

IMM-2019-07
2008 FC 694

IMM-2019-07
2008 CF 694

Shewainesch Tsegai Ugbazghi (*Applicant*)

Shewainesch Tsegai Ugbazghi (*demanderesse*)

v.

c.

Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*défendeur*)

INDEXED AS: UGBAZGHI v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (F.C.)

RÉPERTORIÉ : UGBAZGHI c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.F.)

Federal Court, Dawson J. —Toronto, May 6; Vancouver, May 30, 2008.

Cour fédérale, juge Dawson—Toronto, 6 mai; Vancouver, 30 mai 2008.

Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Judicial review of immigration officer's refusal of application for permanent residence because applicant found to be inadmissible on security grounds under Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(f) — Respondent applying under Act, s. 87 for non-disclosure of certain pages of certified tribunal record allegedly containing confidential information constituting information that, if disclosed, would injure national security or safety of any person — S. 87 application allowed in part — Process reviewed, difficulties identified, suggestions as to improvements in practical application of process made.

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Contrôle judiciaire de la décision d'un agent d'immigration qui a refusé une demande de résidence permanente parce que la demanderesse avait été déclarée interdite de territoire pour raison de sécurité conformément à l'art. 34(1)f de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Le défendeur a demandé en vertu de l'art. 87 de la Loi l'interdiction de divulgation de certaines pages du dossier certifié du tribunal qui contenaient censément des renseignements confidentiels qui, s'ils étaient divulgués, pourraient porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui — La demande fondée sur l'art. 87 a été accueillie en partie — Examen du processus, recensement des difficultés et présentation de suggestions quant aux améliorations à apporter à l'application pratique du processus.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of immigration officer's refusal of application for permanent residence because applicant inadmissible on security grounds under Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(f) — Applicant, Ethiopian of Eritrean ethnicity, found to be member of Eritrean Liberation Front (ELF), organization potentially engaged in terrorism — Stating she had been a member thereof but later clarifying that member of ELF support group, not ELF — "Member" in s. 34(1)(f) must be given unrestricted, broad interpretation — Officer not solely relying on applicant's prior admission of ELF membership but also considering evidence about applicant's activities, etc. — Applicant's description of ELF support group indicating it identified with, worked to further goals, activities of ELF — S. 34(1) intended to cast wide net to cover broad range of conduct — Test for inadmissibility whether "there are reasonable grounds to believe" that foreign national was member of organization that "there are reasonable grounds to believe" engages, has engaged, or will engage in acts of terrorism — Officer's decision not unreasonable — Application dismissed.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire de la décision d'un agent d'immigration qui a refusé une demande de résidence permanente parce que la demanderesse avait été déclarée interdite de territoire pour raison de sécurité conformément à l'art. 34(1)f de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — La demanderesse, une citoyenne de l'Éthiopie d'origine érythréenne, a été reconnue comme membre du Front de libération de l'Érythrée (FLE), une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle s'est livrée au terrorisme — La demanderesse a déclaré qu'elle avait été membre du FLE, mais elle a précisé par la suite qu'elle était membre d'un groupe de soutien du FLE, pas du FLE — Le mot « membre » paraissant à l'art. 34(1)f doit recevoir une interprétation large et libérale — L'agent ne s'est pas seulement fondé sur l'aveu antérieur de la demanderesse concernant son appartenance au FLE; il a également tenu compte de ses activités, etc. — Selon la description que la demanderesse a donnée du groupe de soutien du FLE, ce groupe a adhéré aux objectifs et activités du FLE et a contribué à atteindre ses objectifs et

à promouvoir ses activités — L'art. 34(1) vise à ratisser très large afin de couvrir une large gamme de comportements — Le critère relatif à l'interdiction de territoire consiste à déterminer s'il y a des « motifs raisonnables de croire » qu'un ressortissant étranger était membre d'une organisation dont il y a des « motifs raisonnables de croire » qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte de terrorisme — La décision de l'agent n'était pas déraisonnable — Demande rejetée.

This was an application for judicial review of an immigration officer's decision refusing the applicant's application for permanent residence because she was found to be inadmissible on security grounds under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The applicant, an Ethiopian of Eritrean ethnicity, was found to be a member of the Eritrean Liberation Front (ELF), an organization that there are reasonable grounds to believe has engaged in terrorism. The applicant stated in her personal information form and in other instances that she had been a member of the ELF. Later, in a statutory declaration that she submitted to the officer, she clarified that she was not a member of the ELF but rather a member of an ELF support group. She also mentioned that after the group apparently disbanded in 1981, she had no further involvement with the ELF. She applied for permanent resident status from within Canada and was provided with an opportunity to address the officer's concerns about her involvement with the ELF. After leave for judicial review was granted, the respondent applied under section 87 of the Act for the non-disclosure of 7 pages of the 257-page certified tribunal record that contained redactions.

Held, the section 87 application should be allowed in part; the application for judicial review should be dismissed.

Four of the seven pages were disclosed in their entirety; the remaining three pages contained redactions because the disclosure thereof would be injurious to national security or endanger the safety of a person.

The section 87 application process was recently amended to provide for the protection of information considered in an application for permanent residence made from within Canada. Typically, in a section 87 application, the confidential information which the Minister seeks to have redacted is information which, if disclosed, would injure national security or the safety of any person. The section 87 application is usually supported by a public affidavit and a secret affidavit prepared by different counsel. This can cause difficulties such as delay and claims to protect information previously disclosed. The process could be improved if the deponent and counsel who are seeking to protect information had available to them the information that already appears on the public record and if the deponent was assisted by someone exercising

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire à l'encontre de la décision d'un agent d'immigration qui a refusé la demande de résidence permanente de la demanderesse parce que cette dernière avait été déclarée interdite de territoire pour raison de sécurité conformément à l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. La demanderesse, une citoyenne de l'Éthiopie d'origine érythréenne, a été reconnue comme membre du Front de libération de l'Érythrée (FLE), une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle s'est livrée au terrorisme. La demanderesse a déclaré dans son formulaire de renseignements personnels et à d'autres occasions qu'elle avait été membre du FLE. Par la suite, elle a précisé dans une déclaration solennelle qu'elle a faite devant l'agent qu'elle n'était pas membre du FLE, mais plutôt d'un groupe de soutien du FLE. En outre, elle a affirmé ne pas avoir eu de liens avec le FLE après la dissolution de ce groupe en 1981. Elle a soumis une demande de résidence permanente présentée depuis le Canada et a eu la possibilité de répondre aux préoccupations de l'agent quant à ses liens avec le FLE. Après que la demande de contrôle judiciaire a été autorisée, le défendeur a demandé en vertu de l'article 87 de la Loi l'interdiction de divulgation de sept pages du dossier certifié de 257 pages du tribunal dont certains renseignements avaient été expurgés.

Jugement : la demande fondée sur l'article 87 doit être accueillie en partie; la demande de contrôle judiciaire doit être rejetée.

Quatre des sept pages ont été divulguées dans leur intégralité. Les trois autres pages ont été expurgées parce que leur divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui.

Le processus de l'article 87 a été modifié récemment pour protéger les renseignements examinés dans le cadre d'une demande de résidence permanente présentée depuis le Canada. En règle générale, dans le cadre d'une demande fondée sur l'article 87, les renseignements confidentiels que le ministre veut faire expurger sont des renseignements qui, s'ils étaient divulgués, pourraient porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Un affidavit public et un affidavit secret rédigés par différents avocats appuient habituellement une demande fondée sur l'article 87. Cela peut entraîner des difficultés comme des retards et la présentation de demandes en vue de protéger des renseignements qui ont déjà été divulgués. Le processus serait amélioré si le déclarant et l'avocat qui cherchent à

quality control to ensure that information is not disclosed in one case but protected in another. In a section 87 application a secret affidavit should attach, in unredacted form, each page of the certified tribunal record that contains redactions. It may also contain expert opinion evidence as to why the redactions are necessary. General legal argument should be contained in the written representations filed on the public record. As a general principle, legal argument made in the *in camera*, *ex parte* hearing should be so related to the specific content of the redactions that the argument could not be made in public without risking disclosure of the confidential information.

Although the word “member” is not defined in the Act, the word is to be given an unrestricted and broad interpretation. The officer committed no reviewable error by concluding that the applicant was a member of the ELF because he did not just rely on the applicant’s prior admission of membership. He also considered her activities (meetings, distribution of ELF materials, etc.), which he concluded amounted to membership since they furthered the goals of that organization. Although the officer did not directly deal with the applicant’s repeated statements in her statutory declaration that she had been a member of an ELF support group, and not the ELF, he nonetheless considered the evidence that independently led to a conclusion of membership, and his decision was not unreasonable. Based on the applicant’s description of that separate group, the existence of which was not confirmed by evidence, it appears to have completely identified with, and worked to further the goals and activities of the ELF. The weighing of factors supporting a membership finding against those pointing away from membership is within the officer’s expertise.

Subsection 34(1) of the Act is intended to cast a wide net in order to capture a broad range of conduct that is inimical to Canada’s interests. Parliament’s intent is further reflected in section 33 of the Act, which requires that the facts that constitute inadmissibility include facts that “there are reasonable grounds to believe” occurred. Therefore, the test for inadmissibility is whether “there are reasonable grounds to believe” that a foreign national was a member of an organization that “there are reasonable grounds to believe” engages, has engaged, or will engage in acts of terrorism.

protéger des renseignements avaient à leur disposition les renseignements qui figurent déjà au dossier public et si le déclarant était aidé par quelqu’un qui veille au contrôle de la qualité afin de s’assurer que les renseignements ne soient pas divulgués dans un cas mais protégés dans un autre. Dans le cadre d’une demande fondée sur l’article 87, un affidavit secret devrait avoir en annexe, sous une forme non expurgée, chaque page du dossier certifié du tribunal qui comporte des expurgations. Il peut aussi contenir le témoignage d’un expert expliquant les raisons pour lesquelles les expurgations sont nécessaires. Les observations écrites déposées au dossier public devraient comporter des arguments juridiques généraux. En règle générale, les arguments juridiques invoqués lors de l’audience à huis clos et *ex parte* devraient être à ce point liés à la teneur précise des expurgations qu’ils ne pourraient être invoqués en public sans risquer de divulguer des renseignements confidentiels.

Bien que le mot « membre » ne soit pas défini dans la Loi, il doit recevoir une interprétation large et libérale. L’agent n’a commis aucune erreur susceptible de contrôle lorsqu’il a conclu que la demanderesse était un membre du FLE parce qu’il ne s’est pas seulement fondé sur l’aveu antérieur de la demanderesse concernant sa qualité de membre. L’agent a également tenu compte de ses activités (réunions, distribution de documents du FLE, etc.) qui, selon lui, correspondaient à être membre puisqu’elles contribuaient à atteindre les objectifs de l’organisation. Bien que l’agent ne se soit pas prononcé expressément sur les affirmations répétées dans la déclaration solennelle de la demanderesse selon lesquelles elle avait été membre d’un groupe de soutien du FLE, pas du FLE, il a néanmoins tenu compte des éléments de preuve qui menaient indépendamment à la conclusion d’appartenance au FLE, et sa décision n’était pas déraisonnable. À la lumière de la description que la demanderesse a donnée de ce groupe distinct, dont l’existence n’a pas été confirmée par des éléments de preuve, ce groupe a adhéré entièrement aux objectifs et activités du FLE et a contribué à atteindre ses objectifs et à promouvoir ses activités. Il appartient à l’agent, de par sa spécialisation, d’apprécier les facteurs qui permettraient de conclure qu’il y avait appartenance par rapport à ceux qui autorisaient une conclusion contraire.

Le paragraphe 34(1) de la Loi vise à ratisser très large afin de couvrir une large gamme de comportements qui vont à l’encontre des intérêts du Canada. L’intention du législateur se reflète également à l’article 33 de la Loi, qui exige que les faits — actes ou omissions — soient appréciés sur la base de « motifs raisonnables de croire » qu’ils sont survenus. Par conséquent, le critère relatif à l’interdiction de territoire consiste à déterminer s’il y a des « motifs raisonnables de croire » qu’un ressortissant étranger était membre d’une organisation dont il y a des « motifs raisonnables de croire » qu’elle est, a été ou sera l’auteur d’un acte de terrorisme.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 25, 33, 34, 78 (as am. by S.C. 2005, c. 10, s. 34(E)), 83(1) (as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 4), 87 (as am. *idem*).
Bill C-3, *An act to amend the Immigration and Refugee Protection Act (certificate and special advocate) and to make a consequential amendment to another act*, 2nd Sess., 39th Parl., 2008 (Royal Assent, February 14, 2008), cl. 10.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Beraki v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (2007), 68 Imm. L.R. (3d) 189; 2007 FC 1360; *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 3 F.C.R. 487; (2005), 252 D.L.R. (4th) 316; 331 N.R. 129; 29 Admin. L.R. (4th) 21; 129 C.R.R. (2d) 18; 46 Imm. L.R. (3d) 1; 2005 FCA 85; *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190; (2008) 329 N.B.R. (2d) 1; 291 D.L.R. (4th) 577; 69 Admin. L.R. (4th) 1; 64 C.C.E.L. (3d) 1; 69 Imm. L.R. (3d) 1; 170 L.A.C. (4th) 1; 372 N.R. 1; 2008 SCC 9.

CONSIDERED:

Gariev v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2004 FC 531.

REFERRED TO:

Mohammed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2007] 4 F.C.R. 300; (2006), 302 F.T.R. 184; 57 Imm. L.R. (3d) 105; 2006 FC 1310; *Naeem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 4 F.C.R. 658; (2007), 308 F.T.R. 256; 60 Imm. L.R. (3d) 221; 2007 FC 123; *R. v. Graat*, [1982] 2 S.C.R. 819; (1982), 44 D.L.R. (3d) 267; 45 N.R. 451; 2 C.C.C. (3d) 365; 31 C.R. (3d) 289; 18 M.V.R. 287.

AUTHORS CITED

Paciocco, D. M. and L. Stuesser. *The Law of Evidence*, 4th ed. Toronto: Irwin Law, 2005.

APPLICATION for judicial review of an immigration officer's decision refusing the applicant's application for permanent residence because she was found to be inadmissible on security grounds under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application dismissed.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 25, 33, 34, 78 (mod. par L.C. 2005, ch. 10, art. 34(A)), 83(1) (mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 4), 87 (mod., *idem*).
Projet de loi C-3, *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (certificat et avocat spécial) et une autre loi en conséquence*, 2^e sess., 39^e lég., 2008 (sanctionné le 14 février 2008), art. 10.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Beraki c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2007 CF 1360; *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 3 R.C.F. 487; 2005 CAF 85; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190; (2008), 329 R.N.-B. (2^e) 299; 2008 CSC 9.

DÉCISION EXAMINÉE :

Gariev c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2004 CF 531.

DÉCISIONS CITÉES :

Mohammed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2007] 4 R.C.F. 300; 2006 CF 1310; *Naeem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] 4 R.C.F. 658; 2007 CF 123; *R. c. Graat*, [1982] 2 R.C.S. 819.

DOCTRINE CITÉE

Paciocco, D. M. et L. Stuesser. *The Law of Evidence*, 4^e éd. Toronto : Irwin Law, 2005.

DEMANDE de contrôle judiciaire à l'encontre de la décision d'un agent d'immigration qui a refusé la demande de résidence permanente de la demanderesse parce que cette dernière a été déclarée interdite de territoire pour raison de sécurité conformément à l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande rejetée.

APPEARANCES:

Micheal T. Crane for applicant.
Martin E. Anderson and *André Seguin* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Micheal T. Crane, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] DAWSON J.: Shewainesch Tsegai Ugbazghi is a citizen of Ethiopia who has been found to be a Convention refugee in Canada. She brings this application for judicial review of the decision of an officer that later refused her application for permanent residence. The application was refused because Ms. Ugbazghi was found to be inadmissible on security grounds under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (Act). Specifically, Ms. Ugbazghi was found to be a member of the Eritrean Liberation Front (ELF), an organization that, there are reasonable grounds to believe, has engaged in terrorism. Section 34 of the Act, as well as sections 25 and 33, and subsection 83(1) [as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 4] are set out in Appendix A to these reasons.

[2] These reasons deal with the Minister's application under section 87 [as am., *idem*] of the Act for the non-disclosure of certain information contained in the certified tribunal record and also with the merits of Ms. Ugbazghi's application. In these reasons, I discuss the section 87 process and conclude that the application for judicial review should be dismissed because the officer's decision was not unreasonable.

The Section 87 Application

[3] On February 22, 2008, an amendment to section 87 [as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 4] of the Act came into force. As amended, section 87 now provides that:

ONT COMPARU :

Micheal T. Crane pour la demanderesse.
Martin E. Anderson et *André Seguin* pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Micheal T. Crane, Toronto, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LA JUGE DAWSON: Shewainesch Tsegai Ugbazghi est une citoyenne de l'Éthiopie qui s'est vue accorder le statut de réfugiée au sens de la Convention au Canada. Elle introduit la présente demande de contrôle judiciaire à l'encontre de la décision d'un agent qui, par la suite, a refusé sa demande de résidence permanente. La demande a été refusée parce que M^{me} Ugbazghi a été déclarée interdite de territoire pour raison de sécurité conformément à l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (Loi). Plus particulièrement, M^{me} Ugbazghi a été reconnue comme membre du Front de libération de l'Érythrée (FLE), une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle s'est livrée au terrorisme. L'article 34 de la Loi, ainsi que les articles 25 et 33, et le paragraphe 83(1) [mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 4] sont reproduits à l'annexe A des présents motifs.

[2] Les présents motifs traitent de la demande du ministre fondée sur l'article 87 [mod., *idem*] de la Loi relativement à l'interdiction de la divulgation de certains renseignements contenus dans le dossier certifié du tribunal, ainsi que du bien-fondé de la demande de M^{me} Ugbazghi. Dans les présents motifs, j'analyse la procédure prévue à l'article 87 et j'arrive à la conclusion que la demande de contrôle judiciaire devrait être rejetée au motif que la décision de l'agent n'était pas déraisonnable.

Demande fondée sur l'article 87

[3] Le 22 février 2008, une modification apportée à l'article 87 [mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 4] de la Loi est entrée en vigueur. La version actuelle de l'article 87 prévoit ce qui suit :

87. The Minister may, during a judicial review, apply for the non-disclosure of information or other evidence. Section 83—other than the obligations to appoint a special advocate and to provide a summary—applies to the proceeding with any necessary modifications.

[4] The relevant transitional provision, section 10 of Bill C-3,¹ provides that the amendment to section 87 applies to a proceeding, such as this one, that was pending before February 22, 2008, and was one in which an application had been made under then section 87 of the Act.

[5] By this amendment, the government cured the earlier legislative oversight that had made no provision for protecting information considered in an application for permanent residence made from within Canada. This gap had been filled by the Court applying the procedure then existing under section 78 [as am. by S.C. 2005, c. 10, s. 34(E)] of the Act. See: *Mohammed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 4 F.C.R. 300 (F.C.), and *Naeem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 4 F.C.R. 658 (F.C.), at paragraphs 13 to 18.

[6] The process followed under section 87 of the Act was described in general terms by the Court in *Gariev v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 531. In these reasons, I wish to deal more fully with the nature of the information filed in a section 87 application.

[7] On the public record, the Minister files a notice of motion seeking relief under section 87 of the Act. This is usually supported by an affidavit and by written submissions, all filed on the public record. The public affidavit filed in this case is attached as Appendix B to these reasons.

[8] Typically, the public affidavit states that the certified tribunal record contains both redacted (the confidential information) and unredacted information. The confidential information is said to be information which, if disclosed, would injure national security or the

87. Le ministre peut, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, demander l'interdiction de la divulgation de renseignements et autres éléments de preuve. L'article 83 s'applique à l'instance, avec les adaptations nécessaires, sauf quant à l'obligation de nommer un avocat spécial et de fournir un résumé.

[4] La disposition transitoire pertinente, l'article 10 du projet de loi C-3¹, prévoit que la modification apportée à l'article 87 s'applique à toute instance, comme celle de l'espèce, qui a été instruite avant le 22 février 2008 et à l'égard de laquelle aucune décision n'a été prise, et au cours de laquelle a été faite une demande au titre de l'article 87 de la Loi.

[5] Grâce à cette modification, le gouvernement a remédié à l'oubli antérieur du législateur qui n'avait prévu aucune disposition visant à protéger les renseignements examinés dans le cadre d'une demande de résidence permanente présentée depuis le Canada. La Cour avait pallié cette lacune en appliquant la procédure qui existait alors en vertu de l'article 78 [mod. par L.C. 2005, ch. 10, art. 34(A)] de la Loi. Voir : *Mohammed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] 4 R.C.F. 300 (C.F.), et *Naeem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] 4 R.C.F. 658 (C.F.), aux paragraphes 13 à 18.

[6] Le processus suivi conformément à l'article 87 de la Loi a été décrit en termes généraux par la Cour dans *Gariev c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 531. Dans les présents motifs, je souhaite faire une analyse plus approfondie de la nature des renseignements communiqués dans une demande fondée sur l'article 87.

[7] Le ministre dépose au dossier public un avis de requête visant à obtenir une dispense en vertu de l'article 87 de la Loi, lequel est habituellement appuyé par un affidavit et par des observations écrites, tous déposés au dossier public. L'affidavit public déposé en l'espèce constitue l'annexe B des présents motifs.

[8] En règle générale, l'affidavit public indique que le dossier certifié du tribunal contient des renseignements expurgés (les renseignements confidentiels) ainsi que des renseignements non expurgés. Les renseignements confidentiels sont décrits comme des renseignements

safety of any person. The deponent of the public affidavit, again typically, has no knowledge about the content of the confidential information.

[9] A second, secret affidavit is filed in confidence. That affidavit is sworn by someone who is said to have personal knowledge of the matters at issue. The secret affidavit is typically divided into three parts. The first part refers to the general principles that govern the non-disclosure of information under what are now paragraph 83(1)(d) and section 87 of the Act. Publicly available jurisprudence may be referred to or cited. The second part of the secret affidavit consists of all of the pages of the certified tribunal record that have been redacted, but in an unredacted form. The final part of the secret affidavit consists of the deponent's evidence as to why, in the opinion of the deponent, each redaction is necessary in order to protect national security or the safety of any person.

[10] The public and secret affidavits are prepared by different counsel within the Department of Justice. The public affidavit is prepared by a lawyer with carriage of the immigration proceeding. The secret affidavit is prepared by counsel with the requisite security clearance.

[11] The bifurcation of the section 87 application between counsel creates difficulties. In my experience, one difficulty caused by this is that there is often delay in bringing section 87 applications. Chief Justice Lutfy has previously commented on this. In *Beraki v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2007), 68 Imm. L.R. (3d) 189 (F.C.), he wrote at paragraphs 7 through 9:

Section 87 of the *Immigration and Refugee Protection Act* is the statutory provision which allows the respondent to apply for the non-disclosure of information in the tribunal record during the judicial review proceeding in this Court. Some *obiter* comments concerning the Court's recent experience may be in order, keeping in mind that they are made without the benefit of argument from both counsel.

qui, s'ils étaient divulgués, pourraient porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Par ailleurs, en règle générale, l'auteur de l'affidavit public n'est pas au courant de la teneur des renseignements confidentiels.

[9] Un second affidavit, secret celui-là, est déposé à titre confidentiel. Cet affidavit est signé par quelqu'un qui est censé avoir une connaissance personnelle des questions en litige. En règle générale, l'affidavit secret est divisé en trois parties. La première partie renvoie aux principes généraux qui régissent l'interdiction de la divulgation de renseignements en application des dispositions qui constituent maintenant l'alinéa 83(1)d) et l'article 87 de la Loi. Les décisions publiées peuvent être citées ou invoquées. La deuxième partie de l'affidavit secret est constituée de toutes les pages du dossier certifié du tribunal qui ont été expurgées, mais sous une forme non expurgée. La dernière partie de l'affidavit secret consiste en le témoignage du déclarant expliquant les raisons pour lesquelles, de l'avis du déclarant, chaque expurgation est nécessaire afin de protéger la sécurité nationale ou la sécurité d'autrui.

[10] L'affidavit public et l'affidavit secret sont rédigés par différents avocats du ministère de la Justice. L'affidavit public est rédigé par l'avocat en charge de l'instance en immigration. L'affidavit secret est rédigé par un avocat ayant la cote de sécurité requise.

[11] Le fait de diviser entre différents avocats la demande fondée sur l'article 87 entraîne des difficultés. D'après mon expérience, l'une des difficultés qui en résultent consiste en des retards fréquents à présenter les demandes fondées sur l'article 87. Le juge en chef Lutfy a déjà formulé des observations à ce sujet. Dans *Beraki c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 1360, il a écrit aux paragraphes 7 à 9 :

L'article 87 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* est la disposition législative qui permet au défendeur de demander à la Cour d'interdire, pendant toute la durée de l'instance en contrôle judiciaire, la divulgation de tout renseignement versé au dossier de la Commission. Il convient de formuler quelques observations incidentes au sujet de l'expérience récente de la Cour en la matière, en faisant remarquer que la Cour les exprime sans avoir eu l'avantage d'entendre les arguments des deux avocats.

First, the respondent must endeavour to seek relief under section 87 in a more timely matter. In this proceeding and in others, the application under section 87 is made on such a late date that the substantive hearing on the judicial review must be rescheduled. This is not consistent with the good administration of justice.

Second, part of the delay may result from the limited, if any, communication between counsel for the respondent in the judicial review proceeding and counsel representing the government institution, often the Canadian Security Intelligence Service, seeking the non-disclosure of information. Enhanced communication between these two government counsel can only improve the procedural aspects of a section 87 application. [Emphasis added.]

[12] I adopt those comments. In this proceeding, leave was granted by an order dated November 22, 2007, which set the matter for hearing on February 14, 2008. The section 87 application was filed on January 31, 2008. This necessitated adjournment of the hearing from February 14, 2008, to May 6, 2008. An *in camera* and *ex parte* hearing date was set in respect of the section 87 application for March 11, 2008. Ms. Ugbazghi declined a public hearing in respect of the section 87 application.

[13] A second difficulty created by the bifurcation of the matter between counsel is that, in my experience, counsel involved in the preparation of the secret affidavit do not have a copy of the public certified tribunal record. This has resulted in claims being made to protect information that has previously been disclosed. See, for example, *Gariev*, cited above, at paragraph 10, and the Court's direction of December 19, 2006, in IMM-1004-06.

[14] The process would be improved if the deponent and the counsel who are seeking to protect information had available to them the information that already appears on the public record.

[15] Turning to the *in camera*, *ex parte* hearing held on March 11, 2008, the deponent of the secret affidavit gave *viva voce* evidence at that hearing with respect to the 7 pages of the 257-page certified tribunal record that

Premièrement, le défendeur doit s'efforcer de faire davantage diligence pour réclamer la réparation prévue à l'article 87. Dans le cas de la présente instance et d'autres instances, la demande fondée sur l'article 87 a été présentée à ce point tardivement que la date d'audience sur le fond de la demande de contrôle judiciaire a dû être fixée de nouveau, ce qui va à l'encontre de la saine administration de la justice.

Deuxièmement, une partie du retard s'explique par les communications limitées, voire inexistantes, entre l'avocat qui représente le défendeur dans l'instance en contrôle judiciaire et l'avocat qui représente l'institution fédérale compétente, le plus souvent le Service canadien du renseignement de sécurité, qui réclame l'interdiction de divulguer certains renseignements. Une meilleure communication entre ces deux avocats du gouvernement ne peut que favoriser le bon déroulement de la procédure en ce qui concerne la demande fondée sur l'article 87. [Non souligné dans l'original.]

[12] Je fais miens ces propos. En l'espèce, l'autorisation a été accordée par une ordonnance rendue le 22 novembre 2007, laquelle prévoyait l'audition de l'instance le 14 février 2008. La demande fondée sur l'article 87 a été déposée le 31 janvier 2008, ce qui a nécessité l'ajournement de l'audience du 14 février 2008 au 6 mai 2008. La date de l'audience à huis clos et *ex parte* relativement à la demande fondée sur l'article 87 a été fixée au 11 mars 2008. M^{me} Ugbazghi a refusé la tenue d'une audience publique relativement à la demande fondée sur l'article 87.

[13] Une seconde difficulté résultant de la division de l'instance entre différents avocats est que, d'après mon expérience, l'avocat qui s'occupe de rédiger l'affidavit secret n'a pas de copie du dossier public certifié du tribunal. Cela a entraîné la présentation de demandes en vue de protéger des renseignements qui ont déjà été divulgués. Voir, par exemple, *Gariev*, précité, au paragraphe 10, ainsi que la directive de la Cour en date du 19 décembre 2006, dans le dossier IMM-1004-06.

[14] Le processus serait amélioré si le déclarant et l'avocat qui cherchent à protéger des renseignements avaient à leur disposition les renseignements qui figurent déjà au dossier public.

[15] En ce qui a trait à l'audience à huis clos et *ex parte* tenue le 11 mars 2008, l'auteur de l'affidavit secret a témoigné de vive voix à l'audience relativement aux 7 pages du dossier certifié de 257 pages du tribunal dont

contained redactions. I raised with the deponent two general issues.

[16] The first issue was whether the redactions sought in this case were consistent with redactions sought in other cases. A secret affidavit filed in another, unrelated section 87 application was placed before the deponent. It appeared that information had been made public in that case which the Minister sought to redact in this case.

[17] The second issue was the extent to which redactions were sought concerning information that had previously been disclosed on the public record.

[18] A third issue, raised with counsel, was that the secret affidavit contained information that, in my view, could have appeared on the public record. Of particular concern were general statements of principle and quotations from publicly available jurisprudence that appeared in the first part of the secret affidavit. Specific reference was made by the Court to Chief Justice Lutfy's comments, at paragraph 10 in *Beraki*. There, he wrote:

Third, in this proceeding at least, substantial portions of the deponent's secret affidavit should have been filed on the public record, as the deponent herself acknowledged on examination during the *ex parte* hearing. In the future, all interested persons will want to assure that the open court principle is more closely adhered to in section 87 matters. [Emphasis added.]

[19] The *in camera*, *ex parte* hearing was adjourned pending receipt of further information from the Minister. Further information and submissions were provided by letter dated March 31, 2008. In response, I directed further inquiries to counsel for the Minister. The response was provided by letter dated April 15, 2008. Thereafter, for reasons to be delivered in writing together with the reasons relating to the application for judicial review, an order issued on April 21, 2008, allowing the section 87 application in part.

certain renseignements ont été expurgés. J'ai porté à l'attention du déclarant deux questions générales.

[16] La première question consistait à savoir si les expurgations demandées en l'espèce correspondaient aux expurgations demandées dans d'autres affaires. Un affidavit secret déposé dans le cadre d'une autre demande fondée sur l'article 87, sans lien avec l'espèce, a été présenté au déclarant. Il ressort que le ministre voulait expurger en l'espèce des renseignements qui ont été rendus publics dans cette affaire.

[17] La seconde question consistait à savoir dans quelle mesure les expurgations demandées concernaient des renseignements qui avaient déjà été divulgués dans le dossier public.

[18] Une troisième question, portée à l'attention de l'avocat, était que l'affidavit secret contenait des renseignements qui, à mon avis, auraient pu figurer au dossier public. Cela concernait notamment des énoncés de principe généraux et des citations tirés de décisions publiées qui figuraient dans la première partie de l'affidavit secret. La Cour a mentionné expressément les observations formulées par le juge en chef Lutfy, au paragraphe 10 dans *Beraki*, où il a écrit ce qui suit :

Troisièmement, dans la présente instance du moins, d'importantes parties de l'affidavit secret de la déclarante auraient dû être versées au dossier public, comme la déclarante l'a elle-même reconnu lors de son interrogatoire à l'audience *ex parte*. À l'avenir, tous les intéressés voudront certainement que le principe de la publicité des débats soit mieux respecté dans le cadre des demandes présentées en vertu de l'article 87. [Non souligné dans l'original.]

[19] L'audience à huis clos et *ex parte* a été ajournée en attendant de recevoir d'autres renseignements de la part du ministre. D'autres renseignements et observations ont été transmis par lettre en date du 31 mars 2008. En réponse, j'ai ordonné aux avocats du ministre de fournir de plus amples renseignements. Leur réponse a été transmise par lettre en date du 15 avril 2008. Par la suite, pour les motifs qui seront présentés par écrit en même temps que les motifs se rapportant à la demande de contrôle judiciaire, une ordonnance a été rendue le 21 avril 2008, qui accueillait en partie la demande fondée sur l'article 87.

[20] Specifically, four of the seven pages were disclosed in their entirety. The remaining three pages contained redactions, but some additional information was disclosed on each page. Where information remained redacted, I was satisfied that its disclosure would be injurious to national security or endanger the safety of any person.

[21] In future, the section 87 process would be improved if the deponent was assisted by someone exercising quality control to ensure that information is not disclosed in one case but protected in another.

[22] The April 21, 2008, order also required counsel for the Minister to disclose to counsel for the applicant, verbatim, the legal submissions made in counsel's letter of March 31, 2008. Those submissions were directed to the propriety of placing in a secret affidavit information that could be publicly disclosed without endangering national security or the safety of any person. The order requested that oral submissions on this issue be made at the hearing of the application for judicial review.

[23] Turning to the legal submissions, counsel for the Minister's position may be summarized as follows:

- a public version of the secret affidavit would not be filed;
- there are legitimate exceptions to the open court principle;
- a legitimate, statutory exception is found in section 87 of the Act, which specifically provides that no summary of the secret information is to be provided;
- providing a redacted version of the secret affidavit would be akin to providing a summary; and
- the secret affidavit should remain secret in its entirety.

[24] With respect, neither the Chief Justice in *Beraki* nor I in this proceeding suggested that section 87,

[20] Plus particulièrement, quatre des sept pages ont été divulguées dans leur intégralité. Les trois autres pages ont été expurgées, mais certains renseignements supplémentaires ont été divulgués sur chaque page. Lorsque les renseignements sont demeurés expurgés, j'étais convaincue que leur divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui.

[21] À l'avenir, le processus de l'article 87 serait amélioré si le déclarant était aidé de quelqu'un qui veille au contrôle de la qualité afin de s'assurer que les renseignements ne soient pas divulgués dans un cas mais protégés dans un autre.

[22] L'ordonnance rendue le 21 avril 2008 obligeait également les avocats du ministre à divulguer, mot à mot, à l'avocat de la demanderesse les arguments juridiques formulés dans la lettre de l'avocat en date du 31 mars 2008. Ces arguments portaient sur la pertinence de mettre dans un affidavit secret des renseignements qui pourraient être divulgués au public sans porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. L'ordonnance demandait de formuler verbalement des observations à ce sujet lors de l'audition de la demande de contrôle judiciaire.

[23] En ce qui a trait aux arguments juridiques, la position des avocats du ministre peut se résumer comme suit :

- une version publique de l'affidavit secret ne serait pas déposée;
- il existe des exceptions légitimes au principe de la publicité des débats judiciaires;
- une exception légale légitime figure à l'article 87 de la Loi, lequel prévoit expressément qu'aucun résumé de renseignements secrets ne sera fourni;
- fournir une version expurgée de l'affidavit secret équivaldrait à fournir un résumé;
- l'affidavit secret devrait demeurer secret dans son intégralité.

[24] En toute déférence, ni le juge en chef dans *Beraki* ni moi-même en l'espèce n'avons laissé entendre que

properly applied, was not a legitimate statutory exception to the open court principle. Nor did we suggest that a summary of genuinely secret information should be provided.

[25] Our comments were directed to the facts that:

- as a general principle, disclosure of information is presumptive in our courts;
- section 87 displaces that general presumption and introduces an exception; and
- that exception is a direction by Parliament to the Court to ensure the confidentiality of information or evidence where, in the opinion of the judge, its disclosure would be injurious to national security or endanger the safety of any person.

[26] It follows that there is no basis in law for placing general legal argument based on public jurisprudence in a secret affidavit.

[27] The practice, in my respectful view, is improper for two reasons. First, that type of information can be disclosed without endangering national security or anyone's safety. It is, therefore, not protected by subsection 83(1) of the Act. Second, as a general principle, affidavits are to deal in matters of fact—not law. Domestic law is not a subject about which a Canadian court will receive opinion evidence. See: *R. v. Graat*, [1982] 2 S.C.R. 819. See also: Paciocco and Stuesser, *The Law of Evidence*, 4th ed. (Toronto: Irwin Law, 2005), at page 176.

[28] In an attempt to provide assistance, I suggest that, in a section 87 application, a secret affidavit should attach, in unredacted form, each page of the certified tribunal record that contains redactions. It may also contain expert opinion evidence as to why the redactions are necessary. General legal argument should be contained in the written representations filed on the public record. As a general principle, legal argument made in the *in camera*, *ex parte* hearing should be so

l'article 87, correctement appliqué, ne constituait pas une exception légale légitime au principe de la publicité des débats judiciaires. Nous n'avons pas non plus laissé entendre qu'un résumé de renseignements réellement secrets devrait être fourni.

[25] Nos commentaires portaient sur les faits suivants :

- en règle générale, la divulgation de renseignements est présumée devant nos tribunaux;
- l'article 87 écarte cette présomption générale et crée une exception;
- cette exception est une directive du législateur à l'intention de la Cour afin de s'assurer de la confidentialité des renseignements ou des éléments de preuve lorsque, de l'avis du juge, leur divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui.

[26] Il s'ensuit qu'il n'existe aucun fondement juridique pour mettre dans un affidavit secret des arguments juridiques généraux fondés sur des décisions publiées.

[27] À mon humble avis, cette pratique est irrégulière pour deux motifs. Premièrement, les renseignements de ce genre peuvent être divulgués sans porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Par conséquent, ils ne sont pas protégés par le paragraphe 83(1) de la Loi. Deuxièmement, en règle générale, les affidavits traitent de questions de fait — non de droit. Un tribunal canadien ne recevra pas de témoignage d'opinion au sujet du droit interne. Voir : *R. c. Graat*, [1982] 2 R.C.S. 819. Voir également : Paciocco et Stuesser, *The Law of Evidence*, 4^e éd. (Toronto : Irwin Law, 2005), à la page 176.

[28] Dans le but d'aider, je propose que, dans le cadre d'une demande fondée sur l'article 87, un affidavit secret ait en annexe, sous une forme non expurgée, chaque page du dossier certifié du tribunal qui comporte des expurgations. Il peut aussi contenir le témoignage d'un expert expliquant les raisons pour lesquelles les expurgations sont, à son avis, nécessaires. Les observations écrites déposées au dossier public devraient comporter des arguments juridiques généraux. En règle

related to the specific content of the redactions that the argument could not be made in public without risking disclosure of the confidential information.

[29] I now turn to the merits of the application for judicial review.

The Application for Judicial Review

[30] Ms. Ugbazghi is a citizen of Ethiopia of Eritrean ethnicity. In 1977, she joined what she now characterizes to be a support group of the ELF. As a member of this group, she distributed written materials, participated in meetings, paid small amounts of money, and encouraged others to join the group and the ELF. Ms. Ugbazghi did not pay a membership fee, and she did not hold a membership card. The group is said to have disbanded in 1981, and Ms. Ugbazghi says that she had no further involvement with the ELF.

[31] In 2002, Ms. Ugbazghi arrived in Canada where she has since remained. She applied for permanent residence in January of 2004. Subsequent, Ms. Ugbazghi was advised of the concerns arising from her association with the ELF, and she was provided with an opportunity to address those concerns. In addition to providing a lengthy response, Ms. Ugbazghi sought ministerial relief under subsection 34(2) of the Act and humanitarian and compassionate relief under section 25 of the Act.

(i) The officer's decision

[32] The officer's notes include the following findings:

- Ms. Ugbazghi is an admitted member of the ELF;
- her activities, described as attending meetings, making donations, and distributing ELF materials which encouraged others to join the armed struggle or to give donations, amounted to membership in the ELF because they furthered the goals of the ELF;

générale, les arguments juridiques invoqués lors de l'audience à huis clos et *ex parte* devraient être à ce point liés à la teneur précise des expurgations qu'ils ne puissent être invoqués en public sans risquer de divulguer des renseignements confidentiels.

[29] J'examinerai maintenant le bien-fondé de la demande de contrôle judiciaire.

La demande de contrôle judiciaire

[30] M^{me} Ugbazghi est une citoyenne de l'Éthiopie d'origine érythréenne. En 1977, elle s'est jointe à ce qu'elle décrit maintenant comme un groupe de soutien du FLE. En tant que membre de ce groupe, elle a distribué des documents écrits, participé à des réunions, payé de petites sommes d'argent et encouragé d'autres personnes à se joindre au groupe et au FLE. M^{me} Ugbazghi n'a pas payé de frais d'adhésion et elle n'avait pas de carte de membre. Le groupe s'est soi-disant dissout en 1981, et M^{me} Ugbazghi affirme qu'elle n'a plus eu de liens avec le FLE.

[31] En 2002, M^{me} Ugbazghi est arrivée au Canada où elle est depuis restée. Elle a présenté une demande de résidence permanente en janvier 2004. Par la suite, M^{me} Ugbazghi a été informée des préoccupations découlant de ses liens avec le FLE, et on lui a accordé la possibilité de répondre à ces préoccupations. En plus de donner une longue réponse, M^{me} Ugbazghi a demandé une dispense ministérielle conformément au paragraphe 34(2) de la Loi et une dispense pour des raisons d'ordre humanitaire conformément à l'article 25 de la Loi.

i) La décision de l'agent

[32] Les notes de l'agent comportent les conclusions suivantes :

- M^{me} Ugbazghi est, de son propre aveu, membre du FLE;
- ses activités, c'est-à-dire assister à des réunions, faire des dons et distribuer des documents du FLE qui encourageaient d'autres personnes à se joindre à la lutte armée ou à faire des dons, équivalaient à être membre du FLE parce qu'elles contribuaient à atteindre les objectifs du FLE;

- Ms. Ugbazghi voluntarily joined the ELF;
 - the ELF engaged in acts of terrorism, documented to have occurred from March of 1969 until August of 1991, which was before, during, and after Ms. Ugbazghi's period of membership;
 - the acts that the ELF engaged in included: kidnapping two missionary nurses (one of which was killed); kidnapping three British citizens who were not released until after the intervention of the president of Sudan, some five months later; the hijacking of an airliner during which several passengers were injured; and, the kidnapping of foreigners from a yacht in Eritrean waters;
 - those acts constituted acts of terrorism because they were intended to kill or inflict serious bodily injury to civilians, who were not taking part in any armed conflict, so as to intimidate the population and compel the Ethiopian government to listen to its demands;
 - the fact that Ms. Ugbazghi was not found to be ineligible to claim refugee protection did not preclude a finding of inadmissibility; and
 - Ms. Ugbazghi's request for humanitarian and compassionate relief under subsection 25(1) of the Act was not properly before the officer and could not be considered.
- M^{me} Ugbazghi s'est jointe volontairement au FLE;
 - le FLE s'est livré à des actes de terrorisme, qui auraient eu lieu selon les sources, de mars 1969 jusqu'à août 1991, soit avant, pendant et après la période où M^{me} Ugbazghi était membre;
 - les actes auxquels s'est livré le FLE comprennent : l'enlèvement de deux infirmières missionnaires (dont l'une fut tuée); l'enlèvement de trois citoyens britanniques qui ne furent libérés qu'après l'intervention du président du Soudan, quelque cinq mois plus tard; le détournement d'un avion de ligne au cours duquel plusieurs passagers furent blessés; et l'enlèvement de plaisanciers étrangers qui se trouvaient à bord d'un yacht dans les eaux érythréennes;
 - ces actes constituaient des actes de terrorisme parce qu'ils ont été commis dans l'intention de tuer ou de blesser gravement des civils, qui ne prenaient part à aucun conflit armé, afin d'intimider la population et d'obliger le gouvernement éthiopien à écouter ses demandes;
 - le fait que la demande d'asile présentée par M^{me} Ugbazghi n'ait pas été jugée irrecevable n'empêchait pas de conclure à l'interdiction de territoire;
 - l'agent n'a pas été valablement saisi de la demande de M^{me} Ugbazghi visant à obtenir une dispense pour des raisons d'ordre humanitaire conformément au paragraphe 25(1) de la Loi et ne pouvait donc pas l'examiner.

[33] After finding that Ms. Ugbazghi was a member of the ELF, the officer concluded that there were reasonable grounds to believe that the ELF had engaged in acts of terrorism. Thus, the officer found that Ms. Ugbazghi was a member of the inadmissible class of persons described in paragraph 34(1)(f) of the Act.

[33] Après avoir conclu que M^{me} Ugbazghi était membre du FLE, l'agent a jugé qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que le FLE s'était livré à des actes de terrorisme. Par conséquent, l'agent a jugé que M^{me} Ugbazghi appartenait à la catégorie de personnes interdites de territoire au sens de l'alinéa 34(1)f) de la Loi.

(ii) The issues

ii) Les questions en litige

[34] In oral argument, counsel for Ms. Ugbazghi pursued only two arguments. First, that the officer erred in law by finding that she had no jurisdiction to consider humanitarian relief under subsection 25(1) of the

[34] Dans sa plaidoirie, l'avocat de M^{me} Ugbazghi a fait valoir seulement deux arguments. Premièrement, que l'agent a commis une erreur de droit en concluant qu'elle n'avait pas compétence pour examiner une

Act. Second, that the officer erred by finding that Ms. Ugbazghi was a member of the ELF.

[35] During oral argument on the first point, there was discussion about a number of issues, including that the consequence of the position taken by Ms. Ugbazghi would be that an officer would be able to grant relief that Parliament intended only be granted by the Minister. It was ultimately agreed by Ms. Ugbazghi's counsel that, if it is the Minister who must consider humanitarian relief in these circumstances, any discussion about subsection 25(1) of the Act was premature while the request for ministerial relief was outstanding. Thus, the first issue was not ultimately pursued and I make no comment about the merit of the argument.

(iii) The standard of review

[36] The assessment of "membership" in paragraph 34(1)(f) of the Act has traditionally been reviewed on the reasonableness *simpliciter* standard. See: *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 3 F.C.R. 487 (F.C.A.), at paragraph 23. This standard of review reflected the factual element present in questions of membership and the expertise that officers possess when assessing applications against the inadmissibility criteria contained in subsection 34(1) of the Act. In my view, following the decision of the Supreme Court of Canada in *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, deference remains appropriate and the applicable standard of review is reasonableness. See: *Dunsmuir*, at paragraphs 51 and 53.

(iv) Was the officer's finding that Ms. Ugbazghi was a member of the ELF reasonable?

[37] The word "member" is not defined in the Act. The jurisprudence of the Federal Court of Appeal is to the effect that the word is to be given an unrestricted and

demande de dispense pour des raisons d'ordre humanitaire conformément au paragraphe 25(1) de la Loi. Deuxièmement, que l'agent a commis une erreur en concluant que M^{me} Ugbazghi était membre du FLE.

[35] Au cours de la plaidoirie concernant le premier point, on a discuté de plusieurs questions, notamment que la position adoptée par M^{me} Ugbazghi aurait pour conséquence qu'un agent serait en mesure d'accorder une dispense que le législateur voulait que seul le ministre puisse accorder. L'avocat de M^{me} Ugbazghi a finalement convenu que, si c'est le ministre qui doit examiner la demande de dispense pour des raisons d'ordre humanitaire dans ces circonstances, toute discussion à propos du paragraphe 25(1) de la Loi était prématurée tant qu'une décision n'avait pas été rendue concernant la demande de dispense ministérielle. Par conséquent, la première question a finalement été laissée de côté et je ne me prononcerai pas sur le bien-fondé de l'argument.

(iii) La norme de contrôle

[36] L'appréciation de la qualité de « membre » à l'alinéa 34(1)f) de la Loi faisait habituellement l'objet d'une révision selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter*. Voir : *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 3 R.C.F. 487 (C.A.F.), au paragraphe 23. Cette norme de contrôle reflétait l'élément factuel présent dans les questions relatives à la qualité de membre et l'expertise que démontrent les agents lorsqu'ils évaluent les demandes au regard du critère de l'interdiction de territoire prévu au paragraphe 34(1) de la Loi. À mon avis, à la suite de la décision de la Cour suprême du Canada dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, il convient de continuer à faire preuve de retenue et la norme de contrôle applicable est celle de la raisonabilité. Voir : *Dunsmuir*, aux paragraphes 51 et 53.

(iv) La conclusion de l'agent selon laquelle M^{me} Ugbazghi était membre du FLE était-elle raisonnable?

[37] La Loi ne définit pas le mot « membre ». D'après les décisions de la Cour d'appel fédérale, ce mot doit recevoir une interprétation large et libérale. Le juge

broad interpretation. Mr. Justice Rothstein, writing for the Federal Court of Appeal, discussed this point in *Poshteh*. At paragraphs 27 to 29, he wrote:

There is no definition of the term “member” in the Act. The courts have not established a precise and exhaustive definition of the term. In interpreting the term “member” in the former *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, the Trial Division (as it then was) has said that the term is to be given an unrestricted and broad interpretation. The rationale for such an approach is set out in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Singh* (1998), 151 F.T.R. 101 (F.C.T.D.), at paragraph 52:

The provisions deal with subversion and terrorism. The context in immigration legislation is public safety and national security, the most serious concerns of government. It is trite to say that terrorist organizations do not issue membership cards. There is no formal test for membership and members are not therefore easily identifiable. The Minister of Citizenship and Immigration may, if not detrimental to the national interest, exclude an individual from the operation of subparagraph 19(1)(f)(iii)(B). I think it is obvious that Parliament intended the term “member” to be given an unrestricted and broad interpretation.

The same considerations apply to paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. As was the case in the *Immigration Act*, under subsection 34(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, membership in a terrorist organization does not constitute inadmissibility if the individual in question satisfies the Minister that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest. Subsection 34(2) provides:

34. ...

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

Thus, under subsection 34(2), the Minister has the discretion to exclude the individual from the operation of paragraph 34(1)(f).

Based on the rationale in *Singh* and, in particular, on the availability of an exemption from the operation of paragraph 34(1)(f) in appropriate cases, I am satisfied that the term “member” under the Act should continue to be interpreted broadly.

Rothstein, s’exprimant au nom de la Cour d’appel fédérale, a discuté de ce point dans l’arrêt *Poshteh*. Aux paragraphes 27 à 29, il a écrit ce qui suit :

La Loi ne définit pas le mot «membre». Les tribunaux n’ont pas établi une définition précise et complète de ce terme. Lorsqu’elle a interprété le mot «membre» employé dans l’ancienne *Loi sur l’immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2, la Section de première instance (sa désignation à l’époque) a dit que ce mot devait recevoir une interprétation large et libérale. La raison d’être d’une telle approche est exposée dans la décision *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Singh* (1998), 151 F.T.R. 101(C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 52 [[1998] A.C.F. n° 1147 (QL)] :

Les dispositions en cause traitent de la subversion et du terrorisme. Le contexte, en ce qui concerne la législation en matière d’immigration, est la sécurité publique et la sécurité nationale, soit les principales préoccupations du gouvernement. Il va sans dire que les organisations terroristes ne donnent pas de cartes de membres. Il n’existe aucun critère formel pour avoir qualité de membre et les membres ne sont donc pas facilement identifiables. Le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration peut, si cela n’est pas préjudiciable à l’intérêt national, exclure un individu de l’application de la division 19(1)(f)(iii)(B). Je crois qu’il est évident que le législateur voulait que le mot «membre» soit interprété d’une façon libérale, sans restriction aucune.

Les mêmes considérations valent pour l’alinéa 34(1)(f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*. Comme c’était le cas dans la *Loi sur l’immigration*, l’appartenance à une organisation terroriste n’emporte pas interdiction de territoire, selon le paragraphe 34(2) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, si l’intéressé convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national. Voici le texte du paragraphe 34(2) :

34. [...]

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

Ainsi, selon le paragraphe 34(2), le ministre a le pouvoir de soustraire l’étranger à l’application de l’alinéa 34(1)(f).

Eu égard au raisonnement suivi dans la décision *Singh* et, plus particulièrement, à l’existence, dans les cas qui le justifient, d’une dispense d’application de l’alinéa 34(1)(f), je suis d’avis que le mot «membre», employé dans la Loi, devrait continuer d’être interprété d’une manière libérale.

[38] In the present case, Ms. Ugbazghi stated in her Personal Information Form that she had been a member of the ELF. The officer is said to have erred by ignoring evidence in the statutory declaration that Ms. Ugbazghi placed before the officer where she clarified that she was not a member of the ELF. Rather, Ms. Ugbazghi stated that she had been a member of an ELF support group. Thus, the officer is said to have erred by describing Ms. Ugbazghi to be a “self[-]admitted member of ELF.” The officer made no express finding of credibility against Ms. Ugbazghi so, it is argued, the officer was obliged to deal with the fact that Ms. Ugbazghi claimed to have been a member of an ELF support group, not a member of the ELF.

[39] In my view, the officer committed no reviewable error because the officer did not just rely on Ms. Ugbazghi’s prior admission of membership. The officer also considered that:

Her activities (meetings, donations, distribution of ELF materials which encouraged others to join the armed struggle and or to give donations[]), amount to membership in my opinion as they furthered the goals of the organization.

[40] Obviously, it would have been preferable for the officer to have expressly dealt with the repeated statements in Ms. Ugbazghi’s statutory declaration that she had been a member of an ELF support group. Such failure might have amounted to a reviewable error had the officer simply relied on Ms. Ugbazghi’s admission without also considering the evidence that independently led to a conclusion of membership.

[41] As to the reasonableness of the officer’s decision about membership, I note that the admission of membership contained in Ms. Ugbazghi’s personal information form was not an isolated admission. As counsel for the Minister argued, Ms. Ugbazghi has consistently taken the position that she was a member of the ELF. Specifically:

[38] En l’espèce, M^{me} Ugbazghi a déclaré dans son formulaire de renseignements personnels qu’elle avait été membre du FLE. L’agent aurait commis une erreur en ne tenant pas compte d’un élément de preuve contenu dans la déclaration solennelle que M^{me} Ugbazghi a faite devant l’agent, alors qu’elle a précisé qu’elle n’était pas membre du FLE. M^{me} Ugbazghi a plutôt affirmé qu’elle avait été membre d’un groupe de soutien du FLE. Par conséquent, l’agent aurait commis une erreur en décrivant M^{me} Ugbazghi comme étant, [TRADUCTION] « de son propre aveu, membre du FLE ». Comme l’agent n’a pas formulé de conclusion expresse défavorable quant à la crédibilité de M^{me} Ugbazghi, il était obligé, selon ce qui a été allégué, de composer avec le fait que M^{me} Ugbazghi a prétendu avoir été membre d’un groupe de soutien du FLE et non membre du FLE.

[39] À mon avis, l’agent n’a commis aucune erreur susceptible de contrôle parce qu’il ne s’est pas seulement fondé sur l’aveu antérieur de M^{me} Ugbazghi concernant sa qualité de membre. L’agent a également tenu compte de ce qui suit :

[TRADUCTION] Ses activités (réunions, dons, distribution de documents du FLE visant à encourager d’autres personnes à se joindre à la lutte armée et à faire des dons[]), équivalent à être membre, à mon avis, puisqu’elles contribuaient à atteindre les objectifs de l’organisation.

[40] De toute évidence, il aurait été préférable que l’agent se prononce expressément sur les affirmations répétées dans la déclaration solennelle de M^{me} Ugbazghi qu’elle avait été membre d’un groupe de soutien du FLE. Cette omission aurait pu constituer une erreur susceptible de contrôle si l’agent s’était simplement fondé sur l’aveu de M^{me} Ugbazghi sans également tenir compte des éléments de preuve qui menaient indépendamment à la conclusion qu’elle était membre du FLE.

[41] En ce qui concerne la raisonabilité de la décision de l’agent au sujet de la qualité de membre, je constate que l’aveu relatif à la qualité de membre contenu dans le formulaire de renseignements personnels de M^{me} Ugbazghi n’était pas un aveu isolé. Comme l’ont fait valoir les avocats du ministre, M^{me} Ugbazghi a constamment affirmé qu’elle était membre du FLE. Plus précisément :

- on September 16, 2002, she signed a refugee intake form in which she stated that she was a member of the ELF who had been detained twice and who would provide a letter proving her membership;

- on September 18, 2002, she told an immigration officer at an interview that proof existed in Ethiopia that she was a member of the ELF from 1977 to July 2002, and that she had contributed \$5 per month to the ELF; and,

- on January 26, 2004, she stated in her application for permanent residence that she was a member of the ELF.

[42] It was only in the statutory declaration, prepared by counsel, that Ms. Ugbazghi stated that she was a member of an ELF support group. She provided no evidence confirming the existence of such a separate, support group.

[43] Ms. Ugbazghi described the group's activities as follows:

14. With respect to the political content of our meetings, we talked about the need to bring justice and equality to Eritreans. We talked about our preference for a peaceful resolution to the problems of Eritreans, although we also talked about the need to support the freedom fighters. We talked about the aims and goals of the ELF which were, as I understood them, to bring justice, freedom and democracy to Eritreans. There was never any talk or reporting about taking people hostage or the hijacking of airlines.

15. We also talked about what we could do to help the cause. These things included encouraging friends to support the ELF, and distributing pamphlets and magazines.

[44] It is fair, in my view, to characterize this group as one that completely identified with the goals and activities of the ELF and one that worked to further the goals and activities of the ELF. There is no evidence that the group had any other goals or activities. The evidence does not support a finding that this group was entirely separate and distinct from the ELF as Ms. Ugbazghi now claims.

[45] Further, Ms. Ugbazghi admitted that she: attended meetings where the participants shared the aims and

- le 16 septembre 2002, elle a signé un formulaire d'admission à titre de réfugié dans lequel elle a déclaré qu'elle était membre du FLE et avait été détenue à deux reprises et qu'elle fournirait une lettre prouvant qu'elle était membre;

- le 18 septembre 2002, elle a dit à un agent d'immigration pendant une entrevue qu'il existait une preuve en Éthiopie qu'elle avait été membre du FLE de 1977 à juillet 2002, et qu'elle avait versé une cotisation de 5 \$ par mois au FLE;

- le 26 janvier 2004, elle a déclaré dans sa demande de résidence permanente qu'elle était membre du FLE.

[42] C'est seulement dans la déclaration solennelle, rédigée par son avocat, que M^{me} Ugbazghi a déclaré qu'elle était membre d'un groupe de soutien du FLE. Elle n'a fourni aucune preuve confirmant l'existence d'un tel groupe de soutien distinct.

[43] M^{me} Ugbazghi a décrit les activités du groupe comme suit :

[TRADUCTION]

14. En ce qui concerne le contenu politique de nos réunions, nous parlions de la nécessité d'apporter la justice et l'égalité aux Érythréens. Nous parlions de notre préférence à régler pacifiquement les problèmes des Érythréens, même si nous parlions aussi de la nécessité d'appuyer les combattants de la liberté. Nous parlions des buts et des objectifs du FLE qui consistaient, d'après ce que j'ai compris, à apporter la justice, la liberté et la démocratie aux Érythréens. Nous n'avons jamais parlé ni entendu parlé de prise d'otages ou de détournement d'avions.

15. Nous avons aussi parlé de ce que nous pourrions faire pour aider la cause. Ce pouvait être notamment en encourageant nos amis à appuyer le FLE et en distribuant des tracts et des revues.

[44] Il est juste, à mon avis, de décrire ce groupe comme adhérant entièrement aux objectifs et activités du FLE et comme ayant contribué à atteindre les objectifs et à promouvoir les activités du FLE. Rien ne prouve que le groupe avait d'autres objectifs ou activités. La preuve ne permet pas de conclure que ce groupe était complètement indépendant et distinct du FLE comme le prétend maintenant M^{me} Ugbazghi.

[45] Par ailleurs, M^{me} Ugbazghi a reconnu qu'elle : assistait à des réunions où les participants partageaient

goals of the ELF and talked about the need to support the “freedom fighters” and how to “help the cause” of the ELF; paid a small amount of money each month to the ELF; and, distributed pamphlets that encouraged others to join the armed struggle or to donate to it. The term “member” is to be given an unrestricted and broad interpretation. In my view, it was not unreasonable for the officer to conclude that Ms. Ugbazghi’s activities furthered the goals of the ELF and that her conduct amounted to membership in the ELF. As the Federal Court of Appeal noted in *Poshteh*, at paragraph 36, in any case it is always possible to say that a number of factors support a membership finding and a number of factors point away from membership. The weighing of these factors is within the expertise of the officer.

[46] Notwithstanding that I find the officer’s decision is not unreasonable, Ms. Ugbazghi has completed only eight years of formal education. In 1966, at age 14, she entered into an arranged marriage. She had seven children during the period 1967 to 1976. In 1977, as a 24-year-old mother of seven, she began attending group meetings. Her involvement ended in 1981.

[47] Without doubt, subsection 34(1) of the Act is intended to cast a wide net in order to capture a broad range of conduct that is inimical to Canada’s interests. Parliament’s intent is further reflected in section 33 of the Act, which requires that the facts that constitute inadmissibility include facts that “there are reasonable grounds to believe” occurred. Thus, the test for inadmissibility is whether “there are reasonable grounds to believe” that a foreign national was a member of an organization that “there are reasonable grounds to believe” engages, has engaged, or will engage in acts of terrorism. This is a relatively low evidentiary threshold. It is because of the very broad range of conduct that gives rise to inadmissibility that the Minister is given discretion, in subsection 34(2) of the Act, to grant relief against inadmissibility.

[48] The facts of this case, in my respectful view, show the wisdom of such a relieving provision and show the

les buts et les objectifs du FLE et parlaient de la nécessité d’appuyer les « combattants de la liberté » et de la manière d’« aider la cause » du FLE; payait un petit montant d’argent chaque mois au FLE; et distribuait des tracts en vue d’encourager d’autres personnes à se joindre à la lutte armée ou à lui faire des dons. Le mot « membre » doit recevoir une interprétation large et libérale. À mon avis, il n’était pas déraisonnable de la part de l’agent de conclure que les activités de M^{me} Ugbazghi contribuaient à atteindre les objectifs du FLE et que sa conduite équivalait à être membre du FLE. Tel que l’a fait remarquer la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Poshteh*, au paragraphe 36, dans un cas donné, il est toujours possible de dire que plusieurs facteurs permettent de conclure qu’il y avait appartenance et que d’autres facteurs autorisent une conclusion contraire. Ce sont là des facteurs qu’il appartient à l’agent, de par sa spécialisation, d’apprécier.

[46] Outre le fait que j’estime que la décision de l’agent n’est pas déraisonnable, M^{me} Ugbazghi n’a eu que huit ans de scolarité. En 1966, à l’âge de 14 ans, elle a contracté un mariage arrangé. Elle a eu sept enfants au cours de la période allant de 1967 à 1976. En 1977, étant alors âgée de 24 ans et mère de sept enfants, elle a commencé à assister à des réunions du groupe. Sa participation a pris fin en 1981.

[47] Il ne fait aucun doute que le paragraphe 34(1) de la Loi vise à ratisser très large afin de couvrir une large gamme de comportements qui vont à l’encontre des intérêts du Canada. L’intention du législateur se reflète également à l’article 33 de la Loi, lequel exige que les faits — actes ou omissions — soient appréciés sur la base de « motifs raisonnables de croire » qu’ils sont survenus. Par conséquent, le critère relatif à l’interdiction de territoire consiste à déterminer s’il y a des « motifs raisonnables de croire » qu’un ressortissant étranger était membre d’une organisation dont il y a des « motifs raisonnables de croire » qu’elle est, a été ou sera l’auteur d’un acte de terrorisme. Il s’agit d’un seuil de preuve relativement bas. C’est en raison de la très large gamme de comportements qui emportent interdiction de territoire que le ministre a le pouvoir discrétionnaire, au paragraphe 34(2) de la Loi, d’accorder une dispense relativement à l’interdiction de territoire.

[48] Les faits de l’espèce, à mon humble avis, démontrent l’opportunité de cette disposition portant

need for careful consideration of all of the facts surrounding a request for ministerial relief.

Conclusion

[49] For these reasons, the application for judicial review will be dismissed.

[50] The Minister requested the opportunity to propose a question for certification arising out of the Court's reasons on both the section 87 application and the Court's discussion of the concept of membership. While the Minister was successful, fairness dictates that Ms. Ugbazghi be afforded the opportunity to propose a certified question. She shall serve and file any correspondence with respect to certification within three working days of receipt of these reasons. The Minister shall have three working days in which to respond.

[51] Following consideration of any submissions, a judgment will issue dismissing the application.

¹ Bill C-3, *An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act (certificate and special advocate) and to make a consequential amendment to another Act*, 2nd Sess., 39th Parl., 2008, cl. 10 (assented to 14 February 2008).

APPENDIX A

Sections 25, 33, 34 and subsection 83(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* are as follows:

25. (1) The Minister shall, upon request of a foreign national who is inadmissible or who does not meet the requirements of this Act, and may, on the Minister's own initiative, examine the circumstances concerning the foreign national and may grant the foreign national permanent resident status or an exemption from any applicable criteria or obligation of this Act if the Minister is of the opinion that it is justified by humanitarian and compassionate considerations relating to them, taking into account the best interests of a child directly affected, or by public policy considerations.

dispense ainsi que la nécessité d'examiner attentivement tous les faits entourant une demande de dispense ministérielle.

Conclusion

[49] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

[50] Le ministre a demandé la possibilité de proposer une question à des fins de certification découlant des motifs de la Cour concernant la demande fondée sur l'article 87 et l'analyse de la Cour de la notion de qualité de membre. Bien que le ministre ait obtenu gain de cause, l'équité exige que M^{me} Ugbazghi ait la possibilité de proposer une question certifiée. Elle devra signifier et déposer toute la correspondance relative à la certification dans les trois jours ouvrables suivant la réception des présents motifs. Le ministre aura trois jours ouvrables pour répondre.

[51] Après avoir examiné toutes les observations, la Cour rendra un jugement rejetant la demande.

¹ Projet de loi C-3, *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (certificat et avocat spécial) et une autre loi en conséquence*, 2^e sess., 39^e lég., 2008, art. 10 (sanctionnée le 14 février 2008).

ANNEXE A

Les articles 25, 33, 34 et le paragraphe 83(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* sont ainsi libellés :

25. (1) Le ministre doit, sur demande d'un étranger interdit de territoire ou qui ne se conforme pas à la présente loi, et peut, de sa propre initiative, étudier le cas de cet étranger et peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables, s'il estime que des circonstances d'ordre humanitaire relatives à l'étranger — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — ou l'intérêt public le justifient.

(2) The Minister may not grant permanent resident status to a foreign national referred to in subsection 9(1) if the foreign national does not meet the province's selection criteria applicable to that foreign national.

...

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

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

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

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

(c) engaging in terrorism;

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

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

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

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

...

83. (1) The following provisions apply to proceedings under any of sections 78 and 82 to 82.2:

(a) the judge shall proceed as informally and expeditiously as the circumstances and considerations of fairness and natural justice permit;

(b) the judge shall appoint a person from the list referred to in subsection 85(1) to act as a special advocate in the proceeding after hearing representations from the permanent resident or foreign national and the Minister and after giving particular consideration and weight to the preferences of the permanent resident or foreign national;

(c) at any time during a proceeding, the judge may, on the judge's own motion — and shall, on each request of the

(2) Le statut ne peut toutefois être octroyé à l'étranger visé au paragraphe 9(1) qui ne répond pas aux critères de sélection de la province en cause qui lui sont applicables.

[...]

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

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

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

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

c) se livrer au terrorisme;

d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

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

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

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

[...]

83. (1) Les règles ci-après s'appliquent aux instances visées aux articles 78 et 82 à 82.2 :

a) le juge procède, dans la mesure où les circonstances et les considérations d'équité et de justice naturelle le permettent, sans formalisme et selon la procédure expéditive;

b) il nomme, parmi les personnes figurant sur la liste dressée au titre du paragraphe 85(1), celle qui agira à titre d'avocat spécial dans le cadre de l'instance, après avoir entendu l'intéressé et le ministre et accordé une attention et une importance particulières aux préférences de l'intéressé;

c) il peut d'office tenir une audience à huis clos et en l'absence de l'intéressé et de son conseil — et doit le faire à

Minister — hear information or other evidence in the absence of the public and of the permanent resident or foreign national and their counsel if, in the judge's opinion, its disclosure could be injurious to national security or endanger the safety of any person;

(d) the judge shall ensure the confidentiality of information and other evidence provided by the Minister if, in the judge's opinion, its disclosure would be injurious to national security or endanger the safety of any person;

(e) throughout the proceeding, the judge shall ensure that the permanent resident or foreign national is provided with a summary of information and other evidence that enables them to be reasonably informed of the case made by the Minister in the proceeding but that does not include anything that, in the judge's opinion, would be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed;

(f) the judge shall ensure the confidentiality of all information or other evidence that is withdrawn by the Minister;

(g) the judge shall provide the permanent resident or foreign national and the Minister with an opportunity to be heard;

(h) the judge may receive into evidence anything that, in the judge's opinion, is reliable and appropriate, even if it is inadmissible in a court of law, and may base a decision on that evidence;

(i) the judge may base a decision on information or other evidence even if a summary of that information or other evidence is not provided to the permanent resident or foreign national; and

(j) the judge shall not base a decision on information or other evidence provided by the Minister, and shall return it to the Minister, if the judge determines that it is not relevant or if the Minister withdraws it.

chaque demande du ministre — si la divulgation des renseignements ou autres éléments de preuve en cause pourrait porter atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

d) il lui incombe de garantir la confidentialité des renseignements et autres éléments de preuve que lui fournit le ministre et dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

e) il veille tout au long de l'instance à ce que soit fourni à l'intéressé un résumé de la preuve qui ne comporte aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui et qui permet à l'intéressé d'être suffisamment informé de la thèse du ministre à l'égard de l'instance en cause;

f) il lui incombe de garantir la confidentialité des renseignements et autres éléments de preuve que le ministre retire de l'instance;

g) il donne à l'intéressé et au ministre la possibilité d'être entendus;

h) il peut recevoir et admettre en preuve tout élément — même inadmissible en justice — qu'il estime digne de foi et utile et peut fonder sa décision sur celui-ci;

i) il peut fonder sa décision sur des renseignements et autres éléments de preuve même si un résumé de ces derniers n'est pas fourni à l'intéressé;

j) il ne peut fonder sa décision sur les renseignements et autres éléments de preuve que lui fournit le ministre et les remet à celui-ci s'il décide qu'ils ne sont pas pertinents ou si le ministre les retire.

APPENDIX B

...

AFFIDAVIT OF TOM HEINZE

I, Tom Heinze, Paralegal, of the Immigration Law Section of the Department of Justice's Ontario Regional Office in the City of Toronto, SWEAR THAT:

1. I am a Paralegal working for the Department of Justice in Toronto, and am assisting Counsel for the Respondent,

ANNEXE B

[...]

AFFIDAVIT DE TOM HEINZE

Je, soussigné, Tom Heinze, technicien juridique, à la Section du droit de l'immigration du Bureau régional de l'Ontario du ministère de la Justice, dans la ville de Toronto, DÉCLARE SOUS SERMENT CE QUI SUIT :

1. Je suis un technicien juridique à l'emploi du ministère de la Justice à Toronto et j'assiste l'avocat du défendeur,

Martin Anderson. I have personal knowledge of the facts related below.

M^c Martin Anderson. J'ai une connaissance personnelle des faits relatés ci-dessous.

2. On January 31st 2008, I spoke to Andre Seguin, counsel for the Respondent on this Application. I am informed and believe that the Respondent has filed an Application for non-disclosure of certain information contained in the certified Tribunal Record filed in this case.
 3. I am informed by Andre Seguin and do verily believe that the tribunal record, which reflects the processing of this file, contains both unredacted as well as redacted document information (the "confidential information"), the disclosure of which would be injurious to national security or to the safety of any person in Canada in accordance with subparagraph 78(g) of the *IRPA*.
 4. I am informed by Andre Seguin and do verily believe that the confidential information, which was redacted from the public tribunal record, is information which must be protected and which should not be disclosed to the Applicant, his counsel or the public.
 5. I am further informed by Andre Seguin and do verily believe that this application will be supported by a secret affidavit, which will contain the confidential information. It will be sealed and filed with the Federal Court in Ottawa. The secret affidavit explains the basis for the non-disclosure of the information.
 6. I am informed by Andre Seguin and I believe that this confidential information cannot be disclosed.
 7. I make this affidavit in regard to an Application for non-disclosure brought by the Respondent, and for no improper purpose.
2. Le 31 janvier 2008, j'ai parlé à M^c Andre Seguin, l'avocat du défendeur dans la présente demande. J'ai été informé, et j'ai des raisons de croire, que le défendeur a demandé l'interdiction de la divulgation de certains renseignements contenus dans le dossier certifié du tribunal déposé en l'espèce.
 3. M^c Andre Seguin m'a informé, et j'ai toutes les raisons de croire, que le dossier du tribunal, lequel reflète le traitement du présent dossier, contient des renseignements non expurgés aussi bien qu'expurgés (les « renseignements confidentiels »), dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui au Canada conformément à l'alinéa 78g) de la *LIPR*.
 4. M^c Andre Seguin m'a informé, et j'ai toutes les raisons de croire, que les renseignements confidentiels, lesquels ont été expurgés du dossier public du tribunal, sont des renseignements qui doivent être protégés et qui ne devraient pas être divulgués à la demanderesse, à son avocat ou au public.
 5. M^c Andre Seguin m'a également informé, et j'ai toutes les raisons de croire, que la présente demande sera appuyée par un affidavit secret, lequel contiendra les renseignements confidentiels. Il sera mis sous scellé et déposé à la Cour fédérale à Ottawa. L'affidavit secret explique le fondement de la non divulgation des renseignements.
 6. M^c Andre Seguin m'a informé, et j'ai des raisons de croire, que ces renseignements confidentiels ne peuvent être divulgués.
 7. Je souscris le présent affidavit aux seules fins de l'interdiction de divulgation demandée par le défendeur.

SWORN before me at the City of
Toronto in the Province of Ontario on
January 31, 2008.

DÉCLARÉ SOUS SERMENT devant
moi, dans la ville de Toronto, dans la
province de l'Ontario, le 31 janvier 2008.

Commissioner for Taking Affidavits Tom Heinze
(or as the case may be)

Commissaire à l'assermentation Tom Heinze
(ou autre le cas échéant)