'appellant a admis qu'il faisait partie de l'Alliance nationale tamoule; qu'en étant membre de l'Alliance nationale tamoule, l'appellant était également membre des Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET) — La Cour fédérale a certifié la question de savoir si la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration) a modifié le critère juridique actuel servant à évaluer l'appartenance à une organisation terroriste donnant lieu à l'interdiction de territoire visée à l'art. 34(1)f) de la Loi — Il s'agissait de savoir si l'arrêt Ezokola a modifié le critère juridique actuel servant à évaluer l'appartenance à une organisation terroriste et si la décision de la Section de l'immigration était raisonnable — La décision de la Cour suprême dans l'arrêt Ezokola n'exige pas de modifier le critère juridique servant à évaluer l'appartenance à une organisation terroriste — L'art. 1F(a) de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés exclut de la définition de « réfugié » des personnes en vertu de certaines conditions — L'art. 35(1)a) de la Loi est la disposition de droit interne relative à l'interdiction de territoire qui correspond à l'article 1F(a) — Le présent appel met en jeu l'art. 34(1) de la Loi — Force est de constater de nettes différences entre les art. 34(1) et 35(1) — Bien que la notion de complicité soit

— Immigration Division not ignoring evidence favourable to appellant; findings supported on record before Division — Immigration Division's conclusion that "reasonable grounds to believe" existing in this case within range of outcomes acceptable, defensible on facts, law — Decision therefore reasonable — Appeal dismissed.

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an application for judicial review of the decision of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board that the appellant was inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The Immigration Division found the appellant to be a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in terrorism. In particular, the Immigration Division reasoned that the appellant admitted to being a member of the Tamil National Alliance (TNA) and that the appellant's membership in the TNA constituted membership in the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LITE). The Federal Court certified the question as to whether the Supreme Court of Canada's decision in *Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)* changed the existing legal test for assessing membership in terrorist organizations for the purposes of assessing inadmissibility under paragraph 34(1)(f) of the Act.

On appeal, the appellant asserted that the Supreme Court's concern in *Ezokola* about excluding those who are guilty of no wrongdoing should also guide the interpretation of "membership" under paragraph 34(1)(f) of the Act and therefore membership should not be extended, *inter alia*, to those who are not involved in terrorist activities or who are loosely linked to a terrorist organization.

The main issues were whether *Ezokola* modified the existing legal test for assessing membership in a terrorist organization and whether the decision of the Immigration Division was reasonable.

pertinente dans le cadre de l'analyse relative à l'art. 35(1), rien dans l'art. 34(1)f) n'exige ou n'envisage une analyse relative à la complicité lorsqu'il est question d'appartenance à une organisation ou ne suppose que le « membre » est un véritable membre de l'organisation, qui a contribué de façon significative aux actions répréhensibles du groupe — De plus, les art. 34(1) et 35(1)a) ont des objets très différents — Quant à la raisonnabilité de la décision de la Section de l'immigration, la conclusion selon laquelle en étant membre de l'Alliance nationale tamoule, l'appelant était également membre des TLET était raisonnable — La Section de l'immigration a tenu compte de certains éléments de preuve favorables à l'appelant; les conclusions étaient amplement confirmées par le dossier mis à la disposition de la Section de l'immigration — La conclusion de la Section de l'immigration qu'il existait des « motifs raisonnables de croire » en l'espèce appartenait aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit — La décision était donc raisonnable — Appel rejeté.

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Cour fédérale de rejeter une demande de contrôle judiciaire visant la décision de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de juger l'appelant interdit de territoire en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. La Section de l'immigration a conclu que l'appelant était membre d'une organisation dont il y avait des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre, s'est livrée ou se livrera à des actes de terrorisme. Plus particulièrement, la Section de l'immigration a fait état du raisonnement suivant : l'appelant a admis qu'il faisait partie de l'Alliance nationale tamoule; qu'en étant membre de l'Alliance nationale tamoule, l'appelant était également membre des Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET). La Cour fédérale a certifié la question de savoir si la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)* a modifié le critère juridique actuel servant à évaluer l'appartenance à une organisation terroriste donnant lieu à l'interdiction de territoire visée à l'alinéa 34(1)f) de la Loi.

En appel, l'appelant a affirmé que le souci de la Cour suprême à l'occasion de l'affaire *Ezokola* d'exclure les personnes qui n'ont pas commis de faute doit aussi être pris en compte pour déterminer ce que signifie l'« appartenance » à une organisation dans le contexte de l'alinéa 34(1)f) de la Loi et par conséquent, les personnes qui, entre autres, ne participent pas à des activités terroristes, ou qui ne sont que peu liées à une organisation terroriste, ne doivent pas être considérées comme appartenant à une telle organisation.

Il s'agissait principalement de savoir si l'arrêt *Ezokola* a modifié le critère juridique actuel servant à évaluer l'appartenance à une organisation terroriste et si la décision de la Section de l'immigration était raisonnable.

Held, the appeal should be dismissed.

The Supreme Court's decision in *Ezokola* did not require modification of the legal test for membership in a terrorist organization. Article 1F(a) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* excludes individuals from the definition of "refugee" if there are "serious reasons for considering that [they have] committed a crime against peace, a war crime or a crime against humanity. Article 1F(a) is incorporated into Canadian law by section 98 of the Act. Paragraph 35(1)(a) of the Act is the domestic inadmissibility provision that parallels Article 1F(a) of the Convention. The present appeal implicated subsection 34(1) of the Act. Clear differences exist between subsections 34(1) and 35(1) of the Act. Under subsection 34(1), an inadmissibility finding flows from engaging in terrorism or membership in an organization that engages in terrorism; under subsection 35(1), an inadmissibility finding flows from the commission of an offence. Because criminal liability attaches to both the direct perpetrators and their accomplices, complicity is relevant to the subsection 35(1) analysis. In contrast, nothing in paragraph 34(1)(f) requires or contemplates a complicity analysis in the context of membership or require a "member" to be a "true" member who contributed significantly to the wrongful actions of the group. These concepts cannot be read into the language used by Parliament. Paragraph 34(1)(f) was analyzed by means of contextual and purposive considerations. Paragraph 34(1)(c) of the Act, a contextual factor, renders a person inadmissible for "engaging in terrorism". Thus, paragraph 34(1)(c) contemplates actual participation in acts of terrorism while paragraph 34(1)(f) is only concerned with membership in a terrorism organization. Another contextual factor that was considered was section 42.1 of the Act, which permits the Minister of Citizenship and Immigration to find a person not to be inadmissible pursuant to section 34 if the Minister is satisfied that such a finding is not contrary to the national interest. Because of the very broad range of conduct that gives rise to inadmissibility under paragraph 34(1)(f), the Minister is given discretion to grant relief against inadmissibility whereas no similar relieving provision applicable to a finding of inadmissibility under paragraph 35(1)(a) exists. A relieving provision is not required where inadmissibility flows from the commission of an offence whether as perpetrator or accomplice. Moreover, the purposes underlying subsection 34(1) and paragraph 35(1)(a) are very different. Paragraph 34(1)(f) is animated by security concerns whereas paragraph 35(1)(a) guards against abuse of the Refugee Convention by those who create refugees: those who create refugees are not refugees themselves.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

La décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Ezokola* n'exigeait pas de modifier le critère juridique servant à évaluer l'appartenance à une organisation terroriste. L'article 1F(a) de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* (la Convention) exclut de la définition de « réfugié » les personnes dont on a « des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité ». L'article 1F(a) est incorporé au droit canadien par l'article 98 de la Loi. L'alinéa 35(1)a) de la Loi est la disposition de droit interne relative à l'interdiction de territoire qui correspond à l'article 1F(a) de la Convention. Le présent appel met en jeu le paragraphe 34(1) de la Loi. Force est de constater de nettes différences entre les paragraphes 34(1) et 35(1) de la Loi. Selon le paragraphe 34(1), le fait de se livrer au terrorisme ou d'être membre d'une organisation qui se livre au terrorisme donne lieu à interdiction de territoire; selon le paragraphe 35(1), la commission d'une infraction emporte interdiction de territoire. Étant donné que la responsabilité pénale est imputée tant à ceux qui participent directement à un crime qu'à leurs complices, la notion de complicité est pertinente dans le cadre de l'analyse relative au paragraphe 35(1). Par contraste, rien dans l'alinéa 34(1)f) n'exige ou n'envisage une analyse relative à la complicité lorsqu'il est question d'appartenance à une organisation ou ne suppose que le « membre » est un « véritable » membre de l'organisation, qui a contribué de façon significative aux actions répréhensibles du groupe. Le texte utilisé par le législateur ne fait pas entrer en jeu ces notions. L'analyse contextuelle de l'alinéa 34(1)f) tenait compte de considérations contextuelles et téléologiques. L'alinéa 34(1)c) de la Loi, un facteur contextuel, rend une personne qui « se livr[e] au terrorisme » interdite de territoire. Ainsi, l'alinéa 34(1)c) de la Loi vise la participation concrète à des actes de terrorisme, alors que l'alinéa 34(1)f) ne concerne que l'appartenance à une organisation terroriste. Un autre facteur contextuel est l'article 42.1 de la Loi qui permet au ministre de déclarer qu'une personne n'est pas interdite de territoire en application de l'article 34 s'il est convaincu que cette déclaration ne serait pas contraire à l'intérêt national. En raison de la gamme très étendue des comportements emportant interdiction de territoire aux termes de l'alinéa 34(1)f), le ministre a le pouvoir discrétionnaire de lever cette mesure, alors qu'il n'existe pas de disposition de dispense similaire en ce qui concerne l'interdiction de territoire visée à l'alinéa 35(1)a). Une disposition de dispense n'est pas nécessaire lorsque l'interdiction de territoire découle de la commission d'une infraction comme auteur ou complice. De plus, le paragraphe 34(1) et l'alinéa 35(1)a) ont des objets très différents. L'alinéa 34(1)f) est animé par des considérations de sécurité, tandis que l'alinéa 35(1)a) vise à empêcher que les personnes qui sont à l'origine de l'existence de réfugiés soient elles-mêmes considérées comme réfugiés en vertu de la Convention relative aux réfugiés.

As to the reasonableness of the Immigration Division's decision, based on the evidentiary record, the Division's finding that the appellant's membership in the TNA constituted membership in the LTTE was reasonable. There were three distinct categories of evidence before the Division in this case: third-party country condition reports, the appellant's own statements and the appellant's contacts with senior LTTE leadership. The appellant argued that the Immigration Division ignored evidence that was favourable to him. However, it is settled law that an adjudicator is not required to refer to every piece of evidence. More importantly, the evidence before the Division was conflicting. The Immigration Division's reasons demonstrated that the member sifted through the record and was alive to the appellant's challenge to the credibility of certain documents. The Immigration Division's findings were amply supported on the record before the Immigration Division. Section 33 of the Act requires only "reasonable grounds to believe" that facts giving rise to inadmissibility are present. The Immigration Division's conclusion that there were "reasonable grounds to believe" in this case was within the range of outcomes acceptable and defensible on the facts and the law. The decision was therefore reasonable.

Quant à la raisonnabilité de la décision de la Section de l'immigration, la conclusion selon laquelle en étant membre de l'Alliance nationale tamoule, l'appelant était également membre des TLET, était raisonnable compte tenu des éléments de preuve. La Section de l'immigration en l'espèce disposait de trois catégories distinctes d'éléments de preuve : des rapports sur la situation du pays émanant de tiers, les déclarations de l'appelant, et des communications entre l'appelant et des hauts dirigeants des TLET. L'appelant soutient que la Section de l'immigration n'a pas tenu compte de certains éléments de preuve qui lui étaient favorables. Toutefois, le droit est bien fixé : il n'est pas nécessaire que le décideur fasse référence à chaque élément de preuve. Plus important encore, la Section de l'immigration disposait d'éléments de preuve contradictoires. Il ressort des motifs de la Section de l'immigration que la commissaire a passé au crible le dossier, et qu'elle a bien compris que l'appelant contestait la fiabilité de certains documents. Les conclusions de la Section de l'immigration étaient amplement confirmées par le dossier mis à la disposition de la Section de l'immigration. L'article 33 de la Loi exige seulement qu'il y ait des « motifs raisonnables de croire » qu'il existe des faits donnant lieu à interdiction de territoire. La conclusion de la Section de l'immigration qu'il existait des « motifs raisonnables de croire » en l'espèce appartenait aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. La décision était donc raisonnable.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 33, 34, 35(1), 42.1, 98.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

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

CASES CITED

APPLIED:

Nassereddine v. Canada (Citizenship and Immigration), 2014 FC 85, [2015] 2 F.C.R. 63.

CONSIDERED:

Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration), 2013 SCC 40, [2013] 2 S.C.R. 678; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 33, 34, 35(1), 42.1, 98.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

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

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Nassereddine c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2014 CF 85, [2015] 2 R.C.F. 63.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2013 CSC 40, [2013] 2 R.C.S. 678; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559.

REFERRED TO:

Kanhasamy v. Canada (Citizenship and Immigration), 2014 FCA 113, [2015] 1 F.C.R. 335; *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Da Huang v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2014 FCA 228, [2015] 4 F.C.R. 437.

AUTHORS CITED

Amnesty International. *Annual Report: Sri Lanka 2005. Political Handbook of the World 2005-2006*, Washington, D.C.: CQ Press, 2006.
 United Nations. High Commissioner for Refugees. *Background Paper on Refugees and Asylum-Seekers from Sri Lanka*, April 2004, online: <<http://www.refworld.org/docid/40d837f42.html>>.

APPEAL from a Federal Court decision (2014 FC 384, 25 Imm. L.R. (4th) 289) dismissing an application for judicial review of the decision of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board finding the appellant inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Appeal dismissed.

APPEARANCES

Barbara Jackman and Sarah L. Boyd for appellant.
David B. Cranton and Nicholas Dodokin for respondents.

SOLICITORS OF RECORD

Jackman, Nazami & Associates, Toronto, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] DAWSON J.A.: The Immigration Division of the Immigration and Refugee Board of Canada found the appellant to be inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001,

DÉCISIONS CITÉES :

Kanhasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2014 CAF 113, [2015] 1 R.C.F. 335; *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Da Huang c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2014 CAF 228, [2015] 4 R.C.F. 437.

DOCTRINE CITÉE

Amnesty International. *Le rapport annuel 2005 – Sri Lanka*.
 Nations Unies. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Background Paper on Refugees and Asylum-Seekers from Sri Lanka*, avril 2004, en ligne : <<http://www.refworld.org/docid/40d837f42.html>>.
Political Handbook of the World 2005-2006, Washington, D.C. : CQ Press, 2006.

APPEL interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale (2014 CF 384) rejetant une demande de contrôle judiciaire visant la décision de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de juger l'appellant interdit de territoire en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Appel rejeté.

ONT COMPARU

Barbara Jackman et Sarah L. Boyd pour l'appellant.
David B. Cranton et Nicholas Dodokin pour les intimés.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Jackman, Nazami & Associates, Toronto, pour l'appellant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

[1] LA JUGE DAWSON, J.C.A. : La Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a conclu que l'appellant était interdit de territoire aux termes de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi*

c. 27 (Act). The Immigration Division found that the appellant was a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in terrorism. The Immigration Division reasoned that:

- a. The appellant admitted to being a member of the Tamil National Alliance (TNA);
- b. The appellant's membership in the TNA constituted membership in the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE); and
- c. The appellant did not dispute that the LTTE had engaged in terrorism.

[2] A judge of the Federal Court dismissed an application for judicial review of the decision of the Immigration Division (2014 FC 384, 25 Imm. L.R. (4th) 289 [reasons]) that the appellant was inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the Act. The Judge certified the following question:

Does *Ezokola v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2013 SCC 40, [2013] 2 S.C.R. 678, change the existing legal test for assessing membership in terrorist organizations, for the purposes of assessing inadmissibility under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27?

[3] This is an appeal from the decision of the Federal Court.

I. The Issues

[4] In my view, the issues to be resolved on this appeal are:

- a. What is the standard of review to be applied to the decision of the Immigration Division?
- b. Did *Ezokola* [*Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 SCC 40, [2013] 2 S.C.R. 678]

sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27 (Loi), parce qu'il était 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. Plus précisément, la Section de l'immigration a fait état du raisonnement suivant :

- a. L'appelant a admis qu'il faisait partie de l'Alliance nationale tamoule (TNA);
- b. En étant membre de la TNA l'appelant était également membre des Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET);
- c. L'appelant n'a pas nié que les TLET se sont livrés au terrorisme.

[2] Un juge de la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire dirigée contre la décision de la Section de l'immigration (2014 CF 384 [motifs]) portant que l'appelant était interdit de territoire aux termes de l'alinéa 34(1)f) de la Loi. Le juge a certifié la question suivante :

L'arrêt *Ezokola c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CSC 40, [2013] 2 R.C.S. 678, modifie-t-il le critère juridique actuel servant à évaluer l'appartenance à une organisation terroriste entraînant l'interdiction de territoire visée à l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27?

[3] Notre Cour est saisie de l'appel de la décision de la Cour fédérale.

I. Les questions en litige

[4] Voici les questions qu'il faut selon moi trancher dans le cadre du présent appel :

- a. Quelle est la norme de contrôle applicable à la décision de la Section de l'immigration?
- b. Est-ce que la jurisprudence *Ezokola* [*Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CSC 40,

modify the existing legal test for assessing membership in a terrorist organization?

[2013] 2 R.C.S. 678] a modifié le critère juridique servant à évaluer l'appartenance à une organisation terroriste?

c. Was the decision of the Immigration Division reasonable?

c. La décision de la Section de l'immigration était-elle raisonnable?

II. The Standard of Review

II. La norme de contrôle

[5] The questions before this Court are: did the Federal Court select the appropriate standard of review and apply it correctly? To answer these questions this Court must “step into the shoes” of the Federal Court and focus on the administrative decision at issue (*Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraphs 45 and 46).

[5] Notre Cour est appelée à répondre aux questions suivantes : la Cour fédérale a-t-elle choisi la norme de contrôle appropriée et l'a-t-elle appliquée correctement? Pour répondre à ces questions notre Cour doit se « met[tre] à la place » de la Cour fédérale et se concentrer sur la décision administrative en cause (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 45 et 46).

[6] The Federal Court did not expressly consider the standard of review. It framed the issue before it to be whether the decision of the Immigration Division was reasonable with respect to whether the appellant was a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engaged in terrorism. The Federal Court noted that the outcome would turn on whether it was reasonable for the Immigration Division to find that membership in the TNA, a political party, was tantamount to membership in the LTTE (reasons, at paragraph 3).

[6] La Cour fédérale n'a pas explicitement discuté la norme de contrôle. Elle a précisé que la question qui se posait était celle de savoir si la décision de la Section de l'immigration était raisonnable pour ce qui est de savoir si le demandeur était membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livrait à des activités terroristes. La Cour fédérale a fait observer qu'il s'agissait de rechercher s'il était raisonnable ou non de la part de la Section de l'immigration de conclure que l'appartenance au parti politique de la TNA équivalait au statut de membre des TLET (motifs, au paragraphe 3).

[7] The parties disagree about the standard of review to be applied to the Immigration Division's interpretation of “member”.

[7] Il y a controverse entre les parties sur la norme de contrôle à laquelle est assujettie l'interprétation qu'a faite la Section de l'immigration du mot « membre ».

[8] The appellant argues that the definition of “member” is a legal question of general importance outside of the expertise of the Immigration Division. The word “member” therefore must be interpreted correctly. The appellant also relies upon the decision of this Court in *Kanhasamy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FCA 113, [2015] 1 F.C.R. 335.

[8] L'appelant soutient que la définition de « membre » est une question de droit d'importance générale qui ne relève pas de l'expertise de la Section de l'immigration. Le mot « membre » doit donc être correctement interprété. L'appelant s'appuie également sur notre jurisprudence *Kanhasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 113, [2015] 1 R.C.F. 335.

[9] The respondent submits that this Court has previously applied the reasonableness standard to the Immigration Division's interpretation of member:

[9] Pour sa part, le défendeur fait valoir que notre Cour a par le passé eu recours à la norme de la décision raisonnable en ce qui concerne l'interprétation qu'a faite

Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487.

[10] In my view, in this case nothing turns on the standard of review. On the basis of the required textual, contextual and purposive analysis conducted below, there is only a single reasonable interpretation of the word “member” (*McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at paragraph 38; *Da Huang v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2014 FCA 228, [2015] 4 F.C.R. 437, at paragraph 39).

[11] That said, the substance of the decision of the Immigration Division is to be reviewed on the standard of reasonableness.

III. Did Ezokola modify the existing legal test for assessing membership in a terrorist organization?

[12] The appellant submits that the approach of the Supreme Court to complicity in *Ezokola* reflects broader concerns and articulates principles of interpretation of wider application. The appellant asserts that the Supreme Court’s concern in *Ezokola* about excluding those who are guilty of no wrongdoing should also guide the interpretation of “membership” under paragraph 34(1)(f) of the Act. It follows, the appellant argues, that membership should not be extended to those who are not involved in terrorist activities or who are loosely linked to a terrorist organization or who are compelled to join a terrorist organization. The appellant further argues that in keeping with the parameters of what the Supreme Court found in *Ezokola* to be blameworthy conduct, the principled nexus must be a significant contribution to the wrongful actions of the group by a true member who joined without coercion or compulsion.

[13] I disagree that the decision of the Supreme Court in *Ezokola* requires modification of the legal test for

la Section de l’immigration du mot membre : *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487.

[10] À mon avis, la norme de contrôle n’a aucune incidence en l’espèce. Selon l’analyse textuelle, contextuelle et téléologique effectuée ci-dessous, le mot « membre » ne se prête qu’à une seule interprétation raisonnable (*McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, au paragraphe 38; *Da Huang c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2014 CAF 228, [2015] 4 R.C.F. 437, au paragraphe 39).

[11] Cela dit, sur le fond, la décision de la Section de l’immigration est susceptible d’examen selon la norme de la décision raisonnable.

III. La jurisprudence Ezokola a-t-elle modifié le critère juridique servant à évaluer l’appartenance à une organisation terroriste?

[12] L’appelant soutient que l’approche retenue par la Cour suprême en matière de complicité à l’occasion de l’affaire *Ezokola* reflète des préoccupations plus générales et fait appel à des principes d’interprétation de portée plus large. L’appelant affirme que le souci de la Cour suprême à l’occasion de l’arrêt *Ezokola* d’exclure les personnes qui n’ont pas commis de faute doit aussi être pris en compte pour déterminer ce que signifie l’« appartenance » à une organisation dans le contexte de l’alinéa 34(1)(f) de la Loi. Il s’ensuit, selon l’appelant, que les personnes qui ne participent pas à des activités terroristes, ou qui ne sont que peu liées à une organisation terroriste ou qui sont contraints d’y adhérer, ne doivent pas être considérées comme appartenant à une organisation. L’appelant soutient en outre que, conformément aux conditions d’existence d’une conduite répréhensible consacrées par la Cour suprême à l’occasion de l’affaire *Ezokola*, le lien rationnel doit prendre la forme d’une contribution significative à la commission des actes fautifs du groupe en question par un de ses véritables membres, qui n’y a pas adhéré par suite d’une forme de coercition ou de contrainte.

[13] Je rejette la thèse de l’appelant voulant que l’arrêt rendu par la Cour suprême à l’occasion de l’affaire

membership in a terrorist organization. I reach this conclusion for the following reasons.

[14] I begin by discussing the scheme of the Act and the nature of the issue before the Supreme Court in *Ezokola*.

[15] Article 1F(a) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, [July 28, 1951] [1969] Can. T.S. No. 6 (Refugee Convention) excludes individuals from the definition of “refugee” if there are “serious reasons for considering that [they have] committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity”. Article 1F(a) is set out in the appendix to these reasons, together with all sections of the Act cited in these reasons.

[16] Article 1F(a) is incorporated into Canadian law by section 98 of the Act.

[17] As a matter of law, criminal liability is not confined to the direct perpetrators of a crime. As the Supreme Court noted in *Ezokola*, a murder conviction can attach equally to one who pulls the trigger as well as to one who provides the gun (*Ezokola*, at paragraph 1).

[18] At issue in *Ezokola* was the line between mere association and culpable complicity (*Ezokola*, at paragraph 4). The Court found that complicity arises by contribution; Article 1F(a) requires serious reasons for considering that an individual has voluntarily made a significant and knowing contribution to a group’s crime or criminal purpose (*Ezokola*, at paragraph 8).

[19] Paragraph 35(1)(a) of the Act is the domestic inadmissibility provision that parallels Article 1F(a). In material part, paragraph 35(1)(a) of the Act provides:

Ezokola modifie le critère juridique servant à déterminer l’appartenance à une organisation terroriste. Je conclus ainsi pour les motifs suivants.

[14] J’examine d’abord le cadre établi par la Loi et la nature de la question dont était saisie la Cour suprême à l’occasion de l’affaire *Ezokola*.

[15] L’alinéa *a*) de la section F de l’article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* [28 juillet 1951] [1969] R.T. Can. n° 6 (Convention relative aux réfugiés), exclut de la définition de « réfugié » les personnes dont on a « des raisons sérieuses de penser qu’elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l’humanité ». L’alinéa *a*) de la section F de l’article premier, de même que tous les articles de la Loi dont il est fait mention dans les présents motifs, sont reproduits à l’annexe jointe à ceux-ci.

[16] L’alinéa *a*) de la section F de l’article premier est incorporé au droit canadien par l’article 98 de la Loi.

[17] En droit, la responsabilité pénale ne résulte pas seulement de la perpétration directe d’un crime. Comme la Cour suprême l’a fait remarquer à l’occasion de l’affaire *Ezokola*, non seulement la personne qui appuie sur la détente mais aussi celle qui fournit l’arme peuvent être déclarées coupables de meurtre (*Ezokola*, au paragraphe 1).

[18] L’affaire *Ezokola* portait sur la distinction entre la simple association et la complicité coupable (*Ezokola*, au paragraphe 4). La Cour a conclu que la complicité découle de la contribution; l’alinéa *a*) de la section F de l’article premier exige qu’il existe des raisons sérieuses de penser que l’intéressé a volontairement et consciemment contribué de manière significative à la perpétration d’un crime par un groupe ou à la réalisation du dessein criminel de ce groupe (*Ezokola*, au paragraphe 8).

[19] L’alinéa 35(1)*a*) de la Loi est la disposition de droit interne relative à l’interdiction de territoire qui correspond à l’alinéa *a*) de la section F de l’article premier. L’essentiel de l’alinéa 35(1)*a*) de la Loi est reproduit ci-dessous :

Human or international rights violations

35. (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of violating human or international rights for

(a) committing an act outside Canada that constitutes an offence referred to in sections 4 to 7 of the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*; [Emphasis added.]

[20] The present appeal implicates subsection 34(1) of the Act:

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 paragraphs (a), (b), (b.1) or (c). [Emphasis added.]

[21] Read together, clear differences exist between subsections 34(1) and 35(1). Under subsection 34(1) an inadmissibility finding flows from engaging in terrorism or membership in an organization that engages in terrorism; under subsection 35(1) an inadmissibility finding flows from the commission of an offence. Because criminal liability attaches to both the direct perpetrators and their accomplices, complicity is relevant to the subsection 35(1) analysis.

[22] In contrast, nothing in paragraph 34(1)(f) requires or contemplates a complicity analysis in the context of membership. Nor does the text of this provision require a “member” to be a “true” member who contributed significantly to the wrongful actions of the group. These concepts cannot be read into the language used by Parliament.

[23] This textual analysis of paragraph 34(1)(f) is informed by contextual and purposive considerations.

35. (1) Emportent interdiction de territoire pour atteinte aux droits humains ou internationaux aux faits suivants :

a) commettre, hors du Canada, une des infractions visées aux articles 4 à 7 de la *Loi sur les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre*; [Je souligne.]

[20] Le présent appel met en jeu le paragraphe 34(1) de la Loi :

34. (1) Emportent interdiction de territoire 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), b.1) ou c). [Je souligne.]

[21] Lus de concert, force est de constater de nettes différences entre les paragraphes 34(1) et 35(1). Selon le paragraphe 34(1), le fait de se livrer au terrorisme ou d’être membre d’une organisation qui se livre au terrorisme donne lieu à interdiction de territoire; selon le paragraphe 35(1), la commission d’une infraction emporte interdiction de territoire. Étant donné que la responsabilité pénale est imputée tant à ceux qui participent directement à un crime qu’à leurs complices, la notion de complicité est pertinente dans le cadre de l’analyse relative au paragraphe 35(1).

[22] Par contraste, rien dans l’alinéa 34(1)(f) n’exige ou n’envisage une analyse relative à la complicité lorsqu’il est question d’appartenance à une organisation. De plus, rien dans le texte de la disposition ne suppose que le « membre » est un « véritable » membre de l’organisation, qui a contribué de façon significative aux actions répréhensibles du groupe. Le texte utilisé par le législateur ne fait pas entrer en jeu ces notions.

[23] L’analyse contextuelle de l’alinéa 34(1)(f) tient compte de considérations contextuelles et téléologiques.

Atteinte aux droits humains ou internationaux

Sécurité

[24] The first contextual factor is paragraph 34(1)(c) of the Act which renders a person inadmissible for “engaging in terrorism”. Thus, paragraph 34(1)(c) of the Act contemplates actual participation in acts of terrorism, while paragraph 34(1)(f) is only concerned with membership in a terrorist organization. On the appellant’s interpretation of “membership”, paragraph 34(1)(c) would be redundant.

[25] Moreover, as noted by the Federal Court in *Nassereddine v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 85, [2015] 2 F.C.R. 63, at paragraph 74, while paragraph 34(1)(c) could possibly engage a consideration of complicity, this provision is not relevant to the finding under review that the appellant is inadmissible as a result of his membership in the TNA.

[26] The second contextual factor is section 42.1 of the Act which permits the Minister to find a person not to be inadmissible pursuant to section 34 if the Minister is satisfied that such a finding is not contrary to the national interest. Because of the very broad range of conduct that gives rise to inadmissibility under paragraph 34(1)(f), the Minister is given discretion to grant relief against inadmissibility. There is no similar relieving provision applicable to a finding of inadmissibility under paragraph 35(1)(a). A relieving provision is not required where inadmissibility flows from the commission of an offence whether as perpetrator or accomplice.

[27] Finally, I note that the purposes underlying subsection 34(1) and paragraph 35(1)(a) are very different. Paragraph 34(1)(f) is animated by security concerns. This purpose is served by a wide definition of membership. In contrast, paragraph 35(1)(a) guards against abuse of the Refugee Convention by those who create refugees: those who create refugees are not refugees themselves (*Ezokola*, at paragraph 34).

[28] Having concluded that *Ezokola* does not compel any change to the legal test used to establish membership,

[24] Le premier facteur contextuel est l’alinéa 34(1)c) de la Loi qui rend une personne qui « se livr[e] au terrorisme » interdite de territoire. L’alinéa 34(1)c) de la Loi vise la participation concrète à des actes de terrorisme, alors que l’alinéa 34(1)f) ne concerne que l’appartenance à une organisation terroriste. Suivant l’interprétation que fait l’appelant de l’« appartenance » à une organisation, l’alinéa 34(1)c) serait redondant.

[25] De plus, comme il a été relevé par la Cour fédérale à l’occasion de l’affaire *Nassereddine c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 85, [2015] 2 R.C.F. 63, au paragraphe 74, bien que l’alinéa 34(1)c) donne peut-être ouverture à l’analyse de la question de la complicité, cette disposition n’est pas pertinente en ce qui concerne la conclusion faisant l’objet du contrôle selon laquelle l’appelant est interdit de territoire en raison du fait qu’il est membre de la TNA.

[26] Le deuxième facteur contextuel est l’article 42.1 de la Loi qui permet au ministre de déclarer qu’une personne n’est pas interdite de territoire en application de l’article 34 s’il est convaincu que cette déclaration ne serait pas contraire à l’intérêt national. En raison de la gamme très étendue des comportements emportant interdiction de territoire aux termes de l’alinéa 34(1)f), le ministre a le pouvoir discrétionnaire de lever cette mesure. Il n’existe pas de disposition de dispense similaire en ce qui concerne l’interdiction de territoire visée à l’alinéa 35(1)a). Une disposition de dispense n’est pas nécessaire lorsque l’interdiction de territoire découle de la commission d’une infraction comme auteur ou complice.

[27] Enfin, je relève que le paragraphe 34(1) et l’alinéa 35(1)a) ont des objets très différents. L’alinéa 34(1)f) est animé par des considérations de sécurité. Pour réaliser cet objet, l’appartenance à une organisation est définie de façon large. Par contraste, l’alinéa 35(1)a) vise à empêcher que les personnes qui sont à l’origine de l’existence de réfugiés soient elles-mêmes considérées comme réfugiés en vertu de la Convention relative aux réfugiés (*Ezokola*, au paragraphe 34).

[28] Ayant conclu que la jurisprudence *Ezokola* ne modifie pas le critère juridique servant à évaluer

I next consider the reasonableness of the decision of the Immigration Division.

l'appartenance à une organisation terroriste, je rechercherai maintenant si était raisonnable la décision de la Section de l'immigration.

IV. Was the decision of the Immigration Division reasonable?

IV. La décision de la Section de l'immigration était-elle raisonnable?

[29] As explained above, the Immigration Division found that the appellant's membership in the TNA constituted membership in the LTTE. I conclude on the basis of the evidentiary record before the Immigration Division that its decision was reasonable.

[29] Comme il a été expliqué précédemment, la Section de l'immigration a conclu qu'en étant membre de la TNA l'appelant était également membre des TLET. Je conclus, compte tenu des éléments de preuve dont disposait la Section de l'immigration, que sa décision était raisonnable.

[30] That said, great caution must be exercised when finding membership in one organization to be a proxy for membership in another. Particularly in the context of nationalist or liberation movements, the mere sharing of goals and coordination of political activities may well not justify this type of analysis.

[30] Cela dit, il faut faire preuve d'une grande prudence avant de conclure que l'appartenance à une organisation donnée va de pair avec l'appartenance à une autre organisation. Plus particulièrement, lorsqu'il s'agit de mouvements nationalistes ou de libération, le simple fait qu'ils aient des objectifs communs et qu'ils coordonnent de concert des activités politiques peut fort bien ne pas justifier ce type d'analyse.

[31] With respect to consideration of the reasonableness of the decision of the Immigration Division in this case, there were three distinct categories of evidence before it: third-party country condition reports, the appellant's own statements and the appellant's contacts with senior LTTE leadership.

[31] Il convient de relever, aux fins de l'examen du caractère raisonnable de la décision de la Section de l'immigration en l'espèce que cette dernière disposait de trois catégories distinctes d'éléments de preuve : des rapports sur la situation du pays émanant de tiers, les déclarations de l'appelant, et des communications entre l'appelant et des hauts dirigeants des TLET.

[32] As noted by the Immigration Division at paragraphs 28 to 42 of its reasons, the third-party country condition documentation included the following information about the LTTE's influence over the TNA:

[32] Comme l'a fait observer la Section de l'immigration aux paragraphes 28 à 42 de ses motifs, les renseignements suivants figuraient dans les rapports sur la situation du pays émanant de tiers en ce qui concerne l'influence qu'exercent les TLET sur la TNA :

- The International Crisis Group's report "Sri Lanka: The Failure of the Peace Process" described the LTTE's creation of the TNA, stated that the TNA campaigned on the basis of the LTTE being the sole representative of Tamils and "maintained a slavishly pro-LTTE line" (appeal book, Vol. 4, Tab 13, at page 1131).

- Le rapport de l'International Crisis Group, intitulé « Sri Lanka: The Failure of the Peace Process » [Sri Lanka : l'échec du processus de paix] décrit la création de la TNA par les TLET, signale que la TNA faisait campagne en disant que les TLET étaient les seuls représentants des Tamouls, et que [TRADUCTION] « sa plateforme était à tous égards pro-TLET » (dossier d'appel, vol. 4, onglet 13, à la page 1131).

- A Jane’s World Insurgency and Terrorism Report noted the LTTE’s instruction to Tamil leaders to join the TNA and that the LTTE head-office selected the TNA’s nominees in the 2004 election. The LTTE was said to have then launched a massive campaign in favour of TNA candidates. The campaign included the killing of several anti-TNA candidates and their supporters (appeal book, Vol. 2, Tab 8, at pages 514–515).
- Un rapport de Jane’s, World Insurgency and Terrorism [Insurgence et terrorisme dans le monde], fait état de la directive donnée par les TLET aux dirigeants tamouls de grossir les rangs de la TNA et du fait que l’administration centrale des TLET avait choisi les candidats de la TNA à l’élection de 2004. Il y est précisé que les TLET avaient par la suite lancé une vaste campagne en faveur des candidats de la TNA dans le cadre de laquelle plusieurs candidats anti-TNA ainsi que leurs sympathisants avaient été assassinés (dossier d’appel, vol. 2, onglet 8, aux pages 514 et 515).
- A UNHCR [United Nations High Commissioner for Refugees] *Background Paper on Refugees and Asylum-Seekers from Sri Lanka* [April 2004] reported the LTTE announced support for the TNA and further reported that candidates from rival parties were killed, allegedly by the LTTE (appeal book, Vol. 4, Tab 13, at page 1017).
- Le document du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés *Background Paper on Refugees and Asylum-Seekers from Sri Lanka* [avril 2004] [document d’information sur les réfugiés et les demandeurs d’asile venant du Sri Lanka] indique que les TLET ont annoncé qu’ils appuieraient la TNA et que des candidats des partis rivaux auraient été assassinés par les TLET (dossier d’appel, vol. 4, onglet 13, à la page 1017).
- A chapter in *The Political Handbook of the World 2005-2006* described the 2004 elections as “the first time the TNA explicitly served as the proxy of the LTTE, winning 22 seats in the north and east” (appeal book, Vol. 2, Tab 7, at page 439).
- On lit dans un chapitre du *Political Handbook of the World: 2005-2006* [manuel politique du monde : 2005-2006] que lors des élections de 2004 [TRADUCTION] « la TNA s’est affichée pour la première fois comme la représentante des TLET et a gagné 22 sièges dans le Nord et l’Est » (dossier d’appel, vol. 2, onglet 7, à la page 439).
- An Amnesty International report covering Sri Lanka for 2005 [Amnesty International. *Annual Report: Sri Lanka 2005*] reported that “[t]he LTTE-affiliated Tamil National Alliance (TNA) took the majority of seats in the north-east, where elections were marred by vote rigging, intimidation and violence” including the killing of rival candidates (appeal book, Vol. 4, Tab 13, at page 1077).
- Un rapport d’Amnistie Internationale concernant la situation au Sri Lanka en 2005 [Amnesty International. *Le rapport annuel 2005 – Sri Lanka*] indique que « [l]a Tamil National Alliance (TNA, Alliance nationale tamoule), proche des LTTE, s’est adjugé la majorité des sièges dans le nord-est du pays, où la consultation a été marquée par des fraudes, des manœuvres d’intimidation et des violences » et que plusieurs candidats rivaux ont notamment été tués (dossier d’appel, vol. 4, onglet 13, à la page 1077).
- A BBC News report quoted the appellant as saying: “To us the LTTE is the only movement that counts and [Tigers’ chief Velupillai] Prabhakaran
- Dans un reportage de la BBC on rapporte les propos suivants tenus par l’appellant : [TRADUCTION] « Pour nous, le seul mouvement qui importe est

is the only leader who counts”; the election was more a referendum on the armed struggle; and “[t]he world is saying, alright you fought and did some wonders but what guarantee is there that you have the backing of the people, ... this election will prove 70% to 80% of the Tamil people back the rebels” (appeal book, Vol. 2, Tab 7, at pages 380–381).

- The 2001 TNA election manifesto stated that in 50 years no just solution was found to the Tamil national question (appeal book, Vol. 2, Tab 7, at page 294):

Consequently, it was inevitable, that the armed struggle gained in strength, and the Liberation Tigers of Tamil Eelam came to occupy a paramount position, and play a pivotal role in the struggle of the Tamil nationality to win their rights. It would be futile not to recognize this reality.

- The 2004 election manifesto of the TNA advised (appeal book, Vol. 2, Tab 7, at page 292):

Accepting LTTE’s leadership as the national leadership of the Tamil Eelam Tamils and the Liberation Tigers as the sole and authentic representatives of the Tamil people, let us devote our full cooperation for the ideals of the Liberation Tigers’ struggle with honesty and steadfastness. Let us endeavour determinedly, collectively as one group, one nation, one country, transcending race and religious differences, under the leadership of the LTTE for a life of liberty, honour and justice for the Tamil people. Let us work side by side with the LTTE, who are fighting for the protection and autonomous life of the Tamil speaking people, for the political initiatives under their leadership. [Emphasis added.]

- The International Crisis Group reported in 2008 that the TNA’s platform was “pro-LTTE” and the TNA members of parliament chose “not to risk taking political positions independent from the LTTE” (appeal book, Vol. 4, Tab 13, at page 1233).

celui des TLET, et [le chef des Tigres Velupillai] Prabhakaran est le seul chef qui compte », l’élection était davantage un référendum sur le conflit armé; [TRADUCTION] et « [l]e monde dit “D’accord, vous vous êtes battus et avez fait des miracles, mais qu’est-ce qui garantit que le peuple vous appuie, [...] les élections prouveront que 70 à 80 % des Tamouls appuient les rebelles » (dossier d’appel, vol. 2, onglet 7, aux pages 380 et 381).

- Il est signalé dans le manifeste électoral de la TNA de 2001 que sur une période de 50 ans il a été impossible de régler la question nationale des Tamouls de façon équitable (dossier d’appel, vol. 2, onglet 7, à la page 294) :

[TRADUCTION] Par conséquent, il était inévitable que le conflit armé prit de l’ampleur et que les Tigres libérateurs de l’Eelam tamoul occupent une position si importante et jouent un rôle central dans la lutte pour la nationalité tamoule afin que leurs droits soient reconnus. Il est important de reconnaître cette réalité.

- Dans le manifeste électoral de la TNA de 2004, on lit ce qui suit (dossier d’appel, vol. 2, onglet 7, à la page 292) :

[TRADUCTION] En acceptant le leadership des TLET en tant que dirigeants nationaux des Tamouls de l’Eelam tamoul et les Tigres libérateurs en tant que seuls véritables représentants du peuple tamoul, consacrons-nous pleinement à la cause des Tigres libérateurs avec honnêteté et rigueur. Ensemble, avançons comme un groupe, une nation, un pays, et mettons de côté notre race et notre religion pour nous ranger sous la bannière des TLET afin d’offrir une vie de liberté, d’honneur et de justice au peuple tamoul. Travaillons ensemble avec les TLET, qui se battent pour la protection et l’indépendance des Tamouls et pour leurs propres initiatives politiques. [Non souligné dans l’original.]

- L’International Crisis Group a signalé en 2008 que selon son programme électoral la TNA était « pro-TLET » et que les députés de la TNA avaient choisi de [TRADUCTION] « ne pas prendre le risque d’adopter des positions politiques indépendantes de celles des TLET » (dossier d’appel, vol. 4, onglet 13, à la page 1233).

- In a speech delivered in South Africa, the appellant stated: “And we the Eelam Tamils have decided to fight. We shall fight, but we want your help. We shall fight in the sea; we shall fight in the air: we shall fight in the land and when we fight it out and we have nothing but blood, toil and tears to give to our country” (appeal book, Vol. 6, Tab 17, at pages 1644–1645).

[33] In an interview conducted by an Inland Enforcement Officer, the appellant stated that the LTTE leader, Prabhakaran, had not initiated the TNA but “would have given his blessings” because “they are both fighting for the same cause” and he “knew that the TNA is being formed for Tamil cause” (appeal book, Vol. 1, Tab 6, at pages 172–173). The appellant agreed “that TNA members were aligned with LTTE in Tamil cause” (appeal book, Vol. 1, Tab 6, at page 182). Before the Immigration Division the appellant testified that while the LTTE’s violence was not ideal, “mass confrontation of the government was something unavoidable though unpalatable” (appeal book, Vol. 6, Tab 18, at page 1678).

[34] The appellant admitted to attending a number of meetings with senior members of the LTTE and his shared goals with the LTTE. He stated his view of the inevitability of the LTTE’s armed struggle. Specifically:

- The appellant met personally with “all the” LTTE leaders, including Prabhakaran and Tamilselvan, meeting with Prabhakaran twice and Tamilselvan every few months commencing at the time he became a TNA member in 2002 (appeal book, Vol. 1, Tab 6, at pages 169, 170 and 209).
- The appellant quoted Prabhakaran as stating “we had to join the work as a team” with “[the LTTE] agitating the armed struggle and [the TNA] agitating Parliament struggle only, we call it the over

- Dans un discours prononcé en Afrique du Sud, l’appelant a déclaré : [TRADUCTION] « Et nous, les Tamouls de l’Eelam, avons décidé de nous battre. Nous nous battons, mais nous voulons votre aide. Nous lutterons dans les airs et en mer : nous lutterons sur terre, jusqu’au bout, jusqu’à ce que nous n’ayons que notre sang, nos larmes et notre sueur à offrir à notre pays » (dossier d’appel, vol. 6, onglet 17, aux pages 1644 et 1645).

[33] Lors d’une entrevue menée par un agent des forces de l’ordre nationales, l’appelant a signalé que le chef des TLET, Prabhakaran, n’a pas mis sur pied la TNA, mais qu’il [TRADUCTION] « aurait approuvé » sa formation étant donné que ces organisations « se battent toutes les deux pour la même cause » et qu’il « savait que la TNA a été constituée pour défendre la cause des Tamouls » (dossier d’appel, vol. 1, onglet 6, aux pages 172 et 173). L’appelant convient [TRADUCTION] « que les membres de la TNA comme les TLET défendaient la cause des Tamouls » (dossier d’appel, vol. 1, onglet 6, à la page 182). Devant la Section de l’immigration, l’appelant a déclaré que les actes de violence des TLET n’étaient pas idéaux, et que [TRADUCTION] « des affrontements de masse avec le gouvernement étaient, bien que pénibles, inévitables » (dossier d’appel, vol. 6, onglet 18, à la page 1678).

[34] L’appelant a admis avoir participé à de nombreuses réunions avec des hauts dirigeants des TLET et poursuivre les mêmes objectifs que les TLET. Il a déclaré que selon lui la lutte armée menée par les TLET était inévitable. Plus précisément :

- L’appelant a rencontré personnellement [TRADUCTION] « tous les » hauts dirigeants des TLET, y compris Prabhakaran et Tamilselvan — il a rencontré Prabhakaran à deux reprises, et Tamilselvan tous les quelques mois au moment où il est devenu un membre de la TNA en 2002 (dossier d’appel, vol. 1, onglet 6, aux pages 169, 170 et 209).
- L’appelant a repris les observations suivantes de Prabhakaran : [TRADUCTION] « [N]ous devons nous répartir le travail en tant qu’équipe : [les TLET] devaient fomenter la lutte armée, et [la

ground movement” (appeal book, Vol. 1, Tab 6, at page 177).

- While denying that he received “directions” from Prabhakaran, the appellant considered the TNA parliamentary agitation “running parallel” with and sharing the “goal” of the LTTE (appeal book, Vol. 1, Tab 6, at page 184).
- While his own role was limited to parliamentary activism, the appellant considered armed struggle to be “part of any freedom struggle” and considered the LTTE’s armed struggle “unavoidable” (appeal book, Vol. 1, Tab 6, at page 199).

[35] The appellant argues that the Immigration Division ignored evidence that was favourable to the appellant.

[36] However, it is settled law that an adjudicator is not required to refer to every piece of evidence. More importantly, the evidence before the Immigration Division was conflicting. The reasons of the Immigration Division demonstrate that the member sifted through the record and was alive to the appellant’s challenge to the credibility of certain documents. The Immigration Division’s findings were amply supported on the record before the Immigration Division.

[37] Section 33 of the Act requires only “reasonable grounds to believe” that facts giving rise to inadmissibility are present. In my view, the Immigration Division’s conclusion that there were “reasonable grounds to believe” in this case was within the range of outcomes acceptable and defensible on the facts and the law. The decision was therefore reasonable.

V. Conclusion

[38] For these reasons, I would dismiss the appeal. I would answer the certified question as follows:

TNA] la lutte sur le plan politique uniquement; nous appelons cela le travail de terrain global » (dossier d’appel, vol. 1, onglet 6, à la page 177).

- Bien qu’il ait nié avoir reçu des « directives » de Prabhakaran, l’appellant estimait que la TNA « exploitait en parallèle » l’arme de l’agitation parlementaire dans le même « but » que celui que poursuivaient les TLET (dossier d’appel, vol. 1, onglet 6, à la page 184).
- Même si son rôle se limitait à l’activisme parlementaire, l’appellant estimait que la lutte armée faisait [TRADUCTION] « partie de toute lutte pour la liberté » et que la lutte armée menée par les TLET était « inévitable » (dossier d’appel, vol. 1, onglet 6, à la page 199).

[35] L’appellant soutient que la Section de l’immigration n’a pas tenu compte de certains éléments de preuve favorables à l’appellant.

[36] Toutefois, le droit est bien fixé : il n’est pas nécessaire que le décideur fasse référence à chaque élément de preuve. Plus important encore, la Section de l’immigration disposait d’éléments de preuve contradictoires. Il ressort des motifs de la Section de l’immigration que la commissaire a passé au crible le dossier, et qu’elle a bien compris que l’appellant contestait la fiabilité de certains documents. Les conclusions de la Section de l’immigration étaient amplement confirmées par le dossier mis à la disposition de la Section de l’immigration.

[37] L’article 33 de la Loi exige seulement qu’il y ait des « motifs raisonnables de croire » qu’il existe des faits donnant lieu à interdiction de territoire. Selon moi, la conclusion de la Section de l’immigration qu’il existait des « motifs raisonnables de croire » en l’espèce appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. La décision était donc raisonnable.

V. Conclusions

[38] Par ces motifs, je rejetterais l’appel. Je réponds à la question certifiée de la façon suivante :

Ezokola v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2013 SCC 40, [2013] 2 S.C.R. 678, does not change the existing legal test for assessing membership in terrorist organizations under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27.

STRATAS J.A.: I agree.

BOIVIN J.A.: I agree.

Appendix

Section 33, paragraphs 34(1)(a) to (f), paragraph 35(1)(a) and section 42.1 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 read as follows:

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 that 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 that is against Canada or that is contrary to Canada's interests;

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

(b.1) engaging in an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;

(c) engaging in terrorism;

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

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

La jurisprudence *Ezokola c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CSC 40, [2013] 2 R.C.S. 678, ne modifie pas le critère juridique actuel servant à évaluer l'appartenance à une organisation terroriste sous le régime de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27.

LE JUGE STRATAS, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE BOIVIN, J.C.A. : Je suis d'accord.

Annexe

L'article 33, les alinéas 34(1)a) à f), l'alinéa 35(1)a), et l'article 42.1 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, sont reproduits ci-dessous :

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 :

Sécurité

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

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

b.1) se livrer à la subversion contre toute institution démocratique, au sens où cette expression s'entend au Canada;

c) se livrer au terrorisme;

d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

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

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

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

Human or international rights violations

35. (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of violating human or international rights for

35. (1) Emportent interdiction de territoire pour atteinte aux droits humains ou internationaux les faits suivants :

Atteinte aux droits humains ou internationaux

(a) committing an act outside Canada that constitutes an offence referred to in sections 4 to 7 of the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*;

a) commettre, hors du Canada, une des infractions visées aux articles 4 à 7 de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*;

...

[...]

Exception – application to Minister

42.1 (1) The Minister may, on application by a foreign national, declare that the matters referred to in section 34, paragraphs 35(1)(b) and (c) and subsection 37(1) do not constitute inadmissibility in respect of the foreign national if they satisfy the Minister that it is not contrary to the national interest.

42.1 (1) Le ministre peut, sur demande d'un étranger, déclarer que les faits visés à l'article 34, aux alinéas 35(1)b) ou c) ou au paragraphe 37(1) n'emportent pas interdiction de territoire à l'égard de l'étranger si celui-ci le convainc que cela ne serait pas contraire à l'intérêt national.

Exception — demande au ministre

Article 1F(a) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6 reads as follows:

L'alinéa a) de la section F de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, est reproduit ci-dessous :

ARTICLE 1

ARTICLE PREMIER

...

[...]

F. The provisions of this Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that:

F. Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :

(a) he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes;

a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;