

IMM-5114-98

Yong Jie Qu (*Applicant*)

v.

The Minister of Citizenship and Immigration
(Respondent)INDEXED AS: *QU v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP
AND IMMIGRATION) (T.D.)*Trial Division, Lemieux J.—Montréal, June 22, 1999;
Ottawa, April 20, 2000.

Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Inadmissible persons — Judicial review of visa officer's refusal of visa application under Immigration Act, s. 19(1)(f)(i), prohibiting admission of persons who there are reasonable grounds to believe "have engaged in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada" — Visa officer finding applicant, member of Chinese students association at Concordia University, engaged in constant pattern of reporting to Chinese Embassy in Ottawa, provided intelligence on activities of association members, attempted to subvert organization to meet goals, objectives of foreign government i.e. changing previous mission from pro-democracy activist association critical of Chinese authorities to one not speaking out against that government — "Reasonable grounds to believe" is bona fide belief in serious possibility based on credible evidence — Standard of review of factual findings patent unreasonableness — No basis for Court's intervention in visa officer's factual findings — Applicant's activities constituted espionage, subversion within ordinary meaning of those words, nourished by examination of federal legislation in pari materia — Espionage is information gathering — Subversion means accomplishing change by illicit methods or for improper purposes — But must be directed against democratic government, institutions, processes as understood in Canada — Notion of democracy — Parliament restricting paragraph to public authorities elected by, responsible to constituency — Student association not democratic institution or process — Question certified: do reasons correctly interpret s. 19(1)(f)(i).

IMM-5114-98

Yong Jie Qu (*demandeur*)

c.

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(défendeur)RÉPERTORIÉ: *QU c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYEN-
NETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)*Section de première instance, juge Lemieux—
Montréal, 22 juin 1999; Ottawa, 20 avril 2000.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — Contrôle judiciaire du refus de l'agent des visas de faire droit à une demande de visa en vertu de l'art. 19(1)f(i) de la Loi sur l'immigration, qui interdit l'admission de personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles «se sont livrées à des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada» — L'agent des visas a conclu que le demandeur, qui était membre d'une association d'étudiants chinois à l'université Concordia, avait l'habitude de faire rapport à l'ambassade de la Chine à Ottawa, qu'il fournissait des renseignements sur les activités des membres de l'association, qu'il tentait d'infiltrer l'organisation de façon à permettre la réalisation des buts et objectifs d'un gouvernement étranger, à savoir en modifiant la mission de l'association et en faisant passer cette dernière d'une association activiste prodémocratique critiquant les autorités chinoises à une association ne s'élevant pas contre le gouvernement — Par «il y a des motifs raisonnables de croire» on entend une croyance légitime à une possibilité sérieuse en raison de preuves dignes de foi — La norme de contrôle des conclusions de fait est celle de la décision manifestement déraisonnable — Rien ne permet à la Cour d'intervenir dans les conclusions de fait tirées par l'agent des visas — Les activités du demandeur constituaient de l'espionnage et de la subversion au sens où ces mots s'entendent habituellement et compte tenu de lois fédérales similaires qui ont été examinées — L'espionnage est une méthode de collecte de renseignements — La subversion indique le fait d'effectuer des changements par des moyens illicites ou à des fins illégitimes — Cependant, l'espionnage et la subversion doivent être dirigés contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada — Notion de démocratie — Le législateur a restreint l'application de la disposition aux autorités publiques élues par la population et responsables envers cette dernière — L'association d'étudiants n'est pas une institution démocratique — Question certifiée: L'art. 19(1)f(i) est-il correctement interprété dans les motifs?

This was an application to review the visa officer's refusal of the applicant's permanent residence application. The applicant is a citizen of the People's Republic of China, who came to Canada in 1991 as a graduate student. He was active in the Chinese Students and Scholars Association (CSSA) at Concordia University. The visa officer based his refusal on *Immigration Act*, subparagraph 19(1)(f)(i), which prohibits the admission of persons who there are reasonable grounds to believe "have engaged in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada". The visa officer found as a fact that the applicant had engaged in a constant pattern of reporting to the Chinese Embassy in Ottawa and provided intelligence on the activities of individuals in a Canadian student organization; he also attempted to subvert this organization to meet the goals and objectives of a foreign government. The elements of subversion which the visa officer had in mind were changing the previous mission of the CSSA from a pro-democracy activist association critical of the authorities in China to one which did not speak out at all against the government. The visa officer was of the view that the applicant's activities in the CSSA, and his meetings or communications with Chinese Embassy officials in Ottawa about the CSSA and its members caused him to have reasonable grounds to believe that the applicant had engaged in acts of espionage and subversion against democratic governments, institutions or processes.

The applicant argued that the visa officer's decision was perverse, unreasonable and unfounded in fact.

The issues were: what was the evidentiary test attached to the words "persons who there are reasonable grounds to believe" and what was the appropriate standard of review; and what is the proper interpretation of "espionage or subversion against democratic government, institution or processes, as they are understood in Canada".

Held, the application should be allowed.

The reasonable grounds to believe test is more than a flimsy suspicion, but less than the civil test of balance of probabilities, and a much lower threshold than the criminal standard of "beyond a reasonable doubt". It is a *bona fide* belief in a serious possibility based on credible evidence. The standard of proof is only relevant when a tribunal is called on to determine questions of fact. It is irrelevant when the issue is a question of law.

The standard of review of factual findings is patent unreasonableness as required by *Federal Court Act*,

Il s'agissait d'une demande visant à l'examen du refus de l'agent des visas de faire droit à la demande de résidence permanente que le demandeur avait présentée. Le demandeur est citoyen de la République populaire de Chine; il est arrivé au Canada en 1991 à titre d'étudiant de deuxième cycle. Il s'occupait activement de la Chinese Students and Scholars Association (la CSSA), à l'université Concordia. L'agent des visas a fondé son refus sur le sous-alinéa 19(1)(f)(i) de la *Loi sur l'immigration*, qui interdit l'admission de personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles «se sont livrées à des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada». L'agent des visas a conclu que le demandeur avait fait rapport régulièrement à l'ambassade de la Chine à Ottawa et qu'il fournissait des renseignements sur les activités d'individus qui faisaient partie d'une organisation canadienne d'étudiants; il avait également tenté d'infiltrer cette organisation de façon à permettre la réalisation des buts et objectifs d'un gouvernement étranger. Les éléments subversifs auxquels songeait l'agent des visas se rapportaient à la modification de la mission de la CSSA et visaient à faire passer cette dernière d'une association activiste prodémocratique critiquant les autorités chinoises à une association ne s'élevant plus du tout contre le gouvernement. Les activités auxquelles le demandeur se livrait au sein de la CSSA ainsi que ses rencontres ou communications avec les fonctionnaires de l'ambassade de la Chine à Ottawa au sujet de la CSSA et de ses membres ont amené l'agent des visas à avoir des motifs raisonnables de croire que le demandeur s'était livré à des actes d'espionnage et de subversion contre des institutions démocratiques.

Le demandeur a soutenu que la décision de l'agent des visas était abusive et déraisonnable et qu'elle n'était pas fondée sur les faits.

Il y avait trois questions à trancher, à savoir: le critère ou la norme de preuve à appliquer dans le cas des personnes «dont il y a des motifs raisonnables de croire»; la norme de contrôle à appliquer; le sens à attribuer aux mots «actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada».

Jugement: la demande est accueillie.

La norme relative aux motifs raisonnables exige davantage que de vagues soupçons, mais est moins rigoureuse que celle de la prépondérance des probabilités en matière civile; elle est bien inférieure à celle de la preuve «hors de tout doute raisonnable» requise en matière criminelle. Il s'agit de la croyance légitime à une possibilité sérieuse en raison de preuves dignes de foi. La norme de preuve est uniquement pertinente lorsque le tribunal doit déterminer des questions de fait. Cette norme n'est pas pertinente lorsque la question examinée est une question de droit.

La norme de contrôle des conclusions de fait est celle de la décision manifestement déraisonnable comme l'exige

paragraph 18.1(4)(d). The applicant failed in his attacks on the visa officer's factual findings or inferences drawn therefrom. Examining the visa officer's CAIPS (Computer Assisted Immigration Processing System) notes, the applicant's affidavit and the documentary evidence relied upon by the respondent, there was no basis for the Court's intervention.

The applicant's activities, as found by the visa officer, constituted "espionage" or "subversion" within the meaning of subparagraph 19(1)(f)(i) as those words are ordinarily understood and nourished as they are by an examination of federal legislation in *pari materia*. The meaning to be attributed to espionage and subversion is in their generic sense rather than being coloured by why or for what purpose the activity is being carried on. "Espionage" is simply a method of information gathering — by spying, by acting in a covert way. Its use in the analogous term "industrial espionage" conveys the essence of the matter — information gathering surreptitiously. "Subversion" connotes accomplishing change by illicit means or for improper purposes related to an organization.

Parliament chose to confine the inadmissible class of persons entering Canada to those in respect of whom there were reasonable grounds to believe had committed espionage or subversion against a particular type of institution or process: a democratic one. The concept of democracy reaches back through history to Plato, Aristotle, Locke, Montesquieu, Rousseau and de Tocqueville. That history has been built on by the Charter of Rights and decisions of the Supreme Court of Canada. In short, democracy is a political system by which the citizens of a country govern themselves (in Canada at the federal and provincial levels, not to exclude the territorial, municipal or newly emerging aboriginal levels), where their elected representatives make laws; the executive branch administers those laws and is responsible for the way it does so. When Parliament spoke of democratic government, institutions or processes, it restricted coverage to those institutions or processes engaged in political governance or the system by which citizens organize and govern themselves in the State. It restricted the paragraph to public authorities elected by and responsible to the constituency. What Parliament seeks to protect are institutions exercising political (governmental) authority incorporating democratic values as to how citizens operate in organized society. These words have nothing to do with institutions or social organizations whereby individuals may otherwise interrelate with one another, such as church, school, work, sports. This conclusion was based on the common understanding of these words in Canada; the purpose of the enactment, which is exclusion from entry into Canada; the scope of the paragraph, which encompasses not only activities carried out on Canadian territory but abroad;

l'alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Les arguments du demandeur à l'encontre des conclusions de fait tirées par l'agent des visas ou des inférences en découlant sont rejetés. L'examen des notes que l'agent des visas a inscrites dans le STIDI (Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration), de l'affidavit du demandeur et de la preuve documentaire sur laquelle se fondait le défendeur, ne révélait aucun fondement de nature à justifier l'intervention de la Cour.

Les activités du demandeur, selon les conclusions de l'agent des visas, constituaient de l'«espionnage» ou de la «subversion» aux termes du sous-alinéa 19(1)f)(i), au sens où ces mots s'entendent habituellement, et compte tenu des dispositions de lois fédérales similaires qui ont été examinées. Il faut interpréter les mots «espionnage» et «subversion» selon leur sens générique plutôt que de leur donner une interprétation axée sur les raisons pour lesquelles l'activité est exercée ou le but dans lequel elle l'est. L'«espionnage» est simplement une méthode permettant de recueillir des renseignements — en espionnant, en agissant d'une façon cachée. L'emploi de ce mot, dans l'expression analogue «espionnage industriel», indique le fond de la question — le fait de recueillir subrepticement des renseignements. La «subversion» indique le fait d'effectuer des changements par des moyens illicites ou à des fins illégitimes relativement à une organisation.

Le législateur a décidé de limiter la catégorie de personnes non admissibles entrant au Canada aux personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles se sont livrées à des actes d'espionnage ou de subversion contre un type particulier d'institution, soit une institution démocratique. Le concept de démocratie est présent dans toute l'histoire politique; il remonte à l'époque de Platon et d'Aristote, de Locke, de Montesquieu, de Rousseau et de Tocqueville; la Charte des droits et les décisions de la Cour suprême du Canada ajoutent à cette histoire. Bref, la démocratie est un système politique par lequel les citoyens d'un pays se gouvernent eux-mêmes (au Canada, aux paliers fédéral et provincial, ainsi qu'aux paliers territorial, municipal ou au nouveau palier autochtone), et où les représentants élus font les lois; le pouvoir exécutif applique ces lois et est responsable des modalités de leur application. En mentionnant les institutions démocratiques, le législateur restreignait l'application de la disposition aux institutions ou méthodes en cause dans un gouvernement politique ou au système par lequel les citoyens s'organisent et se gouvernent dans l'État. Il restreignait l'application de la disposition aux autorités publiques qui sont élues par la population et qui sont responsables envers cette dernière. Le législateur cherchait à donner sa protection à des institutions exerçant des pouvoirs politiques (gouvernementaux) incorporant des valeurs démocratiques quant à la façon dont les citoyens agissent dans une société organisée. Ces mots n'ont rien à voir avec les institutions ou les formes d'organisations institutionnelles ou sociales au sein desquelles les individus peuvent entretenir des relations les uns avec les autres, comme l'église, l'école, le milieu de travail, les organisa-

the qualifier at the end of the paragraph where admission is permissible if the Minister is satisfied admission is not contrary to the national interest; the availability of other grounds of exclusion (such as criminality) contained in paragraph 19 and in other sections of the Act if a proper case is made out abroad. Based on this interpretation, the CSSA, a student organization at Concordia, is not a democratic institution or process within the meaning of those words in paragraph 19(1)(f)(i).

The following question was certified: do these reasons correctly interpret *Immigration Act*, subparagraph 19(1)(f)(i)?

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, s. 15(1) "subversive or hostile activities".
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 3, 4, 5.
- Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23, s. 2 "threats to the security of Canada".
- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 59, 60.
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(4)(d) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
- Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, rr. 317, 318(3).
- Immigration Act*, R.S.C. 1970, c. I-2, s. 5(l).
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 19(1)(e) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11), (f) (as am. *idem*).
- Official Secrets Act*, R.S.C., 1985, c. O-5, s. 3.
- United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Art. 1F.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- Attorney General of Canada v. Jolly*, [1975] F.C. 216; (1975), 54 D.L.R. (3d) 277; 7 N.R. 271 (C.A.); *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 2 F.C. 642 (T.D.); *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 306;

tions sportives. Cette conclusion était fondée sur l'interprétation communément attribuée à ces mots au Canada; sur le but de la disposition, soit l'exclusion du Canada; sur la portée de la disposition, qui englobe non seulement les activités exercées sur le territoire canadien, mais aussi à l'étranger; sur la réserve qui est faite à la fin de la disposition, à savoir qu'une personne peut être admise si elle convainc le ministre que son admission n'est pas contraire à l'intérêt national; sur la possibilité d'autres motifs d'exclusion (comme la criminalité) figurant à l'article 19 et dans d'autres dispositions de la Loi si une preuve satisfaisante est présentée à l'étranger. Selon cette interprétation, la CSSA, qui était une organisation d'étudiants à Concordia, n'est pas une institution démocratique au sens où cette expression s'entend au sous-alinéa 19(1)(f)(i).

La question ci-après énoncée a été certifiée: Le sous-alinéa 19(1)(f)(i) de la *Loi sur l'immigration* est-il correctement interprété dans les présents motifs?

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 3, 4, 5.
- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 59, 60.
- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 1F.
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(4)(d) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
- Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 15(1) «activités hostiles ou subversives».
- Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 2 «menaces envers la sécurité du Canada».
- Loi sur les secrets officiels*, L.R.C. (1985), ch. O-5, art. 3.
- Loi sur l'immigration*, S.R.C. 1970, ch. I-2, art. 5(l).
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1)(e) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), (f) (mod., *idem*).
- Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, règles 317, 318(3).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Le procureur général du Canada c. Jolly*, [1975] C.F. 216; (1975), 54 D.L.R. (3d) 277; 7 N.R. 271 (C.A.); *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 2 C.F. 642 (1^{re} inst.); *Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*,

(1992), 89 D.L.R. (4th) 173; 135 N.R. 390 (C.A.); *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298; (1993), 107 D.L.R. (4th) 424; 21 Imm. L.R. (2d) 221; 159 N.R. 210 (C.A.); *Aguebor v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 160 N.R. 315 (F.C.A.); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *Wenberg, Eric Ray* (1968), 4 I.A.C. 292 (I.A.B.).

DISTINGUISHED:

Al Yamani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2000] 3 F.C. 433 (T.D.).

CONSIDERED:

Shandi, Re (1992), 51 F.T.R. 252; 17 Imm. L.R. (2d) 54 (F.C.T.D.); *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*; *Reference re Independence and Impartiality of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; (1997), 204 A.R. 1; 121 Man. R. (2d) 1; 156 Nfld. & P.E.I.R. 1; 150 D.L.R. (4th) 577; 118 C.C.C. (3d) 193; 11 C.P.C. (4th) 1; 217 N.R. 1.

REFERRED TO:

Hussain v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1998), 159 F.T.R. 203; 45 Imm. L.R. (2d) 13 (F.C.T.D.); *Rex v. Benning*, [1947] O.R. 362 (C.A.); *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 228 N.R. 203.

AUTHORS CITED

“China’s Ministry of State Security” (1992), 2 *Contemporary Asian Studies Series*.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Eftimiades, Nicholas. *Chinese Intelligence Operations*. Annapolis, Md.: Naval Institute Press, 1994.
Encyclopedia of Public International Law, Vol. 2. Amsterdam: North-Holland Pub. Co. 1995.
Oxford English Dictionary, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989.
Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Paris: Le Robert, 1983.

APPLICATION to review the visa officer’s refusal of the applicant’s permanent residence application under *Immigration Act*, subparagraph 19(1)(f)(i), prohibiting the admission of persons who there are

[1992] 2 C.F. 306; (1992), 89 D.L.R. (4th) 173; 135 N.R. 390 (C.A.); *Moreno c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298; (1993), 107 D.L.R. (4th) 424; 21 Imm. L.R. (2d) 221; 159 N.R. 210 (C.A.); *Aguebor c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1993), 160 N.R. 315 (C.A.F.); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *Wenberg, Eric Ray* (1968), 4 I.A.C. 292 (C.A.I.).

DISTINCTION FAITE D’AVEC:

Al Yamani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration), [2000] 3 C.F. 433 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Shandi, Re (1992), 51 F.T.R. 252; 17 Imm. L.R. (2d) 54 (C.F. 1^{re} inst.); *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*; *Renvoi relatif à l’indépendance et à l’impartialité des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; (1997), 204 A.R. 1; 121 Man. R. (2d) 1; 156 Nfld. & P.E.I.R. 1; 150 D.L.R. (4th) 577; 118 C.C.C. (3d) 193; 11 C.P.C. (4th) 1; 217 N.R. 1.

DÉCISIONS CITÉES:

Hussain c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) (1998), 159 F.T.R. 203; 45 Imm. L.R. (2d) 13 (C.F. 1^{re} inst.); *Rex v. Benning*, [1947] O.R. 362 (C.A.); *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 228 N.R. 203.

DOCTRINE

«China’s Ministry of State Security» (1992), 2 *Contemporary Asian Studies Series*.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Eftimiades, Nicholas. *Chinese Intelligence Operations*. Annapolis, Md.: Naval Institute Press, 1994.
Encyclopedia of Public International Law, Vol. 2. Amsterdam: North-Holland Pub. Co. 1995.
Oxford English Dictionary, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989.
Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Paris: Le Robert, 1983.

DEMANDE d’examen du refus de l’agent des visas de faire droit à une demande de résidence permanente en vertu du sous-alinéa 19(1)(f)(i) de la *Loi sur l’immigration*, qui interdit l’admission de personnes dont il

reasonable grounds to believe “have engaged in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada”. Application allowed.

APPEARANCES:

Paul Duchow for applicant.
Jocelyne Murphy for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Paul Duchow, Montréal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

LEMIEUX J.:

BACKGROUND

[1] The applicant, Yong Jie Qu, is a citizen of the People’s Republic of China (PRC) who came to Canada in 1991 as a Master’s student at Concordia University in Montréal (Concordia). He was active in the Chinese Students and Scholars Association (CSSA) at Concordia.

[2] It is what he did in the CSSA and the contacts he had with officials at the Chinese Embassy in Ottawa related to his activities in the CSSA and its members that led visa officer Paul Whelan (the visa officer) to refuse the applicant’s permanent residence application on September 18, 1998, a refusal which he challenges in this proceeding.

[3] The visa officer based his refusal on subparagraph 19(1)(f)(i) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (the Act), which is contained in that part of the Act dealing with exclusion and removal and is found in a section entitled “Inadmissible Class”.

[4] Specifically, the visa officer was of the view the applicant’s activities in the CSSA and his meetings or

y a des motifs raisonnables de croire qu’elles «se sont livrées à des actes d’espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s’entend au Canada». Demande accueillie.

ONT COMPARU:

Paul Duchow pour le demandeur.
Jocelyne Murphy pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Paul Duchow, Montréal, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

LE JUGE LEMIEUX:

LES FAITS

[1] Le demandeur Yong Jie Qu est citoyen de la République populaire de Chine (la RPC); il est arrivé au Canada en 1991 à titre d’étudiant de deuxième cycle à l’université Concordia (Concordia) à Montréal. Il s’occupait activement de la Chinese Students and Scholars Association (la CSSA), à Concordia.

[2] Ce sont les activités auxquelles le demandeur s’est livré au sein de la CSSA et les contacts qu’il a eus avec des fonctionnaires, à l’ambassade de la Chine à Ottawa, au sujet de ses activités au sein de la CSSA et au sujet des activités des membres de cette association qui ont amené l’agent des visas Paul Whelan (l’agent des visas) à refuser le 18 septembre 1998 la demande de résidence permanente que le demandeur avait présentée. C’est ce refus qui est ici contesté.

[3] L’agent des visas a fondé son refus sur le sous-alinéa 19(1)(f)(i) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] de la *Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (la Loi), qui figure dans la partie de la Loi portant sur l’exclusion et le renvoi et qui fait partie d’une disposition intitulée «Catégories non admissibles».

[4] Plus précisément, les activités auxquelles le demandeur se livrait au sein de la CSSA ainsi que ses

communications with Chinese Embassy officials in Ottawa about the CSSA and its members caused him to have “reasonable grounds to believe that you had engaged in acts of espionage and subversion against democratic governments, institutions or processes” [my emphasis]. Paragraph 19(1)(f) of the Act reads:

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

...

(f) persons who there are reasonable grounds to believe

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

(ii) have engaged in terrorism, or

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

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

(B) terrorism,

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

[5] The record before the Court is not as it should be. The applicant had asked for the Tribunal’s certified record under rule 317 of the *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106] (the Rules), and this record was provided in part. The information not contained in the certified record was information “provided by CSIS, (the Canadian Security Intelligence Service) which has been edited out since release of this information would be injurious to national security”. The applicant could have but did not challenge this exclusion under subsection 318(3) of the Rules. The record, through the visa officer’s CAIPS [Computer Assisted Immigration Processing System] notes, however, does show some involvement by CSIS in this file. CSIS officials may have attended one of the interviews between visa officials and the applicant; the record shows the visa officer was in contact with CSIS on

rencontres ou communications avec les fonctionnaires de l’ambassade de la Chine à Ottawa au sujet de la CSSA et de ses membres ont amené l’agent des visas à avoir [TRADUCTION] «des motifs raisonnables de croire [qu’il s’était] livré à des actes d’espionnage et de subversion contre des institutions démocratiques» [non souligné dans l’original]. L’alinéa 19(1)f) de la Loi se lit comme suit:

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

[. . .]

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

(i) soit se sont livrées à des actes d’espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s’entend au Canada,

(ii) soit se sont livrées à des actes de terrorisme,

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

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

(B) soit à des actes de terrorisme,

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

[5] Le dossier mis à la disposition de la Cour n’est pas tel qu’il devrait l’être. Le demandeur a demandé le dossier certifié du Tribunal en vertu de la règle 317 des *Règles de la Cour fédérale (1998)* [DORS/98-106] (les Règles); ce dossier a été fourni en partie. Le dossier certifié ne renfermait pas les renseignements [TRADUCTION] «fournis par le SCRS (le Service canadien du renseignement de sécurité), qui avaient été remaniés parce que leur communication porterait atteinte à la sécurité nationale». Le demandeur aurait pu contester cette exclusion en vertu du paragraphe 318(3) des règles, mais il ne l’a pas fait. Toutefois, au moyen des notes inscrites par l’agent dans le STIDI [Système de traitement informatisé des dossiers d’immigration], le dossier montre que le SCRS a de fait eu son mot à dire dans ce dossier. Les représentants du SCRS ont peut-être assisté à l’une des entre-

various occasions.

THE VISA OFFICER'S DECISION

[6] The visa officer's refusal letter of September 18, 1998, reads:

In the matter of your application for permanent residence in Canada, this is to confirm that I have determined that you do not meet with the requirements for immigration to Canada. I originally advised you in person of this decision at your interview on September 17, 1998.

At your interview, I expressed to you my serious concerns that there were reasonable grounds to believe that you had engaged in acts of espionage and subversion against democratic governments, institutions or processes as they are understood in Canada. I pointed out that by your own admission during the interview, you had engaged in a consistent pattern of reporting to the Embassy of the People's Republic of China in Ottawa; provided intelligence on the activities of individuals in a Canadian student organization known as the Chinese Students and Scholars Association (CSSA); and attempted to subvert this organization to meet the goals and objectives of a foreign government. At that time, I asked you to disabuse me of this concern, and advised you that failure to disabuse me of my concern would lead to the refusal of your application.

You responded by denying that you were an agent of a foreign government, but readily admitted your numerous contacts with Chinese diplomats over a protracted period when you were instrumental in "re-organising" the CSSA. You also admitted that you provided information to Chinese diplomats regarding individual members of the CSSA and admitted further that you were in open disagreement with pro-democracy students of this organization, that you had identified and reported on these individuals to the Embassy, and that you had sought to change the direction of the CSSA using funds provided by the Embassy in support of certain activities, to make it "sensitive to the Chinese Government and Chinese officials". You argued that any congruence between the objectives and policies of the Chinese government and your activities was purely coincidental, and that you acted strictly out of personal conviction. I noted however, that your admitted activities were so clearly those of an agent that your argument lacked all credibility, and that I was obliged to treat your denial as self-serving. I noted that you were in receipt of one of only twenty tuition waivers awarded by the Embassy to Chinese students attending English-language institutions in the province of Quebec, and that the implications of a *quid pro*

vues entre les agents des visas et le demandeur; le dossier montre que l'agent des visas a été en contact avec le SCRS à diverses reprises.

LA DÉCISION DE L'AGENT DES VISAS

[6] La lettre de refus du 18 septembre 1998 de l'agent des visas se lit comme suit:

[TRADUCTION] À la suite de la demande que vous avez présentée en vue de résider en permanence au Canada, la présente vise à confirmer que j'ai conclu que vous ne remplissiez pas les conditions voulues pour immigrer au Canada. Je vous ai initialement informé personnellement de cette décision à l'entrevue du 17 septembre 1998.

Lors de l'entrevue, je vous ai fait part des réserves sérieuses que j'avais, à savoir qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que vous vous étiez livré à des actes d'espionnage et de subversion contre des institutions démocratiques au sens où cette expression s'entend au Canada. J'ai souligné que vous aviez vous-mêmes admis durant l'entrevue que vous aviez l'habitude de faire rapport à l'ambassade de la République populaire de Chine à Ottawa, que vous fournissiez des renseignements sur les activités d'individus qui faisaient partie d'une organisation canadienne d'étudiants connue sous le nom de Chinese Students and Scholars Association (la CSSA) et que vous tentiez de vous infiltrer dans cette organisation de façon à permettre la réalisation des buts et objectifs d'un gouvernement étranger. À ce moment-là, je vous ai demandé de me convaincre du contraire et je vous ai informé qu'à défaut de ce faire, votre demande serait rejetée.

Vous avez répondu en niant que vous étiez agent d'un gouvernement étranger, mais vous avez volontiers admis avoir eu de nombreux contacts avec des diplomates chinois sur une longue période lorsque vous vous occupiez de la «réorganisation» de la CSSA. Vous avez également admis que vous fournissiez des renseignements aux diplomates chinois au sujet de membres individuels de la CSSA et vous avez en outre admis que vous étiez ouvertement en désaccord avec les étudiants de cette organisation qui faisaient la promotion de la démocratie, que vous aviez signalé ces individus à l'ambassade et que vous aviez fait rapport à leur sujet, et que vous aviez cherché à modifier l'orientation de la CSSA à l'aide de fonds fournis par l'ambassade à l'appui de certaines activités, de façon que l'association soit «sensible aux objectifs du gouvernement et des représentants chinois». Vous avez soutenu que toute concordance entre les objectifs et politiques du gouvernement chinois et vos activités n'était que pure coïncidence et que vous aviez strictement agi selon vos convictions personnelles. Toutefois, j'ai noté que les activités que vous avez admis avoir exercées étaient assimilables à celles d'un agent à un point tel que votre argument n'était pas crédible; je me voyais donc obligé de considérer votre dénégation comme intéres-

quo were too obvious for me to ignore.

It is my determination, therefore, that you have not disabused me of my concern, and that based on your own testimony, there reasonable grounds for me to believe that you are a person who has engaged in hostile and subversive activities on behalf of a foreign government, directed toward gathering information used for intelligence purposes, that relate to the Charter Rights of individuals in Canada.

Accordingly, I have found that you come within the inadmissible class of persons described in subparagraph 19(1)(f)(i) of the Immigration Act. . . . [Emphasis mine.]

THE APPLICANT'S AFFIDAVIT

[7] In support of this application, the applicant filed an affidavit, on which he was not cross-examined. He vigorously denies ever having acted as an agent for or in the service of the Chinese government. The applicant's account of his participation in the CSSA and his relationship with officials at the Chinese Embassy is as follows:

7. I was a member of the Chinese Student and Scholar's Association (CSSA) at Concordia University from December 1991 until April 1993. I and several other persons volunteered our services as CSSA members at a time when the organization had ceased to function because of a lack of volunteers. I was always an ordinary member and I never held an executive post in the CSSA;

8. The purpose of the CSSA at Concordia University during the time I was a member was to offer social and cultural services and activities to Chinese students. This was its purpose prior to my membership and has remained its purpose subsequent to my departure as a member. I never re-organized the CSSA, but rather volunteered my services to regenerate it through participation in activities which the CSSA had engaged in previously.

9. During the period of my membership, the CSSA at Concordia University organized movie shows, social parties,

sée. J'ai noté que vous aviez obtenu l'une des rares vingt bourses de scolarité délivrées par l'ambassade aux étudiants chinois qui fréquentent des établissements de langue anglaise au Québec et que l'existence implicite d'une contrepartie était trop évidente pour que j'omette d'en tenir compte.

Je conclus donc que vous n'avez pas réussi à me convaincre que mes réserves ne sont pas justifiées, et que, compte tenu de votre propre témoignage, il existe des motifs raisonnables de croire que vous êtes une personne qui s'est livrée à des activités hostiles et subversives pour le compte d'un gouvernement étranger, lesquelles étaient destinées à permettre la collecte d'éléments d'information qui sont utilisés aux fins du renseignement et qui mettent en cause les droits reconnus aux individus par la Charte au Canada.

J'ai donc conclu que vous apparteniez à la catégorie non admissible de personnes visées au sous-alinéa 19(1)f)(i) de la Loi sur l'immigration [. . .] [Non souligné dans l'original.]

L'AFFIDAVIT DU DEMANDEUR

[7] À l'appui de la présente demande, le demandeur a déposé un affidavit au sujet duquel il n'a pas été contre-interrogé. Le demandeur nie avec véhémence avoir agi comme agent du gouvernement chinois ou avoir été au service de ce gouvernement. Le compte rendu que le demandeur a fait au sujet de sa participation aux activités de la CSSA et de ses relations avec des fonctionnaires, à l'ambassade de la Chine, est ainsi libellé:

[TRADUCTION]

7. J'ai été membre de la Chinese Students and Scholars Association (la CSSA) à l'université Concordia, du mois de décembre 1991 au mois d'avril 1993. Comme plusieurs autres personnes, j'ai offert mes services à titre de bénévole en tant que membre de la CSSA à un moment où l'organisation avait cessé ses activités à cause du manque de bénévoles. J'ai toujours été un membre ordinaire et je n'ai jamais occupé de poste de direction au sein de la CSSA;

8. L'objectif de la CSSA à l'université Concordia, lorsque j'étais membre de cette association, était d'offrir aux étudiants chinois des services et activités de nature sociale et culturelle. Tel était l'objectif de l'association avant mon adhésion, objectif qui a été poursuivi une fois que j'ai cessé d'être membre de l'association. Je n'ai jamais réorganisé la CSSA, mais j'ai plutôt offert mes services à titre de bénévole en vue de remettre l'association sur pied au moyen de la participation aux activités auxquelles la CSSA se livrait auparavant;

9. Pendant que j'étais membre de la CSSA, à l'université Concordia, l'association a organisé des séances cinématogra-

trips, and celebrations of Chinese festivals. The CSSA provided Chinese language reading material for students, which at that time was not widely available. This material as well as movies and copies of video tapes which were rented to students, was borrowed by the CSSA at Concordia University principally from the Embassy of the People's Republic of China. Movies were also borrowed from the Representative Office of the Republic of China (Taiwan);

10. The scope of my activity was to help in the organization of these events and activities. For example, I was involved in finding a site for a CSSA organized New Year's party in January 1992. I was also involved in 1992 and early 1993 in the CSSA organization of group trips to Ottawa, Toronto, Niagara Falls, Quebec City, New York, Washington D.C., Atlantic City, and Philadelphia;

11. My involvement with the CSSA at Concordia University was focused exclusively around the framework of a non-political and independent, socially and culturally oriented student organization;

12. On several occasions I had contact, both in person and by telephone, with the Educational Office of the Embassy of the People's Republic of China. This contact was related exclusively to the activities referred to in paragraphs 8 through 11 of this affidavit;

13. I never reported to the Embassy of the People's Republic of China nor did I provide any information whatsoever to the Embassy about the activities of CSSA members. I never stated during my interview at the Canadian Consulate General in Buffalo, New York or anywhere else that I reported to the Embassy of the People's Republic of China or provided intelligence to the Embassy about CSSA members as was erroneously stated in the decision of Consul Paul Whelan dated September 18, 1998 . . .

14. I was in contact with Embassy officials throughout the period of my CSSA membership for reasons outlined in paragraph 12 of this affidavit. I volunteered my services to regenerate the CSSA as is outlined in paragraphs 7 and 8 of this affidavit. The juxtaposing in the decision of Consul Paul Whelan of a reference to my contact with Chinese officials with his erroneous reference to my being instrumental in re-organizing the CSSA was perverse and the insinuation is false;

15. I had a disagreement with some other CSSA members about their view that the CSSA should endorse certain public talks that had a political character. I opposed this from the perspective that the CSSA was not a political body

phiques, des réunions sociales, des voyages et des festivals chinois. La CSSA offrait aux étudiants des publications rédigées en chinois, ce qu'il n'était pas facile d'obtenir à ce moment-là. La CSSA à l'université Concordia empruntait principalement ces publications ainsi que des films et des copies de vidéos qui étaient loués aux étudiants à l'ambassade de la République populaire de Chine. Des films étaient également empruntés au bureau de représentation de la Chine nationaliste (Taiwan);

10. Mes activités visaient à aider à l'organisation de ces événements et activités. Ainsi, je me suis occupé de trouver une salle pour la fête du nouvel an organisée par la CSSA au mois de janvier 1992. En 1992 et au début de 1993, j'ai également participé à l'organisation par la CSSA de voyages en groupe à Ottawa, Toronto, Niagara Falls, Québec, New York, Washington (D.C.), Atlantic City et Philadelphie;

11. Ma participation aux activités de la CSSA à l'université Concordia était exclusivement axée sur les activités exercées dans le cadre d'une organisation d'étudiants indépendante non politique dont l'orientation était de nature sociale et culturelle;

12. J'ai eu à plusieurs reprises des contacts, en personne ou par téléphone, avec le Bureau d'éducation de l'ambassade de la République populaire de Chine. Ces contacts étaient exclusivement liés aux activités mentionnées aux paragraphes 8 à 11 de cet affidavit;

13. Je n'ai jamais fait rapport à l'ambassade de la République populaire de Chine et je n'ai jamais fourni de renseignements quels qu'ils soient à l'ambassade au sujet des activités des membres de la CSSA. Je n'ai jamais déclaré, au cours de l'entrevue qui m'a été accordée au consulat général du Canada à Buffalo (New York) ou ailleurs, que je faisais rapport à l'ambassade de la République populaire de Chine ou que je fournissais des renseignements à l'ambassade au sujet des membres de la CSSA, comme le consul Paul Whelan l'a erronément déclaré dans sa décision du 18 septembre 1998 [. .]

14. Pendant la période où j'étais membre de la CSSA, j'étais en contact avec les fonctionnaires de l'ambassade pour les raisons énoncées au paragraphe 12 du présent affidavit. J'ai offert mes services à titre de bénévole en vue de remettre sur pied la CSSA, tel qu'il en est fait mention aux paragraphes 7 et 8 du présent affidavit. La juxtaposition, dans la décision du consul Paul Whelan, de la mention des contacts que j'avais eus avec des fonctionnaires chinois et de la mention erronée du fait que je m'étais occupé de réorganisation de la CSSA était abusive et il s'agit d'une fausse insinuation;

15. Je n'étais pas d'accord avec certains autres membres de la CSSA au sujet du parrainage par la CSSA de certaines causeries publiques de nature politique. Je m'opposais à la chose parce que la CSSA n'était pas un organisme politique

and that such endorsement would alter the purely social/cultural identity of it. Because the CSSA had no formal decision making structures, I believed that it was of paramount importance that it should be limited to offering social/cultural activities and events. I believed that the introduction of any political component would compromise the democratic rights of CSSA members who had no mechanism to debate issues and implement decisions;

16. I never sought to change the directions of the CSSA nor did I ever say that I did as was erroneously stated in the decision of Consul Paul Whelan. I only argued that the CSSA not endorse activities of a political nature, regardless of their ideological content. My perspective was consistent with the outlook of the CSSA prior to the period of my membership. It was because of my differences with other CSSA members on this issue that I ceased my CSSA membership in April 1993.

17. On several occasions the CSSA received small sums of money from the Chinese Embassy to defray the costs of certain social/cultural events. The CSSA also received larger amounts for this purpose from other sources such as the Chinese business community. These amounts were always specifically given for a particular event, and I never used any of this money for any other purpose as was erroneously stated in the decision of Consul Paul Whelan;

18. I was a recipient of a tuition fee waiver [*sic*] which is derivative of a cultural exchange program between the Quebec Ministry of Education and the Chinese Education Department. This fee waiver [*sic*] is awarded solely on merit and was awarded to me because I have maintained a high academic grade average of 3.43 throughout my studies at Concordia University. This is reflected in my academic record a copy of which is attached as Exhibit "B";

19. Throughout the period of my membership in the CSSA I always acted through my own personal convictions and I never acted as an agent for or in the service of the interests of the Chinese government. There are no reasonable grounds to conclude that I am a person who engaged in hostile and subversive activities on behalf of a foreign government, directed toward gathering information used for intelligence purposes that relate to the Charter Rights of individuals in Canada as was erroneously stated in the decision of Consul Paul Whelan. The decision that I am a person described in subparagraph 19(1)(f)(i) of the Immigration Act was perverse and unreasonable and unfounded in fact. [Emphasis mine.]

et que pareil parrainage aurait pour effet de modifier la nature purement sociale et culturelle de l'association. Étant donné l'absence de structure officielle aux fins des prises de décisions au sein de la CSSA, je croyais qu'il était essentiel que l'association se limite à l'organisation d'activités et d'événements de nature sociale et culturelle. Je croyais que l'introduction d'un élément politique compromettrait les droits démocratiques des membres de la CSSA, qui ne disposaient d'aucun mécanisme leur permettant de débattre les questions qui seraient soulevées et de donner suite aux décisions qui seraient prises;

16. Je n'ai jamais cherché à modifier l'orientation de la CSSA et je n'ai jamais dit que je l'avais fait comme le consul Paul Whelan l'a erronément déclaré dans sa décision. J'ai uniquement soutenu que la CSSA ne devrait pas appuyer des activités de nature politique, et ce, indépendamment de leur contenu idéologique. Mon point de vue était conforme à celui de la CSSA avant que j'adhère à l'association. C'est à cause des divergences de vues qui m'opposaient aux autres membres de la CSSA sur ce point que j'ai cessé d'être membre de la CSSA au mois d'avril 1993;

17. La CSSA a reçu à plusieurs reprises de petites sommes d'argent de l'ambassade de Chine en vue de couvrir les frais de certains événements sociaux et culturels. La CSSA a également reçu à ces fins des sommes d'argent plus importantes d'autres sources comme les gens d'affaires chinois. Ces montants ont toujours été expressément donnés pour un événement particulier, et je n'ai jamais utilisé cet argent à d'autres fins comme le consul Paul Whelan l'a erronément déclaré dans sa décision;

18. J'ai obtenu une bourse de scolarité, qui découle d'un programme d'échange culturel entre le ministère de l'Éducation du Québec et le ministère de l'Éducation chinois. Cette bourse est uniquement accordée selon le mérite et elle m'a été accordée parce que j'avais obtenu une moyenne élevée de 3,43 pendant toute la durée de mes études à l'université Concordia, comme en fait foi mon relevé de notes dont une copie est jointe sous la cote «B»;

19. Pendant la période où j'ai été membre de la CSSA, j'ai toujours agi selon mes convictions personnelles et je n'ai jamais agi à titre d'agent du gouvernement chinois ou en vue de servir les intérêts de ce gouvernement. Il n'existe pas de motifs raisonnables de conclure que je suis une personne qui se livrait à des activités hostiles et subversives pour le compte d'un gouvernement étranger, lesquelles étaient destinées à permettre la collecte d'éléments d'information qui sont utilisés aux fins du renseignement et qui mettent en cause les droits reconnus aux individus par la Charte au Canada comme le consul Paul Whelan l'a erronément déclaré dans sa décision. La conclusion selon laquelle je suis une personne visée au sous-alinéa 19(1)(f)(i) de la Loi sur l'immigration était abusive et déraisonnable et n'était pas fondée sur les faits. [Non souligné dans l'original.]

THE AFFIDAVIT OF KENJI TAKAHASHI

[8] The applicant's material includes the affidavit of Kenji Takahashi. The material part of his affidavit reads:

2. Between May 26 1989 and June 7 1989, I went to the PRC for business purposes. My original intention was to remain in China until June 10 1989;
3. I first met Mr. Yong Jie Qu at Yanxiang Hotel in Beijing. He was a tour guide for an American tour group which stayed at the same hotel;
4. Following the events at Tiennamen Square in Beijing on June 4, 1989 I decided to cut short my visit and to leave China as quickly as possible;
5. Because of difficulties in making arrangements to travel to the airport I asked Mr. Qu if he would take me in his tour bus to the airport. He agreed to do this for myself and several other persons who had made the same request. Due to the situation in Beijing, there were few means of transportation available. There were virtually no taxis nor the usually available hotel shuttle bus. Many other tourists staying at the above mentioned Hotel also asked Mr. Qu to take them on his bus to Airport.

THE RESPONDENT'S MATERIAL

[9] The respondent filed the affidavit of visa officer Paul Whelan who essentially attested to the accuracy of the CAIPS notes. The respondent also filed documentary evidence and, in particular, studies by Nicholas Eftimiades (the author) on *Chinese Intelligence Operations*, (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1994, chapter 4) and "China's Ministry of State Security", (1992) 2 *Contemporary Asian Studies Series*.

[10] Specifically, the respondent draws the Court's attention to his summary of what the author said:

- a) the Chinese Ministry of State Security (MSS) is responsible for collecting intelligence in foreign countries and is also combining espionage, counterintelligence and security functions,
- b) an area of high activity of the MSS is the monitoring of Chinese dissident groups that were formed in response to the

L'AFFIDAVIT DE KENJI TAKAHASHI

[8] Parmi les documents soumis par le demandeur, il y a l'affidavit de Kenji Takahashi. La partie pertinente de cet affidavit se lit comme suit:

[TRADUCTION]

2. Entre le 26 mai 1989 et le 7 juin 1989, je suis allé en RPC pour affaires. J'avais initialement l'intention de rester en Chine jusqu'au 10 juin 1989;
3. J'ai fait la connaissance de M. Yong Jie Qu à l'hôtel Yanxiang à Beijing. Il accompagnait un groupe de touristes américains qui logeaient au même hôtel;
4. À la suite des événements qui se sont produits à la place Tiananmen, à Beijing, le 4 juin 1989, j'ai décidé d'abrégé mon séjour et de quitter la Chine le plus tôt possible;
5. Étant donné qu'il était difficile de prendre des dispositions pour aller à l'aéroport, j'ai demandé à M. Qu si je pouvais prendre place dans l'autobus du groupe, qui allait à l'aéroport. M. Qu a accepté comme il l'a fait pour plusieurs autres personnes qui lui en avait fait la demande. À cause de la situation à Beijing, il y avait peu de moyens de transport. Il n'y avait presque pas de taxis et la navette habituelle de l'hôtel ne fonctionnait pas non plus. De nombreux autres touristes qui logeaient à l'hôtel susmentionné ont également demandé à M. Qu de les amener en autobus à l'aéroport.

LES DOCUMENTS DU DÉFENDEUR

[9] Le défendeur a déposé l'affidavit de l'agent des visas Paul Whelan, qui a essentiellement attesté l'exactitude des notes versées dans le STIDI. Le défendeur a également déposé une preuve documentaire et, en particulier, des études de Nicholas Eftimiades (l'auteur): *Chinese Intelligence Operations* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1994, chapitre 4) et «China's Ministry of State Security», (1992) 2 *Contemporary Asian Studies Series*.

[10] Plus précisément, le défendeur attire l'attention de la Cour sur le résumé qu'il a rédigé au sujet de ce que l'auteur a écrit:

[TRADUCTION]

- a) le ministère d'État chinois de la Sécurité (le MES) est responsable de la collecte de renseignements dans les pays étrangers; il exerce également des fonctions combinées d'espionnage, de contre-espionnage et de sécurité;
- b) le MES s'occupe de la surveillance des groupes dissidents chinois qui se sont formés à la suite des événements qui se

Tienanmen incident in June 1989. Overseas Chinese students and dissidents are being harassed and subject to surveillance by Chinese Embassy and consulate officials.

c) a former spy for the Chinese government, Xu Lin, who defected in Washington in May 1990, reported that as a secretary in the educational section of his embassy, he had the task to identify the «pro-democracy» activists and was responsible for monitoring student activities.

d) the MSS's technique of infiltrating student and dissident organizations became public in June 1989. Someone is recruited by the MSS prior to his coming in the foreign countries and his task is to infiltrate the dissident organizations,

e) the MSS emphasis on the language abilities of its officers. [Emphasis mine.]

THE ISSUES

[11] Based on the arguments before me, three issues arise for determination:

1. What is the evidentiary test or standard of proof attached to the words "persons who there are reasonable grounds to believe"?
2. What is the proper meaning of the words "espionage or subversion against democratic government, institution, or processes, as they are understood in Canada"?
3. What is the appropriate standard of review in respect of these two questions?

[12] I see no need to deal with a fourth issue raised by the applicant who claimed the visa officer denied him the right to know the case he had to meet relying on *Hussain v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 159 F.T.R. 203 (F.C.T.D.). An examination of the record shows this argument has no merit.

[13] Moreover, I do not delve into the issue of the applicant being a foreign agent as this point was not argued as such and is not necessary for a proper determination of the issues before me.

sont produits à la place Tiananmen au mois de juin 1989. Les fonctionnaires d'ambassade et de consulat chinois harcèlent les étudiants et dissidents chinois qui sont à l'étranger et les surveillent;

c) un ancien espion au service du gouvernement chinois, Xu Lin, qui a fait défection à Washington au mois de mai 1990 a signalé qu'en sa qualité de secrétaire de la section d'éducation de l'ambassade, il était chargé d'identifier les activistes qui faisaient la promotion de la démocratie et qu'il était chargé de surveiller les activités étudiantes;

d) la technique du MES d'infiltration dans les organisations d'étudiants et de dissidents a été mise au jour au mois de juin 1989. Le MES recrute une personne avant qu'elle se rende dans le pays étranger; la tâche de cette dernière consiste à s'infiltrer dans les organisations dissidentes;

e) le MES met l'accent sur les compétences linguistiques de ses agents. [Non souligné dans l'original.]

LES POINTS LITIGIEUX

[11] Compte tenu des arguments qui ont été invoqués devant moi, il y a trois questions à trancher:

1. Quel est le critère ou la norme de preuve qui s'applique dans le cas des personnes «dont il y a des motifs raisonnables de croire»?
2. Quel est le sens à attribuer aux mots «actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada»?
3. Quelle est la norme de contrôle à appliquer à l'égard de ces deux questions?

[12] Je n'ai pas à examiner la quatrième question que le demandeur a soulevée en se fondant sur la décision *Hussain c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 159 F.T.R. 203 (C.F. 1^{re} inst.), lorsqu'il a affirmé que l'agent des visas lui avait dénié le droit de connaître la preuve qu'il devait réfuter. L'examen du dossier montre que cet argument n'est pas fondé.

[13] En outre, je ne m'arrêterai pas à l'allégation selon laquelle le demandeur est un agent étranger étant donné que ce point en tant que tel n'a pas été débattu et qu'il n'est pas utile aux fins du règlement approprié des questions dont je suis saisi.

ANALYSIS(1) Issue one—The evidentiary burden

(a) The applicant's attack

[14] Based on his affidavit, the applicant argues the visa officer's decision is perverse, unreasonable and unfounded in fact and relies upon *Attorney General of Canada v. Jolly*, [1975] F.C. 216 (C.A.) his position being the test set out there was not met because there was no evidentiary basis to support the following inferences:

(a) he was gathering information used for intelligence purposes; what he said was the information discussed was "not significant";

(b) according to the visa officer, he had "engaged in a consistent pattern of reporting to the Embassy". He rebuts saying he told the visa officer the sole purpose for his communicating with Embassy officials was to obtain support for non-political CSSA sponsored activities;

(c) that he had admitted to having attempted to subvert the CSSA to meet the objectives of the Chinese government; he told the visa officer he simply opposed the politicizing of the organization but never ran for office or held an official position;

(d) the finding of a "*quid pro quo*" arrangement between himself and the Chinese Embassy, i.e. he was the recipient of one of only twenty tuition waivers awarded by the Embassy for the Province of Quebec; such inference was unsubstantiated and based on speculation drawn unfairly from other unreasonable findings;

(e) the finding he participated in the "expulsion" of foreign tourists was inaccurate. He admitted only to helping tourists leave China during the Tiananmen Square troubles by offering them rides in his tour bus

ANALYSE(1) Première question—La charge de la preuve

a) La contestation du demandeur

[14] En se fondant sur son affidavit, le demandeur soutient que la décision de l'agent des visas est abusive et déraisonnable et qu'elle n'est pas fondée sur les faits; il se fonde sur l'arrêt *Le procureur général du Canada c. Jolly*, [1975] C.F. 216 (C.A.), sa position étant que le critère énoncé dans cet arrêt n'a pas été respecté parce qu'il n'existait dans la preuve aucun fondement à l'appui des inférences ci-après énoncées:

a) le demandeur rassemblait des éléments d'information qui étaient utilisés aux fins du renseignement; le demandeur a affirmé que les informations en question n'étaient [TRADUCTION] «pas importantes»;

b) selon l'agent des visas, le demandeur avait [TRADUCTION] «l'habitude de faire rapport à l'ambassade». Le demandeur réfute la chose en disant qu'il a dit à l'agent des visas qu'il ne communiquait avec les représentants de l'ambassade qu'en vue d'obtenir leur appui pour des activités de nature non politique parrainées par la CSSA;

c) le demandeur avait admis qu'il avait tenté d'infiltrer la CSSA en vue de la réalisation des objectifs du gouvernement chinois. Le demandeur a dit à l'agent des visas qu'il s'opposait simplement à la politisation de l'organisation, mais qu'il ne s'était jamais porté candidat à un poste ou qu'il n'avait jamais occupé un poste officiel;

d) la conclusion à l'existence d'une entente de contrepartie entre le demandeur et l'ambassade chinoise, c'est-à-dire que le demandeur avait obtenu l'une des rares vingt bourses de scolarité accordées par l'ambassade pour le Québec. Pareille inférence n'était pas corroborée et elle était fondée sur des conjectures qui avaient été faites d'une façon inéquitable à partir d'autres conclusions déraisonnables;

e) la conclusion selon laquelle le demandeur avait participé à l'«expulsion» de touristes étrangers était inexacte. Le demandeur a uniquement admis avoir aidé des touristes à quitter la Chine lors des manifesta-

to the airport;

(f) there is no evidence to indicate the CSSA was a democratic organization and his opposition to its politicization was simply an expression of free speech, as opposed to an act of subversion.

(b) The test in *Jolly*

[15] The issue in *Jolly*, *supra*, was whether Mr. Jolly was associated with a U.S.-based organization, the Black Panther Party, which at the time of such association, advocated subversion by force of a democratic government, institutions and processes as they are understood in Canada within the meaning of paragraph 5(1) of the *Immigration Act* [R.S.C. 1970, c. I-2] then providing:

5. No person, other than a person referred to in subsection 7(2), shall be admitted to Canada if he is a member of any of the following classes of persons:

. . .

(1) persons who are or have been, at any time before, on or after the 1st day of June 1953, members of or associated with any organization, group or body of any kind concerning which there are reasonable grounds for believing that it promotes or advocates or at the time of such membership or association promoted or advocated subversion by force or other means of democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada, except persons who satisfy the Minister that they have ceased to be members of or associated with such organizations, groups or bodies and whose admission would not be detrimental to the security of Canada;

[16] A Special Inquiry Officer found as a fact Mr. Jolly was such a person. Thurlow J., as he then was, writing the reasons for the Court, observed “that what the Special Inquiry Officer found was not precisely what subsection 5(1) required. The subsection refers to ‘reasonable grounds for believing’, etc. The Special Inquiry Officer went further and found . . . in fact” (page 218).

[17] Thurlow J. at pages 225-226, said “where the fact to be ascertained on the evidence is whether there are reasonable grounds for such a belief, rather than

tions qui avaient eu lieu à la place Tiananmen en leur offrant de prendre place dans l’autobus d’un groupe de touristes qui allait à l’aéroport;

f) rien ne montre que la CSSA ait été une organisation démocratique. En s’opposant à la politisation de l’association, le demandeur se prévalait simplement de sa liberté d’expression; il ne s’agissait pas d’un acte subversif.

b) Le critère énoncé dans l’arrêt *Jolly*.

[15] Dans l’arrêt *Jolly*, précité, il s’agissait de savoir si M. Jolly était lié à une organisation établie aux États-Unis, le parti des Panthères Noires qui, à l’époque, préconisait le renversement par la force d’un régime, d’institutions ou de méthodes démocratiques, tels qu’ils s’entendaient au Canada, au sens du paragraphe 5(1) de la *Loi sur l’immigration* [S.R.C. 1970, ch. I-2], qui était alors ainsi libellé:

5. Nulle personne, autre qu’une personne mentionnée au paragraphe 7(2), ne doit être admise au Canada si elle est membre de l’une des catégories suivantes:

[. . .]

1) les personnes qui sont ou ont été, en tout temps, avant ou après le 1^{er} juin 1953 ou à cette date, membres ou associés d’une organisation d’un groupe ou d’un corps quelconque, qui, à ce qu’il y a raisonnablement lieu de croire, favorise ou préconise, ou à l’époque où ces personnes en étaient membres ou associés, ont favorisé ou préconisé, le renversement, par la force ou autrement, du régime, des institutions ou des méthodes démocratiques, tels qu’ils s’entendent au Canada, excepté les personnes qui convainquent le Ministre qu’elles ont cessé d’être membres ou associés de telles organisations, de tels groupes ou corps, et dont l’admission ne serait pas préjudiciable à la sécurité du Canada;

[16] Un enquêteur spécial avait conclu que M. Jolly était une personne ainsi désignée. Au nom de la Cour, le juge Thurlow (plus tard juge en chef) a fait remarquer «que les conclusions de l’enquêteur spécial ne répondent pas précisément aux modalités du paragraphe 5(1). Selon ce paragraphe, l’appréciation en la matière est liée à ce qu’“il y a raisonnablement lieu de croire”, etc. L’enquêteur spécial a poursuivi son enquête et décidé que [. . .] en fait» (page 218).

[17] Aux pages 225 et 226, le juge Thurlow a dit que «lorsque la preuve a pour but d’établir s’il y a raisonnablement lieu de croire que le fait existe et non

the existence of the fact itself, it seems to me that to require proof of the fact itself and proceed to determine whether it has been established is to demand the proof of a different fact from that required to be ascertained” (emphasis mine.) He formulated the following test at page 226:

It seems to me that the use by the statute of the expression “reasonable grounds for believing” implies that the fact itself need not be established and that evidence which falls short of proving the subversive character of the organization will be sufficient if it is enough to show reasonable grounds for believing that the organization is one that advocates subversion by force, etc. In a close case the failure to observe this distinction and to resolve the precise question dictated by the statutory wording can account for a difference in the result of an inquiry or an appeal. [Emphasis mine.]

[18] I accept the formulation of the test in *Jolly, supra*, expressed by Dubé J. in *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 2 F.C. 642 (T.D.), in which he described the reasonable grounds to believe test in these terms, at page 658:

. . . more than a flimsy suspicion, but less than the civil test of balance of probabilities. And, of course, a much lower threshold than the criminal standard of “beyond a reasonable doubt”. It is a *bona fide* belief in a serious possibility based on credible evidence.

[19] The Federal Court of Appeal in *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 306 and in *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298, had an opportunity to contrast the words “there are serious reasons for considering” in Article 1(F) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* [July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6] incorporated in Canadian law with the words “reasonable grounds to believe” found in section 19.

d’établir l’existence du fait lui-même, il me semble qu’exiger la preuve du fait lui-même et en arriver à déterminer s’il a été établi, revient à demander la preuve d’un fait différent de celui qu’il faut établir» (non souligné dans l’original). Le juge a énoncé le critère ci-après énoncé, à la page 226:

Il me semble aussi que l’emploi dans la loi de l’expression «il y a raisonnablement lieu de croire» implique que le fait lui-même n’a pas besoin d’être établi et que la preuve qui ne parvient pas à établir le caractère subversif de l’organisation sera suffisante si elle démontre qu’il y a raisonnablement lieu de croire que cette organisation préconise le renversement par la force, etc. Dans une affaire dont la solution est incertaine, l’omission de faire cette distinction et de trancher la question précise dictée par le libellé de la loi peut expliquer la différence dans les résultats d’une enquête ou d’un appel. [Non souligné dans l’original.]

[18] Je retiens le critère qui figure dans l’arrêt *Jolly*, précité, tel qu’il a été énoncé dans la décision *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 2 C.F. 642 (1^{re} inst.), où le juge Dubé a dit que la norme relative aux motifs raisonnables, à la page 658:

[. . .] exige davantage que de vagues soupçons, mais est moins rigoureuse que celle de la prépondérance des probabilités en matière civile. Et bien entendu, elle est bien inférieure à celle de la preuve «hors de tout doute raisonnable» requise en matière criminelle. Il s’agit de la croyance légitime à une possibilité sérieuse en raison de preuves dignes de foi.

[19] Dans les arrêts *Ramirez c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 2 C.F. 306, et *Moreno c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298, la Cour d’appel fédérale a eu la possibilité d’opposer l’expression «dont on aura des raisons sérieuses de penser» figurant dans la section F de l’article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* [28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6], disposition incorporée dans le droit canadien, et l’expression «dont on peut penser, pour des motifs raisonnables» figurant à l’article 19*.

*N.D.T.: Contrairement à la version anglaise de cette disposition dont le libellé n’a pas été modifié depuis le prononcé des deux arrêts mentionnés «*reasonable grounds to believe*», la version française de l’expression citée est maintenant rédigée comme suit: «dont il y a des motifs raisonnables de croire».

[20] *Ramirez, supra*, is authority for the proposition the words has a “reasonable grounds to believe” requires a standard of proof less than the balance of probabilities.

[21] Robertson J.A. in *Moreno, supra*, considered both the *Jolly* and *Ramirez* cases. He established the proposition the standard of proof (less than the civil law burden) is only relevant when a tribunal is called on to make determinations which can be classified as questions of fact. This standard is irrelevant when the issue being addressed is essentially a question of law.

(c) Standard of review on this issue

[22] The applicant attacks the factual findings made by the visa officer or the inferences he drew from such facts. The standard of review of factual findings is patent unreasonableness as required by paragraph 18.1(4)(d) of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)] where there was evidence before the decision maker. In addition, I am reminded of the often-quoted words of Décaré J.A. in *Aguebor v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 160 N.R. 315 (F.C.A.) to the effect there is no basis for this Court’s intervention unless inferences are unreasonably drawn and not based on the evidence.

(d) Application to this case on this issue

[23] In my view, the applicant fails on this issue. His attacks are challenges to findings of facts; the evidentiary burden to make such findings is less than the civil law burden of the balance of probabilities and the standard of review is patent unreasonableness. Examining the visa officer’s CAIPS notes, the applicant’s affidavit and the documentary evidence relied upon by the respondent, I see no basis for this Court’s

[20] L’arrêt *Ramirez*, précité, fait autorité en ce qui concerne le principe que l’expression «*reasonable grounds to believe*» («*dont on peut penser, pour des motifs raisonnables*») — «*dont il y a des motifs raisonnables de croire*») établit une norme de preuve moindre que celle de la prépondérance des probabilités.

[21] Dans l’arrêt *Moreno*, précité, le juge Robertson, J.C.A. a examiné tant l’arrêt *Jolly* que l’arrêt *Ramirez*. Il a établi le principe que la norme de preuve (inférieure à celle qui est prévue en droit civil) est uniquement pertinente lorsque le tribunal doit rendre des décisions qui peuvent être considérées comme se rapportant à des questions de fait. Cette norme n’est pas pertinente lorsque la question examinée est essentiellement une question de droit.

c) La norme de contrôle applicable à la question à l’étude

[22] Le demandeur conteste les conclusions de fait que l’agent des visas a tirées ou les inférences que l’agent a faites à l’aide des faits. La norme de contrôle des conclusions de fait est celle de la décision manifestement déraisonnable comme l’exige l’alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)], dans le cas où le décideur disposait de certains éléments de preuve. De plus, on m’a référé aux remarques souvent citées que le juge Décaré, J.C.A. a faites dans l’arrêt *Aguebor c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1993), 160 N.R. 315 (C.A.F.), à savoir que rien ne permet à la Cour d’intervenir à moins que les inférences n’aient été faites d’une façon déraisonnable ou qu’elles ne soient pas fondées sur la preuve.

d) Application à la présente espèce en ce qui concerne la question à l’étude

[23] À mon avis, l’argument invoqué par le demandeur sur ce point ne doit pas être retenu. Le demandeur conteste des conclusions de fait: la charge de la preuve, en ce qui concerne la justesse de pareilles conclusions, est moins rigoureuse que la preuve de la prépondérance des probabilités exigée en droit civil et la norme de contrôle est celle de la décision manifestement déraisonnable. Si j’examine les notes que

intervention.

(2) Issue two—The meaning of “acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes”.

(a) Approach to interpretation

[24] The words in subparagraph 19(1)(f)(i) have not been interpreted by this Court. The principles of interpretation are set out by the Supreme Court of Canada in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, where Iacobucci J. adopted Elmer Driedger’s formulation in *Construction of Statutes*, (2nd ed., 1983) where he recognizes that statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone. At page 41 he states:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

(b) Definition of “act of espionage or subversion”

[25] The *Immigration Act* does not contain any definition of espionage or subversion and, as noted, there are no cases on point except the decision of the Immigration Appeal Board in *Wenberg, Eric Ray* (1968), 4 I.A.C. 292, which stated at page 307:

The words “espionage”, “sabotage” and “subversive activity” would appear to have no special legal meaning, and they must therefore be given their ordinary meaning.

“Espionage” is defined in The Shorter Oxford English Dictionary, 3rd ed., as “The practice or employment of spies”. “Spy” is defined as “to watch . . . in a secret or stealthy manner; to keep under observation with hostile intent . . . to make stealthy observations (in a country or place) from hostile motives.”

l’agent des visas a inscrites dans le STIDI, l’affidavit du demandeur et la preuve documentaire sur laquelle se fonde le défendeur, je ne puis rien constater qui soit de nature à justifier l’intervention de la Cour.

(2) Deuxième question—Le sens des mots «actes d’espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques»

a) Méthode d’interprétation

[24] Les mots figurant au sous-alinéa 19(1)(f)(i) n’ont jamais été interprétés par la Cour. Les principes d’interprétation sont énoncés par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, où le juge Iacobucci a adopté l’énoncé figurant dans l’ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2^e éd., 1983), où Elmer Driedger reconnaît que l’interprétation d’une loi ne peut pas être fondée sur son seul libellé. À la page 41, le juge Iacobucci cite ce qui suit:

[TRADUCTION] Aujourd’hui, il n’y a qu’un seul principe ou solution: il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

b) Définition des mots «actes d’espionnage ou de subversion»

[25] La *Loi sur l’immigration* ne renferme pas de définition des mots «espionnage ou subversion» et, comme je l’ai dit, aucune décision n’a été rendue sur ce point, sauf la décision *Wenberg, Eric Ray* (1968), 4 I.A.C. 292, dans laquelle la Commission d’appel de l’immigration a fait les remarques suivantes, à la page 307:

[TRADUCTION] Les mots «espionnage», «sabotage» et «activité subversive» semblent n’avoir aucune signification spéciale sur le plan juridique, de sorte qu’il faut leur attribuer leur sens ordinaire.

Le mot «*espionage*» (espionnage) est défini dans The Shorter Oxford English Dictionary, 3^e éd., comme s’entendant de «l’activité ou l’emploi d’un espion». Le mot «*spy*» (espionner) s’entend de l’action de «surveiller [. . .] d’une façon secrète ou furtive; tenir sous observation dans une intention hostile [. . .] faire des observations furtives (dans un pays ou dans un lieu) pour des motifs hostiles».

. . .

“Subversive” is defined as “Having a tendency to subvert or overthrow; tending to subversion”.

“Subvert” is defined as “To bring about the overthrow or ruin of (a person, people or country . . .)” [My emphasis.]

[26] As then, these words still have the same meaning today. According to the *Oxford English Dictionary*, 2nd ed., 1989, “espionage” means: “[T]he practice of playing the spy, or of employing spies”.

[27] According to the same dictionary “subversion” means: “The action of subverting or state of being subverted. Overthrow, demolition”.

[28] According to the *Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, “espionage” (espionnage) means [TRANSLATION]: “The act of spying. See Surveillance The occupation of spies . . . a secret organization existing in all nations and of which the function is to reveal the secrets of foreign or enemy powers.”

[29] “*Subversion*” (subversion) means [TRANSLATION]: “The undermining of generally accepted beliefs and morals, the overthrow of an established system, especially in the political world.”

[30] In the *Encyclopedia of Public International Law*, Vol 2, “espionage” is defined at pages 114 and 116 as:

Espionage is a method of information gathering. There are basically three major categories of covert sources of intelligence: aerial and space reconnaissance (Military Reconnaissance), electronic eavesdropping and the secret agent

. . .

Some authors consider that what applies in wartime does not apply in peace-time. They argue that the legitimacy of espionage in time of war arises from the absence of any general obligation on belligerents to respect the territorial sovereignty or government of an enemy State, and from the lack of any specific convention prohibiting it. In times of peace, however, espionage, like any other penetration of the

[. . .]

Le mot «*subversive*» (subversif) est défini comme suit: «Qui a tendance à bouleverser ou à renverser; tendant à la subversion.»

Le mot «*subvert*» (subvertir) est défini comme suit: «Entraîner le renversement ou la ruine (d’une personne, d’un peuple ou d’un pays.» [Non souligné dans l’original.]

[26] De nos jours, ces mots ont encore le même sens. Selon l’*Oxford English Dictionary* 2^e éd., 1989, le mot «*espionage*» (espionnage) s’entend du [TRADUCTION] «fait de jouer le rôle d’un espion, ou d’employer des espions».

[27] Selon le même dictionnaire, le mot «*subversion*» (subversion) s’entend du [TRADUCTION] «fait de subvertir ou d’être subverti; renversement, démolition».

[28] Dans le *Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, le mot «espionage» est défini comme suit: «Action d’espionner. V. Surveillance. [. . .] Activité des espions [. . .] organisation secrète existant dans tous les pays et dont la fonction est de révéler les secrets des puissances étrangères ou ennemies.»

[29] Le mot «subversion» est défini comme suit: «Bouleversement des idées et des valeurs reçues, renversement de l’ordre établi, surtout dans le domaine de la politique.»

[30] Dans l’*Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2, le mot «*espionage*» (espionnage) est défini comme suit aux pages 114 et 116:

[TRADUCTION] L’espionnage est une méthode de collecte de renseignements. Il y a fondamentalement trois catégories principales de sources cachées de renseignements: la reconnaissance aérienne et spatiale (reconnaissance militaire), l’écoute électronique et l’agent secret.

[. . .]

Certains auteurs considèrent que ce qui s’applique en temps de guerre ne s’applique pas en temps de paix. Ils soutiennent que la légitimité de l’espionnage en temps de guerre découle de l’absence d’une obligation générale de la part des belligérants de respecter la souveraineté territoriale ou le gouvernement d’un État ennemi, ainsi que de l’absence d’une convention précise interdisant la chose.

territory of one State by agents of another in violation of municipal law, is also a violation of the rule of international law which imposes a duty upon States to respect the territorial integrity and political independence of other States. This rule is one of the basic principles of the law of nations and a cornerstone of the United Nations Charter. From this point of view, espionage is an indirect or subversive intervention, and is as unlawful as a direct or open intervention, such as armed invasion . . . [My emphasis.]

[31] A number of statutes enacted by Parliament have defined related concept. In the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, “subversive or hostile activities” is defined as follows at subsection

15. (2) . . .

“subversive or hostile activities” means

(a) espionage against Canada or any state allied or associated with Canada,

(b) sabotage,

(c) activities directed toward the commission of terrorist acts, including hijacking, in or against Canada or foreign states,

(d) activities directed toward accomplishing government change within Canada or foreign states by the use of or the encouragement of the use of force, violence or any criminal means,

(e) activities directed toward gathering information used for intelligence purposes that relates to Canada or any state allied or associated with Canada, and

(f) activities directed toward threatening the safety of Canadians, employees of the Government of Canada or property of the Government of Canada outside Canada. [Emphasis mine.]

[32] In the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23, Parliament has defined “threats to the security of Canada” in section 2:

2. . . .

“threats to the security of Canada” means

(a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,

Toutefois, en temps de paix, l’espionnage, comme toute autre pénétration du territoire d’un Etat par des agents d’un autre Etat, en violation du droit interne, constitue également une violation de la règle de droit international qui impose à un Etat l’obligation de respecter l’intégrité territoriale et l’indépendance politique des autres Etats. Cette règle est l’un des principes fondamentaux du droit international et la pierre angulaire de la Charte des Nations Unies. Selon ce point de vue, l’espionnage est une intervention indirecte ou subversive; cette activité est aussi illégale qu’une intervention ouverte ou directe, telle qu’une invasion armée [. .] [Non souligné dans l’original.]

[31] Le législateur a édicté un certain nombre de lois dans lesquelles un concept connexe est défini, notamment dans la *Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, «activités hostiles ou subversives»

15. (2) [. .]

«activités hostiles ou subversion»

a) L’espionnage dirigé contre le Canada ou des États alliés ou associés avec le Canada;

b) le sabotage;

c) les activités visant la perpétration d’actes de terrorisme, y compris les détournements de moyens de transport, contre le Canada ou un État étranger ou sur leur territoire;

d) les activités visant un changement de gouvernement au Canada ou sur le territoire d’États étrangers par l’emploi de moyens criminels, dont la force ou la violence, ou par l’incitation à l’emploi de ces moyens;

e) les activités visant à recueillir des éléments d’information aux fins du renseignement relatif au Canada ou aux États qui sont alliés ou associés avec lui;

f) les activités destinées à menacer, à l’étranger, la sécurité des citoyens ou des fonctionnaires fédéraux canadiens ou à mettre en danger des biens fédéraux situés à l’étranger. [Non souligné dans l’original.]

[32] Dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, le législateur a défini, à l’article 2, l’expression «menaces envers la sécurité du Canada»:

2. [. .]

«menaces envers la sécurité du Canada» Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes:

a) l’espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d’espionnage ou de sabotage;

(b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,

(c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state, and

(d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada,

but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d). [Emphasis mine.]

[33] In the *Official Secrets Act*, R.S.C., 1985, c. O-5, Parliament has also covered the situation where a Canadian citizen acts for a foreign country as a spy. A description of spying is outlined in section 3:

3. (1) Every person is guilty of an offence under this Act who, for any purpose prejudicial to the safety or interests of the State,

(a) approaches, inspects, passes over, is in the neighbourhood of or enters any prohibited place;

(b) makes any sketch, plan, model or note that is calculated to be or might be or is intended to be directly or indirectly useful to a foreign power; or

(c) obtains, collects, records or publishes, or communicates to any other person, any secret official code word, password, sketch, plan, model, article, note, document or information that is calculated to be or might be or is intended to be directly or indirectly useful to a foreign power.

...

(4) In any proceedings against a person for an offence under this section, the fact that that person has been in communication with, or attempted to communicate with, an agent of a foreign power, whether within or outside Canada, is evidence that that person has, for a purpose prejudicial to the safety or interests of the State, obtained or attempted to obtain information that is calculated to be or might be or is intended to be directly or indirectly useful to a foreign power. [Emphasis mine.]

b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;

c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger;

d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d). [Non souligné dans l'original.]

[33] Dans la *Loi sur les secrets officiels*, L.R.C. (1985), ch. O-5, le législateur a également prévu la situation dans laquelle un citoyen canadien agit comme espion pour un pays étranger. Une description de ce qui constitue de l'espionnage est donnée à l'article 3:

3. (1) Commet une infraction à la présente loi quiconque, dans un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État,

a) s'approche d'un endroit prohibé, l'inspecte, le traverse, se trouve dans son voisinage ou y pénètre;

b) prend une note ou fait un croquis, plan ou modèle propre ou destiné à aider ou susceptible d'aider, directement ou indirectement, une puissance étrangère;

c) obtient, recueille, enregistre, publie ou communique à une autre personne un chiffre officiel ou mot de passe, ou un croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement propre ou destiné à aider ou susceptible d'aider, directement ou indirectement, une puissance étrangère.

[. . .]

(4) Dans toute procédure intentée contre une personne pour une infraction visée au présent article, le fait qu'elle a communiqué ou qu'elle a tenté de communiquer avec un agent d'une puissance étrangère, au Canada ou à l'étranger, constitue la preuve qu'elle a, dans un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État, obtenu ou tenté d'obtenir des renseignements propres ou destinés à aider ou susceptibles d'aider, directement ou indirectement, une puissance étrangère. [Non souligné dans l'original.]

[34] This provision was frequently invoked during the Second World War and during the Cold War with the Soviet Union. (See *Rex v. Benning*, [1947] O.R. 362 (C.A.).)

[35] The *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, sanctions the crime of sedition; sedition is defined as followed:

59. (1) Seditious words are words that express a seditious intention.

(2) A seditious libel is a libel that expresses a seditious intention.

(3) A seditious conspiracy is an agreement between two or more persons to carry out a seditious intention.

(4) Without limiting the generality of the meaning of the expression "seditious intention", every one shall be presumed to have a seditious intention who

(a) teaches or advocates, or

(b) publishes or circulates any writing that advocates,

the use, without the authority of law, of force as a means of accomplishing a governmental change within Canada.

60. Notwithstanding subsection 59(4), no person shall be deemed to have a seditious intention by reason only that he intends, in good faith,

(a) to show that Her Majesty has been misled or mistaken in her measures;

(b) to point out errors or defects in

(i) the government or constitution of Canada or a province,

(ii) Parliament or the legislature of a province, or

(iii) the administration of justice in Canada;

(c) to procure, by lawful means, the alteration of any matter of government in Canada; or

(d) to point out, for the purpose of removal, matters that produce or tend to produce feelings of hostility and ill-will between different classes of persons in Canada. [My emphasis.]

[36] Cullen J. in *Shandi, Re* (1992), 51 F.T.R. 252 (F.C.T.D.), at page 258 had this to say about the meaning of espionage and subversion:

[34] Cette disposition a fréquemment été invoquée pendant la Seconde Guerre mondiale et pendant la guerre froide avec l'Union Soviétique. (Voir *Rex v. Benning*, [1947] O.R. 362 (C.A.).)

[35] Le *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, punit le crime de sédition; la sédition est définie comme suit:

59. (1) Les paroles séditeuses sont des paroles qui expriment une intention séditeuse.

(2) Le libelle séditieux est un libelle qui exprime une intention séditeuse.

(3) Une conspiration séditeuse est une entente entre deux ou plusieurs personnes pour réaliser une intention séditeuse.

(4) Sans que soit limitée la généralité de la signification de «intention séditeuse», est présumé avoir une intention séditeuse quiconque, selon le cas:

a) enseigne ou préconise;

b) publie ou fait circuler un écrit qui préconise,

l'usage, sans l'autorité des lois, de la force comme moyen d'opérer un changement de gouvernement au Canada.

60. Nonobstant le paragraphe 59(4), nul n'est censé avoir une intention séditeuse du seul fait qu'il entend, de bonne foi:

a) démontrer que Sa Majesté a été induite en erreur ou s'est trompée dans ses mesures;

b) signaler des erreurs ou défauts dans:

(i) le gouvernement ou la constitution du Canada ou d'une province,

(ii) le Parlement ou la législature d'une province,

(iii) l'administration de la justice au Canada;

c) amener, par des moyens légaux, des modifications de quelque matière de gouvernement au Canada;

d) signaler, afin qu'il y soit remédié, des questions qui produisent ou sont de nature à produire des sentiments d'hostilité et de malveillance entre diverses classes de personnes au Canada. [Non souligné dans l'original.]

[36] Dans la décision *Shandi, Re* (1992), 51 F.T.R. 252 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 258, le juge Cullen a fait les remarques suivantes au sujet du sens des mots «espionnage» et «subversion»:

Espionage and subversion are not limited to the actual act but to be engaged in these activities the words envisage participation by one who assists or facilitates the objective as one who commits the actus reus. Any act that is intended to contribute to the process of overthrowing a government is a subversive act. It perplexes me that so much has been written about subversion, or that the word should not be used because it runs contrary to a person's rights under the **Charter** to be a dissident. Certainly CSIS investigators must be aware of the difference (which may not always have been the case), but subversive acts are not difficult to distinguish from acts of protest that should not be subject to investigations. For example, if funds are raised or guns sent to the I.R.A. from Canada, is that not clearly subversion? However, vocal comment or written treaties on the "Struggle" are clearly protected under the Charter. Examples of subversive acts are not difficult to find.

Initially, I had intended to list and categorize the particular activities which I'm sure led the Ministers to move as they did and which convinced me that their action was correct. On reflection I decided it would not be particularly productive given that some of the data is top secret and could not be revealed in these reasons in any event. Also, I was guided by the words of s. 19(1)(e) of the Act as provided by Mr. Joyal in argument (p. 133 of Dec. 18 transcript). [Emphasis mine.]

[37] I do not think the recent decision by Gibson J. in *Al Yamani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 433 (T.D.) is applicable. Gibson J. was faced with a constitutional challenge to paragraph 19(1)(e) of the *Immigration Act* being void for vagueness. I faced no such difficulties.

(c) Definition of "democratic government, institutions or processes"

[38] The espionage and subversion referred to in subparagraph 19(1)(f)(i) must be directed against "democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada"; these words in the French text read "*contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada*".

[39] The French text does not speak of "government or processes" but simply refers to democratic institu-

L'espionnage et la subversion ne se limitent pas à l'acte lui-même, mais ces mots impliquent que celui qui aide autrui à le perpétrer ou lui facilite la tâche commet aussi l'acte illicite en cause. Tout acte commis dans l'intention de contribuer au processus de renversement d'un gouvernement est de nature subversive. Je demeure perplexe devant le nombre important d'écrits portant sur la subversion ou devant le fait que le terme ne devrait pas être utilisé parce qu'il viole le droit garanti à une personne par la **Charte** d'être dissident. De toute évidence les enquêteurs du SCRS doivent connaître la différence (cela n'a peut-être pas toujours été le cas), mais il n'est pas difficile de distinguer les actes de nature subversive des actes de protestation qui, eux, ne devraient pas être soumis à une enquête. Ainsi, si des fonds sont recueillis ou si des fusils sont envoyés à l'Armée républicaine irlandaise à partir du Canada, n'est-ce pas là un cas évident de subversion? Toutefois, les commentaires verbaux et les traités écrits sur la «lutte» sont clairement protégés en vertu de la Charte. Il n'est pas difficile de trouver des exemples d'actes subversifs.

À l'origine, j'avais l'intention de dresser une liste et de former des catégories des activités particulières qui, j'en suis certain, ont motivé l'action des ministres, et m'ont convaincu que leur action était justifiée. À la réflexion, j'ai décidé que cela ne serait pas particulièrement rentable compte tenu de la confidentialité de certaines données et de l'impossibilité absolue de les révéler dans les présents motifs. En outre, j'ai été aidé par le libellé de l'art. 19(1)(e) de la Loi, invoqué par M. Joyal lors de sa plaidoirie (p. 133 de la transcription du 18 décembre). [Non souligné dans l'original.]

[37] Je ne crois pas que la décision que le juge Gibson a récemment rendue dans l'affaire *Al Yamani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 C.F. 433 (1^{re} inst.) s'applique. Le juge Gibson était saisi de la contestation constitutionnelle de l'alinéa 19(1)(e) de la *Loi sur l'immigration* qui, alléguait-on, était nul à cause de son caractère vague. Je n'ai fait face à aucun problème de ce genre.

c) Définition des mots «institutions démocratiques»

[38] Dans la version anglaise, l'espionnage et la subversion dont il est fait mention au sous-alinéa 19(1)(f)(i) doivent être dirigés contre les «*democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada*»; la version française est ainsi libellée; «*contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada.*»

[39] Dans la version française, on ne trouve pas l'équivalent des mots «*government or processes*»

tions. These differences in the official languages are not, in my view, of any significance. Parliament has made clear the dominant theme is the notion of democracy which I would, as a matter of construction, apply *ejusdem generis* to institutions and processes.

[40] The concept of democracy is well known throughout political history reaching back to Plato and Aristotle, Locke, Montesquieu, Rousseau and de Tocqueville (to mention a few), and we have had the advantage, through the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] and in the Supreme Court of Canada's decision in *Reference Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, of building on that history to appreciate some of its more fundamental aspects reflecting and reaffirming long-standing political and constitutional understandings.

[41] The Charter speaks of "democratic rights": (a) section 3 providing the right to vote in elections to the House of Commons and to the provincial legislatures; (b) section 4 establishing a sunset clause to legislative existence of five years (subject to wartime exception) between elections; and section 5 requiring an annual sitting of the House of Commons and the provincial legislatures.

[42] The Supreme Court of Canada, in *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, stressed the following principles about meaning and principles of democracy: (a) supremacy of the sovereign will of the people; (b) representative government in the sense of freely elected legislative bodies; (c) responsible government in the sense that the executive branch is responsible to the legislature (in a parliamentary democracy).

[43] Simply put, democracy is a political system by which the citizens of a country govern themselves (in

(régime ou méthode) de la version anglaise; il est simplement question des institutions démocratiques. À mon avis, ces différences entre les deux versions officielles ne sont pas importantes. Le législateur a clairement montré que le thème dominant, c'est la notion de démocratie, que j'assimilerais sur le plan de l'interprétation aux institutions et aux méthodes.

[40] Le concept de démocratie est présent dans toute l'histoire politique; il remonte à l'époque de Platon et d'Aristote, de Locke, de Montesquieu, de Rousseau et de Tocqueville (pour ne mentionner que quelques noms) et nous avons eu l'avantage, par l'entremise de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] et de la décision de la Cour suprême du Canada sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, d'ajouter à cette histoire et d'en apprécier certains de ses aspects les plus fondamentaux qui sont le reflet et la confirmation d'ententes politiques et constitutionnelles de longue date.

[41] La Charte parle des «droits démocratiques»: a) l'article 3 prévoit le droit de vote aux élections législatives fédérales et provinciales; b) l'article 4 renferme une clause de temporarisation et prévoit que le mandat de la Chambre des communes et des assemblées législatives est de cinq ans (sauf en cas de guerre) et l'article 5 exige que la Chambre des communes et les assemblées législatives tiennent au moins une séance annuelle.

[42] Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, la Cour suprême du Canada a souligné les principes suivants, en ce qui concerne le sens de la démocratie et les principes y afférents: a) la suprématie de la volonté souveraine du peuple; b) le gouvernement représentatif au sens de corps législatifs librement élus; c) le gouvernement responsable en ce sens que le pouvoir exécutif est responsable vis-à-vis du pouvoir législatif (dans une démocratie parlementaire).

[43] Bref, la démocratie est un système politique par lequel les citoyens d'un pays se gouvernent

Canada at the federal and provincial levels, not to exclude the territorial, municipal or newly emerging aboriginal levels), where their elected representatives make laws; the executive branch administers those laws and is responsible for the way it does so. The Supreme Court of Canada in *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island; Reference re Independence and Impartiality of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3, further elaborated on “the democratic nature of Parliamentary governance” and the role of the judiciary in that system.

(d) Application of these principles to this case

[44] Two questions must be answered. First, were the activities of the applicant, as found by the visa officer, encompassed by the words “espionage” or “subversion”? My answer is yes. The second question is whether those activities unfolding in the context of the CSSA and its members aim at democratic government institution or processes? My answer is no.

(i) Espionage and subversion

[45] The visa officer found, as a fact, the applicant had engaged in a constant pattern of reporting to the Embassy of China in Ottawa and provided intelligence on the activities of individuals in a Canadian student organization; he also attempted to subvert this organization to meet the goals and objectives of a foreign government. The elements of subversion which the visa officer had in mind are changing the previous mission of the CSSA from a pro-democracy activist association critical of the authorities in China to one which did not speak out at all against that government. As noted, these findings of fact or inferences drawn from them were not successfully challenged by the applicant.

[46] I have no hesitation in concluding that the applicant’s activities, as found by the visa officer,

eux-mêmes (au Canada, aux paliers fédéral et provincial, ainsi qu’aux paliers territorial, municipal ou au nouveau palier autochtone), et où les représentants élus font les lois; le pouvoir exécutif applique ces lois et est responsable des modalités de leur application. Dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard; Renvoi relatif à l’indépendance et à l’impartialité des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, la Cour suprême a donné des précisions au sujet de «la nature démocratique du gouvernement parlementaire» et du rôle de la magistrature dans ce système.

d) Application de ces principes en l’espèce

[44] Il faut répondre à deux questions. En premier lieu, les activités du demandeur, telles qu’elles ont été appréciées par l’agent des visas, constituaient-elles de l’espionnage ou de la subversion? Je répondrai à cette question par l’affirmative. En second lieu, il s’agit de savoir si ces activités, qui se déroulaient dans le contexte des activités de la CSSA et de ses membres, visaient des institutions démocratiques. Je répondrai à cette question par la négative.

(i) Espionnage et subversion

[45] L’agent des visas a conclu que le demandeur avait eu l’habitude de faire rapport à l’ambassade de la Chine à Ottawa et qu’il fournissait des renseignements sur les activités d’individus qui faisaient partie d’une organisation canadienne d’étudiants; il avait également tenté d’infiltrer cette organisation de façon à permettre la réalisation des buts et objectifs d’un gouvernement étranger. Les éléments subversifs auxquels songeait l’agent des visas se rapportaient à la modification de la mission de la CSSA et visaient à faire passer cette dernière d’une association activiste prodémocratique critiquant les autorités chinoises à une association ne s’élevant plus du tout contre le gouvernement chinois. Comme il en a été fait mention, le demandeur n’a pas réussi à contester avec succès ces conclusions de fait ou les inférences en découlant.

[46] Je n’hésite pas à conclure que les activités du demandeur, selon les conclusions de l’agent des visas,

constitute espionage and subversion within the meaning of subparagraph 19(1)(f)(i) of the Act as those words are ordinarily understood and nourished as they are by an examination of federal legislation in *pari materia*.

[47] The meaning to be attributed to “espionage” and “subversion” is in their generic sense rather than being coloured by why or for what purpose the activity is being carried on.

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

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

(ii) Democratic government, institutions or processes

[50] In this paragraph of the Act, Parliament chose to confine the inadmissible class of persons entering Canada to those in respect of whom there were reasonable grounds to believe had committed espionage or subversion against a particular type of institution or process: a democratic one. Not all organizations or institutions are covered by this term. Moreover, the possibility of such activities taking place in the future is covered by another paragraph of the same section.

[51] In my view, when Parliament spoke of democratic government, institutions or processes, it restricted coverage to those institutions or processes (such as the right to vote and elections) engaged in political governance or the system by which citizens organize and govern themselves in the State. In short, Parliament restricted the paragraph to public authorities which are elected by and are responsible to the constituency. These words have nothing to do with

constituent de l’espionnage et de la subversion aux termes du sous-alinéa 19(1)f(i) de la Loi, au sens où ces mots s’entendent habituellement, et compte tenu des dispositions de lois fédérales similaires qui ont été examinées.

[47] Il faut interpréter les mots «espionnage» et «subversion» selon leur sens générique plutôt que de leur donner une interprétation axée sur les raisons pour lesquelles l’activité est exercée ou le but dans lequel elle l’est.

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

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

(ii) Les institutions démocratiques

[50] Dans cette disposition de la Loi, le législateur a décidé de limiter la catégorie de personnes non admissibles entrant au Canada aux personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elles se sont livrées à des actes d’espionnage ou de subversion contre un type particulier d’institution, soit une institution démocratique. Les organisations ou institutions ne sont pas toutes visées par cette expression. En outre, la possibilité que pareilles activités soient exercées dans l’avenir est prévue dans un autre alinéa du même article.

[51] À mon avis, en mentionnant les institutions démocratiques, le législateur restreignait l’application de la disposition aux institutions ou méthodes (comme le droit de vote et les élections) en cause dans un gouvernement politique ou au système par lequel les citoyens s’organisent et se gouvernent dans l’État. Bref, le législateur a restreint l’application de la disposition aux autorités publiques qui sont élues par la population et qui sont responsables envers cette

institutions or forms of institutional or social organizations in which individuals may otherwise interrelate with one another, such as church, school, work, sports, etc.

[52] I arrive at this conclusion for several reasons. First, the common understanding of these words in Canada; second, the purpose of the enactment which is exclusion from entry into Canada which is for a limited purpose; third, the scope of the paragraph which encompasses not only activities carried out on Canadian territory but abroad and necessarily limits the operation of the paragraph; fourth, the qualifier at the end of the paragraph where admission is permissible if the Minister is satisfied admission is not contrary to the national interest which conveys interests related to the State; fifth, the availability of other grounds of exclusion (such as criminality) contained in paragraph 19 and in other sections of the Act if a proper case is made out abroad, etc.

[53] Based on this interpretation, the CSSA, a student organization at Concordia, in respect of whom the applicant conducted his activities including reporting on its members to the officials of the Chinese Embassy in Ottawa, does not fall within the definition of “democratic government institutions or processes” within the meaning of those words in the relevant paragraph. The meaning of these words is confined to the application both here and extraterritorially, and what Parliament seeks to protect are institutions exercising political (governmental) authority incorporating democratic values as to how citizens operate in organized society.

CONCLUSION

[54] For all of these reasons, this judicial review is allowed, the decision of the visa officer is set aside and the matter is returned for reconsideration by a different visa officer. I certify the following question:

Do these reasons correctly interpret subparagraph 19(1)(f)(i) of the *Immigration Act*?

dernière. Ces mots n’ont rien à voir avec les institutions ou les formes d’organisations institutionnelles ou sociales au sein desquelles les individus peuvent entretenir des relations les uns avec les autres, comme l’église, l’école, le milieu de travail, les organisations sportives, etc.

[52] J’arrive à cette conclusion pour plusieurs raisons. Premièrement, l’interprétation communément attribuée à ces mots au Canada; deuxièmement, le but de la disposition, soit l’exclusion du Canada à des fins restreintes; troisièmement, la portée de la disposition, qui englobe non seulement les activités exercées sur le territoire canadien, mais aussi à l’étranger, et limite nécessairement l’application de la disposition; quatrièmement, la réserve qui est faite à la fin de la disposition, à savoir qu’une personne peut être admise si elle convainc le ministre que son admission n’est pas contraire à l’intérêt national, soit les intérêts liés à l’État; cinquièmement, la possibilité d’autres motifs d’exclusion (comme la criminalité) figurant à l’article 19 et dans d’autres dispositions de la Loi si une preuve satisfaisante est présentée à l’étranger, etc.

[53] Selon cette interprétation, la CSSA, qui était une organisation d’étudiants à Concordia, visée par les activités du demandeur, ce dernier faisant notamment rapport sur les membres de l’association aux fonctionnaires de l’ambassade de la Chine à Ottawa, n’est pas une «institution démocratique» au sens où cette expression s’entend dans la disposition pertinente. Le sens de ces mots est limité à leur application au pays et à l’étranger, et le législateur cherche à donner sa protection à des institutions exerçant des pouvoirs politiques (gouvernementaux) incorporant des valeurs démocratiques quant à la façon dont les citoyens agissent dans une société organisée.

CONCLUSION

[54] Pour tous ces motifs, la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie, la décision de l’agent des visas est infirmée et l’affaire est renvoyée pour nouvel examen par un agent des visas différent. Je certifie la question ci-après énoncée:

Le sous-alinéa 19(1)f)(i) de la *Loi sur l’immigration* est-il correctement interprété dans les présents motifs?