

IMM-1338-00
2003 FCT 379

IMM-1338-00
2003 CFPI 379

Rogelio Cuevas Fuentes (*Applicant*)

Rogelio Cuevas Fuentes (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: FUENTES v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: FUENTES c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)

Trial Division, Lemieux J.—Toronto, June 18, 2002; Ottawa, March 31, 2003.

Section de première instance, juge Lemieux—Toronto, 18 juin 2002; Ottawa, 31 mars 2003.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Adjudicator finding applicant inadmissible under Immigration Act, s. 19(1)(f)(iii)(B) as member of organization engaged in terrorist activity — Definition of "terrorism" by S.C.C. in Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) — Evidentiary requirements — Findings of fact by Adjudicator having no evidentiary basis, misapprehending evidence — Both errors falling within ambit of Federal Court Act, s. 18.1(4)(d).

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — L'arbitre avait conclu que le demandeur était non admissible en application de l'art. 19(1)f(iii)(B) de la Loi sur l'immigration parce qu'il était membre d'une organisation se livrant à des activités terroristes — Définition du mot «terrorisme» donnée par la C.S.C. dans l'arrêt Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) — Exigences de preuve — Les conclusions de fait de l'arbitre n'étaient aucunement fondées sur la preuve et attestaient une incompréhension de la preuve — Les deux erreurs étaient visées par l'art. 18.1(4)d de la Loi sur la Cour fédérale.

Administrative Law — Judicial Review — Certiorari — Adjudicator finding applicant member of organization engaged in terrorism under Immigration Act, s. 19(1)(f)(iii)(B) — No authoritative definition of "terrorism" in Act but S.C.C. providing such definition in Suresh case — Inadequacy of evidence organization engaged in terrorism — No credible evidence on record to believe act of terrorism committed on account of kidnappings — Adjudicator failing to state why documentary evidence preferred over applicant's testimony.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — L'arbitre avait estimé que le demandeur était membre d'une organisation qui se livrait à des activités terroristes, selon l'art. 19(1)f(iii)(B) de la Loi sur l'immigration — Il n'existait aucune définition du mot «terrorisme» qui fait autorité dans la Loi, mais la C.S.C. a donné une telle définition dans l'arrêt Suresh — Insuffisance de la preuve tendant à montrer que l'organisation se livrait au terrorisme — Absence, dans le dossier, d'une preuve crédible donnant à penser que des actes de terrorisme résultaient d'enlèvements — L'arbitre n'a pas indiqué pourquoi elle avait préféré la preuve documentaire au témoignage du demandeur.

This was an application of judicial review of an Adjudicator's decision finding the applicant to be an inadmissible person for permanent residence in Canada under clause 19(1)(f)(iii)(B) of the *Immigration Act*. The applicant is a citizen of Mexico who arrived in Canada in March of 1999 and made a refugee claim alleging torture by the Mexican Army. He admitted his participation, for about a year, as a combatant and second sergeant, in Ejército Popular Revolucionario (EPR) commonly known as the Peoples' Revolutionary Army. Evidence of what EPR did during its operations came from two sources: the applicant and publicly

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision d'une arbitre qui avait conclu que le demandeur était une personne non admissible à la résidence permanente au Canada, en application de la division 19(1)f(iii)(B) de la *Loi sur l'immigration*. Le demandeur est un ressortissant mexicain qui est arrivé au Canada en mars 1999 et qui a revendiqué le statut de réfugié en alléguant avoir été victime de torture aux mains de l'armée mexicaine. Il a avoué avoir été, pendant environ un an, un combattant, puis un sergent en second, dans l'Ejército Popular Revolucionario (EPR), communément appelée l'Armée révolutionnaire du peuple. La preuve de ce

available documentary evidence. The *Immigration Act* contains no definition of "terrorism", but the Supreme Court of Canada innovated in providing such definition when it rendered its decision in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, on January 11, 2002. Shortly before that decision, Parliament enacted the *Anti-terrorism Act* in response to the tragic events of September 11, 2001. The definition of "terrorist activity" appears in section 83.01 of the *Criminal Code* which was enacted by section 4 of the *Anti-terrorism Act*. The only issue before the Adjudicator was whether EPR was an organization that "there are reasonable grounds to believe is or was engaged in terrorism". The Adjudicator noted that part of the documentary evidence was deficient in many respects but nevertheless, concluded, from the totality of the evidence, that the EPR was an illegal armed guerrilla-type insurgent group attempting to achieve certain political and social aims which carried out surprise, hit-and-run armed attacks against various targets and that those attacks could be considered terrorist activity. She also concluded, on the basis of that same "deficient" evidence, and the applicant's testimony that there were kidnappings to raise funds for the organization.

Held, the application should be allowed.

In *Suresh*, the Supreme Court of Canada acknowledged that there was no authoritative definition of "terrorism", the *Immigration Act* did not define it and no single definition was accepted internationally. It noted that the absence of an authoritative definition meant "that at least at the margins" the term is open "to politicized manipulation, conjecture and polemical interpretation". Counsel for the Minister argued that the term "terrorism" must receive an unrestrictive interpretation. This submission could not be accepted because it ignored the fact that the Supreme Court of Canada did provide a definition of "terrorism" which, in its view, "catches the essence of what the world understands as terrorism", observing, however, that "particular cases on the fringes of terrorist activity will inevitably provoke disagreement". The definition of terrorism adopted by the Supreme Court of Canada focuses on the protection of civilians—a central element in international humanitarian law whose foundation rests in the four Geneva Conventions adopted on June 12, 1949, and its two additional Protocols, all of which have been incorporated into Canadian law. By choosing the definition of terrorism it did, the Supreme Court harmonized and gave space to each of the key concepts found in section 19 of the Act: subversion, terrorism, crimes against humanity, war crimes and ordinary crimes. Each of those concepts are distinct and have separate roles to play in law.

que l'EPR faisait au cours de ses opérations venait de deux sources: le demandeur, et la preuve documentaire diffusée dans le public. La *Loi sur l'immigration* ne renferme aucune définition de «terrorisme», mais la Cour suprême du Canada a innové en offrant une telle définition, lorsqu'elle a rendu son arrêt dans l'affaire *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, le 11 janvier 2002. Peu avant cet arrêt, le Parlement adoptait la *Loi antiterroriste*, en réaction aux événements tragiques du 11 septembre 2001. La définition de «activité terroriste» apparaît dans l'article 83.01 du *Code criminel*, une disposition promulguée par l'article 4 de la *Loi antiterroriste*. Le seul point que devait décider l'arbitre était de savoir si l'EPR était une organisation «dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à des actes de terrorisme». L'arbitre a retenu qu'une partie de la preuve documentaire était lacunaire à maints égards, mais elle a néanmoins conclu, au vu de l'ensemble de la preuve, que l'EPR était un groupe insurrectionnel armé illégal, du genre guérilla, qui tentait d'atteindre certains buts politiques et sociaux et qui pour cela s'était livré à des attaques armées éclairs et à des attaques surprises contre diverses cibles, et que ces attaques pouvaient être considérées comme des activités terroristes. Elle a aussi conclu, sur la foi de cette même preuve «lacunaire», et du témoignage du demandeur, que des enlèvements avaient été perpétrés pour financer l'organisation.

Jugement: la demande est accueillie.

Dans l'arrêt *Suresh*, la Cour suprême du Canada a reconnu qu'il n'existait pas une définition du «terrorisme», qui fait autorité que la *Loi sur l'immigration* ne définissait pas ce terme et qu'aucune définition précise n'était reconnue au niveau international. Elle a souligné que l'absence d'une définition faisant autorité signifiait que, «du moins dans les cas limites», le terme se prête «aux manipulations à des fins politiques, aux conjectures et aux interprétations polémiques». L'avocat du ministre a avancé l'argument selon lequel le mot «terrorisme» doit recevoir une interprétation libérale. Cet argument ne pouvait être accepté parce qu'il ignorait le fait que la Cour suprême du Canada avait donné une définition de «terrorisme» qui, à son avis, «traduit bien ce que l'on entend essentiellement par terrorisme», faisant observer cependant que «des situations particulières, à la limite de l'activité terroriste, susciteront inévitablement des désaccords». La définition de terrorisme adoptée par la Cour suprême du Canada se concentre sur la protection des civils—un élément central du droit humanitaire international qui trouve sa source dans les quatre Conventions de Genève adoptées le 12 juin 1949, et dans leurs deux protocoles additionnels, instruments qui ont tous été incorporés dans le droit canadien. En choisissant sa définition du «terrorisme», la Cour suprême donnait de l'espace, en les harmonisant, à chacune des notions clés que l'on trouve dans l'article 19 de la Loi: subversion, terrorisme, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crimes de droit

There are two major reasons why the Adjudicator's decision could not stand and must be aside: (1) the departure by the Adjudicator of the delineation by the Supreme Court of what terrorism constitutes, and (2) the inadequacy of the evidentiary foundation to support finding the EPR was engaged in acts of terrorism, given that the standard of proof is one, while falling short of the balance of probabilities, nonetheless connotes a *bona fide* belief in a serious possibility based on credible evidence. Despite the fact that the evidence relating to the EPR's actions was limited and so lacking in information and detail and the documentation was deficient and limited, the Adjudicator concluded that the EPR was engaged in terrorist activities rather than finding that the Minister had not discharged his burden of proof. The Federal Court of Appeal stressed the importance of providing findings of fact as to specific crimes against humanity which the refugee claimant is alleged to have committed. This need for specificity in the identification of acts of terrorism is illustrated in several judgments of this Court. Some findings of fact made by the Adjudicator must be set aside as either having no evidentiary basis or representing a misapprehension of the evidence, both errors falling within the ambit of paragraph 18.1(4)(d) of the *Federal Court Act*. The evidence relating to hostage taking was barren of details and circumstances such that there was no credible evidence on the record which could nourish, in the Adjudicator's mind, a serious reason to believe that an act of terrorism had been committed on account of the kidnappings. It is not known whether such hostage taking was fact or fiction, who was kidnapped (military or civilian), how many kidnappings occurred and whether these kidnappings were disapproved by the EPR. For this reason, the Adjudicator's finding could not stand. It is trite law that an adjudicator can prefer documentary evidence over the testimony of a claimant, but he or she is bound to state in clear and unmistakable terms why the documentary evidence should be preferred over the applicant's testimony. In this case, the Adjudicator failed to do so.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Anti-terrorism Act*, S.C. 2001, c. 41, s. 4.
Crimes Against Humanity and War Crimes Act, S.C. 2000, c. 24, s. 4.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 83.01 (as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 4).
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War of August 12, 1949, being Sch. III of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3, Article 4.

commun. Chacune de ces notions est distincte et joue un rôle propre en droit.

Il y a deux raisons principales pour lesquelles la décision de l'arbitre devait être annulée: 1) elle s'était écartée de la définition de «terrorisme» retenue par la Cour suprême du Canada, et 2) l'insuffisance de la preuve au soutien de la conclusion selon laquelle l'EPR se livrait à des actes de terrorisme, compte tenu que la norme de preuve est celle qui, sans être la probabilité la plus forte, suggère néanmoins la croyance légitime à une possibilité sérieuse en raison de preuves dignes de foi. Bien que la preuve de ce à quoi se livrait l'EPR fût restreinte et lacunaire dans son contenu et ses détails, et bien que la documentation fût lacunaire et limitée, l'arbitre a conclu que l'EPR se livrait à des activités terroristes, au lieu de dire que le ministre n'avait pas apporté la preuve requise. La Cour d'appel fédérale a souligné l'importance d'articuler les conclusions de fait, sur les crimes contre l'humanité que le demandeur était présumé avoir commis. Cette nécessité d'une désignation précise des actes de terrorisme est illustrée dans plusieurs jugements de cette Cour. Certaines conclusions de fait tirées par l'arbitre devaient être annulées parce qu'elles n'étaient pas fondées sur la preuve ou parce qu'elles attestaient une incompréhension de la preuve, deux erreurs qui entrent dans le champ de l'alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur la Cour fédérale*. La preuve se rapportant à la prise d'otages était dépourvue de détails et de circonstances de telle sorte qu'il n'existait dans le dossier aucune preuve crédible pouvant nourrir, dans l'esprit de l'arbitre, une raison sérieuse de croire qu'un acte de terrorisme avait résulté des enlèvements. On ne savait pas si cette prise d'otages était réelle ou imaginaire, qui avait été enlevé (un militaire ou un civil), combien d'enlèvements avaient eu lieu et si ces enlèvements avaient été condamnés par l'EPR. Pour cette raison, la conclusion de l'arbitre ne pouvait subsister. Il est bien établi en droit que l'arbitre peut préférer une preuve documentaire au témoignage d'un revendicateur, mais il doit expliquer, en des termes clairs et indubitables, pourquoi la preuve documentaire devrait être préférée au témoignage du demandeur. C'est ce que l'arbitre n'avait pas fait ici.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 83.01 (édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 4).
Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949, qui est l'annexe III de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3, Article 4.
Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée par l'Assemblée générale le 17 décembre 1979, art. 1.
Convention internationale pour la répression des attentats

- Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3, Sch. I, II, III, IV, V (as am. by S.C. 1990, c. 14, s. 6), VI (as am. *idem*).
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 9(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 4), 19(1)(c.2) (as am. by S.C. 1996, c. 19, s. 83), (e) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11), (i) (as am. *idem*), (ii) (as am. *idem*), (iii) (as am. *idem*), (iv) (as am. *idem*), (A) (as am. *idem*), (B) (as am. *idem*), (C) (as am. *idem*), (f)(iii)(A) (as am. *idem*, s. 11), (B) (as am. *idem*), (g), (j) (as am. by S.C. 2000, c. 24, s. 55), 20 (as am. *idem*, s. 12), 32.1(3) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 12; S.C. 1992, c. 49, s. 23), 46.01(1)(e) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36; 1995, c. 15, s. 9), 53(1)(b) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43).
- International Convention Against the Taking of Hostages*, adopted by the General Assembly on December 17, 1979, Art. 1.
- International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, GA Res. 52/164, December 15, 1997, Arts. 1, 2.
- International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, GA Res. 54/109, 9 December 1999, Art. 2.
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, being Sch. V of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3 (as am. by S.C. 1990, c. 14, s. 6), Article 50.
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-international Armed Conflicts (Protocol II)*, being Sch. VI of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3 (as am. by S.C. 1990, c. 14, s. 6), Articles 4, 13.
- Rome Statute of the International Criminal Court*, U.N. Doc. A/CONF. 183/9 (1998).
- terroristes à l'explosif*, Rés. AG 52/164, 15 décembre 1997, arts. 1, 2.
- Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, Rés. AG 54/109, 9 décembre 1999, art. 2.
- Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41, art. 4.
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
- Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3, ann. I, II, III, IV, V (mod. par L.C. 1990, ch. 14, art. 6), VI (mod., *idem*).
- Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, L.C. 2000, ch. 24, art. 4.
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 9(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 4), 19(1)(c.2) (mod. par L.C. 1996, ch. 19, art. 83), e) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), (i) (mod., *idem*), (ii) (mod., *idem*), (iii) (mod., *idem*), (iv) (mod., *idem*), (A) (mod., *idem*), (B) (mod., *idem*), (C) (mod., *idem*), f)(iii)(A) (mod., *idem*, art. 11), (B) (mod., *idem*), g), j) (mod. par L.C. 2000, ch. 24, art. 55), 20 (mod., *idem*, art. 12), 32.1(3) (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 12; L.C. 1992, ch. 49, art. 23), 46.01(1)e) (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 12; L.C. 1992, ch. 49, art. 36; 1995, ch. 15, art. 9), 53(1)b) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43).
- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*, qui est l'annexe V de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3 (mod. par L.C. 1990, ch. 14, art. 6), Article 50.
- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)*, qui est l'annexe VI de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3 (mod. par L.C. 1990, ch. 14, art. 6), Articles 4, 13.
- Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, Doc. NU A/CONF. 183/9 (1998).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2000] 2 F.C. 592; (2000), 183 D.L.R. (4th) 629; 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.); revd [2002] 1 S.C.R. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 159; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1.

APPLIED:

Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2001] 2 F.C. 297; (2000), 195 D.L.R. (4th)

JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2000] 2 C.F. 592; (2000), 183 D.L.R. (4th) 629; 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.); infirmé [2002] 1 R.C.S. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 159; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1.

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2001] 2 C.F. 297; (2000), 195 D.L.R.

422; 265 N.R. 121 (C.A.); *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433; (1993), 163 N.R. 197 (C.A.); *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298; (1993), 107 D.L.R. (4th) 424; 21 Imm. L.R. (2d) 221; 159 N.R. 210 (C.A.).

REFERRED TO:

Suresh, Re (1997), 140 F.T.R. 88; 40 Imm. L.R. (2d) 247 (F.C.T.D.); *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 50 Imm. L.R. (2d) 183 (F.C.T.D.); *Baroud (Re)* (1995), 98 F.T.R. 99 (F.C.T.D.); *McAllister v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] 2 F.C. 190; (1996), 108 F.T.R. 1 (T.D.); *Ikhlef (Re)* (2002), 223 F.T.R. 233 (F.C.T.D.); *Okyere-Akosah v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992), 157 N.R. 387 (F.C.A.).

AUTHORS CITED

Chambers 20th Century Dictionary, edited by E. M. Kirkpatrick. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
Concise Oxford Dictionary of Current English, 8th ed. Oxford: Clarendon Press, 1990.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Adjudicator finding the applicant to be inadmissible for permanent residence in Canada under clause 19(1)(f)(iii)(B) of the *Immigration Act* because there were reasonable grounds to believe that he was a member of an organization engaged in terrorism. Application allowed.

APPEARANCES:

Jack Martin for applicant.
Amina Riaz and *David W. Tyndale* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Jack Martin, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

LEMIEUX J.:

(4th) 422; 265 N.R. 121 (C.A.); *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433; (1993), 163 N.R. 197 (C.A.); *Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298; (1993), 107 D.L.R. (4th) 424; 21 Imm. L.R. (2d) 221; 159 N.R. 210 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Suresh, Re (1997), 140 F.T.R. 88; 40 Imm. L.R. (2d) 247 (C.F. 1^{re} inst.); *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1999), 50 Imm. L.R. (2d) 183 (C.F. 1^{re} inst.); *Baroud (Re)* (1995), 98 F.T.R. 99 (C.F. 1^{re} inst.); *McAllister c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] 2 C.F. 190; (1996), 108 F.T.R. 1 (1^{re} inst.); *Ikhlef (Re)* (2002), 223 F.T.R. 233 (C.F. 1^{re} inst.); *Okyere-Akosah c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1992), 157 N.R. 387 (C.A.F.).

DOCTRINE

Chambers 20th Century Dictionary, edited by E. M. Kirkpatrick. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
Concise Oxford Dictionary of Current English, 8th ed. Oxford: Clarendon Press, 1990.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision d'une arbitre qui avait conclu que le demandeur n'était pas admissible à la résidence permanente au Canada, en application de la division 19(1)f)(iii)(B) de la *Loi sur l'immigration*, parce qu'il y avait des motifs raisonnables de croire qu'il était membre d'une organisation qui se livrait au terrorisme. Demande accueillie.

ONT COMPARU:

Jack Martin pour le demandeur.
Amina Riaz et *David W. Tyndale* pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Jack Martin, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE LEMIEUX:

A. INTRODUCTION AND BACKGROUND

[1] Rogelio Cuevas Fuentes (the applicant), is a citizen of Mexico, who arrived in Canada in March of 1999, and immediately made a refugee claim alleging torture by the Mexican Army. He seeks to set aside the decision of Adjudicator Angela Martens, (the Adjudicator) dated February 29, 2000, who found him covered by clause 19(1)(f)(iii)(B) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11] of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] (the Act) which reads:

19. (1) No person shall be granted admission who is a member of any of the following classes:

...

(f) persons who there are reasonable grounds to believe

...

(iii) are or were members of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in

(A) acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada, or

(B) terrorism,

except persons who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest; [Emphasis mine.]

[2] When she made her decision, the Adjudicator had the benefit of the Federal Court of Appeal's decision in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 2 F.C. 592, at that time under leave to appeal to the Supreme Court of Canada [[2002] 1 S.C.R. 3]. The Act contains no definition of "terrorism" nor did the Federal Court of Appeal provide one taking the approach of identifying acts of terrorism. The Supreme Court of Canada innovated in providing such definition.

[3] As a result of the Adjudicator's decision, the applicant was inadmissible as an immigrant to Canada

A. INTRODUCTION ET RAPPEL DES FAITS

[1] Rogelio Cuevas Fuentes (le demandeur), de nationalité mexicaine, est arrivé au Canada en mars 1999 et a immédiatement revendiqué le statut de réfugié en alléguant avoir été victime de torture aux mains de l'armée mexicaine. Il voudrait que soit annulée la décision de l'arbitre Angela Martens (l'arbitre), datée du 29 février 2000, pour qui il était assujéti à la division 19(1)(f)(iii)(B) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] de la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2] (la Loi), ainsi formulée:

19. (1) Les personnes suivantes appartiennent à une catégorie non admissible:

[...]

f) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles:

[...]

(iii) soit sont ou ont été membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée:

(A) soit à des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada,

(B) soit à des actes de terrorisme,

le présent alinéa ne visant toutefois pas les personnes qui convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national; [Non souligné dans l'original.]

[2] Lorsqu'elle a rendu sa décision, l'arbitre avait l'avantage de pouvoir s'en rapporter à l'arrêt rendu par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 2 C.F. 592, qui à l'époque faisait l'objet d'une demande d'autorisation de pourvoi devant la Cour suprême du Canada [[2002] 1 R.C.S. 3]. La Loi ne renferme aucune définition de «terrorisme», et la Cour d'appel fédérale n'en a donné aucune, adoptant plutôt la méthode consistant à reconnaître les actes de terrorisme. La Cour suprême du Canada a innové en offrant une telle définition.

[3] En raison de la décision de l'arbitre, le demandeur n'était pas admissible, en tant qu'immigrant au Canada,

for permanent residence unless he satisfied the Minister that his admission would not be detrimental to the national interest. The second effect of that determination is to block under paragraph 46.01(1)(e) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36; 1995, c. 15, s. 9] of the Act his refugee claim if the Minister determines it would be contrary to the public interest to have his claim determined under the Act. There is no evidence before me that proceedings seeking either ministerial decisions have taken place.

[4] The Adjudicator's decision was made in the context of a section 20 [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 12] *Immigration Act* report, originally referring to a membership in an organization engaged in activities under clause 19(1)(f)(iii)(A) [as am. *idem*, s. 11], which was not pursued and instead, without amending the report, he was put on notice under clause 19(1)(f)(iii)(B).

[5] After finding, based on his admission he came to Canada to reside, since he did not have an immigration visa as requested by subsection 9(1) [as am. *idem*, s. 4] of the Act, Adjudicator Martens made a conditional departure order pursuant to subsection 32.1(3) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 12; S.C. 1992, c. 49, s. 23] of the Act. She then went on to explore the issues surrounding his clause 19(1)(f)(iii)(B) inadmissibility and, after so finding, issued a second conditional deportation order against him.

[6] The Supreme Court of Canada rendered its decision in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, *supra*, on January 11, 2002, and set out the following non exhaustive definition of terrorism taken from the United Nations *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* [GA Res. 54/109, 9 December 1999] (the Convention) [at paragraph 98]:

... that "terrorism" in s. 19 of the Act includes any "act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act,

à la résidence permanente, à moins qu'il ne convainque le ministre que son admission ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national. Le deuxième effet de la décision de l'arbitre était de bloquer, en application de l'alinéa 46.01(1)e) [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36; 1995, ch. 15, art. 9] de la Loi, sa revendication du statut de réfugié si le ministre estimait qu'il serait contraire à l'intérêt public que sa revendication soit considérée selon la Loi. Il ne semble pas que des procédures aient été engagées en vue d'obtenir l'une ou l'autre des décisions ministérielles.

[4] La décision de l'arbitre avait été prise dans le contexte d'un rapport prévu à l'article 20 [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 12] de la *Loi sur l'immigration*, rapport qui à l'origine parlait de l'appartenance à une organisation se livrant à des activités au sens de la division 19(1)f(iii)(A) [mod., *idem*, art. 11], voie qui fut abandonnée, puisque la non-admissibilité du demandeur lui fut plutôt notifiée selon la division 19(1)f(iii)(B), sans modification du rapport.

[5] Après sa décision, fondée sur l'aveu du demandeur selon lequel il était arrivé au Canada pour y résider, et puisqu'il n'avait pas un visa d'immigrant ainsi que le requiert le paragraphe 9(1) [mod., *idem*, art. 4] de la Loi, l'arbitre Martens a prononcé une mesure d'interdiction de séjour conditionnelle en application du paragraphe 32.1(3) [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 12; L.C. 1992, ch. 49, art. 23] de la Loi. Puis elle a exploré les aspects entourant la non-admissibilité du demandeur selon la division 19(1)f(iii)(B) et, ayant jugé qu'il n'était pas admissible, elle a prononcé contre lui une deuxième mesure d'expulsion conditionnelle.

[6] La Cour suprême du Canada a rendu le 11 janvier 2002 son arrêt dans l'affaire *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, en donnant la définition suivante non limitative de «terrorisme», extraite de la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme des Nations Unies* [Rés. AG 54/109, 9 décembre 1999] (la Convention) [au paragraphe 98]:

[. . .] que le terme «terrorisme» employé à l'art. 19 de la Loi inclut tout «acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque par sa

by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act". [Emphasis mine.]

[7] Also, three weeks before the Supreme Court of Canada's decision in *Suresh*, *supra*, Parliament enacted the *Anti-terrorism Act*, S.C. 2001, c. 41 having had the previous year enacted the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, S.C. 2000, c. 24.

[8] The *Anti-terrorism Act*, enacted in response to the tragic events of September 11, 2001, contains a definition of "terrorist activity" in section 4 which enacts section 83.01 of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985 c. C-46, which reads as follows:

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

...

"terrorist activity" means

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

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

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

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

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

(v) the offences referred to in subsection 7(3.4) or (3.6) that implement the *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*, done at Vienna and New York on March 3, 1980,

nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque». [Non souligné dans l'original.]

[7] Également, trois semaines avant que soit rendu l'arrêt *Suresh*, le Parlement édictait la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41, après avoir l'année précédente édicté la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, L.C. 2000, ch. 24.

[8] La *Loi antiterroriste*, édictée à la suite des événements tragiques du 11 septembre 2001, renferme une définition de l'expression «activité terroriste», à l'article 4 qui édicte l'article 83.01 du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, ainsi rédigé:

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

[. . .]

«activité terroriste»

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

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

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

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

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

(v) les infractions visées aux paragraphes 7(3.4) ou (3.6) et mettant en œuvre la *Convention sur la protection physique des matières nucléaires*, conclue à New York et Vienne le 3 mars 1980,

- (vi) the offences referred to in subsection 7(2) that implement the *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation*, supplementary to the *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*, signed at Montreal on February 24, 1988,
- (vii) the offences referred to in subsection 7(2.1) that implement the *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the safety of Maritime Navigation*, done at Rome on March 10, 1988,
- (viii) the offences referred to in subsection 7(2.1) or (2.2) that implement the *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*, done at Rome on March 10, 1988,
- (ix) the offences referred to in subsection 7(3.72) that implement the *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 15, 1997, and
- (x) the offences referred to in subsection 7(3.73) that implement the *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 9, 1999, or
- (b) an act or omission, in or outside Canada,
- (i) that is committed
- (A) in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause, and
- (B) in whole or in part with the intention of intimidating the public, or a segment of the public, with regard to its security, including its economic security, or compelling a person, a government or a domestic or an international organization to do or to refrain from doing any act, whether the public or the person, government or organization is inside or outside Canada, and
- (iii) that intentionally
- (A) causes death or serious bodily harm to a person by the use of violence,
- (B) endangers a person's life,
- (C) causes a serious risk to the health or safety of the public or any segment of the public,
- (vi) les infractions visées au paragraphe 7(2) et mettant en œuvre le *Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale*, complémentaire à la *Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile*, signé à Montréal le 24 février 1988,
- (vii) les infractions visées au paragraphe 7(2.1) et mettant en œuvre la *Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime*, conclue à Rome le 10 mars 1988,
- (viii) les infractions visées aux paragraphes 7(2.1) ou (2.2) et mettant en œuvre le *Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental*, conclu à Rome le 10 mars 1988,
- (ix) les infractions visées au paragraphe 7(3.72) et mettant en œuvre la *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 décembre 1997,
- (x) les infractions visées au paragraphe 7(3.73) et mettant en œuvre la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1999;
- b) soit un acte—action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger:
- (i) d'une part, commis à la fois:
- (A) au nom—exclusivement ou non—d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique, à
- (B) en vue—exclusivement ou non—d'intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres sur le plan économique, ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir, que la personne, la population, le gouvernement ou l'organisation soit ou non au Canada,
- (iii) d'autre part, qui intentionnellement selon le cas,:
- (A) cause des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, par l'usage de la violence,
- (B) met en danger la vie d'une personne,
- (C) compromet gravement la santé ou la sécurité de tout ou partie de la population,

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

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

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

[9] “Terrorist group” is defined in that subsection as follows:

83.01 (1) . . .

“terrorist group” means

(a) an entity that has as one of its purposes or activities facilitating or carrying out any terrorist activity, or

(b) a listed entity,

and includes an association of such entities.

[10] The *Anti-terrorism Act* makes participation in a terrorist group or terrorist activities an indictable offence.

[11] The *Crimes Against Humanity and War Crimes Act* implements Canada’s obligations under the *Rome Statute of the International Criminal Court* [U.N. Doc. A/Conf. 183/9 (1998)]. It contains the following definition of “crime against humanity” and “war crime [section 4]”:

4. . . .

(3) The definitions in this subsection apply in this section.

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

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

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

[9] L’expression «groupe terroriste» est définie ainsi dans le paragraphe:

83.01 (1) [. . .]

«groupe terroriste»

a) Soit une entité dont l’un des objets ou l’une des activités est de se livrer à des activités terroristes ou de les faciliter;

b) soit une entité inscrite.

Est assimilé à un groupe terroriste un groupe ou une association formé de groupes terroristes au sens de la présente définition.

[10] La *Loi antiterroriste* fait de la participation à un groupe terroriste ou à des activités terroristes un acte criminel.

[11] La *Loi sur les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre* donne effet aux obligations assumées par le Canada en vertu du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale* [Doc. NU A/CONF. 183/9 (1998)]. Elle renferme la définition suivante de «crime contre l’humanité» et de «crime de guerre [article 4]»:

4. [. . .]

(3) Les définitions qui suivent s’appliquent au présent article.

“crime against humanity” means murder, extermination, enslavement, deportation, imprisonment, torture, sexual violence, persecution or any other inhumane act or omission that is committed against any civilian population or any identifiable group and that, at the time and in the place of its commission, constitutes a crime against humanity according to customary international law or conventional international law or by virtue of its being criminal according to the general principles of law recognized by the community of nations, whether or not it constitutes a contravention of the law in force at the time and in the place of its commission.

...

“war crime” means an act or omission committed during an armed conflict that, at the time and in the place of its commission, constitutes a war crime according to customary international law or conventional international law applicable to armed conflicts, whether or not it constitutes a contravention of the law in force at the time and in the place of its commission.

[12] It is to be noted that a crime against humanity is not tied to the existence of an armed conflict while a war crime is.

[13] The applicant admitted he had been, for about a year, a combatant and then a second sergeant in Ejercito Popular Revolucionario (EPR) commonly known as the Peoples’ Revolutionary Army. EPR has also been described as the military wing of a political party known as Partido Democratico del Pueblo Revolucionario (PDPR).

[14] Having admitted past membership, the only issue before the Adjudicator was whether EPR was an organization that “there are reasonable grounds to believe is or was engaged in terrorism”.

[15] Evidence of what EPR did when it carried on its operations came from two sources: (1) Mr. Fuentes, who was the only witness to testify (his testimony was very brief being examined only by the CPO [case presenting officer]. It covers only 10 pages of transcript, pages 463 to 473, (of the certified tribunal record) before the Adjudicator and the notes of the applicant’s joint interview with officers from CSIS and Citizenship and

«crime contre l’humanité» Meurtre, extermination, réduction en esclavage, déportation, emprisonnement, torture, violence sexuelle, persécution ou autre fait—acte ou omission—inhumain, d’une part, commis contre une population civile ou un groupe identifiable de personnes et, d’autre part, qui constitue, au moment et au lieu de la perpétration, un crime contre l’humanité selon le droit international coutumier ou le droit international conventionnel, ou en raison de son caractère criminel d’après les principes généraux de droit reconnus par l’ensemble des nations, qu’il constitue ou non une transgression du droit en vigueur à ce moment et dans ce lieu.

[. . .]

«crime de guerre» Fait—acte ou omission—commis au cours d’un conflit armé et constituant, au moment et au lieu de la perpétration, un crime de guerre selon le droit international coutumier ou le droit international conventionnel applicables à ces conflits, qu’il constitue ou non une transgression du droit en vigueur à ce moment et dans ce lieu.

[12] Il convient de noter qu’un crime contre l’humanité n’est pas lié à l’existence d’un conflit armé, contrairement à un crime de guerre.

[13] Le demandeur a avoué avoir été, pendant environ un an, un combattant, puis un sergent en second dans l’Ejercito Popular Revolucionario (EPR), communément appelé l’Armée révolutionnaire du peuple. L’EPR a également été décrit comme l’aile militaire d’un parti politique appelé Partido Democratico del Pueblo Revolucionario (PDPR).

[14] Le demandeur ayant admis une appartenance passée, le seul point que devait décider l’arbitre était de savoir si l’EPR était une organisation «dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre ou s’est livrée à des actes de terrorisme».

[15] La preuve de ce que l’EPR faisait au cours de ses opérations venait de deux sources: 1) M. Fuentes, qui était l’unique témoin à déposer (son témoignage fut très bref, puisqu’il n’a été interrogé que par l’agent chargé de présenter les cas (ACPC). Il ne couvre que 10 pages de la transcription, soit les pages 463 à 473 (du dossier certifié du tribunal) devant l’arbitre, et les notes de l’entrevue conjointe du demandeur avec des

Immigration Canada (CIC); (2) documentary evidence presented by the CPO and by the applicant's counsel consisting of:

(i) a human rights information package prepared from among publicly available sources by the Research Directorate of the Immigration and Refugee Board (Exhibit 2); and

(ii) various reports by human rights organizations on Mexico.

B. THE ADJUDICATOR'S DECISION

[16] The Adjudicator did not make any adverse findings of credibility against the applicant.

[17] The Adjudicator embarked on her consideration whether there are reasonable grounds to believe the EPR is or was engaged in terrorism by stating:

I believe that I have to consider and decide in this regard whether there is credible and trustworthy evidence before this inquiry which establishes that there are reasonable grounds to believe that the EPR has committed acts or engaged in activities which are terrorist in nature, or which constitute terrorism. [Emphasis mine.]

[18] She observed there was no definition of terrorism in the Act, that it was generally acknowledged there was no standard or universally accepted definition of what constitutes terrorism and she knew of no decisions of higher courts "where a specific definition was attempted or which gave precise guidance as to what the boundaries of terrorist activities are".

[19] She referred to the Federal Court of Appeal's decision in *Suresh, supra*, and said the Court focussed on the activities of the LTTE and "specifically on violent actions perpetrated against civilian populations". She added:

In spite of this, however, I know of no law that would restrict an interpretation of terrorism to only actions against civilians. I believe that in this respect, it is the nature of the acts and activities that must be examined. [Emphasis mine.]

représentants du SCRS et de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC); 2) la preuve documentaire produite par l'ACPC et par l'avocat du demandeur, une preuve comprenant:

(i) une trousse d'information sur les droits de l'homme, préparée à partir de documents publics par la Direction de la recherche de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (pièce 2); et

(ii) divers rapports d'organisations des droits de l'homme sur le Mexique.

B. LA DÉCISION DE L'ARBITRE

[16] L'arbitre n'a pas dit que le demandeur n'était pas crédible.

[17] L'arbitre a entrepris d'examiner s'il existait des motifs raisonnables de croire que l'EPR se livrait ou s'était livré à des actes de terrorisme

[TRADUCTION] Je crois que je dois ici me demander et décider s'il existe dans cette enquête des éléments de preuve crédibles et dignes de foi établissant l'existence de motifs raisonnables qui permettent de croire que l'EPR a commis des actes ou s'est livré à des activités qui sont de nature terroriste ou qui constituent du terrorisme. [Non souligné dans l'original.]

[18] Elle a fait observer qu'il n'existait aucune définition de «terrorisme» dans la Loi, qu'il était généralement admis qu'il n'y avait pas de norme ou de définition universelle de ce en quoi constitue le terrorisme, et qu'elle n'avait connaissance d'aucune décision des tribunaux supérieurs [TRADUCTION] «offrant une définition de ce mot ou donnant des indications précises sur ce que sont les frontières des activités terroristes».

[19] Elle s'est référée à l'arrêt *Suresh* de la Cour d'appel fédérale, en ajoutant que la Cour s'était focalisée sur les activités des LTTE et «plus précisément sur les actes violents perpétrés contre les populations civiles». Elle a ajouté:

[TRADUCTION] Malgré cela cependant, je n'ai connaissance d'aucune règle limitant le sens du mot terrorisme aux seules actions commises contre des civils. Je crois que sur ce point c'est la nature des actes et des activités qu'il faut prendre en considération. [Non souligné dans l'original.]

[20] The Adjudicator examined dictionary definitions and noted the *Chambers 20th Century Dictionary* defined “terrorism” as “[A]n organized system of intimidation” and the *Concise Oxford Dictionary* defined the word “terrorist” as a word referring to a person “who uses or favours violent and intimidating methods of coercing a government or community”. She concluded on this point:

There are many dictionaries, and I believe there are many varying definitions of these terms containing many similarities and containing certain differences. I believe that, in general terms, a dictionary definition of terrorism is a limited one and defines terrorism as actions involving force and intimidation directed at governments or populations. I believe that definitions such as these are not conclusive or exhaustive of the matter. [Emphasis mine.]

[21] It was her view she had to focus on and consider the evidence “of the activities of this organization. . . . What I have to decide is whether the evidence provides reasonable grounds to believe that this organization did certain things, and if that is accepted, then to consider whether such activities constitute terrorism”. [Emphasis mine.]

[22] She then reviewed the evidence and commented on the documentary evidence presented by counsel for the applicant which “left me at some loss as to understand why these materials were presented”. She said these documents contained “very little information about the actual activities of the EPR” and that there was “some such information of a very limited nature, in general terms, to indicate that the EPR was an armed dissident group, using uniforms and weapons and military organisation” (emphasis mine). She stated these documents provided “no evidence to show that the human rights abuses extensively described were government policy” and that applicant’s counsel “did not attempt to argue that justification was a factor”. She noted the documents gave “considerable information about the activities of military and police in Mexico and about the extent to which these forces are seen by the general population as to be the same or similar”.

[20] L’arbitre, examinant les définitions des dictionnaires, a pris note de la définition de «terrorisme» donnée par le *Chambers 20th Century Dictionary*: [TRADUCTION] «un système organisé d’intimidation», ainsi que de la définition de «terroriste» donnée par le *Concise Oxford Dictionary*, pour qui ce mot s’entend d’une personne «qui utilise ou privilégie des méthodes fondées sur la violence et l’intimidation pour contraindre un gouvernement ou une collectivité à agir». Elle a conclu ainsi:

[TRADUCTION] Il existe de nombreux dictionnaires, et je crois que les nombreuses définitions de ces mots comportent de nombreuses similitudes et certaines différences. Je crois que, en général, la définition de «terrorisme» donnée par les dictionnaires est une définition restreinte. Le terrorisme s’entend des actions qui font appel à la force et à l’intimidation à l’encontre de gouvernements ou de populations. Je crois que des définitions comme celles-ci ne sont ni concluantes ni exhaustives. [Non souligné dans l’original.]

[21] Selon elle, elle devait se focaliser sur la preuve «des activités de cette organisation. [. . .] Je dois me demander si la preuve donne des motifs raisonnables de croire que cette organisation a fait certaines choses et, si tel est le cas, je dois alors me demander si telles activités relèvent du terrorisme». [Non souligné dans l’original.]

[22] Elle a ensuite examiné la preuve et s’est exprimée sur la preuve documentaire produite par l’avocat du demandeur, preuve qui «ne m’a pas permis de comprendre pourquoi ces documents ont été produits». Elle a dit que les documents en question renfermaient «très peu d’information sur les activités réelles de l’EPR» et qu’il existait «certains renseignements du genre, souvent de portée très restreinte, selon lesquels l’EPR était un groupe armé dissident, qui utilisait des uniformes, des armes et une organisation militaire» (non souligné dans l’original). Elle a indiqué que ces documents n’offraient «aucune preuve tendant à montrer que les abus abondamment décrits en matière de droits de l’homme représentaient la politique officielle» et que l’avocat du demandeur «n’a pas cherché à soutenir que la justification était un facteur». Elle a relevé que les documents donnaient «des renseignements considérables sur les activités de l’armée et de la police au Mexique,

[23] She drew upon the applicant's testimony. It was to the effect "that the EPR engaged in military activity with a political goal . . . that the organisation engaged in armed attacks against army and police . . . that persons were, on occasion, killed on both sides of the conflict." (Emphasis mine.) She noted his testimony EPR was illegal and they possessed weapons which were also illegal.

[24] She then reviewed the notes prepared by the immigration officer in the joint interview by officers of CSIS and CIC where the applicant indicated EPR:

. . . watched the comings and goings of the military, that they observed the movements of the military, that they did this to watch and wait for an opportunity to attack the military. He also testified about the types of weapons, and he also stated that certain threats were made against government or public officials. He said that this was not done directly, but was done in newspapers—through newspapers. [Emphasis mine.]

[25] The Adjudicator then turned to Exhibit 2, the human rights package introduced by the CPO, which she found gave the most information about the activities of the EPR and summarized it in the following terms:

This document states again that the EPR was or is a well armed group, that it carried out attacks against various targets, that it used violent tactics, more violent than certain other groups with similar aims or goals. The document states that the EPR carried out so-called hit-and-run strategy of armed attacks against police stations, military installations and government buildings. This report refers to casualties numbering 96 on one occasion, numbers of attacks, numbers of persons killed or injured, on one occasion referring to a week-long series of attacks against military and police targets during which at least six policemen were killed. [Emphasis mine.]

[26] The Adjudicator was also critical of Exhibit 2 which she said:

ainsi que sur la mesure dans laquelle ces forces sont jugées semblables ou similaires par la population en général».

[23] Elle a fait appel au témoignage du demandeur. Selon ce témoignage, «l'EPR se livrait à des activités militaires dans un dessein politique [. . .] l'organisation se livrait à des attaques armées contre l'armée et la police [. . .] des personnes étaient parfois tuées dans les deux camps». (Non souligné dans l'original.) Elle a relevé que, selon le témoignage du demandeur, l'EPR était illégal et possédait des armes qui elles aussi étaient illégales.

[24] Elle a ensuite examiné les notes rédigées par l'agent d'immigration au cours de l'entrevue conjointe organisée par les représentants du SCRS et de CIC, entrevue durant laquelle le demandeur a mentionné que l'EPR:

[TRADUCTION] [. . .] observait les allées et venues des militaires, observait les mouvements de l'armée, guettant le moment propice pour passer à l'attaque. Il a aussi témoigné à propos des genres d'armes, et il a aussi déclaré que certaines menaces étaient proférées contre le gouvernement ou contre des fonctionnaires. Il a dit que cela n'était pas fait directement, mais par l'entremise des journaux. [Non souligné dans l'original.]

[25] L'arbitre a ensuite examiné la pièce 2, la trousse relative aux droits de l'homme déposée par l'ACPC. Elle a trouvé que cette pièce était la plus informative sur les activités de l'EPR, et elle l'a résumée ainsi:

[TRADUCTION] Ce document mentionne encore une fois que l'EPR était ou est un groupe très bien armé, qu'il s'est livré à des attaques contre diverses cibles, qu'il a usé de tactiques violentes, plus violentes que certains autres groupes ayant des objectifs similaires. Le document mentionne que l'EPR a mis à exécution une stratégie dite de raids éclairs, qui consiste à mener des attaques armées contre des postes de police, des installations militaires et des édifices gouvernementaux. Ce rapport fait état de pertes humaines qui à une occasion se sont chiffrées à 96, d'un certain nombre d'attaques, d'un certain nombre de personnes tuées ou blessées, en mentionnant à une occasion une série d'attaques d'une durée d'une semaine menées contre des cibles militaires et policières, au cours desquelles au moins six policiers furent tués. [Non souligné dans l'original.]

[26] L'arbitre s'est également montrée critique à l'endroit de la pièce 2, qui selon elle:

... is a document which certainly is deficient in many respects. Counsel, in his arguments, pointed out the limits—how limited the information is which is provided in it. I cannot disagree about that. Nevertheless, in its substance, I accept it as credible and trustworthy evidence within its limits, and limited though it may be, concerning the activities of this organisation. [Emphasis mine.]

[27] She concluded:

The totality of the evidence indicates that the EPR was, perhaps still is, an illegal armed guerrilla-type insurgent group attempting to achieve certain political and social aims which carried out surprise, hit-and-run armed attacks against various targets, military, police, and government targets. [Emphasis mine.]

[28] The Adjudicator did not accept the applicant's argument a civil war or a state of war existed and EPR's activities should be examined in that context, i.e. "that what was taking place were acts of war, that they were military confrontations". She did so for the following reason:

My conclusion is that the type of surprise armed attacks which have been described in the evidence at this Inquiry are not the same as simple military confrontations, and I believe that they can be considered terrorist activity and should be so described in the present case. [Emphasis mine.]

[29] Adjudicator Martens then reviewed some evidence which she found "indicate that the activities of the EPR were more extensive than the confrontations or the attacks just referred to".

[30] She mentioned again "media threats or threats in the newspapers against government officials".

[31] She noted evidence showed "attacks not only on military installations, but against the police forces" commenting "no matter how much the police forces in Mexico may now be associated with the military, I don't believe that it should be concluded that they are one and the same force entirely in all respects. I don't think they

[TRADUCTION] [. . .] est un document qui est certainement lacunaire à maints égards. Dans son argumentation, l'avocat a fait ressortir les limites de l'information qui y figure. Je ne suis pas en désaccord avec cette observation. Néanmoins, dans sa substance, je considère qu'il s'agit là d'une preuve crédible et digne de foi, si limitée qu'elle puisse être, concernant les activités de cette organisation. [Non souligné dans l'original.]

[27] Puis elle a conclu ainsi:

[TRADUCTION] L'ensemble de la preuve montre que l'EPR était, et est peut-être encore, un groupe insurrectionnel armé illégal, du genre guérilla, qui tente d'atteindre certains buts politiques et sociaux et qui pour cela s'est livré à des attaques armées éclairs et à des attaques surprises contre diverses cibles, militaires, policières et gouvernementales. [Non souligné dans l'original.]

[28] L'arbitre n'a pas accepté l'argument du demandeur pour qui il existait une guerre civile ou un état de guerre, et pour qui les activités de l'EPR devraient être examinées dans ce contexte, c'est-à-dire «que ce qui se déroulait, c'était des actes de guerre, c'était des affrontements militaires». Elle n'a pas accepté cet argument, pour la raison suivante:

[TRADUCTION] Ma conclusion est que les attaques armées menées par surprise qui ont été décrites dans les témoignages produits durant cette enquête ne sont pas la même chose que de simples affrontements militaires, et je crois qu'on peut les considérer comme des activités terroristes et qu'on devrait les décrire ainsi dans la présente affaire. [Non souligné dans l'original.]

[29] L'arbitre Martens a ensuite passé en revue certains éléments de preuve qui, selon elle, «montrent que les activités de l'EPR étaient plus étendues que les affrontements ou les attaques qui viennent d'être évoqués».

[30] Elle a de nouveau fait état des «menaces insérées dans les médias, ou dans les journaux, proférées à l'encontre de hauts fonctionnaires».

[31] Elle a relevé que la preuve faisait état «d'attaques non seulement contre des installations militaires, mais contre les forces policières», ajoutant que «quelle que soit la mesure dans laquelle les forces policières du Mexique peuvent aujourd'hui être associées à l'armée, je ne crois pas que l'on puisse conclure qu'il s'agit à tous

can be considered soldiers on the field for all purposes”.

[32] She noted there was reference to attacks on government buildings but cautioned:

The evidence being so lacking in information and detail, we don't know what more may have been involved. [Emphasis mine.]

[33] Finally, she turned again to Exhibit 2 for evidence the EPR carried out kidnappings to finance its operations. She indicated the applicant denied this was true and testified his superior officers had told him this was not true. She referred to his further testimony that he himself had not been involved in fundraising and he did not, in fact, know how funds were raised for this organization. She concluded without more:

On the basis of Exhibit 2 and having considered Mr. Cuevas' [*sic*] testimony, I believe there are reasonable grounds to believe that there were kidnappings to raise funds for the organisation.

D. ANALYSIS

(1) The Supreme Court of Canada teaching in *Suresh*

[34] The Supreme Court of Canada's discussion of terrorism is contained in paragraphs 93 to 99 of its decision. The Court made it clear in paragraph 93 it did not seek to define terrorism exhaustively “a notoriously difficult endeavour” holding the term provided sufficient basis for adjudication and was not inherently ambiguous “even if the full meaning . . . must be determined on an incremental basis” adopting the words of Justice Robertson who wrote the Federal Court of Appeal's reasons in the *Suresh* case.

[35] The Court at paragraph 94 acknowledged there was no authoritative definition of “terrorism”, the Act did not define it and no single definition is accepted internationally. It noted the absence of an authoritative definition meant “that at least at the margins” the term is

égard de la même et unique force. Je ne crois pas que l'on puisse les considérer à toutes fins comme des soldats en campagne».

[32] Elle a relevé que l'on faisait état d'attaques menées contre des édifices gouvernementaux, mais a fait cette mise en garde:

[TRADUCTION] La preuve étant si lacunaire dans son contenu et dans ses détails, nous ne savons pas ce qui a pu se produire d'autre. [Non souligné dans l'original.]

[33] Finalement, l'arbitre est revenue sur la pièce 2 selon laquelle l'EPR avait commis des enlèvements pour financer ses opérations. Elle a indiqué que le demandeur avait nié que cela fût vrai et avait témoigné que sa hiérarchie lui avait dit que ce n'était pas vrai. Elle s'est référée à son témoignage additionnel selon lequel il n'avait pas lui-même participé à des opérations de financement et selon lequel il ne savait pas en réalité de quelle manière des fonds étaient recueillis pour cette organisation. Elle a, sans plus, conclu ainsi:

[TRADUCTION] Eu égard à la pièce 2, et après examen du témoignage de M. Cuevas [*sic*], je crois qu'il y a des motifs raisonnables de croire que des enlèvements ont été perpétrés pour financer l'organisation.

D. ANALYSE

1) Ce qu'a dit la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Suresh*

[34] Les propos de la Cour suprême du Canada concernant le terrorisme figurent aux paragraphes 93 à 99 de son arrêt. La Cour a souligné, au paragraphe 93, qu'elle n'entendait pas définir le terrorisme d'une manière exhaustive—«[une] tâche notoirement difficile»—affirmant que ce mot fournissait un fondement suffisant pour qu'une décision soit rendue et qu'il n'est pas ambigu en soi «même si toute [s]a portée [. . .] doit être établie progressivement». La Cour suprême reprenait ici les mots employés par le juge Robertson, qui avait rédigé les motifs de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Suresh*.

[35] Au paragraphe 94, la Cour suprême reconnaissait qu'il n'existait pas une définition du «terrorisme», qui fait autorité que la Loi ne définissait pas ce terme et qu'aucune définition précise n'était reconnue au niveau international. Elle a relevé que l'absence d'une décision

open “to politicized manipulation, conjecture and polemical interpretation”. It quoted an author as viewing the term “terrorism” as somewhat “Humpty Dumpty—anything we choose it to be” and another author (at paragraph 95) stating “that one state considers terrorism, another may consider as a valid exercise of resistance”.

[36] The Court turned to the Convention and noted it approached the problem of what terrorism is in two ways: a functional definition and a stipulative definition. The functional approach consists of defining terrorism by reference [at paragraph 97] “to specific acts of violence (e.g. ‘hijacking, hostage taking and terrorist bombing’)” spelled out in the Convention’s annexed list of treaties which the Supreme Court said [at paragraph 96] “that are commonly viewed as relating to terrorist acts”. Those treaties are listed in paragraph 83.01(1)(a) of the *Anti-terrorism Act* which now makes Convention offences, offences under Canadian law.

[37] One of the annexed treaties is the *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings* adopted by the General Assembly of the United Nations on December 15, 1997. Its Article 2 reads:

Article 2

1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person unlawfully and intentionally delivers, places, discharges or detonates an explosive or other lethal device in, into or against a place of public use, a State or government facility, a public transportation system or an infrastructure facility:

(a) With the intent to cause death or serious bodily injury;
or

(b) With the intent to cause extensive destruction of such a place, facility or system, where such destruction results in or is likely to result in major economic loss.

[38] In that Convention [Article 1], “place of public use” is defined to mean “those parts of any building,

faisant autorité signifiait que, «du moins dans les cas limites», le terme se prête «aux manipulations à des fins politiques, aux conjectures et aux interprétations polémiques». Elle a cité un auteur pour qui le terme «terrorisme» est «assez malléable—il désigne ce que l’on veut», et un autre auteur (au paragraphe 95) affirmant que «[u]n même acte peut être considéré comme un acte de terrorisme pas un État et comme un acte de résistance légitime par un autre».

[36] La Cour suprême, se tournant alors vers la Convention, a relevé qu’elle abordait selon deux méthodes le problème de la définition du terrorisme: une méthode fonctionnelle et une méthode stipulative. La méthode fonctionnelle consiste à définir le terrorisme par référence [au paragraphe 97] à des actes de violence précis (par exemple [TRADUCTION] “le détournement d’avion, la prise d’otages et l’attentat terroriste à l’explosif”), énoncés dans l’annexe de la Convention énumérant les traités que, selon la Cour suprême [au paragraphe 96], «l’on considère habituellement comme concernant les actes de terrorisme». Ces traités sont énumérés à l’alinéa 83.01(1)a) de la *Loi antiterroriste*, qui aujourd’hui qualifie d’infractions selon le droit canadien les infractions prévues par la Convention.

[37] L’un des traités annexés est la *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l’explosif*, une Convention adoptée par l’Assemblée générale des Nations Unies le 15 décembre 1997. Son article 2 est ainsi rédigé:

Article 2

1. Commet une infraction au sens de la présente Convention toute personne qui illicitement et intentionnellement livre, pose, ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou autre engin meurtrier dans ou contre un lieu public, une installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure:

a) dans l’intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves; ou

b) dans l’intention de causer des destructions massives de ce lieu, de cette installation, de ce système ou de cette infrastructure, lorsque ces destructions entraînent ou risquent d’entraîner des pertes économiques considérables.

[38] Dans cette Convention [à l’article premier], l’expression «lieu public» est définie ainsi: «s’entend des

land, street, waterway or other location that are accessible or open to members of the public, whether continuously, periodically or occasionally, and encompasses any commercial, business, cultural, historical, educational, religious, governmental, entertainment, recreational or similar place that is so accessible or open to the public”.

[39] Another annexed Treaty is the *International Convention Against the Taking of Hostages* adopted by the General Assembly on December 17, 1979, and in force on June 3, 1983. Its Article 1 reads:

Article 1

1. Any person who seizes or detains and threatens to kill, to injure or to continue to detain another person (hereinafter referred to as the “hostage”) in order to compel a third party, namely, a State, an international intergovernmental organization, a natural or juridical person, or a group of persons, to do or abstain from doing any act as an explicit or implicit condition for the release of the hostage commits the offence of taking of hostages (“hostage-taking”) within the meaning of this Convention.

[40] The Supreme Court of Canada expressed, as previously noted, the stipulative definition of terrorism by reference to Article 2 of the Convention which defines terrorism as:

Article 2

...

(b) Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.

[41] The Court analysed the advantages and disadvantages of each approach noting the functional approach referencing specific acts of violence had received strong support but it expressed the view at paragraph 97:

While we are not unaware of the danger that the term “terrorism” may be manipulated, we are not persuaded that it

parties de tout bâtiment, terrain, voie publique, cours d’eau, et autre endroit qui sont accessibles ou ouvertes au public, de façon continue, périodique ou occasionnelle, et comprend tout lieu à usage commercial, culturel, historique, éducatif, religieux, officiel, ludique, récréatif ou autre qui est ainsi accessible ou ouvert au public».

[39] Un autre traité annexé est la *Convention internationale contre la prise d’otages*, adoptée par l’Assemblée générale le 17 décembre 1979 et entrée en vigueur le 3 juin 1983. Son article premier est ainsi rédigé:

Article 1

1. Commet l’infraction de prise d’otages au sens de la Convention, quiconque s’empare d’une personne (ci-après dénommée «otage»), ou la détient et menace de la tuer, de la blesser ou de continuer à la détenir afin de contraindre une tierce partie, à savoir un État, une organisation internationale intergouvernementale, une personne physique ou morale ou un groupe de personnes, à accomplir un acte quelconque ou à s’en abstenir en tant que condition explicite ou implicite de la libération de l’otage.

[40] Comme on l’a dit plus haut, la Cour suprême du Canada a donné la définition stipulative du terrorisme par référence à l’article 2 de la Convention, qui définit ainsi le terrorisme:

Article 2

[. . .]

b) Tout acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s’abstenir d’accomplir un acte quelconque.

[41] La Cour a analysé les avantages et les inconvénients de chaque méthode, en faisant observer que la méthode fonctionnelle, qui parle d’actes de violence précis, avait bénéficié d’un fort appui, mais elle a exprimé l’avis suivant, au paragraphe 97:

Nous sommes conscients que le terme «terrorisme» se prête à la manipulation, mais nous ne sommes pas persuadés qu’il est

is necessary or advisable to altogether eschew a stipulative definition of the term in favour of a list that may change over time and that may in the end necessitate distinguishing some (proscribed) acts from other (non-prescribed) acts by reliance on a term like “terrorism”. [Emphasis mine.]

[42] The Court, *per curiam*, concluded at paragraph 98 as follows:

. . .that “terrorism” in s. 19 of the Act includes any “act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act”. This definition catches the essence of what the world understands by “terrorism”. Particular cases on the fringes of terrorist activity will inevitably provoke disagreement. Parliament is not prevented from adopting more detailed or different definitions of terrorism. [Emphasis mine.]

[43] In his reasons for the Federal Court of Appeal’s decision, Justice Robertson in *Suresh, supra*, referred to Justice Teitelbaum’s decision *Suresh, Re* (1997), 140 F.T.R. 88 (F.C.T.D.), upholding the reasonableness of a certificate issued by the Minister of Citizenship and Immigration that Mr. Suresh was a person described in three of the inadmissible classes found within section 19 of the *Immigration Act*. Justice Robertson [at paragraph 38] extracted the following from Justice Teitelbaum’s reasons [paragraphs 30-32]:

I do not intend to list the incidents the LTTE is said to have committed. One need only refer to Appendix “B” where some 140 incidents are mentioned starting with the alleged LTTE’s assassination of Alfred Duraipah, the pro-government mayor of Jaffna on July 27, 1975 to the incident on September 10, 1995 when the LTTE is alleged to have killed seven soldiers who, it is alleged, were part of a road clearing patrol.

Witnesses called by Suresh denied most of these incidents as being “terrorist” in nature as, it is alleged, the LTTE can be considered freedom fighters, and therefore have the “right” to shoot at soldiers or persons who do not support the LTTE and

nécessaire ou souhaitable d’écarter d’emblée toute définition stipulative au profit d’une énumération susceptible de changer avec le temps et de nécessiter, en fin de compte, que l’on distingue certains actes (proscrits) d’autres actes (non proscrits) en employant un terme comme «terrorisme». [Non souligné dans l’original.]

[42] La Cour, à l’unanimité, a conclu ainsi, au paragraphe 98:

[. . .] que le terme «terrorisme» employé à l’art. 19 de la Loi inclut tout «acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s’abstenir d’accomplir un acte quelconque». Cette définition traduit bien ce que l’on entend essentiellement par «terrorisme» à l’échelle internationale. Des situations particulières, à la limite de l’activité terroriste, susciteront inévitablement des désaccords. Le législateur peut toujours adopter une définition différente ou plus détaillée du terrorisme. [Non souligné dans l’original.]

[43] Exposant ses motifs pour la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Suresh*, le juge Robertson s’était référé à la décision du juge Teitelbaum *Suresh, Re* (1997), 140 F.T.R. 88 (C.F. 1^{re} inst.), qui avait confirmé le caractère raisonnable d’un certificat délivré par le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration, certificat selon lequel M. Suresh était une personne à laquelle s’appliquaient trois des catégories non admissibles indiquées dans l’article 19 de la *Loi sur l’immigration*. Le juge Robertson [au paragraphe 38] avait extrait le passage suivant des motifs du juge Teitelbaum [aux paragraphes 30 à 32]:

Je n’ai pas l’intention d’énumérer les incidents concernant des actes que les LTTE auraient commis. Il n’y a qu’à se reporter à l’annexe B où sont énumérés quelque cent quarante incidents, qu’il s’agisse de l’assassinat du maire progouvernement de Jaffna, Alfred Duraipah, survenu le 27 juillet 1975 et vraisemblablement perpétré par les LTTE, ou de l’incident survenu le 10 septembre 1995 et au cours duquel les LTTE auraient tué sept soldats qui, semble-t-il, faisaient partie d’une patrouille d’ouverture de routes.

Des témoins cités par M. Suresh ont nié le caractère «terroriste» de la plupart de ces incidents étant donné que les LTTE peuvent, selon eux, être considérés comme des combattants de la liberté et, partant, ont le «droit» de tirer sur

their aims.

With respect, I disagree. Even if it were so, the LTTE's assassination of the mayor of Jaffna on July 27, 1975 solely on the basis of his pro-government leaning is to me an act that one may consider "terrorist" in nature. The execution of a police constable on February 14, 1977 gives rise to a reasonable conclusion that a "terrorist act" has taken place. The shooting of a member of Parliament, who later died, is a "terrorist act". The blowing up of a civilian aircraft is a "terrorist act". Attacks on civilians are as I have said "terrorist acts" whether the attack is on a fishing village or on farms. The May 16, 1985 LTTE attack and massacre where 138 to 146 civilians at Anuradhapura in Sri Lanka were killed can be considered a "terrorist act".

[44] Justice Robertson then, at paragraph 39 of his reasons for judgment, quotes an extract from Justice McKeown's reasons for judgment as evidence which qualifies as evidence of terrorist acts committed by the LTTE. Justice McKeown, in his judgment at (1999), 50 Imm. L.R. (2d) 183, dismissed Mr. Suresh's application for judicial review challenging the Minister of Citizenship and Immigration's opinion under paragraph 53(1)(b) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43] of the *Immigration Act*:

McKeown J. in his reasons for judgment [at paragraphs 31-33, pages 198-199] also refers to evidence which qualifies as evidence of terrorist acts committed by the LTTE:

The applicant made submissions before the Minister and before Teitelbaum J. that the LTTE is a movement fighting for self-determination. However, the documentary evidence submitted by the applicant himself suggested otherwise. It referred to the LTTE being involved in the biggest bomb attack in Colombo in 1996, in which explosives were driven into the Central Bank, killing "some 100 persons" and injuring over 1,200.

In the U.S. Department of State "Sri Lanka Country Report on Human Rights Practices for 1996" (hereinafter "U.S.D.O.S. Report"), submitted by the applicant, there is reference to the LTTE killing 14 Sinhalese villagers in the Puttalam district and murdering 11 Sinhalese travellers in an ambush on a bus in the Ampara district. The materials submitted by the applicant also stated that the LTTE was "reported to have conducted executions of suspected government informers, and have engaged in massacres and retaliatory killings of Sinhalese and

des soldats ou des personnes qui n'appuient pas cette organisation ou ses objectifs.

Il ne me paraît pas possible de partager cet avis. Même si c'était le cas, l'assassinat du maire de Jaffna par les LTTE le 27 juillet 1975 pour la seule raison qu'il avait des tendances progouvernementales me paraît être un acte qu'on peut considérer comme du «terrorisme». L'exécution d'un agent de la paix le 14 février 1977 permet raisonnablement de conclure qu'un «acte de terrorisme» a été commis. Le meurtre d'un député est un «acte de terrorisme». La destruction par explosion d'un avion civil est un «acte de terrorisme». Des attentats commis contre des civils sont, comme je l'ai dit, des «actes de terrorisme», peu importe que la cible soit un village de pêcheurs ou des fermes. L'attentat commis le 16 mai 1985 à Anuradhapura au Sri Lanka, au cours duquel entre cent trente-huit et cent quarante-six civils ont été massacrés et tués, peut être considéré comme un «acte de terrorisme».

[44] Puis, au paragraphe 39 de ses motifs, le juge Robertson reprend un passage des motifs du juge McKeown qui fait état d'éléments de preuve établissant que les LTTE ont commis des actes de terrorisme. Dans son jugement, publié à (1999), 50 Imm. L.R. (2d) 183, le juge McKeown avait rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par M. Suresh, qui contestait la décision prise par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en vertu de l'alinéa 53(1)(b) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43] de la *Loi sur l'immigration*:

Le juge McKeown mentionne aussi dans ses motifs des éléments de preuve qui établissent que les LTTE ont commis des actes de terrorisme [aux paragraphes 31 à 33, pages 198 et 199]:

Le demandeur a soutenu tant devant le ministre que devant le juge Teitelbaum que les LTTE sont un mouvement qui lutte pour l'auto-détermination du peuple tamoul. Or, les éléments de preuve documentaire soumis par le demandeur lui-même donnent à penser le contraire. Suivant ces éléments de preuve, les LTTE auraient été impliqués dans le pire attentat à la bombe qui a eu lieu à Colombo en 1996 et au cours duquel des explosifs ont été lancés dans la Banque centrale, tuant une centaine de personnes et en blessant plus de 1 200.

Dans le Sri Lanka Country Report on Human Rights Practices for 1996 du département d'État américain (le rapport du département d'État américain) que le demandeur a soumis, il est fait mention de l'exécution par les LTTE de 14 villageois cinghalais de la région de Puttalam et du meurtre par les LTTE de 11 voyageurs cinghalais dans une embuscade tendue à un autocar dans la région d'Ampara. Dans les documents que le demandeur a soumis, il est également affirmé que les LTTE auraient [TRADUCTION] «procédé à l'exécution de personnes

Muslim villagers, torture and mistreatment of prisoners, forced conscription of children, and kidnapping”. The LTTE engages in intimidation by way of lamppost killings.

The LTTE denies the people under its authority the right to change their government. It does not tolerate freedom of expression. It does not respect academic freedom. Tamils who do not support the LTTE are subjected to human rights abuses.

[45] Justice Robertson concluded at paragraph 40 as follows:

In short, there is sufficient and conclusive evidence that the LTTE engages in indiscriminate killing and torture of innocent civilians amounting to what are classified under international law as “crimes against humanity”. I hasten to add that this was firmly established by this Court as early as 1994 in *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433 (C.A.). [Emphasis mine.]

[46] The Supreme Court of Canada had no difficulty in finding the LTTE a terrorist organization because it had engaged in terrorist activities (see paragraph 109).

(2) What the evidence shows here

[47] I reviewed the transcript and the documentary evidence contained in the Tribunal’s certified record. The applicant, in his memorandum, conveniently summarized that evidence in a manner which I believe accurately reflects that evidence. I quote from the applicant’s memorandum:

7. After his arrival, the claimant was interviewed jointly by CSIS and Canada Immigration. The evidence concerning the applicant’s activities on behalf of EPR come from that interview and from his examination by the CPO at the inquiry.

8. The applicant said that he had been a member of the PDPR (Por la republica democratic popular) and its armed wing, the EPR (Ejercito Popular Revolucionario) for a year before he was abducted and imprisoned by Mexican military intelligence and detained by them in Acapulco and Mexico City for one year, two months and 23 days. While in the EPR, he started as a combatant, and later was a second sergeant. During his

soupçonnées d’être des informateurs du gouvernement et se seraient livrés à des massacres et à des assassinats de villageois cinghalais musulmans à titre de mesure de représailles, auraient torturé et maltraité des prisonniers, auraient enrôlé de force des enfants et auraient procédé à des enlèvements». Les LTTE font de l’intimidation en procédant à des exécutions en public.

Les LTTE refusent aux gens qui sont assujettis à leur pouvoir le droit de changer de gouvernement. Ils ne tolèrent pas la liberté d’expression. Ils ne respectent pas la liberté de l’enseignement. Les Tamouls qui n’appuient pas les LTTE font l’objet de violation des droits de la personne.

[45] Le juge Robertson avait conclu ainsi, au paragraphe 40:

En résumé, il existe une preuve suffisante et concluante que les LTTE tuent et torturent des civils innocents au hasard, commettant ainsi des actes que le droit international considère comme des «crimes contre l’humanité. Je m’empresse d’ajouter que la Cour l’a établi catégoriquement dès 1994, dans l’arrêt *Sivakumar c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.). [Non souligné dans l’original.]

[46] La Cour suprême du Canada n’a eu aucune difficulté à dire que les LTTE étaient une organisation terroriste parce qu’ils s’étaient livrés à des activités terroristes (voir paragraphe 109).

2) Ce que la preuve révèle ici

[47] J’ai examiné la transcription et la preuve documentaire figurant dans le dossier certifié du tribunal. Dans son mémoire, le demandeur a commodément résumé cette preuve d’une manière qui, je crois, en reflète fidèlement le contenu. Je reproduis le passage suivant du mémoire du demandeur:

[TRADUCTION] 7. Après son arrivée, le revendicateur a été interrogé simultanément par le SCRS et par Immigration Canada. La preuve relative aux activités exercées par le demandeur au nom de l’EPR vient de cette entrevue ainsi que de l’interrogatoire du revendicateur conduit par l’ACPC durant l’enquête.

8. Le demandeur a dit qu’il avait été membre du PDPR (Por la republica democratic popular) et de son aile armée, l’EPR (Ejercito Popular Revolucionario) pendant une année avant qu’il ne soit enlevé et emprisonné par le renseignement militaire mexicain, et détenu par lui à Acapulco et à Mexico pendant un an, deux mois et 23 jours. Pendant qu’il était membre de l’EPR, il avait débuté comme combattant, puis était

captivity, he was beaten and tortured. While he was imprisoned he could hear other members being interrogated and tortured. He was released on August 27, 1998. After his release, he did not maintain his contacts with the group.

9. He said that the EPR was involved in military activities, but with a political goal. He described the objectives of the PDPR and EPR as being to take over the government and establish a democratic country.

10. He was asked if the PDPR ever made any threats against government representatives. He said not against anyone in particular and not directly; they would print things in the newspapers. He was asked what sort of military activities the EPR was involved in. He said it was to respond by self-defence to acts of repression and torture and disappearances perpetrated by the Mexican army. He said that in certain zones, when there was excessive repression, the party would send communiques to the media to put a stop to the repression to begin by trying to obtain goals by peaceful means. If the repression did not stop, then the organization would respond by armed attacks on the "companies" which he said meant the army and the police.

11. He said that the EPR would get orders from the PDPR, and that those would include military strategies: watching the comings and goings of the military. He said that there are different areas in small towns where aboriginal peoples were harassed by the military. The EPR, therefore, would watch and wait for an opportunity to attack the military zone so that they would stop bothering the people. He said that during his membership he knew of about 10 such attacks, but that there were other confrontations. Of the 10, he participated as a driver on two occasions. He said that he did not personally participate in those attacks. His task was to take his comrades to the zone where there was activity and the *[sic]* to pick them up. He said that the incidents he was involved in took place in Cuacalco in the State of Mexico and at Naucalpan. He said that during the two attacks, one person was killed, in an attack which took place to stop the repression.

12. He said that the EPR was also involved in activities in solidarity with the people, including providing clothing, teachers and doctors for the people.

13. He said that to his knowledge the organization was not involved in kidnappings. He said that he did not know where the organization got its money, but that the organization had a very wide social base from which it got funds, but he did not know the particulars.

devenu sergent en second. Durant sa captivité, il avait été battu et torturé. Durant son emprisonnement, il pouvait entendre d'autres membres qui étaient interrogés et torturés. Il a été libéré le 27 août 1998. Après sa libération, il a rompu ses liens avec le groupe.

9. Il a dit que l'EPR se livrait à des activités militaires, mais dans un but politique. Selon lui, les objectifs du PDPR et de l'EPR étaient de prendre le contrôle du gouvernement et d'établir un pays démocratique.

10. On lui a demandé si le PDPR avait jamais proféré des menaces contre des représentants du gouvernement. Il a dit «pas contre quelqu'un en particulier et pas directement; le PDPR publiait des choses dans les journaux. On lui a demandé à quels genres d'activités militaires se livrait l'EPR. Il a dit que c'était pour réagir en autodéfense à des actes de répression et de torture et à des disparitions dont l'armée mexicaine était l'auteur. Il a dit que, dans certaines zones, lorsque la répression était excessive, le parti envoyait des communiqués aux médias afin de faire cesser la répression, en essayant d'abord d'atteindre ses buts par des moyens pacifiques. Si la répression ne cessait pas, alors l'organisation répondait par des attaques armées sur les «compagnies», mot qui, selon le demandeur, signifiait l'armée et la police.

11. Il a dit que l'EPR obtenait ses ordres du PDPR et que les ordres englobaient des stratégies militaires: il s'agissait de surveiller les allées et venues des militaires. Il a dit que, dans certains secteurs des petites localités, les populations autochtones étaient harcelées par l'armée. L'EPR effectuait donc une surveillance et attendait l'occasion d'attaquer la zone militaire pour que l'armée cesse d'ennuyer la population. Il a dit que, durant son appartenance à l'EPR, il avait eu connaissance d'environ 10 attaques du genre, mais qu'il y avait eu d'autres affrontements. Sur les 10 attaques, il avait participé comme chauffeur à deux d'entre elles. Il a dit qu'il n'avait pas participé personnellement aux attaques. Son rôle était de conduire ses camarades vers la zone où il y avait une activité et de les prendre au même endroit. Il a dit que les incidents auxquels il avait été mêlé s'étaient déroulés à Cuacalco, dans l'État de Mexico, ainsi qu'à Naucalpan. Il a dit que, durant les deux attaques, une personne avait été tuée au cours de l'une d'elles qui avait été lancée pour faire cesser la répression.

12. Il a dit que l'EPR intervenait aussi dans des actions de solidarité auprès de la population, notamment en lui procurant des vêtements, des enseignants et des médecins.

13. Il a dit que, à sa connaissance, l'organisation ne commettait pas d'enlèvements. Il a dit qu'il ne savait pas où l'organisation obtenait son argent, mais qu'elle disposait d'une base sociale très large d'où elle obtenait ses fonds, mais il n'en connaissait pas le détail.

14. He was asked if he ever kept material in his home. He said that he had kept weapons, including reflex weapons, AK47s, pistols and grenades in this home as well as EPR leaflets. He said he had stored illegal weapons on 4 or 5 occasions.

15. In the documentary evidence, the EPR was described as an armed opposition group, a guerilla movement and an armed dissident group. The Report from the Inter-American Commission on human rights referred to conflict zones, in a section of the report which also spoke of the torture of alleged EPR members. It is submitted there was low-intensity armed conflict taking place in Mexico.

16. The only group which referred to the EPR as a terrorist group was the Mexican state itself, which based its characterization on its attacking military installations, and wounding and even killing members of the armed forces.

17. Documentary evidence noted the militarization of police commands, and the rising militarization in Mexico, particularly in indigenous areas, along with combined actions by the army and police. There was evidence of EPR attacks on security forces personnel. There was evidence of torture with impunity by the armed forces.

(3) The standard of proof

[48] The Federal Court of Appeal in *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297, examined the meaning of the words “reasonable grounds to believe” in section 19 of the Act and held these words provided [at paragraph 60] “as a standard of proof that, while falling short of a balance of probabilities, nonetheless connotes ‘a *bona fide* belief in a serious possibility based on credible evidence’.”

(4) Discussion

[49] The Adjudicator determined the applicant to be a person whom there are reasonable grounds to believe is or was a member of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in terrorism.

[50] This provision is part of section 19 found in Part III of the Act entitled “Exclusion and Removal”. Persons covered by section 19, subject to the exercise of positive ministerial discretion, cannot be admitted to Canada for entry or landing. In order to situate the context of paragraph 19(1)(f) of the Act, it is useful to set out the provisions of paragraphs 19(1)(c.2), 19(1)(e), 19(1)(g)

14. On lui a demandé s’il avait déjà gardé du matériel chez lui. Il a dit qu’il avait gardé des armes, y compris des armes reflex, des AK47, des pistolets et des grenades chez lui, ainsi que des tracts de l’EPR. Il a dit qu’il avait entreposé des armes illégales à quatre ou cinq reprises.

15. Dans la preuve documentaire, l’EPR était désigné comme un groupe armé d’opposition, un mouvement de guérilla et un groupe dissident armé. Le rapport de la Commission interaméricaine des droits de l’homme faisait état de zones de conflit, dans une section du rapport qui parlait aussi de la torture de présumés membres de l’EPR. On y affirme qu’un conflit armé de faible intensité avait lieu au Mexique.

16. L’unique groupe pour qui l’EPR était un groupe terroriste était l’État mexicain lui-même, qui justifiait cette désignation par le fait que l’EPR attaquait des installations militaires et blessait, voire tuait, des membres des forces armées.

17. La preuve documentaire faisait état de la militarisation des commandements policiers, et de la militarisation croissante du Mexique, en particulier dans les zones indigènes, ainsi que des actions combinées de l’armée et de la police. L’EPR s’était livré à des attaques sur le personnel des forces de sécurité. Les forces armées s’étaient livrées à des actes de torture en toute impunité.

3) Norme de preuve

[48] Dans l’arrêt *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297, la Cour d’appel fédérale avait examiné le sens des mots «motifs raisonnables de croire», à l’article 19 de la Loi, et, selon elle, ces mots constituaient [au paragraphe 60] «une norme de preuve qui, sans être une prépondérance des probabilités, suggère néanmoins “la croyance légitime à une possibilité sérieuse en raison de preuves dignes de foi”».

4) Examen

[49] L’arbitre a estimé que le demandeur était une personne dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle est ou a été membre d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre ou s’est livrée à des actes de terrorisme.

[50] Cette disposition fait partie de l’article 19, qui se trouve dans la partie III de la Loi intitulée «Exclusion et renvoi». Les personnes visées par l’article 19 ne peuvent, sauf si le ministre exerce favorablement son pouvoir discrétionnaire, être admises au Canada pour autorisation de séjour ou droit d’établissement. Pour situer le contexte de l’alinéa 19(1)f) de la Loi, il est utile de

and 19(1)(j):

19. (1) No person shall be granted admission who is a member of any of the following classes:

...

(c.2) persons who there are reasonable grounds to believe are or were members of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of any offence under the *Criminal Code* or *Controlled Drugs and Substances Act* that may be punishable by way of indictment or in the commission outside Canada of an act or omission that, if committed in Canada, would constitute such an offence, except persons who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest;

...

(e) persons who there are reasonable grounds to believe

(i) will engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada,

(ii) will, while in Canada, engage in or instigate the subversion by force of any government,

(iii) will engage in terrorism, or

(iv) are members of an organization that there are reasonable grounds to believe will

(A) engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada,

(B) engage in or instigate the subversion by force of any government, or

(C) engage in terrorism;

...

(g) persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada or are members of or are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts of violence;

...

reproduire les dispositions des alinéas 19(1)c.2), 19(1)e), 19(1)g) et 19(1)j):

19. (1) Les personnes suivantes appartiennent à une catégorie non admissible:

[. . .]

c.2) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont ou ont été membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d'une infraction au *Code criminel* ou à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* qui peut être punissable par mise en accusation ou a commis à l'étranger un fait—acte ou omission—qui, s'il avait été commis au Canada, constituerait une telle infraction, sauf si elles convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national;

[. . .]

e) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles:

(i) soit commettront des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada,

(ii) soit, pendant leur séjour au Canada, travailleront ou inciteront au renversement d'un gouvernement par la force,

(iii) soit commettront des actes de terrorisme,

(iv) soit sont membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle:

(A) soit commettra des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada,

(B) soit travaillera ou incitera au renversement d'un gouvernement par la force,

(C) soit commettra des actes de terrorisme;

[. . .]

g) celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, ou qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes ou qu'elles sont susceptibles de prendre part aux activités illégales d'une telle organisation;

[. . .]

(j) persons who there are reasonable grounds to believe have committed an offence referred to in any of sections 4 to 7 of the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*; [Emphasis mine.]

[51] These provisions engage issues of national security in respect of persons who are not Canadian citizens nor permanent residents but seek to enter Canada as visitors or for landing. Nevertheless, important individual interests are at stake particularly if refugee status is blocked and the person involved has a well-founded fear of persecution.

[52] The Adjudicator, in her reasons, referred to the following activities carried out by the EPR:

(1) armed attacks against the military during which deaths or casualties occurred;

(2) armed attacks against the police during which persons on both sides were killed or were injured;

(3) threats made against government and public officials;

(4) attacks against government buildings; and

(5) kidnappings in order to finance the organization's activities.

[53] Counsel for the Minister made an overarching argument that the term "terrorism" must receive an unrestrictive interpretation citing previous jurisprudence of the Federal Court Trial Division, namely Justice Denault's decision in *Baroud (Re)* (1995), 98 F.T.R. 99 (F.C.T.D.); Justice Teitelbaum's decision in *Re Suresh*, *supra*, and Justice MacKay's decision in *McAllister v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] 2 F.C. 190 (T.D.).

[54] This submission by the Minister is anchored on statements made by the Supreme Court of Canada in *Suresh*, *supra*, that it did not seek to define terrorism exhaustively—a notoriously difficult endeavour, but

j) celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles ont commis une infraction visée à l'un des articles 4 à 7 de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*; [Soulignement ajouté.]

[51] Ces dispositions font intervenir des questions de sécurité nationale en ce qui a trait aux personnes qui ne sont pas citoyens canadiens ou résidents permanents, mais qui voudraient entrer au Canada à titre de visiteurs ou pour s'y établir. Néanmoins, d'importants intérêts individuels sont en jeu, en particulier si le statut de réfugié est bloqué et que l'intéressé peut justifier d'une crainte fondée de persécution.

[52] Dans ses motifs, l'arbitre a évoqué les activités suivantes auxquelles se livrait l'EPR:

1) attaques armées contre les militaires, qui entraînaient des morts et des blessés;

2) attaques armées contre les forces policières, au cours desquelles des personnes des deux camps étaient tuées ou blessées;

3) menaces proférées contre des hautes personnalités et des fonctionnaires;

4) attaques menées contre des édifices gouvernementaux; et

5) enlèvements en vue de financer les activités de l'organisation.

[53] L'avocat du ministre a avancé un argument de taille selon lequel le mot «terrorisme» doit recevoir une interprétation libérale, invoquant sur ce point des jugements antérieurs de la Section de première instance de la Cour fédérale, à savoir la décision du juge Denault dans l'affaire *Baroud (Re)* (1995), 98 F.T.R. 99 (C.F. 1^{re} inst.), celle du juge Teitelbaum dans l'affaire *Re Suresh*, précitée, et celle du juge MacKay dans l'affaire *McAllister c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] 2 C.F. 190 (1^{re} inst.).

[54] Cet argument du ministre s'arc-boute sur des propos tenus par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Suresh*: elle ne cherchait pas à définir le terrorisme d'une manière exhaustive—une tâche notoirement difficile—,

contented itself with a finding that the term provided a sufficient basis for adjudication; its approval of Justice Robertson's statement the full meaning of terrorism must be determined on an incremental basis, its view there is no authoritative definition of terrorism and no single definition is accepted internationally.

[55] The Minister's submission cannot be accepted because it ignores the fact the Supreme Court of Canada did provide a definition of "terrorism" which, in its view "catches the essence of what the world understands as terrorism" observing, however, that "particular cases on the fringes of terrorist activity will inevitably provoke disagreement" (Emphasis mine).

[56] The definition of terrorism adopted by the Supreme Court of Canada focuses on the protection of civilians—a central element in international humanitarian law whose foundation rests in the four Geneva Conventions adopted on June 12, 1949, and its two additional Protocols, all of which have been incorporated into and made part of Canadian law (see, *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3, Sch. I, II, III, IV, V (as am. by S.C. 1990, c. 14, s. 6), VI (as am. *idem*) subject, in one case, to stipulated reservations.

[57] Here, I echo what Justice Robertson said in *Suresh*, *supra* [at paragraph 36]:

No one questions the right to use force in seeking political independence so long as the struggle is between two combatants. Nor does any one question the fact that the LTTE claims to represent the Tamil minority and is pursuing the right of self-determination and an independent homeland in the northern part of Sri Lanka. Finally, no one is disputing that the struggle for Tamil independence is being waged by a minority against the Sinhalese majority, represented by the governing party. What is questioned is the means by which the political ends are being sought. Clearly, there are various avenues by which citizens can oppose their presiding government and, certainly, not all governments are equally receptive to criticism. However, a line separating acceptable means of protest from unacceptable means must be drawn somewhere. In my view terrorism is an unacceptable means of attempting to effect political change. Nowhere in the jurisprudence is there support for the proposition that one has an inherent right

mais se contentait de dire que ce terme offrait un fondement suffisant pour qu'une décision soit rendue; elle approuvait l'opinion du juge Robertson selon laquelle la portée tout entière de ce terme devait être établie progressivement; elle constatait qu'il n'existait aucune définition du terme «terrorisme» faisant autorité; enfin, elle constatait qu'aucune définition précise n'était reconnue à l'échelle internationale.

[55] L'argument du ministre ne peut pas être accepté parce qu'il ignore le fait que la Cour suprême du Canada a donné une définition de «terrorisme» qui, à son avis, «traduit bien ce que l'on entend essentiellement par "terrorisme"», faisant observer cependant que «des situations particulières, à la limite de l'activité terroriste, susciteront inévitablement des désaccords» (non souligné dans l'original).

[56] La définition de terrorisme adoptée par la Cour suprême du Canada se concentre sur la protection des civils—un élément central du droit humanitaire international qui trouve sa source dans les quatre Conventions de Genève adoptées le 12 juin 1949 et dans leurs deux protocoles additionnels, instruments qui ont tous été incorporés dans le droit canadien et en font partie intégrante (voir *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3, ann. I, II, III, IV, V (mod. par L.C. 1990, ch. 14, art. 6), VI (mod., *idem*) sauf, dans un cas, l'existence de réserves.

[57] Je reprends ici les propos du juge Robertson dans l'arrêt *Suresh*, *supra* [au paragraphe 36]:

Personne ne met en doute le droit d'avoir recours à la force pour parvenir à l'indépendance politique dans la mesure où ce sont deux combattants qui se font la lutte. Personne ne remet non plus en cause le fait que les LTTE prétendent représenter la minorité tamoule et s'efforcent de réaliser son droit à l'autodétermination et à un territoire indépendant dans le nord du Sri Lanka. Enfin, personne ne conteste que la lutte pour l'indépendance tamoule est menée par une minorité contre la majorité cinghalaise, représentée par le parti au pouvoir. Ce qui est remis en question, ce sont les moyens utilisés pour atteindre ces fins politiques. Il est clair que diverses avenues s'offrent aux citoyens pour s'opposer au gouvernement en place et que tous les gouvernements ne sont évidemment pas aussi ouverts à la critique. Toutefois, il faut tracer quelque part la ligne entre les moyens de protestation acceptables de ceux qui ne le sont pas. Selon moi, le terrorisme constitue un moyen inacceptable d'obtenir un changement politique. On ne

to engage in terrorism in the pursuit of self-determination. For this reason alone the appellant's argument must fail. [Emphasis mine.]

[58] Justice Robertson's view of the primacy of civilian protection in international humanitarian law is confirmed by an examination of the 1949 Geneva Conventions and their two Protocols.

[59] Article 50 of Protocol I [*Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*], being Sch. V of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3 (as am. by S.C. 1990, c. 14, s. 6) defines a civilian as basically anyone not taking up arms in an armed conflict which excludes members of armed forces, militia and volunteer groups taking up arms, members of a resistance group and inhabitants of a non-occupied territory who, on the approach of an enemy, spontaneously take up arms to resist the invading forces (see Article 4 of the 3rd Geneva Convention of 1949 [*Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War of August 12, 1949*, being Sch. III of the *Geneva Convention Act*, R.S.C., 1985, c. G-3]).

[60] Protocol II [*Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-international Armed Conflicts (Protocol II)*], being Sch. VI of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3 (as am. by S.C. 1990, c. 14, s. 6) to the 1949 Geneva Conventions applies to non-international armed conflicts, that is, conflicts between the armed forces of a state and dissident armed forces or other organized armed groups, under responsible command and in control over a part of the State's territory. Protocol II proscribes either side committing acts of terrorism (see subparagraph 2(d) of Article 4). Also prohibited are "[a]cts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population" (see paragraph 2 of Article 13). There are other key elements in the definition of terrorism adopted by the Supreme Court of

retrouve nulle part dans la jurisprudence des éléments à l'appui de la prétention qu'une personne a le droit inhérent de se livrer au terrorisme pour affirmer son droit à l'autodétermination. Ce motif suffit à écarter l'argument de l'appelant. [Non souligné dans l'original.]

[58] L'opinion du juge Robertson selon laquelle la protection des civils est l'élément central du droit humanitaire international est confirmée par un examen des Conventions de Genève de 1949 et de leurs deux protocoles.

[59] L'article 50 du premier Protocole [*Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*], qui est l'annexe V de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3 (mod. par L.C. 1990, ch. 14, art. 6) définit un civil comme essentiellement toute personne qui ne prend pas les armes dans un conflit armé, ce qui exclut les membres des forces armées, les milices et les groupes de volontaires prenant les armes, les membres d'un groupe de résistance et les habitants d'un territoire non occupé qui, à l'approche d'un ennemi, prennent spontanément les armes pour résister aux forces d'invasion (voir l'article 4 de la 3^e Convention de Genève de 1949 [*Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949*, qui est l'annexe III de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3]).

[60] Le deuxième Protocole [*Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)*], qui est l'annexe VI de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3 (mod. par L.C. 1990, ch. 14, art. 6) des Conventions de Genève de 1949 s'applique aux conflits armés non internationaux, c'est-à-dire aux conflits entre les forces armées d'un État et les forces armées dissidentes ou autres groupes armés organisés, qui sont sous commandement autonome et qui sont maîtres d'une partie du territoire de l'État. Le deuxième Protocole interdit aux deux camps de commettre des actes de terrorisme (voir l'alinéa 2d) de l'article 4). Également prohibés sont «les actes ou menaces de violence dont l'objet principal est de répandre la terreur parmi la population civile» (voir le paragraphe 2 de l'article 13).

Canada, namely:

(1) civilians or other persons must not be taking an active part in hostilities in situation of armed conflict which again brings into play concepts known in international public law; and

(2) the purpose of the act intending to cause death or serious bodily harm (which are crimes known in domestic law and in international law (war crimes or crimes against humanity)) which gives that act its quality of terror, must be, by its nature or context, to intimidate a population or to compel a government or international organization to do or to abstain from doing any act.

[61] Furthermore, the Supreme Court of Canada, was quite conscious that the concept of terrorism can and is the subject of political manipulation and this is why it wished to circumscribe its scope by identifying precise elements of what terrorism is while at the same time, at the margins or on the fringe, not closing the class to terrorist activity which allows for some flexibility and some means of adaptation.

[62] In addition, as I see it, by choosing the definition of terrorism it did, the Supreme Court harmonized and gave space to each of the key concepts we find in section 19 of the Act: subversion, terrorism, crimes against humanity, war crimes and ordinary crimes. Each of those concepts are distinct and have separate roles to play in law.

[63] There are two major reasons why the Adjudicator's decision cannot stand and must be set aside:

(1) the departure by the Adjudicator of the delineation by the Supreme Court of Canada of what terrorism constitutes, a point which the Adjudicator did not have the advantage of having that thinking; and

(2) the inadequacy of the evidentiary foundation to support finding the EPR was engaged in acts of terrorism, appreciating that the standard of proof is one,

D'autres éléments clés de la définition de terrorisme sont adoptés par la Cour suprême du Canada, à savoir:

1) les civils ou autres personnes ne doivent pas, dans une situation de conflit armé, prendre une part active aux hostilités, ce qui encore une fois fait intervenir des notions connues du droit international public; et

2) l'objet de l'acte destiné à causer la mort ou des blessures graves (qui sont des crimes connus du droit interne et du droit international (crimes de guerre ou crimes contre l'humanité)), qui donne à cet acte sa qualité d'acte terroriste, doit être, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

[61] Par ailleurs, la Cour suprême du Canada savait très bien que la notion de terrorisme peut être l'objet d'une manipulation politique, et c'est la raison pour laquelle elle a voulu circonscrire sa portée en définissant les éléments précis de ce qu'est le terrorisme, sans pour autant, à la limite ou à la lisière, fermer la catégorie aux activités terroristes, ce qui offre une certaine flexibilité et certains modes d'adaptation.

[62] Au surplus, selon moi, en choisissant sa définition du «terrorisme», la Cour suprême donnait de l'espace, en les harmonisant, à chacune des notions clés que l'on trouve dans l'article 19 de la Loi: subversion, terrorisme, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crimes de droit commun. Chacune de ces notions est distincte et joue un rôle propre en droit.

[63] Il y a deux raisons principales pour lesquelles la décision de l'arbitre doit être annulée:

1) l'arbitre s'est écartée de la définition de «terrorisme» retenue par la Cour suprême du Canada, définition dont ne disposait pas l'arbitre; et

2) l'insuffisance de la preuve au soutien de la conclusion selon laquelle l'EPR se livrait à des actes de terrorisme, compte tenu que la norme de preuve est celle qui, sans

while falling short of the balance of probabilities, nonetheless connotes a *bona fide* belief in a serious possibility based on credible evidence.

[64] On this second point, the Adjudicator realized the Minister's case was weak, a fact recognized by the CPO in his argument before the Adjudicator (certified record, pages 419-420, lines 40 to 10. He pinned his hopes of terrorist activity on the report of kidnappings), the evidence of what the EPR was engaged in was limited and was "so lacking in information and detail" and the documentation, particularly exhibit 2 was deficient and limited. Yet, despite these findings, she concluded it was sufficient for her to make a determination the EPR was engaged in terrorist activities rather than finding the Minister had not discharged his burden of proof.

[65] It is clear from the Adjudicator's reasons she was of the view terrorism could not be restricted "to only actions against civilians" and connoted a much wider meaning which included as a target of terrorism the Armed Forces of a State combatting an armed insurgent group—a situation of armed conflict. Humanitarian international law generally makes a distinction between combatants whose activities are governed by the rules of war where a breach may constitute a war crime and civilians who enjoy protected status under the 1949 Geneva Conventions and its two Protocols. *Suresh, supra*, adopted that delineation.

[66] An examination of the evidence tendered by the Minister in support of his allegation EPR was a terrorist organization was, as I said, weak. That evidence is focussed on exhibit 2 but more specifically on a document which is unidentified and located between pages 56 to 63 of the certified Tribunal record. It is incomplete because it contains only pages 16 to 23 of that document.

[67] What was reproduced is only section 4, which deals with the EPR and the statements contained in that document appear to have mainly as their sources in various newspapers, which are secondary sources.

être la probabilité la plus forte, suggère néanmoins la croyance légitime à une possibilité sérieuse en raison de preuves dignes de foi.

[64] Sur ce deuxième point, l'arbitre s'est rendu compte que les arguments du ministre étaient faibles, un fait reconnu par l'ACPC durant son argumentation devant l'arbitre (dossier certifié, pages 419 et 420, lignes 40 à 10. L'ACPC avait fait reposer ses espoirs d'activité terroriste sur le compte rendu d'enlèvements), la preuve de ce à quoi se livrait l'EPR était restreinte et «lacunaire dans son contenu et ses détails», et la documentation, en particulier la pièce 2, était insuffisante et limitée. Or, malgré ces constatations, l'arbitre a conclu que cette preuve l'autorisait à dire que l'EPR se livrait à des activités terroristes, au lieu de dire que le ministre n'avait pas apporté la preuve requise.

[65] Il ressort des motifs de l'arbitre que, selon elle, le terrorisme ne pouvait se restreindre «aux seules actions menées contre des civils» et avait une signification beaucoup plus large qui englobait, comme cible du terrorisme, les forces armées d'un État combattant un groupe insurrectionnel armé—une situation de conflit armé. Le droit international humanitaire fait en général une distinction entre des combattants dont les activités sont régies par les règles de la guerre, dont la violation peut constituer un crime de guerre, et des civils qui bénéficient d'une protection selon les Conventions de Genève de 1949 et leurs deux protocoles. L'arrêt *Suresh*, précité, a adopté cette ligne de démarcation.

[66] La preuve qu'a invoquée le ministre pour dire que l'EPR était une organisation terroriste était, comme je l'ai dit, faible. Cette preuve se concentre sur la pièce 2, mais, plus précisément, sur un document qui n'est pas identifié et qui se trouve entre les pages 56 et 63 du dossier certifié du tribunal. Le document est incomplet, seules les pages 16 à 23 étant reproduites.

[67] Le dossier certifié ne reproduit que la section 4 de ce document, qui traite de l'EPR, et la teneur de ce document semble puiser surtout à divers journaux, qui sont des sources secondaires.

[68] I quote the following examples:

(1) "The EPR claims its funding source and social base are the people in general who may or may not be organized. The movement has carried out kidnappings to help finance its activities and has indicated that it may impose a war tax" (AFP 3 Feb 1997; EIU Fourth Quarter 1996, 13);

(2) "The EPR . . . opted for a "hit and run" strategy of armed attacks against police stations, military installations and government buildings" citing *Latinamerica Press*, 15 August 1996; AFP 3 Feb 1997, *Proceso* 1 September 1996 and *Le Monde diplomatique*, January 1997, 12;

(3) "The EPR claims to have inflicted at least 96 casualties on Security Forces Personnel between its first appearance on 28 June 1996 and early February 1997" (AFP 3 Feb 1997);

(4) "On 28 August 1996 the EPR launched 18 attacks against the government, police and army targets in seven States, killing at least 12 people and injuring 23", giving as a source Country Reports 1996-97, and others including the *Houston Chronicle*, 8 September 1996;

(5) "The day after the cease-fire expired, it launched a week-long series of attacks against military and police targets in the states of Guerrero and Mexico including near Mexico City" citing the *Dallas Morning News*, *Reforma* and the *Washington Post*. "At least 6 policemen were killed in the attacks" citing the *Dallas Morning News*, 2 Nov 1996.

[69] These citations from the unknown document support the Adjudicator's observation about the deficiencies in the evidence and its inadequacy. That evidence lacks the specificity of who, what, when and where and in what circumstances which is necessary to meet the test of sufficiency in assessing the Minister's burden of proof gauged in relation to its appropriate standard.

[70] The Federal Court of Appeal in *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*,

[68] Je reproduis les exemples suivants:

1) «L'EPR affirme que sa source de financement et sa base sociale sont la population en général, laquelle n'est pas nécessairement organisée. Le mouvement a commis des enlèvements afin de financer ses activités et a indiqué qu'il pourrait imposer une taxe de guerre» (AFP, 3 février 1997; EIU, quatrième trimestre, 1996, 13);

2) «L'EPR [. . .] a opté pour une stratégie d'attaques armées éclairs contre des postes de police, des installations militaires et des édifices publics», citant *Latinamerica Press*, 15 août 1996; AFP, 3 février 1997, *Proceso*, 1^{er} septembre 1996 et *Le Monde diplomatique*, janvier 1997, 12;

3) «L'EPR affirme avoir infligé au moins 96 pertes de vies au personnel des Forces de sécurité entre sa première apparition le 28 juin 1996 et le début de février 1997» (AFP, 3 février 1997);

4) «Le 28 août 1996, l'EPR a lancé 18 attaques contre le gouvernement, la police et l'armée dans 7 États, tuant au moins 12 personnes et en blessant 23»; on donne comme source les dossiers d'information sur les pays pour l'année 1996-1997, ainsi que d'autres journaux, notamment le *Houston Chronicle* du 8 septembre 1996;

5) «Le lendemain de l'expiration du cessez-le-feu, l'EPR a lancé une série d'attaques, durant une semaine entière, contre des cibles militaires et policières dans les États de Guerrero et Mexico, y compris près de la ville de Mexico», extrait du *Dallas Morning News*, du *Reforma* et du *Washington Post*. «Au moins six policiers ont été tués au cours des attaques», extrait du *Dallas Morning News* du 2 novembre 1996.

[69] Ces passages tirés du document non identifié confirme l'observation de l'arbitre relative aux lacunes et à l'insuffisance de la preuve. Cette preuve ne dit rien sur le qui, le quoi, le quand, le où et le comment, éléments qui sont nécessaires si l'on veut évaluer convenablement la preuve du ministre par rapport à la norme établie.

[70] Dans l'arrêt *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433, la

[1994] 1 F.C. 433, stressed the importance of providing findings of fact as to specific crimes against humanity which the refugee claimant is alleged to have committed. Justice Linden at page 449 stated as follows:

For example, the Amnesty International Report of 1989 indicates that the Sri Lankan government is responsible for arbitrary arrest and detention without charge or trial, "disappearances", torture, death in custody, and extrajudicial killings. Given the seriousness of the possible consequences of the denial of the appellant's claim on the basis of section F(a) of Article 1 of the Convention to the appellant and the relatively low standard of proof required of the Minister, it is crucial that the Refugee Division set out in its reasons those crimes against humanity for which there are serious reasons to consider that a claimant has committed them. In failing to make the required findings of fact, I believe that the Refugee Division can be said to have made an error of law.

[71] Justice Robertson echoed the same underlying thought in *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298 (C.A.), at page 314 after discussing what questions of law and questions of fact were; in his view, it was a question of law whether the act of killing civilians by military personnel could be classified as a crime against humanity. He wrote this:

It seems clear that questions of law do not lend themselves to adjudication by reference to legal concepts embedded in probability theory. Yet there are other reasons for immunizing questions of law from the application of a standard of proof. It is true that the "less-than-civil-law" standard established in *Ramirez* reinforces the view that it was the intent of the Convention signatories to exclude persons undeserving of protection. But it is difficult to credit the intention of establishing a threshold standard of proof which virtually guarantees exclusion once the Minister demonstrates that there are "serious reasons for considering" that a claimant's acts or omissions could be classified as a crime against humanity.

[72] He continued in the following terms:

In my opinion, that is a question of law which must be decided in accordance with legal principles rather than by reference to a standard of proof. (Those legal principles will be applied to a series of facts established pursuant to the

Cour d'appel fédérale avait souligné l'importance d'articuler les conclusions de fait, sur les crimes contre l'humanité que le demandeur était présumé avoir commis. Le juge Linden écrivait, à la page 449:

Par exemple, le rapport de 1989 d'Amnistie internationale indique que le gouvernement du Sri Lanka est responsable d'arrestations et de détentions arbitraires sans inculpation ni condamnation, de «disparitions», de tortures, de morts durant la détention et d'exécutions extrajudiciaires. Vu la gravité des conséquences éventuelles du rejet, fondé sur la section Fa) de l'article premier de la Convention, de la revendication de l'appelant et la norme de preuve relativement peu rigoureuse à laquelle doit satisfaire le ministre, il est crucial que la section du statut rapporte dans ses motifs de décision les crimes contre l'humanité dont elle a des raisons sérieuses de penser que le demandeur les a commis. On peut dire que faute d'avoir tiré les conclusions nécessaires sur les faits, la section du statut a commis une erreur de droit.

[71] Le juge Robertson avait exprimé le même point de vue dans l'affaire *Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298 (C.A.), à la page 314, après avoir examiné quels étaient les points de droit et les points de fait; selon lui, la question de savoir si la mort de civils causée par des opérations militaires pouvait être qualifiée de crime contre l'humanité était un point de droit. Il avait écrit:

Il semble évident que les questions de droit ne se prêtent pas à des décisions qui renvoient à des concepts juridiques enchâssés dans une théorie des probabilités. Toutefois, il existe d'autres raisons d'exempter les questions de droit de l'application d'une norme de preuve. Certes, la norme de preuve inférieure à celle prévue en droit civil, établie dans l'arrêt *Ramirez*, affermit l'opinion voulant qu'il était dans l'intention des signataires de la Convention d'exclure les personnes ne méritant aucune protection. Mais il est difficile de leur prêter l'intention d'établir une norme de preuve préliminaire qui, virtuellement, garantit l'exclusion du demandeur de statut dès que le ministre démontre qu'il existe de «sérieuses raisons de penser» que les gestes ou les omissions du demandeur pourraient être qualifiés de crime contre l'humanité.

[72] Puis, il continue:

À mon avis, il s'agit là d'une question de droit qui doit être tranchée conformément aux principes juridiques plutôt que par référence à une norme de preuve. (Ces principes juridiques seront appliqués à un ensemble de faits établis conformément

“less-than-civil-law” standard of proof,

[73] Justice Robertson’s comment is brought home in this case where, only once, does the Adjudicator make a finding of a terrorist activity by the EPR which she identified as “the type of surprise armed attack which have been described in the evidence at this inquiry as not being the same as simple military confrontations”.

[74] This need for specificity in the identification of acts of terrorism is illustrated in several judgments of justices in the Trial Division in addition to those mentioned by Justice Robertson. I have in mind Justice Denault’s reasons in *Baroud*, *supra*, Justice Mackay’s judgment in *McAllister*, *supra* and Justice Blais’ recent decision in *Iklhef (Re)* (2002), 223 F.T.R. 233 (F.C.T.D.).

[75] I briefly touch upon some findings of fact made by the Adjudicator which must be set aside as either having no evidentiary basis or representing a misapprehension of the evidence, both errors falling within the ambit of paragraph 18.14(d) of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)].

[76] First, the Adjudicator, referring to the unidentified document stated “this report refers to casualties numbering 96 on one occasion”. It is clear from the document (certified record, page 59) these casualties were security forces and not civilians.

[77] Second, the Adjudicator’s finding that the EPR attacked government buildings as evidence of an act of terrorism is not sufficiently and reasonably supported. I readily acknowledge that a bomb or other armed attack on a government building filled with government workers would, with the required purpose, be easily construed as an act of terrorism within the *Suresh* meaning or within the meaning of terrorist activity under the *Anti-terrorism Act*. The problem here is that we do not know any surrounding circumstance of what was involved in such attacks. The Adjudicator specifically

au fardeau de preuve inférieur à la norme prévue en droit civil, [. . .]

[73] Les commentaires du juge Robertson sont tout à fait à propos dans le cas présent, où une seule fois l’arbitre conclut à une activité terroriste de la part de l’EPR. Selon elle, cette activité s’inscrit dans «des attaques armées menées par surprise qui ont été décrites dans les témoignages produits durant cette enquête comme autre chose que de simples affrontements militaires».

[74] Cette nécessité d’une désignation précise des actes de terrorisme est illustrée dans plusieurs jugements de la Section de première instance, outre ceux dont fait état le juge Robertson. J’ai à l’esprit les motifs du juge Denault dans l’affaire *Baroud*, précitée, les motifs du juge Mackay dans l’affaire *McAllister*, précitée, et la décision récente du juge Blais dans l’affaire *Iklhef (Re)* (2002) 223 F.T.R. 233 (C.F. 1^{re} inst.).

[75] J’aborderai brièvement certaines conclusions de fait tirées par l’arbitre, qui doivent être annulées parce qu’elles n’ont pas de fondement dans la preuve ou parce qu’elles attestent une incompréhension de la preuve, deux erreurs qui entrent dans le champ de l’alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)].

[76] D’abord, l’arbitre, se référant au document non identifié, dit que «ce rapport fait état de pertes humaines qui à une occasion se sont chiffrées à 96». Il ressort clairement du document (dossier certifié, page 59) que les victimes en question étaient des membres des forces de sécurité, et non des civils.

[77] Deuxièmement, la conclusion de l’arbitre selon laquelle l’EPR attaquait des édifices gouvernementaux, pour affirmer qu’il s’agissait là d’un acte de terrorisme, n’est pas suffisamment et raisonnablement étayée. Certes, j’admets qu’une bombe ou autre attaque armée lancée contre un édifice gouvernemental qui est occupé par des employés de l’État serait facilement, avec l’objet requis, considérée comme un acte de terrorisme au sens de l’arrêt *Suresh*, ou au sens de l’expression «activité terroriste» définie dans la *Loi antiterroriste*. Le problème ici, c’est que nous ne connaissons pas les circonstances

recognized that fact when she said “the evidence being so lacking in information and detail, we do not know what more may have been involved”.

[78] Third, the evidence introduced by counsel for the applicant demonstrates the police were acting in consort with the Mexican Armed Forces against the EPR as well as the militarization of the police in conflict zones (certified transcript, pages 171, 284, 302, 332 and 335) which seemed to be acknowledged by the Adjudicator who found “no matter how much the police forces in Mexico may now be associated with the military” she went on to say that “I don’t believe that it should be concluded that they are one and the same force entirely in all respects. I don’t think they can be considered soldiers on the field for all purposes”. The Adjudicator cites no evidence in support of this conclusion which seems to be an inference without any evidentiary foundation. Again, I could see terrorist activity, assuming the required purpose, in an attack on a policeman in the discharge of normal non-military municipal duties but that is not what the totality of the evidence indicates, namely a militarized police carrying on joint operations with the Armed Forces. There is no evidence in the certified record of what I would call a “normal” policeman being killed or wounded for terrorist purposes. If a policeman in Mexico was hurt in an EPR attack, his perpetrators could be prosecuted under Mexican criminal law either under its criminal code or other statute law but this is no basis to apply against that person without more a terrorist label for the purposes of the application of section 19 of the Act.

[79] Fourth, the Adjudicator referred to media threats or threats in the newspapers against government officials. That finding must be infirmed because the Adjudicator did not consider the entire evidence. During the hearing, the applicant explained what the notes of the joint CSIS CIC interview report. At page 466, he explained the DPPR (the political party) directing the EPR, would send out in zones of excessive repression a communique to all the media “and, in the communique, they would ask to, they would ask them to please stop their acts of repression against our people. Otherwise,

qui ont entouré de telles attaques. L’arbitre a expressément reconnu ce fait lorsqu’elle a dit: [traduction] «La preuve étant si lacunaire dans son contenu et dans ses détails, nous ne savons pas ce qui a pu se produire d’autre».

[78] Troisièmement, la preuve produite par l’avocat du demandeur montre que la police agissait en concertation avec les Forces armées mexicaines contre l’EPR, et elle atteste la militarisation de la police dans les zones de conflit (transcription certifiée, pages 171, 284, 302, 332 et 335), ce que semble avoir admis l’arbitre, pour qui «quelle que soit la mesure dans laquelle les forces policières du Mexique peuvent aujourd’hui être associées à l’armée, je ne crois pas que l’on puisse conclure qu’il s’agit à tous égards de la même et unique force. Je ne crois pas que l’on puisse les considérer à toutes fins comme des soldats en campagne». L’arbitre ne cite aucune preuve à l’appui de cette conclusion, qui semble être une déduction dépourvue de force probante. Encore une fois, je pourrais discerner une activité terroriste, sous réserve de l’objet requis, dans une attaque menée contre un policier exerçant des fonctions non militaires d’agent de la paix, mais ce n’est pas ce que révèle l’ensemble de la preuve, qui indique plutôt une police militarisée se livrant à des opérations conjointes avec les Forces armées. Le dossier certifié ne renferme aucune preuve de ce que j’appellerais un policier au sens habituel qui est tué ou blessé à des fins terroristes. Si un policier mexicain était blessé au cours d’une attaque menée par l’EPR, les auteurs de l’attaque pourraient être poursuivis selon le droit pénal mexicain, qu’il s’agisse du code pénal de ce pays ou d’une autre loi, mais cela ne suffit pas en soi pour que soit appliqué aux auteurs le qualificatif de «terroriste» aux fins de l’application de l’article 19 de la Loi.

[79] Quatrièmement, l’arbitre a parlé des menaces proférées à l’encontre de hautes personnalités par l’entremise de médias ou de journaux. Cette conclusion doit être infirmée parce que l’arbitre n’a pas considéré l’ensemble de la preuve. Durant l’audience, le demandeur a expliqué ce que signifient les notes de l’entrevue conjointe menée par le SCRS et CIC. À la page 466, il expliquait que le DPPR (le parti politique) dirigeant l’EPR envoyait un communiqué à tous les médias dans les zones où sévissait une répression excessive, «et, dans le communiqué, il leur demandait de

there was no other way to respond to such aggression, in order to try to put a stop [*sic*] such aggression".

[80] Finally, I deal with the issue of kidnapping to finance the EPR's activities. As noted, the evidence which the Adjudicator relied upon is contained in the unidentified document in exhibit 2. The entire exhibit, as I have already noted, is contained in the following sentence:

The movement has carried out kidnappings to help finance its operations, and has indicated that it may impose a war tax (AFP, 3 Feb 1997; EIU, 4th Quarter, 1996, 13).

[81] I agree with counsel for the applicant's submission that kidnapping without more cannot be automatically equated to an act of terrorism. Having said that, I recognize that the international community through its Convention against the taking of hostages has proscribed hostage taking and characterized it in the circumstances set out in that Convention as an act of terrorism.

[82] The problem with the evidence on this point is that it is barren of details and circumstances such that there is no credible evidence on the record which could nourish, in the Adjudicator's mind, a serious reason to believe an act of terrorism had been committed on account of the kidnappings. We do not know whether such hostage taking is fact or fiction, who was kidnapped (military or civilian), how many kidnappings occurred and whether these kidnappings, if they did occur, were disapproved by the EPR. For this reason, the Adjudicator's finding cannot stand.

[83] The issue of the kidnappings was raised at the applicant's hearing and is transcribed at pages 470 to 473 of the certified record. The CPO asked the applicant a series of questions on the subject. The applicant answered he did not know how the organization got its money but denied the EPR engaged in kidnappings and said the EPR had a very wide social base through which it got its funds but did not know any particulars about how such funds were gathered. On clarification, at page 472 of the certified record, the applicant again stated the

bien vouloir mettre fin à vos actes de répression contre nos populations. Autrement, il n'y avait pas d'autre moyen de réagir à une telle agression, pour qui voulait y mettre un terme.»

[80] Finalement, j'aborde la question des enlèvements commis pour financer les activités de l'EPR. Comme on l'a vu, la preuve sur laquelle s'est fondée l'arbitre figure dans le document non identifié de la pièce 2. La pièce tout entière, comme je l'ai déjà mentionné, est contenue dans la phrase suivante:

[TRADUCTION] Le mouvement a commis des enlèvements afin de financer ses activités et a indiqué qu'il pourrait imposer une taxe de guerre (AFP, 3 février 1997; EIU, 4^e trimestre, 1996, 13).

[81] Je souscris à l'argument de l'avocat du demandeur selon lequel un enlèvement, sans plus, ne peut automatiquement être assimilé à un acte de terrorisme. Cela dit, je reconnais que la communauté internationale, par l'entremise de sa Convention contre la prise d'otages, proscrit la prise d'otages, qu'elle qualifie, dans les circonstances que précise cette Convention, d'acte de terrorisme.

[82] Le problème que pose la preuve sur ce point, c'est qu'elle est dépourvue de détails et de circonstances de telle sorte qu'il n'existe dans le dossier aucune preuve crédible pouvant nourrir, dans l'esprit de l'arbitre, une raison sérieuse de croire qu'un acte de terrorisme avait résulté des enlèvements. Nous ne savons pas si cette prise d'otages est réelle ou imaginaire, qui a été enlevé (un militaire ou un civil), combien d'enlèvements ont eu lieu et si ces enlèvements, si tant est qu'ils aient été commis, étaient condamnés par l'EPR. Pour cette raison, la conclusion de l'arbitre ne peut subsister.

[83] La question des enlèvements a été soulevée durant l'interrogatoire du demandeur et elle est reproduite aux pages 470 à 473 du dossier certifié. L'ACPC a posé au demandeur plusieurs questions sur le sujet. Le demandeur a répondu qu'il ne savait pas comment l'organisation obtenait son argent, mais il a nié que l'EPR pratiquât des enlèvements, affirmant que l'EPR bénéficiait d'une base sociale très large grâce à laquelle il obtenait son argent, mais il ne connaissait pas en détail la manière dont cet argent était recueilli. Appelé