

IMM-4629-15
2016 FC 522

IMM-4629-15
2016 CF 522

Morteza Mashayekhi Karahroudi (*Applicant*)

Morteza Mashayekhi Karahroudi (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

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

RÉPERTORIÉ : KARAHROUDI c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Mosley J.—Toronto, April 12; Ottawa, May 10, 2016.

Cour fédérale, juge Mosley—Toronto, 12 avril; Ottawa, 10 mai 2016.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent Residents — Judicial review of decision by visa officer refusing applicant's application for permanent residence as member of skilled worker class — Applicant, Iranian, geophysicist with Atomic Energy Organization of Iran until 2004 — Relying on information received from Canadian Security Intelligence Service (CSIS), Canada Border Services Agency's National Security Screening Division (NSSD) issuing non-favourable report wherein NSSD advising reasonable grounds to believe applicant inadmissible under Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(d) — NSSD report not made available to applicant — Applicant later receiving refusal letter — Court granting respondent's application for non-disclosure order pursuant to Act, s. 87 — Unclassified summary of withheld information provided to applicant — Whether s. 87, which imports Act, s. 83, could be interpreted to allow for issuance of summary of information withheld on basis of national security; whether officer breached principles of natural justice by failing to disclose NSSD memo, CSIS letter — S. 87 excluding "obligations" to appoint special advocate, provide summary of protected information — These obligations arising in context of security certificate proceedings, not applying to non-disclosure motions arising in another immigration proceeding — Nothing precluding Court from exercising discretion to provide summary — But summary not explicitly required to guarantee fair process on s. 87 motion — Right to have application for visa determined needing to be balanced against duty of state to protect national security — Court having to ensure application for non-disclosure based on solid evidence, realistic prospect of harm, not over-claiming by state — Not every document considered by immigration officer must be disclosed — Relevant question whether applicant had opportunity to meaningfully participate in decision-making process — Here, applicant provided with such opportunity — Failure to provide specific documents not breach of procedural fairness in circumstances of case — Decision adequately explained — Application dismissed.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Contrôle judiciaire visant une décision prononcée par un agent des visas qui a rejeté la demande de résidence permanente du demandeur en tant que membre de la catégorie des travailleurs qualifiés — Le demandeur, un citoyen de l'Iran, a travaillé comme géophysicien pour l'Organisation de l'énergie atomique d'Iran jusqu'en 2004 — Se fondant sur les renseignements reçus du Service canadien du renseignement de sécurité, la Division du filtrage pour la sécurité nationale (DFSN) de l'Agence des Services frontaliers du Canada (l'ASFC) a rendu un rapport défavorable dans lequel elle a avisé qu'il existait des motifs raisonnables de croire que le demandeur était interdit de territoire au Canada en vertu de l'art. 34(1)d) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Le rapport de la DFSN n'a pas été communiqué au demandeur — Le demandeur a par la suite reçu une lettre de refus — La Cour a accueilli la demande d'ordonnance de non-divulgaration du défendeur en vertu de l'art. 87 — Le demandeur a reçu un résumé non classifié des renseignements non divulgués — Il s'agissait de savoir si l'art. 87, qui apporte des modifications à l'art. 83 de la Loi, pouvait être interprété comme permettant la délivrance d'un résumé de l'information non divulguée en raison de préoccupations liées à la sécurité nationale et si l'agent a dérogé aux principes de justice naturelle en omettant de divulguer le mémoire de l'ASFC-DFSN et la lettre du SCRS — L'art. 87 exclut l'« obligation » de nommer un avocat spécial et de fournir un résumé des renseignements protégés — Cette obligation découle de la procédure relative aux certificats de sécurité et ne s'applique pas aux requêtes de non-divulgaration d'une autre procédure d'immigration — Rien n'empêche la Cour d'exercer son pouvoir discrétionnaire afin de fournir un résumé — Un résumé est, néanmoins, non expressément requis afin de garantir un processus équitable à l'égard d'une requête en vertu de l'art. 87 — Le droit d'un individu d'obtenir une décision à l'égard d'une demande de visa peut devoir être concilié avec le devoir de l'État d'assurer la

sécurité nationale — La Cour doit s'assurer que la demande de non-divulgence est fondée sur des éléments de preuve solides et une évaluation prospective réaliste des préjudices et ne pas surestimer l'importance de l'État — Tous les documents examinés par un agent d'immigration n'ont pas à faire l'objet de divulgation — La question pertinente est de savoir si le demandeur avait la possibilité de participer de manière constructive au processus décisionnel — En l'espèce, le demandeur a bénéficié de cette possibilité — Le défaut de fournir certains documents ne constituait pas un manquement à l'équité procédurale dans les circonstances particulières de l'espèce — La décision a été bien expliquée — Demande rejetée.

This was an application for judicial review of a decision by a visa officer refusing the applicant's application for permanent residence as a member of the skilled worker class.

The applicant, a citizen of Iran, disclosed in a 1997 application that he had worked as a geophysicist with the Atomic Energy Organization of Iran (AEOI). The applicant's application was approved but he returned to Iran after only a few months in Canada. In 2009, the applicant submitted another application for permanent residence. In an interview, the applicant indicated that he had left the AEOI in 2004. Relying on information received from the Canadian Security Intelligence Service, the National Security Screening Division (NSSD) of the Canada Border Services Agency (CBSA) issued a non-favourable report wherein the NSSD advised that there were reasonable grounds to believe that the applicant is inadmissible to Canada under paragraph 34(1)(d) of the *Immigration and Refugee Protection Act* because of his link to nuclear proliferation or proliferation of weapons of mass destruction. The NSSD report was not made available to the applicant. The applicant replied to the fairness letter, and later received a refusal letter stating that he did not meet the requirements for a permanent resident visa. The respondent brought an application for a non-disclosure order pursuant to section 87 of the Act supported by classified affidavits. The redacted information consisted of large sections of the CBSA-NSSD memo and the CSIS letter. The Court issued an order concluding that the section 87 application was justified and supported by the evidence and submissions. The applicant was provided with an unclassified summary of the withheld information.

The main issue was whether section 87, which imports section 83 of the Act, could be interpreted to allow for the issuance of a summary of information withheld on the basis of national security, and whether the officer breached the

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire visant une décision prononcée par un agent des visas qui a rejeté la demande de résidence permanente du demandeur en tant que membre de la catégorie des travailleurs qualifiés.

Le demandeur, un citoyen de l'Iran, a déclaré dans une demande datée de 1997 qu'il avait travaillé comme géophysicien pour l'Organisation de l'énergie atomique d'Iran (OEAI). Sa demande a été approuvée, mais il est retourné en Iran après seulement quelques mois au Canada. En 2009, le demandeur a présenté une autre demande de résidence permanente. Dans une entrevue, le demandeur a indiqué avoir quitté l'OEAI en 2004. Se fondant sur les renseignements reçus du Service canadien de renseignement de sécurité, la Division du filtrage pour la sécurité nationale (DFSN) de l'Agence des Services frontaliers du Canada (l'ASFC) a rendu un rapport défavorable dans lequel elle a avisé qu'il existait des motifs raisonnables de croire que le demandeur était interdit de territoire au Canada en vertu de l'alinéa 34(1)d) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* en raison de son lien avec la prolifération nucléaire ou la prolifération des armes de destruction massive. Le rapport de la DFSN n'a pas été communiqué au demandeur. Le demandeur a répondu à la lettre relative à l'équité procédurale et a par la suite reçu une lettre de refus indiquant qu'il ne remplissait pas les conditions requises pour un visa de résident permanent. Le défendeur a présenté une demande d'ordonnance de non-divulgence, conformément à l'article 87 de la Loi, étayée par des affidavits classifiés. Les renseignements supprimés consistaient en de grandes parties du mémoire de l'ASFC-DFSN et de la lettre du SCRS. La Cour a rendu une ordonnance, concluant que la demande fondée sur l'article 87 était justifiée et appuyée par la preuve et les observations. Le demandeur a reçu un résumé non classifié des renseignements non divulgués.

Il s'agissait principalement de savoir si l'article 87, qui apporte des modifications à l'article 83 de la Loi, pouvait être interprété comme permettant la délivrance d'un résumé de l'information non divulguée en raison de préoccupations

principles of natural justice by failing to disclose the CBSA-NSSD memo and CSIS letter.

Held, the application should be dismissed.

Section 87 excludes “obligations” to appoint a special advocate and to provide a summary of protected information. These obligations arise in the context of security certificate proceedings under sections 78 and 82 to 82.2 of the Act. The clear legislative intent of the language in section 87 is that neither of these obligations applies to non-disclosure motions that arise in another immigration proceeding. Nothing in the section precludes the Court from exercising its discretion to provide a summary when it deems it appropriate. A summary is, nevertheless, not explicitly required in order to guarantee a fair process on a section 87 motion. The right of an individual to have an application for a visa determined and to have that decision reviewed in accordance with law, including the norms of procedural fairness, may need to be balanced against the duty of the state to protect national security. On occasion, the process of balancing the interests will work to the disadvantage of the individual. That does not mean that the process is unfair. In considering these issues, the Court must be vigilant to ensure that the application for non-disclosure is based on solid evidence and a realistic prospect of harm and not over-claiming by the state.

As to whether the documents should have been disclosed, each case must turn on its facts. Not every document considered by an immigration officer must be disclosed. The relevant question is whether the applicant had the opportunity to meaningfully participate in the decision-making process. Here, the applicant was given an interview during which he answered questions about his position and employment history. He was provided with an opportunity to respond to the fairness letter which raised concerns regarding his involvement with the AEOI and Iran’s nuclear program. The failure of the officer to provide the applicant with the specific documents upon which those concerns were based did not constitute a breach of procedural fairness in the particular circumstances of this case. In the context of this particular case, and in consideration of the evidentiary record, the decision was adequately explained. On the basis of the entire record it is clear that the reasons provided by the officer were not simply conclusions but reflected the substance of the concerns underlying the decision. The concerns were not based on mere speculation or suspicion but were well-founded on objective evidence.

liées à la sécurité nationale et si l’agent a dérogé aux principes de justice naturelle en omettant de divulguer le mémoire de l’ASFC-DFSN et la lettre du SCRS.

Jugement : la demande doit être rejetée.

L’article 87 exclut l’« obligation » de nommer un avocat spécial et de fournir un résumé des renseignements protégés. Cette obligation découle de la procédure relative aux certificats de sécurité en vertu des articles 78 et 82 à 82.2 de la Loi. L’intention législative claire du libellé de l’article 87 est qu’aucune de ces obligations ne s’applique aux requêtes de non-divulgaration d’une autre procédure d’immigration. Rien dans l’article n’empêche la Cour d’exercer son pouvoir discrétionnaire afin de fournir un résumé lorsqu’elle le juge utile. Un résumé est, néanmoins, non expressément requis afin de garantir un processus équitable à l’égard d’une requête en vertu de l’article 87. Le droit d’un individu d’obtenir une décision à l’égard d’une demande de visa et d’obtenir un contrôle judiciaire de cette décision conformément au droit, et aux normes d’équité procédurale, peut devoir être concilié avec le devoir de l’État d’assurer la sécurité nationale. L’issue du processus de conciliation des intérêts peut parfois être défavorable aux intérêts personnels de l’intéressé. Cela ne signifie pas que le processus est injuste. En examinant ces enjeux, la Cour doit être vigilante et s’assurer que la demande de non-divulgaration est fondée sur des éléments de preuve solides et une évaluation prospective réaliste des préjudices et ne pas surestimer l’importance de l’État.

Quant à la question de savoir si les documents auraient dû être divulgués, chaque cas est un cas d’espèce. Tous les documents examinés par un agent d’immigration n’ont pas à faire l’objet de divulgation. La question pertinente est de savoir si le demandeur avait la possibilité de participer de manière constructive au processus décisionnel. En l’espèce, le demandeur a participé à une entrevue au cours de laquelle il a répondu à des questions sur son poste et ses antécédents professionnels. Il a eu l’occasion de répondre à la lettre relative à l’équité procédurale qui exprimait des préoccupations au sujet de sa participation au programme nucléaire de l’OEAI et de l’Iran. Le fait que l’agent ne lui ait pas fourni les documents sur lesquels reposaient ces préoccupations ne constituait pas un manquement à l’équité procédurale dans les circonstances particulières de l’espèce. Dans le cadre de ce cas particulier et compte tenu de la preuve au dossier, la décision a été bien expliquée. En se fondant sur l’ensemble du dossier, il est clair que les motifs de l’agent n’étaient pas simplement des conclusions, mais reflétaient l’essence des préoccupations qui sous-tendent sa décision. Les préoccupations ne reposaient pas sur de simples conjectures ou sur de la suspicion, mais étaient fondées sur des éléments de preuve objectifs.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27,
 ss. 34(1)(d), 78, 82, 82.1, 82.2, 83, 87.
Special Economic Measures Act, S.C. 1992, c. 17.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

United Nations Security Council Resolution 1737 (2006),
 adopted by the Security Council at its 5612th meeting, on
 23 December 2006, UN Doc S/RES/1737 (2006).

CASES CITED

APPLIED:

A.B. v. Canada (Citizenship and Immigration), 2013 FC
 134, 427 F.T.R. 116; *Gebremedhin v. Canada (Citizenship
 and Immigration)*, 2013 FC 380, 431 F.T.R. 42.

CONSIDERED:

A.B. v. Canada (Citizenship and Immigration), 2012 FC
 1140, 270 C.R.R. (2d) 1; *Chiau v. Canada (Minister of
 Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297, (2000),
 195 D.L.R. (4th) 422 (C.A.); *Pusat v. Canada (Citizenship
 and Immigration)*, 2011 FC 428, 388 F.T.R. 49; *Maghraoui
 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 883,
 438 F.T.R. 163; *Mugesera v. Canada (Minister of
 Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 40, [2005] 2
 S.C.R. 100; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union
 v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011
 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Vancouver International
 Airport Authority v. Public Service Alliance of Canada*,
 2010 FCA 158, [2011] 4 F.C.R. 425.

REFERRED TO:

Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa, 2009
 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Khan v. Canada (Minister
 of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCA 345, [2002] 2
 F.C. 413; *Fallah v. Canada (Citizenship and Immigration)*,
 2015 FC 1094; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship
 and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3;
Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R.
 190; *Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and
 Immigration)*, 2001 FCA 49, [2001] 3 F.C. 3; *Ralph v.
 Canada (Attorney General)*, 2010 FCA 256, 334 D.L.R.
 (4th) 180.

AUTHORS CITED

Canadian Security Intelligence Service. *Public Report
 2009/2010* (Ottawa: Public Works and Government

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1.
Loi sur les mesures économiques spéciales, L.C. 1992,
 ch. 17.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C.
 2001, ch. 27, art. 34(1)d), 78, 82, 82.1, 82.2, 83, 87.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Nations Unies, Conseil de sécurité. Résolution 1737 (2006),
 adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5612^e séance, le 23
 décembre 2006, Doc NU S/RES/1737 (2006).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

A.B. c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2013 CF 134;
Gebremedhin c. Canada (Citoyenneté et Immigration),
 2013 CF 380.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

A.B. c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2012 CF
 1140; *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et
 de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.); *Pusat c.
 Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 428;
Maghraoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2013
 CF 883; *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté
 et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100;
*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-
 Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62,
 [2011] 3 R.C.S. 708; *Administration de l'aéroport
 international de Vancouver c. Alliance de la Fonction
 publique du Canada*, 2010 CAF 158, [2011] 4 R.C.F. 425.

DÉCISIONS CITÉES :

Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa, 2009
 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Khan c. Canada (Ministre
 de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CAF 345,
 [2002] 2 C.F. 413; *Fallah c. Canada (Citoyenneté et
 Immigration)*, 2015 CF 1094; *Suresh c. Canada (Ministre
 de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1,
 [2002] 1 R.C.S. 3; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008
 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Bhagwandass c. Canada
 (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001
 CAF 49, [2001] 3 C.F. 3; *Ralph c. Canada (Procureur
 général)*, 2010 CAF 256.

DOCTRINE CITÉE :

Service canadien du renseignement de sécurité. *Rapport
 public 2009/2010* (Ottawa : Travaux publics et Services

Services Canada, 2010), online: <http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/sp-ps/PS71-2010-eng.pdf>.

APPLICATION for judicial review of a decision by a visa officer refusing the applicant's application for permanent residence as a member of the skilled worker class. Application dismissed.

APPEARANCES

Clarisa Waldman for applicant.
Gregory George for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

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

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

MOSLEY J.:

I. Introduction

[1] The applicant challenges the decision of a visa officer at the Embassy of Canada in Warsaw, Poland refusing his application for permanent residence as a member of the skilled worker class.

[2] The officer's decision was based largely on information that was not disclosed to the applicant, as to do so could be injurious to national security. For that reason, much of the able argument advanced on the applicant's behalf by his counsel was moot as it could not address all of the factual matters underlying the decision.

[3] Having considered all of the evidence including those portions of the certified tribunal record withheld from the applicant and the submissions of the parties, the application is dismissed.

gouvernementaux Canada, 2010), en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/sp-ps/PS71-2010-fra.pdf>.

DEMANDE de contrôle judiciaire visant une décision prononcée par un agent des visas qui a rejeté la demande de résidence permanente du demandeur en tant que membre de la catégorie des travailleurs qualifiés. Demande rejetée.

ONT COMPARU

Clarisa Waldman pour le demandeur.
Gregory George pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

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

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

LE JUGE MOSLEY :

I. Introduction

[1] Le demandeur conteste la décision d'un agent des visas à l'ambassade du Canada à Varsovie, en Pologne aux termes de laquelle sa demande de résidence permanente en tant que membre de la catégorie des travailleurs qualifiés a été refusée.

[2] La décision de l'agent reposait en grande partie sur de l'information qui n'a pas été divulguée au demandeur, car cela pourrait porter atteinte à la sécurité nationale. Pour cette raison, une grande partie des arguments éloquentes de l'avocat du demandeur est théorique, car il ne pouvait pas aborder tous les éléments factuels sur lesquels était fondée la décision.

[3] À la suite d'un examen de toute la preuve, y compris les parties du dossier certifié du tribunal qui n'ont pas été communiquées au demandeur et les observations des parties, la demande a été rejetée.

II. Background

[4] Mr. Morteza Mashayekhi Karahroudi is a citizen of Iran with a Master's degree in geophysics from Tehran University. Following his graduation in 1990, he began working as a geophysicist with the Atomic Energy Organization of Iran (AEOI). In 1997, he applied to immigrate to Canada under the federal skilled worker category. Mr. Karahroudi disclosed his work with the AEOI in that application. The application was approved and he arrived in Canada with his family on 18 October, 1998. They returned to Iran after only a few months in Canada, because his wife's mother fell ill. The applicant's entire family was also issued a visa to travel to Canada in 2003.

[5] The AEOI is the primary Iranian organization involved in research and development in the field of nuclear technology. It has been listed by the British, U.S., and EU governments as an entity of concern for the proliferation of nuclear weapons. It is also listed in the Annex to United Nations Security Council (UNSC) Resolution 1737, adopted in 2006, as an entity involved in Iran's nuclear proliferation program. Since 2006, the UNSC has imposed four rounds of sanctions against Iran in response to the proliferation risks posed by its nuclear program.

[6] On 22 July 2010, Canada implemented the UNSC Resolutions through the *Special Economic Measures Act*, S.C. 1992, c. 17. In the 2009/2010 *Public Report of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS or the Service)*, it was noted that Iran's proliferation efforts pose a direct threat to Canada's national security.

[7] In 2009, the applicant submitted the application for permanent residence which is the subject of this judicial review. By way of a letter dated 3 June 2014, the applicant was asked to attend an interview at the Canadian Embassy in Warsaw. The interview was conducted on 30 July 2014. During the interview the applicant was questioned about his history, including his employment

II. Contexte

[4] M. Morteza Mashayekhi Karahroudi est un citoyen de l'Iran détenteur d'une maîtrise en géophysique de l'Université de Téhéran. À la suite de l'obtention de son diplôme en 1990, il a commencé à travailler comme géophysicien pour l'Organisation de l'énergie atomique d'Iran (OEAI). En 1997, il a présenté une demande d'immigration au Canada au titre de la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral). M. Karahroudi a fait état de son travail pour l'OEAI dans cette demande. La demande a été approuvée et il est arrivé au Canada avec sa famille le 18 octobre 1998. Ils sont retournés en Iran après seulement quelques mois au Canada parce que la mère de l'épouse du demandeur est tombée malade. Tous les membres de la famille du demandeur ont aussi obtenu un visa pour voyager au Canada en 2003.

[5] L'OEAI est le principal organisme iranien de recherche et développement de technologie nucléaire. L'OEAI est classé par les gouvernements britannique, américain, et par l'Union européenne comme une entité de préoccupation pour la prolifération des armes nucléaires. Il est également inscrit à l'annexe de la résolution 1737 du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) adoptée en 2006, en tant qu'entité participant au programme de prolifération nucléaire de l'Iran. Depuis 2006, le Conseil de sécurité a imposé quatre cycles de sanctions contre l'Iran en réponse aux risques de prolifération posés par son programme nucléaire.

[6] Le 22 juillet 2010, le Canada a mis en œuvre les résolutions du CSNU, au moyen de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, L.C. 1992, ch. 17. En 2009-2010, dans le *Rapport public* annuel du Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS ou le Service), il a été noté que les efforts de prolifération de l'Iran constituent une menace directe pour la sécurité nationale du Canada.

[7] En 2009, le demandeur a présenté la demande de résidence permanente qui fait l'objet du présent contrôle judiciaire. Dans une lettre datée du 3 juin 2014, le demandeur a été invité à participer à une entrevue à l'ambassade du Canada à Varsovie. L'entrevue a eu lieu le 30 juillet 2014. Au cours de l'entrevue, le demandeur a été interrogé sur ses antécédents, notamment sur son emploi à

with the AEOI, his activities since leaving the AEOI, and his travels outside of Iran. The applicant indicated that after leaving the AEOI in 2004 he established a private trading company that, among other things, imported auto parts from China. He also stated that he had travelled widely outside Iran, largely for vacations.

[8] The application was then referred to the National Security Screening Division (NSSD) of the Canada Border Services Agency (CBSA). A non-favourable report from the NSSD was received by the Embassy on 20 March 2015. Relying on information received from CSIS in a letter dated 23 January 2015, the NSSD advised that there were reasonable grounds to believe that the applicant is inadmissible to Canada under paragraph 34(1)(d) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA).

[9] The NSSD report noted that “the NSSD is of the view that individuals who are linked, directly or indirectly, to nuclear proliferation or proliferation of WMD may be found inadmissible as there are reasonable grounds to believe they present a danger to the security of Canada”.

[10] In a letter dated 9 May 2015 (the procedural fairness letter), the applicant was informed that he may be inadmissible to Canada in accordance with paragraph 34(1)(d) of the IRPA. The letter stated: “there are reasonable grounds to believe that your previous employment with the Atomic Energy Organization of Iran, subsequent associations and recent travel history includes you as a member of the inadmissible class of persons”. The applicant was given 30 days to respond, and was subsequently granted an extension of time. The NSSD report was not made available to the applicant.

[11] The applicant’s representative submitted a ten-page reply dated 8 July 2015. The reply noted that the applicant had obtained a copy of the Global Case Management System (GCMS) notes related to his file via an *Access to Information Act* [R.S.C., 1985, c. A-1] request. The GCMS notes did not include a summary or

l’OEA, ses activités depuis son départ de l’OEA et ses voyages à l’extérieur de l’Iran. Le demandeur a indiqué qu’après avoir quitté l’OEA en 2004, il a établi une société privée de commerce extérieur qui, entre autres choses, importait des pièces automobiles de la Chine. Il a également déclaré qu’il avait voyagé à l’extérieur de l’Iran, en grande partie pour des vacances.

[8] La demande a ensuite été transmise à la Division du filtrage pour la sécurité nationale (DFSN) de l’Agence des Services frontaliers du Canada (l’ASFC). Un rapport défavorable de la DFSN a été reçu par l’ambassade le 20 mars 2015. En se fondant sur les renseignements reçus du SCRS dans une lettre datée du 23 janvier 2015, la DFSN a avisé qu’il existait des motifs raisonnables de croire que le demandeur est interdit de territoire au Canada en vertu de l’alinéa 34(1)d) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 [LIPR].

[9] Le rapport de la DFSN indiquait que [TRADUCTION] « la DFSN est d’avis que les personnes qui sont liées, directement ou indirectement, à la prolifération nucléaire ou à la prolifération des armes de destruction massive peuvent être jugées interdites de territoire puisqu’il existe des motifs raisonnables de croire qu’elles présentent un danger pour la sécurité du Canada ».

[10] Dans une lettre datée du 9 mai 2015 (la lettre relative à l’équité procédurale), le demandeur a été informé qu’il pourrait être interdit de territoire au Canada en vertu de l’alinéa 34(1)d) de la LIPR. La lettre indiquait : [TRADUCTION] « en raison de votre emploi antérieur à l’Organisation de l’énergie atomique d’Iran, les associations subséquentes et de vos récents antécédents de voyage, il y a lieu de croire que vous faites partie de la catégorie des personnes interdites de territoire ». Le demandeur avait 30 jours pour répondre et a par la suite obtenu une prorogation du délai. Le rapport de la DFSN n’a pas été communiqué au demandeur.

[11] Le représentant du demandeur a présenté une réponse de dix pages datée du 8 juillet 2015. La réponse faisait valoir que le demandeur avait obtenu une copie des notes du Système mondial de gestion des cas (SMGC) associées à son dossier en présentant une demande au titre de la *Loi sur l’accès à l’information* [L.R.C. (1985),

any notes pertaining to the applicant's July 2014 interview. The applicant submitted that there is also no explanation in the notes for why the immigration officer would have connected the applicant's recent travel to his employment at the AEOI or who the "subsequent associations" of concern might be. As part of his reply submissions, the applicant requested a copy of any reports relied on by the officer in Warsaw so that he could respond to the evidence against him.

[12] The applicant was informed in a letter dated 2 September 2015 (the refusal letter), that in accordance with paragraph 34(1)(d) of the IRPA, he did not meet the requirements for a permanent resident visa.

III. Decision under Review

[13] The refusal letter stated the following:

[T]he Atomic Energy Organization of Iran (AEOI) is the main organization involved in research and development in the field of nuclear technology. The AEOI has been listed by the British, U.S. and E.U. government as an entity of concern for proliferation activity. It is also listed in the Annex to the United Nations Security Council Resolution 1737 (2006) as an entity involved in Iran's nuclear proliferation program. Entities that engage in activities related to nuclear proliferation pose a danger to the security of Canada. The Atomic energy Agency of Iran is such an entity. Given your work history and associations with this company you facilitated directly or indirectly these activities. You are therefore inadmissible to Canada as per section 34(1)(d) of the *Immigration and Refugee Protection Act*.

IV. Relevant Legislation

[14] The applicable provision of the IRPA reads as follows:

ch. A-1]. Les notes du SMGC ne comprennent pas un résumé ni aucune note se rapportant à l'entrevue du demandeur de juillet 2014. Le demandeur a fait valoir qu'il n'y a aucune mention dans les notes expliquant pourquoi l'agent d'immigration a fait un lien entre les voyages récents du demandeur et son emploi chez l'OEAI ni ce que pourraient être les « associations subséquentes » préoccupantes. Dans le cadre de ses observations en réponse, le demandeur a demandé une copie de tout rapport invoqué par l'agent à Varsovie afin qu'il puisse réfuter la preuve contre lui.

[12] Le demandeur a été informé dans une lettre datée du 2 septembre 2015 (la lettre de refus) que, conformément à l'alinéa 34(1)d de la LIPR, il ne remplissait pas les conditions requises pour un visa de résident permanent.

III. Décision faisant l'objet du contrôle

[13] La lettre de refus indiquait ce qui suit :

[TRADUCTION] L'Organisation de l'énergie atomique d'Iran (OEAI) est le principal organisme de recherche et développement de technologie nucléaire. L'OEAI est classée par les gouvernements britannique, américain, et par l'Union européenne comme une entité de préoccupation en raison de ses activités de prolifération. Elle est également inscrite à l'annexe de la résolution 1737 du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) adoptée en 2006, en tant qu'entité participant au programme de prolifération nucléaire de l'Iran. Les entités qui se livrent à la prolifération des activités liées au nucléaire représentent un danger pour la sécurité du Canada. L'Agence de l'énergie atomique d'Iran constitue une telle entité. Compte tenu de vos antécédents professionnels et des associations avec cet organisme, vous avez facilité directement ou indirectement ces activités. Vous êtes par conséquent interdit de territoire au Canada en vertu de l'alinéa 34(1)d de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

IV. Dispositions législatives pertinentes

[14] Les dispositions pertinentes de la LIPR sont les suivantes :

Security

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

...

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

Sécurité

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

[...]

d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

V. Issues

[15] The issues addressed in this application are:

- (1) The respondent's preliminary motion for non-disclosure.
- (2) The appropriate standard of review.
- (3) Whether the officer breached the principles of natural justice by failing to disclose the CBSA-NSSD memo and CSIS letter, and by failing to consider the applicant's response to the fairness letter?
- (4) Whether the officer's decision is unreasonable because they failed to justify their decision, or in the alternative, because the officer made unreasonable inferences and findings of fact in relation to the applicant's inadmissibility under paragraph 34(1)(d) of the IRPA?

VI. AnalysisA. *Respondent's Preliminary Motion for Non-disclosure*

[16] The certified tribunal record (CTR) was filed on 24 February 2016 with a number of blank pages representing information that was being withheld by the Minister of Citizenship and Immigration (the Minister). The respondent then brought an application on 1 March 2016 for a non-disclosure order pursuant to section 87 of the IRPA supported by three classified affidavits. The redacted information consisted of large sections of the CBSA-NSSD memo and the CSIS letter which the

V. Questions en litige

[15] Les questions traitées dans la présente demande sont les suivantes :

- 1) La requête préliminaire de non-divulgence du défendeur.
- 2) La norme de contrôle applicable.
- 3) L'agent a-t-il dérogé aux principes de justice naturelle en omettant de divulguer le mémoire de l'ASFC-DFSN et la lettre du SCRS, et en omettant d'examiner la réponse du demandeur à la lettre relative à l'équité procédurale?
- 4) La décision de l'agent est-elle déraisonnable parce qu'il a omis de justifier sa décision, ou subsidiairement, parce que l'agent a fait des inférences déraisonnables et des conclusions de fait concernant l'interdiction de territoire du demandeur en vertu de l'alinéa 34(1)d) de la LIPR?

VI. AnalyseA. *La requête préliminaire de non-divulgence du défendeur*

[16] Le dossier certifié du tribunal (DCT) déposé le 24 février 2016 contient plusieurs pages vierges représentant l'information non divulguée par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre). Le défendeur a ensuite présenté le 1^{er} mars 2016 une demande d'ordonnance de non-divulgence, conformément à l'article 87 de la LIPR, étayée par trois affidavits classifiés. Les renseignements supprimés consistaient en de grandes parties du mémoire de l'ASFC-DFSN et de

officer considered when making a finding of inadmissibility. The Court was advised by the respondent that they intended to rely on the information for which the section 87 order was being sought on the judicial review of this application.

[17] In a letter to the Court dated 16 March 2016, the applicant took no position on the non-disclosure motion but asked that the Court review the redacted information to determine whether it would, if disclosed, be injurious to national security. The applicant also requested that the respondent not be permitted to rely on any new evidence contained in the classified affidavits filed in support of the motion to substantiate the decision of the officer under review.

[18] The Court read the redacted information and the three classified affidavits filed in support by the respondent. One affidavit pertained only to information that is routinely protected and would carry no weight in these proceedings. The Court considered that it was not necessary to hear from that affiant. The other two affiants testified and were closely examined by the Court on the more substantive information in a closed and *ex parte* hearing on 7 April 2016. There was no evidence in the three affidavits or the oral testimony which could be considered new evidence in support of the officer's decision.

[19] In the course of the *ex parte* hearing, the respondent agreed to a certain amount of further disclosure and the Court was provided with revised pages to be added to the CTR and disclosed to the applicant. After considering the matter, the Court concluded that the section 87 application was justified and supported by the evidence and submissions. An order to that effect with reasons was issued on 8 April 2016 (2016 FC 397).

[20] In an effort to provide the applicant with some understanding of the content of the redacted information, an Annex was attached to the order containing an unclassified summary along with the revised pages of the CTR.

la lettre du SCRS que l'agent a considérée pour arriver à une conclusion d'interdiction de territoire. La Cour a été informée par le défendeur que pour le contrôle judiciaire de cette demande, il entendait s'appuyer sur l'information pour laquelle l'ordonnance au titre de l'article 87 avait été sollicitée.

[17] Dans une lettre à la Cour datée du 16 mars 2016, le demandeur n'a pris aucune position concernant la requête de non-divulgence, mais a demandé que la Cour examine l'information caviardée afin de déterminer si elle aurait, si divulguée, porté atteinte à la sécurité nationale. Le demandeur demande également que le défendeur ne puisse s'appuyer sur aucun nouvel élément de preuve contenu dans les affidavits classifiés déposés à l'appui de la requête pour justifier la décision de l'agent faisant l'objet du présent contrôle judiciaire.

[18] La Cour a lu l'information caviardée et les trois affidavits classifiés déposés par le défendeur. L'un des affidavits se rapportait uniquement à l'information qui est systématiquement protégée et n'aurait aucun poids en l'espèce. La Cour a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'entendre l'auteur de l'affidavit. Les auteurs des deux autres affidavits ont témoigné pendant un interrogatoire serré par la Cour au sujet de l'information plus substantielle lors d'une audition à huis clos et *ex parte* le 7 avril 2016. Rien n'indiquait dans les trois affidavits ou dans le témoignage verbal que l'on pourrait considérer de nouveaux éléments de preuve à l'appui de la décision de l'agent.

[19] Au cours de l'audition *ex parte*, le défendeur a accepté de divulguer une certaine somme d'information et la Cour a obtenu des pages révisées à ajouter au dossier certifié du tribunal et à communiquer au demandeur. Après avoir examiné l'affaire, la Cour a conclu que l'application de l'article 87 était justifiée et appuyée par la preuve et les observations. Une ordonnance à cet effet accompagnée des motifs a été émise le 8 avril 2016 (2016 CF 397).

[20] Consentant un effort pour apporter au demandeur une certaine compréhension du contenu de l'information caviardée, une annexe contenant un résumé non classifié ainsi que les pages révisées du dossier certifié du tribunal a été jointe à l'ordonnance.

[21] To date there has been uncertainty as to whether section 87, which imports section 83 of the IRPA, could be interpreted to allow for the issuance of a summary of information withheld on the basis of national security.

[22] Justice Noël addressed this question in *A.B. v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1140, 270 C.R.R. (2d) 1, which was a judicial review application regarding the denial of a sponsored application for permanent residence status. The Minister filed a section 87 motion, and the applicant sought to have a special advocate assigned and requested that a summary of the information be disclosed. Justice Noël denied the request, noting in his order and reasons for order on the motion (at paragraph 12):

Because disclosure of certain types of information would be injurious to national security or endanger the safety of any person, such information cannot be disclosed (see *Charkaoui v Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, at para 58). I am satisfied that there was no need to involve a special advocate at that stage. As for the request for a summary of the redacted information, although permitted for the purposes of certificate proceedings (see section 83.(1) of the IRPA), it is explicitly excluded for the purposes of judicial reviews involving immigration matters and information protected on grounds of national security (see section 87 of the IRPA).

[23] Section 87 of the IRPA provides as follows:

Application for non-disclosure — judicial review and appeal

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 in respect of the proceeding and in respect of any appeal of a decision made in the proceeding, with any necessary modifications. [Emphasis added.]

[24] At first impression, the underlined words could be construed as removing any discretion for the Court to order that a summary be provided.

[21] Il subsiste une incertitude quant à savoir si l'article 87, qui apporte des modifications à l'article 83 de la LIPR, pouvait être interprété comme permettant la délivrance d'un résumé de l'information non divulguée en raison de préoccupations liées à la sécurité nationale.

[22] Le juge Noël a abordé cette question dans la décision *A.B. c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1140, une demande de contrôle judiciaire concernant une décision défavorable à l'égard d'une demande parainée de résidence permanente. Le ministre a déposé une requête en vertu de l'article 87 et le demandeur a sollicité la nomination d'un avocat spécial et a demandé un résumé de l'information divulguée. Le juge Noël a rejeté la demande, soulignant dans son ordonnance et dans les motifs de l'ordonnance sur la requête (au paragraphe 12) :

Étant donné que la divulgation de certains types de renseignements porterait atteinte à la sécurité nationale ou constituerait un danger pour la sécurité d'autrui, de tels renseignements ne peuvent pas être divulgués (voir *Charkaoui c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, au paragraphe 58). Je suis convaincu qu'il n'était point besoin de faire intervenir un avocat spécial à ce stade-là. En ce qui concerne la demande de communication d'un résumé des renseignements retranchés, bien que cela soit permis pour les besoins d'une procédure relative à un certificat (voir le paragraphe 83(1) de la LIPR), cela est expressément exclu aux fins de contrôles judiciaires touchant des questions d'immigration et des renseignements protégés au titre de la sécurité nationale (voir l'article 87 de la LIPR).

[23] L'article 87 de la LIPR est libellé comme suit :

Interdiction de divulgation — contrôle judiciaire et appel

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 et à tout appel de toute décision rendue au cours de l'instance, avec les adaptations nécessaires, sauf quant à l'obligation de nommer un avocat spécial et de fournir un résumé. [Non souligné dans l'original.]

[24] À première vue, le texte souligné peut être interprété comme retirant tout pouvoir discrétionnaire à la Cour d'exiger un résumé.

[25] However, section 87 excludes “obligations” to appoint a special advocate and to provide a summary of protected information. These obligations arise in the context of security certificate proceedings under sections 78 and 82 to 82.2. Section 83 codifies a set of requirements for those proceedings. Under paragraph 83(1)(a), the Judge hearing a certificate case shall appoint a special advocate upon hearing the representations of the parties. And under paragraph 83(1)(e), the Judge shall ensure that the permanent resident or foreign national who is the subject of the proceeding is provided with a summary of the information or other evidence that enables them to be reasonably informed of the case made by the Minister.

[26] The clear legislative intent of the language in section 87 is that neither of these obligations applies to non-disclosure motions that arise in another immigration proceeding. Nothing in the section precludes the Court from exercising its discretion to provide a summary when it deems it appropriate. A summary is, nevertheless, not explicitly required in order to guarantee a fair process on a section 87 motion. This interpretation is supported by Justice Noël’s subsequent reasons for judgment in *A.B. v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 134, 427 F.T.R. 116 (at paragraphs 58–60):

In her September 16, 2011 letter to the Applicant, the Officer requested an interview to inform him of her “concerns” and to give him an opportunity to respond to them. It also informed the Applicant that inadmissibility based on national security grounds, which is encompassed by section 34 of the IRPA was possible without further specification. As seen previously, the Applicant’s counsel requested that the Officer provide the documentation on which her “concerns” were based and to specify the precise subsection(s) of section 34 at issue.

Having read the CBSA and the CSIS briefs and having reviewed the CTR as a whole, it is clear that the briefs were of utmost importance to the Officer. Her “concerns” were based in large part - if not totally - on these documents. They contain the information that formed the basis of the decision made.

Such documents initially contained protected information. As seen in this file and as a result of a section 87

[25] L’article 87 exclut toutefois l’« obligation » de nommer un avocat spécial et de fournir un résumé des renseignements protégés. Cette obligation découle de la procédure relative aux certificats de sécurité en vertu des articles 78 et 82 à 82.2. L’article 83 codifie un ensemble d’exigences applicable à ces procédures. En vertu de l’alinéa 83(1)a), le juge saisi d’une affaire relative à un certificat doit nommer un avocat spécial après avoir entendu les représentations des parties. Et en vertu de l’alinéa 83(1)e), le juge doit veiller tout au long de l’instance à ce que soit fourni à l’intéressé un résumé de la preuve qui lui permet d’être suffisamment informé de la thèse du ministre à l’égard de l’instance en cause.

[26] L’intention législative claire du libellé de l’article 87 est qu’aucune de ces obligations ne s’applique aux requêtes de non-divulgence d’une autre procédure d’immigration. Rien dans l’article n’empêche la Cour d’exercer son pouvoir discrétionnaire afin de fournir un résumé lorsqu’elle le juge utile. Un résumé est, néanmoins, non expressément requis afin de garantir un processus équitable à l’égard d’une requête en vertu de l’article 87. Cette interprétation est appuyée par les motifs subséquents du juge Noël dans la décision *A.B. c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 134 (aux paragraphes 58 à 60) :

Dans la lettre du 16 septembre 2011 qu’elle a envoyée au demandeur, l’agente a demandé la tenue d’un entretien afin de lui faire part de ses « doutes » et lui donner la possibilité d’y répondre. Cette lettre l’informait également qu’une interdiction de territoire fondée sur des motifs liés à la sécurité nationale – un fait qu’englobe l’article 34 de la LIPR – pouvait être prononcée sans plus de précisions. Comme nous l’avons vu plus tôt, l’avocat du demandeur a demandé que l’agente fournisse les documents sur lesquels reposaient ses « doutes », ainsi que de préciser la ou les dispositions précises de l’article 34 qui étaient en cause.

Après avoir lu les mémoires de l’ASFC et du SCRS et après avoir examiné le DCT dans son ensemble, il m’apparaît clairement que les mémoires étaient de la plus haute importance pour l’agente. Ses « doutes » étaient fondés en grande partie – sinon totalement – sur ces documents. Dans ces derniers figurent les renseignements qui ont constitué le fondement de la décision rendue.

Ces documents contenaient au début des renseignements protégés. Comme on peut le voir dans le dossier

review, redactions were lifted while some information still remain redacted but it is information that is known to the Applicant through other avenues such as questions asked during the CSIS interviews or other means. In such cases, it may be appropriate to consider the issuance of a summary of the content in order to protect national security assets such as human, technical sources. This was not necessary in the present case. [Emphasis added.]

[27] The Court appreciates that the summary provided in this case contained little information that would assist the applicant in understanding the reasons for his refusal. The right of an individual to have an application for a visa determined and to have that decision reviewed in accordance with law, including the norms of procedural fairness, may need to be balanced against the duty of the state to protect national security. As stated by the Federal Court of Appeal in *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297 (*Chiau*), at paragraph 2, such matters present a considerable challenge to the institutions of an open and democratic society. On occasion, the process of balancing the interests will work to the disadvantage of the individual. That does not mean that the process is unfair. In considering these issues, the Court must be vigilant to ensure that the application for non-disclosure is based on solid evidence and a realistic prospect of harm and not over-claiming by the state.

B. *Standard of Review*

[28] There was no dispute between the parties with regard to the applicable standards. Questions of natural justice invoke a standard akin to correctness: *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 43. The task for the Court is to determine whether the process followed by the decision maker satisfied the level of fairness required in all of the circumstances. The content of the duty of fairness owed to a foreign national seeking entry to Canada falls on the lower end of the spectrum, especially where issues of national security arise: *Chiau*, at paragraphs 48–54; *Khan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCA 345, [2002] 2 F.C. 413, at

ainsi qu’à la suite d’un examen effectué en vertu de l’article 87, certaines expurgations ont été levées; quelques renseignements demeurent encore expurgés, mais il s’agit de renseignements dont le demandeur a été mis au courant d’autres façons, comme des questions posées lors des entretiens du SCRS ou d’autres moyens. Dans de tels cas, il pourrait être approprié d’envisager de produire un sommaire du contenu afin de protéger des ressources liées à la sécurité nationale, comme des sources techniques humaines. Cela n’était pas nécessaire en l’espèce. [Non souligné dans l’original.]

[27] La Cour reconnaît que le résumé fourni contenait en l’espèce peu de renseignements qui auraient pu aider le demandeur à comprendre les motifs du refus en question. Le droit d’un individu d’obtenir une décision à l’égard d’une demande de visa et d’obtenir un contrôle judiciaire de cette décision conformément au droit, et aux normes d’équité procédurale, peut devoir être concilié avec le devoir de l’État d’assurer la sécurité nationale. Citant la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (*Chiau*), au paragraphe 2, ces questions présentent un défi considérable pour les institutions d’une société ouverte et démocratique. L’issue du processus de conciliation des intérêts peut parfois être défavorable aux intérêts personnels de l’intéressé. Cela ne signifie pas que le processus est injuste. En examinant ces enjeux, la Cour doit être vigilante et s’assurer que la demande de non-divulgaration est fondée sur des éléments de preuve solides et une évaluation prospective réaliste des préjudices et ne pas surestimer l’importance de l’État.

B. *Norme de contrôle*

[28] Il n’y avait aucun différend entre les parties en ce qui concerne les normes applicables. Les questions de justice naturelle appellent l’application d’une norme s’apparentant à la norme de la décision correcte : *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 43. La Cour, dans le cadre d’une demande de contrôle judiciaire, doit examiner la question de savoir si le processus décisionnel du décideur satisfaisait au niveau d’équité requis au vu de l’ensemble des circonstances. Le contenu de l’obligation d’équité envers un étranger qui cherche à entrer au Canada se situe à l’extrémité inférieure du spectre, particulièrement lorsque des questions de sécurité

paragraph 30; *Fallah v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 1094 (*Fallah*), at paragraph 8.

[29] The standard of review for the substance of a visa officer's decision is one of reasonableness: *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3 (*Suresh*), at paragraph 85; *Fallah*, at paragraph 13. The factual inferences drawn by the officer are also assessed on a reasonableness standard: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 47.

C. Breach of natural justice

(1) Failure to disclose the CBSA-NSSD memo and CSIS letter

[30] The applicant contends that the officer breached the principles of natural justice and procedural fairness by failing to disclose the “non-favourable” decision received by the Embassy. They rely on my decision in *Pusat v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 428, 388 F.T.R. 49, in support of this position.

[31] In *Pusat*, I considered the procedural fairness involved in a process whereby a visa officer found an applicant inadmissible in accordance with paragraph 34(1)(f) of the IRPA, and held (at paragraphs 25–26 and 28–29):

In the particular circumstances of this case, the certified record contains documents that predate the first refusal and appear to have strongly influenced the officer's decision. In my view, those documents, with redactions if necessary, or at least the gist of the information they contain, should have been disclosed to the applicant prior to the second interview so that he might have been better prepared to answer questions about the grounds for suspecting that he was a member of the PKK.

The documents in the certified record include a memorandum from the Canada Border Security Agency's (CBSA) Counter Terrorism Section which recommends that the applicant be found inadmissible for being a member of the PKK. The memorandum identifies a number of criteria to be assessed in making a determination of

nationale se posent : *Chiau*, aux paragraphes 48 à 54; *Khan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CAF 345, [2002] 2 C.F. 413, au paragraphe 30; *Fallah c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1094 (*Fallah*), au paragraphe 8.

[29] La norme de contrôle applicable à la substance de la décision d'un agent des visas est celle de la raisonnable : *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3 (*Suresh*), au paragraphe 85; *Fallah*, au paragraphe 13. Les inférences factuelles, formulées par l'agent sont également évaluées d'après la norme de la raisonnable : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 47.

C. Manquement aux règles de justice naturelle

1) Non-divulgence du mémoire de l'ASFC-DFSN et de la lettre du SCRS

[30] Le demandeur soutient que l'agent a dérogé aux principes de justice naturelle et d'équité procédurale en omettant de divulguer la décision « non favorable » reçue par l'ambassade. Cette position s'appuie sur ma décision dans *Pusat c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 428.

[31] Dans la décision *Pusat*, j'ai considéré l'équité procédurale dans le cadre d'un processus par lequel un agent des visas a conclu que le demandeur était interdit de territoire au titre de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, et j'ai conclu (aux paragraphes 25, 26 et 28, 29) :

En l'espèce, le dossier certifié contient des documents qui sont antérieurs au premier refus et qui semblent avoir fortement influé sur la décision de l'agent. J'estime que ces documents, expurgés au besoin, ou, à tout le moins, l'essentiel de l'information qu'ils contenaient, auraient dû être communiqués au demandeur avant la deuxième entrevue, de sorte qu'il aurait pu mieux se préparer à répondre aux questions sur les motifs pour lesquels il était soupçonné d'être membre du PKK.

Les documents contenus dans le dossier certifié comprennent un mémoire de la Section de la lutte contre le terrorisme de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), qui recommande que le demandeur soit déclaré interdit de territoire parce qu'il est membre du PKK. Dans le mémoire, certains critères devant être évalués au

inadmissibility pursuant to paragraph 34 (1) (f) and relates several of those factors to information provided by the applicant in an earlier interview. Other criteria cited in the memorandum have no bearing on the applicant's history or conduct. The officer's analysis mirrors that part of the CBSA memorandum which reflects adversely on the applicant. While it is the role of the officer to weigh all of the factors and determine whether the applicant is a member of a terrorist organization, fairness required that the applicant be given a reasonable opportunity to address those factors before a decision was made.

...

The CBSA memorandum considered by the Officer in this instance was similar to that discussed by Justice Eleanor Dawson, as she then was, in *Mekonen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 1133, 66 Imm. L.R. (3d) 222. That case also dealt with the issue of disclosure in the context of a paragraph 34 (1) (f) determination. Citing factors applied by the Federal Court of Appeal in *Haghighi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 407 (C.A.) (QL), and *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Bhagwandass*, 2001 FCA 49, Justice Dawson found that the circumstances of that case required the officer to provide the applicant with the CBSA memorandum and other open-source documents to allow him to make submissions that were responsive to the material. This was necessary, she held at paragraph 26 of her reasons, in order for Mr. Mekonen to have a meaningful opportunity to present relevant evidence and submissions and to have his evidence and submissions fully and fairly considered by the officer.

At paragraph 19, Justice Dawson found that the CBSA memo in question in that case:

[W]as an instrument of advocacy designed, in the words of the Federal Court of Appeal in *Bhagwandass [Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Bhagwandass]*, “to have such a degree of influence on the decision maker that advance disclosure is required to ‘level the playing field’”.

[32] The applicant contends that as in *Pusat*, he was not given the opportunity to respond to the concerns raised in the “non-favourable” decision despite making a request for any documents that the officer may have relied on to reach their finding of inadmissibility.

moment de prononcer l'interdiction de territoire en vertu de l'alinéa 34(1)f) sont présentés, et des liens sont faits entre plusieurs de ces critères et les renseignements fournis par le demandeur à sa première entrevue. Le mémoire présente d'autres critères qui n'ont rien à voir avec les antécédents ou la conduite du demandeur. L'analyse de l'agent rappelle la partie du mémoire de l'ASFC qui montre le demandeur sous un mauvais jour. Bien que l'agent ait pour rôle d'apprécier tous les facteurs et de déterminer si le demandeur est membre d'une organisation terroriste, l'équité exige que le demandeur ait une occasion raisonnable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit rendue.

[...]

Le mémoire de l'ASFC dont l'agent a tenu compte en l'espèce était semblable à celui que la juge Eleanor Dawson, maintenant juge à la Cour d'appel, a traité dans *Mekonen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 1133, 66 Imm. L.R. (3d) 222. Cette affaire concernait aussi une question de divulgation dans le contexte d'une décision fondée sur l'alinéa 34(1)f). Citant les facteurs appliqués par la Cour d'appel fédérale dans *Haghighi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 4 C.F. 407 (C.A.) (QL), et *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Bhagwandass*, 2001 CAF 49, la juge Dawson était d'avis que les circonstances de l'affaire exigeaient que l'agent fournisse à M. Mekonen le mémoire de l'ASFC ainsi que les documents de source ouverte et qu'il lui permette de déposer des observations en réponse à ces documents. De telles actions étaient nécessaires, déclare la juge au paragraphe 26 de ses motifs, pour donner à M. Mekonen une véritable possibilité de présenter à l'agent des preuves et observations pertinentes à des fins d'examen complet et équitable.

Au paragraphe 19, la juge Dawson conclut que le mémoire de l'ASFC en question :

a servi d'outil d'assistance judiciaire destiné, selon les termes de la Cour d'appel fédérale dans *Bhagwandass [Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Bhagwandass]*, « à avoir une influence telle sur le décideur que la communication à l'avance est requise pour “équilibrer les chances” ».

[32] Le demandeur soutient que, comme dans la décision *Pusat*, on ne lui a pas donné la possibilité de répondre aux préoccupations soulevées dans la décision « non favorable » malgré qu'il ait formulé la demande d'obtenir tout document dont l'agent a pu tenir compte pour dégager sa conclusion d'interdiction de territoire.

[33] As Justice Judith Snider pointed out in *Gebremedhin v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 380, 431 F.T.R. 42, at paragraph 9, each case must turn on its facts. Not every document considered by an immigration officer must be disclosed. The relevant question is whether the applicant had the opportunity to meaningfully participate in the decision-making process: *Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCA 49, [2001] 3 F.C. 3, at paragraph 22.

[34] In *Maghraoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 883, 438 F.T.R. 163, at paragraph 22, Justice de Montigny recognized that there will be instances in which documents may be protected by privilege based on national security. The duty of fairness, he found, can be met without having to furnish all of the documents and reports the decision maker relied upon.

[35] In this instance, the applicant was given an interview during which he answered questions about his position and employment history with the AEOI, any continued connection with the AEOI, and concerns with respect to his travel history. It would have been helpful to the Court to have had the officer's notes of that interview but they were not included in the CTR nor requested by the applicant. He was provided with an opportunity to respond to the fairness letter which raised concerns regarding his involvement with the AEOI and Iran's nuclear program. While he has maintained throughout these proceedings that he does not know what "subsequent associations" the officer was referring to in the fairness letter, the failure of the officer to provide him with the specific documents upon which those concerns were based does not constitute a breach of procedural fairness in the particular circumstances of this case.

- (2) Did the officer fail to consider the applicant's response to the fairness letter?

[36] The applicant submits that his attempt to respond to the concerns raised in the fairness letter was not addressed in the refusal letter. The tribunal record, he

[33] Comme la juge Judith Snider l'a souligné dans la décision *Gebremedhin c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 380, au paragraphe 9, chaque cas est un cas d'espèce. Tous les documents examinés par un agent d'immigration n'ont pas à faire l'objet de divulgation. La question pertinente est de savoir si le demandeur avait la possibilité de participer de manière constructive au processus décisionnel : *Bhagwandass c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CAF 49, [2001] 3 C.F. 3, au paragraphe 22.

[34] Dans la décision *Maghraoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 883, au paragraphe 22, le juge de Montigny a reconnu qu'il y aura des cas où des documents peuvent être protégés par le privilège fondé sur la sécurité nationale. Il a conclu que l'obligation d'équité procédurale peut être satisfaite sans avoir à divulguer tous les documents et rapports sur lesquels s'est appuyé le décideur.

[35] En l'espèce, le demandeur a participé à une entrevue au cours de laquelle il a répondu aux questions sur son poste et ses antécédents professionnels avec l'OEAI, sur tout lien continu avec l'OEAI et sur les préoccupations à l'égard de ses antécédents de voyage. Il aurait été utile à la Cour d'avoir les notes d'entrevue de l'agent, mais elles n'ont pas été incluses dans le dossier certifié du tribunal ni demandées par le demandeur. Le demandeur a eu l'occasion de répondre à la lettre relative à l'équité procédurale qui exprimait des préoccupations au sujet de sa participation au programme nucléaire de l'OEAI et de l'Iran. Alors que tout au long de ces procédures, il a maintenu qu'il ne savait pas à quelles « associations subséquentes » l'agent faisait allusion dans la lettre relative à l'équité procédurale, le fait que l'agent ne lui ait pas fourni les documents sur lesquels reposaient ces préoccupations ne constitue pas un manquement à l'équité procédurale dans les circonstances particulières de l'espèce.

- 2) L'agent a-t-il omis de considérer la réponse du demandeur à la lettre relative à l'équité procédurale?

[36] Le demandeur fait valoir que sa tentative de répondre aux préoccupations soulevées dans la lettre relative à l'équité procédurale n'a pas été abordée dans

argues, establishes that the officer issued their decision without considering the applicant's response, effectively rendering the fairness letter meaningless.

[37] The officer's annotation in the electronic case management system to the effect that the response was considered is, in my view, a sufficient answer to this complaint. The duty of fairness does not require that the officer include a detailed written assessment of each point in the refusal letter. In addition, the response provided by the applicant was largely a restatement of the information that he had already provided the officer.

D. Reasonableness of the decision

[38] The applicant submits that the officer's decision is unreasonable because they failed to adequately justify their conclusions as to why there are reasonable grounds to believe that the applicant is a danger to the security of Canada. As stated in *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100, at paragraph 114, there must be an objective basis for the reasonable grounds based on compelling and credible information.

[39] The reasons provided must "allow the reviewing court to understand why the tribunal made its decision and permit it to determine whether the conclusion is within the range of acceptable outcomes": *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708 (*Newfoundland Nurses*), at paragraph 16. The reasons provided must contain enough information about the decision so that the party can understand the basis for the decision and for the reviewing court to assess whether the decision met minimum standards of legality: *Ralph v. Canada (Attorney General)*, 2010 FCA 256, 334 D.L.R. (4th) 180, at paragraphs 17–19.

[40] As discussed above, the Court has had the opportunity to read the complete record including the information which was the subject of the non-disclosure motion and order. It is now well established that in

la lettre de refus. Le dossier du tribunal, soutient-il, établit que l'agent a rendu sa décision sans tenir compte de la réponse du demandeur, ce qui dénué de tout sens la lettre relative à l'équité procédurale.

[37] L'annotation de l'agent dans le système mondial de gestion des cas selon laquelle la réponse a été considérée est, à mon avis, une réponse suffisante à cette plainte. L'obligation d'équité procédurale n'exige pas que l'agent inclue une évaluation écrite et détaillée de chaque point de la lettre de refus. En outre, la réponse fournie par le demandeur constituait en grande partie une reformulation de l'information qu'il avait déjà fournie à l'agent.

D. Caractère raisonnable de la décision

[38] Le demandeur soutient que la décision de l'agent est déraisonnable parce qu'il n'a pas justifié adéquatement ses conclusions quant à l'existence de motifs raisonnables de croire que le demandeur constitue un danger pour la sécurité du Canada. Comme indiqué dans l'arrêt *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100, au paragraphe 114, la croyance [de l'existence de motifs raisonnables] doit essentiellement posséder un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi.

[39] Les motifs répondent aux critères établis « s'ils permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables » (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708 (*Newfoundland Nurses*), au paragraphe 16). Les motifs doivent contenir suffisamment d'information sur la décision afin que la partie puisse comprendre le fondement de la décision de la cour de révision afin de déterminer si la décision satisfait aux normes légales minimales : *Ralph c. Canada (Procureur général)*, 2010 CAF 256, aux paragraphes 17 à 19.

[40] Comme indiqué ci-dessus, la Cour a eu l'occasion de lire le dossier complet, y compris l'information qui a fait l'objet de la requête et de l'ordonnance de non-divulgaration. Il est maintenant bien établi que pour

considering the adequacy of reasons provided for a decision in a reasonableness analysis the Court may take into account the evidentiary record. As stated by Justice Stratas in *Vancouver International Airport Authority v. Public Service Alliance of Canada*, 2010 FCA 158, [2011] 4 F.C.R. 425, at paragraph 17(b), the task is to determine whether the reasons satisfy, in a minimal way, the fundamental purposes required of them. A handful of well-chosen words can suffice.

[41] In the context of this particular case, and in consideration of the evidentiary record, I am satisfied that the decision was adequately explained. On the basis of the entire record it is clear that the reasons provided by the officer are not simply conclusions but reflect the substance of the concerns underlying the decision. The concerns were not based on mere speculation or suspicion but are well-founded on objective evidence.

[42] As I noted at the outset, counsel for the applicant argued this case from the unenviable position of not having access to all of the information in the tribunal record. Notwithstanding that burden, her written and oral submissions on behalf of her client were all that her client could have hoped for in the circumstances.

[43] Neither party proposed questions for certification. This case turned on its particular factual circumstances.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that the application for judicial review is dismissed. No question is certified.

l'examen du caractère adéquat des motifs pour prononcer une décision dans le cadre d'une analyse de la raisonabilité, la Cour peut prendre en considération le dossier de preuves. Comme l'a déclaré le juge Stratas dans l'arrêt *Administration de l'aéroport international de Vancouver c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2010 CAF 158, [2011] 4 R.C.F. 425, au paragraphe 17b), la tâche consiste à déterminer si les objectifs fondamentaux susmentionnés sont remplis de façon minimale. Un petit nombre de mots bien choisis peuvent souvent être suffisants.

[41] Dans le cadre de ce cas particulier et compte tenu de la preuve au dossier, je suis convaincu que la décision a été bien expliquée. En se fondant sur l'ensemble du dossier, il est clair que les motifs de l'agent ne sont pas simplement des conclusions, mais reflètent l'essence des préoccupations qui sous-tendent sa décision. Les préoccupations ne reposaient pas sur de simples conjectures ou sur de la suspicion, mais étaient fondées sur des éléments de preuve objectifs.

[42] Comme je l'ai indiqué au début, l'avocat du demandeur a plaidé cette cause dans la position peu enviable de ne pas avoir accès à toute l'information au dossier du tribunal. Malgré ce fardeau, le demandeur ne pouvait espérer, dans les circonstances, que son avocat aille au-delà des observations écrites et verbales qu'il a formulées au nom de son client.

[43] Aucune des parties n'a proposé de question à certifier. Cette affaire a été abordée selon les circonstances factuelles particulières de l'espèce.

JUGEMENT

LA COUR rejette la présente demande de contrôle judiciaire. Aucune question n'est certifiée.