

IMM-3103-12  
2013 FC 876

IMM-3103-12  
2013 CF 876

**Behzad Najafi** (*Applicant*)

**Behzad Najafi** (*demandeur*)

v.

c.

**The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness** (*Respondent*)

**Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile** (*défendeur*)

**INDEXED AS: NAJAFI v. CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS)**

**RÉPERTORIÉ : NAJAFI c. CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE)**

Federal Court, Gleason J.—Toronto, January 16; Ottawa, August 16, 2013.

Cour fédérale, juge Gleason—Toronto, 16 janvier; Ottawa, 16 août 2013.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Division decision determining applicant inadmissible to Canada pursuant to Immigration and Refugee Protection Act, ss. 34(1)(b),(f); concluding reasonable grounds to believe applicant was or had been member of Kurdish Democratic Party of Iran (KDPI); that KDPI had engaged in subversion by force of two different governments in Iran — Division therefore issuing deportation order against applicant — Applicant, Iranian of Kurdish ethnicity, making successful refugee claim in Canada — However, applicant not obtaining permanent resident status given declaration of inadmissibility sought by respondent under Act, s. 34 as result of involvement with KDPI — Whether Division erring in interpretation of term “subversion by force” in Act, s. 34(1)(b) because acts of aggression committed by KDPI against Iranian government authorized by international law as justifiable use of force by repressed people in furtherance of right to self-determination; whether Division erring in finding that applicant member of KDPI because evidence establishing that applicant having only minimal involvement with organization, never actually formal member thereof — Division not erring in declining to consult international law to interpret Act, s. 34(1)(b) — Not committing reviewable error in finding that KDPI constituting organization having engaged in subversion by force of governments in Iran; that KDPI therefore falling within scope of Act, s. 34(1)(b) — As to applicant’s membership in KDPI, evidence in present case coupled with requirement to interpret notion of membership broadly affording Division reasonable basis for concluding that applicant member of KDPI — Finding within range of possible conclusions open to Division; membership finding therefore reasonable — Question certified as to whether Canada’s international law obligations requiring Division, in interpreting Act, s. 34(1)(b), to exclude certain persons from inadmissibility — Application dismissed.*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire à l’encontre d’une décision de la Section de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié selon laquelle le demandeur était interdit de territoire au Canada conformément aux art. 34(1)b) et f) de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés après avoir conclu qu’il existait des motifs raisonnables de croire que le demandeur était membre du Parti démocratique kurde d’Iran (le KDPI) et que le KDPI avait été l’auteur d’actes visant au renversement de deux gouvernements iraniens par la force — La Section a donc pris des mesures de renvoi contre le demandeur — Le demandeur, un Iranien d’origine kurde, a présenté une demande d’asile au Canada, qui a été accueillie — Cependant, le demandeur n’a pas obtenu le statut de résident permanent parce que le défendeur a demandé qu’il soit interdit de territoire en vertu de l’art. 34 de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés (la Loi), du fait de sa participation aux activités du KDPI — Il s’agissait de savoir si la Section a commis une erreur dans l’interprétation de l’expression « au renversement [...] par la force » de l’art. 34(1)b) car les actes d’agression commis par le KDPI contre le gouvernement iranien étaient autorisés par le droit international, étant donné qu’ils constituaient un recours justifié à la force par un peuple opprimé exerçant son droit à l’autodétermination; et si la Section a commis une erreur en concluant que le demandeur était un membre du KDPI, car la preuve a démontré que le demandeur avait très peu participé aux activités de cet organisme et qu’il n’en avait jamais été officiellement membre — La Section n’a pas commis d’erreur en refusant de recourir au droit international pour interpréter l’art. 34(1)b) de la Loi — Elle n’a pas commis d’erreur justifiant l’infirmité de sa décision en concluant que le KDPI est une organisation qui a été l’instigatrice ou l’auteur d’actes visant au renversement par la force des gouvernements iraniens et qu’elle tombe par conséquent sous le coup de l’art. 34(1)b) de la Loi — Quant à*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Fundamental Freedoms — Immigration and Refugee Board, Immigration Division determining, inter alia, that applicant's rights to freedom of association, freedom of expression guaranteed by Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 2(d), 2(b) not infringed — Whether Division erring in basing interpretation of term "membership" in Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(f) in part on applicant's involvement with Kurdish Democratic Party of Iran (KDPI) in Canada; that, in doing so, applicant's rights to freedom of association, freedom of expression guaranteed by Charter, ss. 2(d), 2(b) infringed since KDPI legal organization in Canada — Applicant's claim Division violating freedom of expression thereof under Charter, s. 2(b) dismissed since applicant not raising argument before Division — Division not erring in finding that Charter not precluding exclusion finding based on applicant's association with KDPI in Iran, Canada — Applicant's Charter guarantee of freedom of association not violated because KDPI organization previously engaging in violence; Charter not extending constitutional right to belong to or participate in affairs of organizations engaging in violence.*

This was an application for judicial review of a decision of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board determining that the applicant was inadmissible to Canada pursuant to paragraphs 34(1)(b) and (f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*; it concluded that there were reasonable grounds to believe that he was or had been a member of the Kurdish Democratic Party of Iran (KDPI) and that the KDPI had engaged in subversion by force of two different governments in Iran. The Division therefore issued a deportation order.

The applicant, an Iranian of Kurdish ethnicity, came to Canada and made a refugee claim that was accepted.

*l'appartenance du demandeur au KDPI, la preuve en l'espèce, ajoutée à l'obligation d'interpréter la notion d'appartenance de façon large, a permis de façon raisonnable à la SPR de conclure que le demandeur était membre du KDPI — Cette conclusion appartenait aux conclusions possibles qu'il était loisible à la Section de tirer; la conclusion qu'elle a tirée au sujet de l'appartenance était par conséquent raisonnable — Une question a été certifiée quant à savoir si les obligations du Canada, en matière de droit international, obligent la Section, lors de son interprétation de l'art. 34(1)(b) de la Loi, d'exclure de l'interdiction de territoire certaines personnes — Demande rejetée.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — La Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a déterminé, entre autres choses, que le droit à la liberté d'association et le droit à la liberté d'expression du demandeur garantis par les art. 2d) et 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés n'ont pas été violés — Il s'agissait de savoir si la Section a commis une erreur en tenant notamment compte dans son interprétation du terme « membre » à l'art. 34(1)(f) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés de sa participation aux activités du Parti démocratique kurde d'Iran (le KDPI) au Canada; il s'agissait de savoir également si, ce faisant, le droit à la liberté d'association et le droit à la liberté d'expression que le demandeur tire des art. 2d) et 2b) de la Charte ont été violés, étant donné que le KDPI est une organisation légale au Canada — L'allégation de violation du droit à la liberté d'expression garanti à l'alinéa 2b) de la Charte du demandeur a été rejetée, étant donné que le demandeur ne l'a pas invoqué devant la Section — La Section n'a pas commis d'erreur en concluant que la Charte n'empêchait pas de prendre une mesure d'exclusion sur le fondement de l'association du demandeur au KDPI en Iran et au Canada — Le droit à la liberté d'association que le demandeur tire de la Charte n'a pas été violé, étant donné que le KDPI est une organisation qui s'est livrée à des actes de violence et que la Charte ne confère pas un droit constitutionnel d'appartenir à des organisations qui se livrent à des actes de violence ou de participer à leurs activités.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire présentée à l'encontre d'une décision de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié selon laquelle l'appelant était interdit de territoire au Canada conformément aux alinéas 34(1)(b) et (f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* après avoir conclu qu'il existait des motifs raisonnables de croire que le demandeur était membre du Parti démocratique kurde d'Iran (le KDPI) et que le KDPI avait été l'auteur d'actes visant au renversement de deux gouvernements iraniens par la force. La Section a donc pris des mesures de renvoi contre le demandeur.

Le demandeur, un Iranien d'origine kurde, est arrivé au Canada et y a présenté une demande d'asile, qui a été

However, he did not obtain permanent resident status because the respondent sought a declaration of his inadmissibility under section 34 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The respondent sought to have the applicant declared inadmissible due to his involvement with the KDPI, claiming that there were reasonable grounds to believe that the applicant was a member thereof and that the KDPI had engaged in the “subversion by force” of the Iranian government such that he was inadmissible to Canada by virtue of paragraphs 34(1)(b) and (f) of the Act.

The inadmissibility finding has negatively impacted the applicant. In particular, he cannot obtain permanent resident status in Canada without seeking a ministerial exemption, he cannot apply for citizenship or sponsor other family members for permanent residency, and his rights to work, study and enter and leave Canada are also different from those of a permanent resident.

The issues were whether the Division erred, in basing its interpretation of the term “membership” in paragraph 34(1)(f) of the Act in part on the applicant’s involvement with the KDPI in Canada, and that, in doing so, his rights to freedom of association and freedom of expression guaranteed by paragraphs 2(d) and 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* had been infringed since the KDPI is a legal organization in Canada; whether the Division erred in its interpretation of the term “subversion by force” in paragraph 34(1)(b) of the Act because the applicant claims that the acts of aggression committed by the KDPI against the Iranian government were authorized by international law as a justifiable use of force by a repressed people in furtherance of its right to self-determination; and whether the Division erred in finding that the applicant was a member of the KDPI because the evidence established that he had only minimal involvement with the organization and was never actually a formal member thereof.

*Held*, the application should be dismissed.

The applicant asserted that the Division’s decision violated both his freedom of expression and freedom of association because the consequences he experienced resulted solely from his association with the KDPI, noting that this organization is neither a terrorist nor a criminal organization but a perfectly legal group in Canada. The applicant’s claim that his freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter was violated was quickly disposed of since he did not

accueillie. Il n’a toutefois pas obtenu le statut de résident permanent parce que le défendeur a demandé qu’il soit interdit de territoire en vertu de l’article 34 de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*. Le défendeur cherchait à faire déclarer le demandeur interdit de territoire du fait de sa participation aux activités du KDPI, affirmant qu’il existait des motifs raisonnables de croire que le demandeur était membre du KDPI et que le KDPI était l’auteur d’actes visant « au renversement [...] par la force » du gouvernement iranien, ce qui emportait interdiction de territoire du demandeur au Canada par application des alinéas 34(1)(b) et 34(1)(f) de la Loi.

La déclaration d’interdiction de territoire a eu des répercussions négatives sur le demandeur. Plus particulièrement, il n’a pas le droit d’obtenir le statut de résident permanent au Canada sans qu’une exemption ministérielle lui soit accordée, il ne peut présenter une demande de citoyenneté ni parrainer d’autres membres de sa famille qui souhaiteraient obtenir la résidence permanente et ses droits de travailler, d’étudier et d’entrer au Canada et d’en sortir différent également de ceux qui sont reconnus aux résidents permanents.

Les questions qui devaient être tranchées consistaient à savoir si la Section a commis une erreur en tenant notamment compte, dans son interprétation du terme « membre » à l’alinéa 34(1)(f) de la Loi, de la participation du demandeur aux activités du KDPI au Canada, et que, ce faisant, la Section a violé son droit à la liberté d’association et son droit à la liberté d’expression qu’il tire des alinéas 2(d) et 2(b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, étant donné que le KDPI est une organisation légale au Canada; si la Section a commis une erreur dans son interprétation de l’expression « renversement [...] par la force » à l’alinéa 34(1)(b) de la Loi parce que le demandeur affirme que les actes d’agression commis par le KDPI contre le gouvernement iranien étaient autorisés par le droit international, étant donné qu’ils constituaient un recours justifié à la force par un peuple opprimé exerçant son droit à l’autodétermination; et si la Section a commis une erreur en concluant que le demandeur était membre du KDPI, étant donné que la preuve démontrait qu’il avait très peu participé aux activités de cet organisme et qu’il n’en avait jamais été officiellement membre.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

Le demandeur a affirmé que la décision de la Section a violé à la fois sa liberté d’expression et sa liberté d’association, parce que les conséquences qu’il a subies découlent uniquement de son association avec le KDPI, signalant que le KDPI n’est pas une organisation terroriste ou criminelle, mais bien un groupe parfaitement légal au Canada. Il est possible de disposer rapidement de l’allégation de violation du droit à la liberté d’expression garanti à l’alinéa 2(b) de la Charte du

advance this argument before the Division and this, in and of itself, warranted the dismissal of the claim.

Regarding the alleged violation of the applicant's freedom of association, the Division rejected this claim, holding that the inadmissibility finding did not have sufficient negative consequences for the applicant to constitute a breach of his Charter right to freedom of association as guaranteed by paragraph 2(d) of the Charter. This was so because of the unlikelihood that the applicant would be deported given the circumstances of his case. The Division did not err in finding that the Charter did not preclude an exclusion finding based on the applicant's association with the KDPI in Iran and Canada. This finding was correct but not necessarily for the reasons offered by the Division. There was no violation of the applicant's Charter guarantee of freedom of association because the KDPI is an organization that has engaged in violence and the Charter does not extend a constitutional right to belong to or participate in the affairs of organizations that engage in violence. The Division premised its finding on the conclusion that the impact of the exclusion decision on the applicant was too minimal to warrant Charter protection and this may well have been incorrect as the impacts of the decision on the applicant were not trivial. However, because the issue of negative impacts did not squarely arise in this case, there was no need to comment on it, and the Division's determination on this issue was upheld.

With respect to the applicant's claim that the Division erred in failing to appropriately apply international law principles to its interpretation of "subversion by force" in paragraph 34(1)(b) of the Act, this argument was rejected. The Division rejected the applicant's argument based on international law and its analysis was both reasonable and correct. Given the difference in wording between paragraphs 34(1)(a) and (b) of the Act, it is clear that Parliament intended that different criteria apply when force is used to subvert a government. When force is present, paragraph 34(1)(b) of the Act stipulates that exclusion will follow if the individual or the organization he or she is a member of uses force to subvert "any" government. In contrast, if force is not present, exclusion will follow only if the government subverted is a democratic one. Parliament therefore clearly intended that paragraph 34(1)(b) of the Act should be given broad sweep to include all sorts of regimes, including those that are non-democratic. The legislator chose to render individuals inadmissible in the first instance if, amongst other things, they or their organizations engaged in the use of force to subvert any government. Thus, Parliament intended that the balancing of the soundness of motive for the use of force be a matter for consideration by the Minister under subsection 34(2) of the Act and not for the

demandeur, étant donné qu'il ne l'a pas invoqué devant la Section, ce qui, en soi, en justifiait le rejet.

Pour ce qui est de l'allégation de violation de la liberté d'association du demandeur, la Section l'a rejetée, jugeant que la déclaration d'interdiction de territoire n'emportait pas de conséquences suffisamment négatives pour le demandeur pour constituer une violation de son droit à la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la Charte. Il en était ainsi parce qu'il était fort peu probable que le demandeur soit expulsé compte tenu des circonstances de l'espèce. La Section n'a pas commis d'erreur en concluant que la Charte n'empêchait pas de prendre une mesure d'exclusion sur le fondement de l'association du demandeur au KDPI en Iran et au Canada. Cette conclusion était bien fondée, mais pas nécessairement pour les motifs exposés par la Section. Le droit à la liberté d'association que le demandeur tire de la Charte n'avait pas été violé, étant donné que le KDPI est une organisation qui s'est livrée à des actes de violence et que la Charte ne confère pas un droit constitutionnel d'appartenir à des organisations qui se livrent à des actes de violence ou de participer à leurs activités. La Section a fait reposer sa décision sur la conclusion que les répercussions de la mesure d'exclusion sur le demandeur étaient trop minimes pour justifier la protection de la Charte et il se peut fort bien que cette conclusion ait été inexacte, étant donné que les répercussions de la décision sur le demandeur n'étaient pas anodines. Toutefois, étant donné que la question des répercussions négatives n'a pas été directement soulevée, il n'était pas nécessaire de formuler des commentaires à ce sujet et la conclusion tirée par la Section sur cette question a été confirmée.

En ce qui concerne l'argument soulevé par le demandeur selon lequel la Section a commis une erreur en n'appliquant pas comme elle l'aurait dû les principes de droits internationaux pour interpréter l'expression « renversement [...] par la force » à l'alinéa 34(1)b) de la Loi, il a été rejeté. La Section a rejeté l'argument du demandeur fondé sur le droit international et son analyse était raisonnable et, de fait, juste. Compte tenu de la différence de libellé entre les alinéas 34(1)a) et b) de la Loi, il est évident que le législateur souhaitait que des critères différents s'appliquent en cas de recours à la force en vue de renverser un gouvernement. L'alinéa 34(1)b) de la Loi précise que le fait pour l'individu ou l'organisation dont il est membre de recourir à la force pour renverser « un » gouvernement emporte interdiction de territoire pour cet individu. En revanche, s'il n'y a pas recours à la force, il n'y a interdiction de territoire que si le gouvernement qui a été renversé était un régime démocratique. Le législateur a par conséquent clairement exprimé sa volonté de donner une vaste portée à l'alinéa 34(1)b) de la Loi de manière à ce qu'il englobe tout type de régime, y compris ceux qui ne sont pas démocratiques. Le législateur a choisi d'interdire de territoire à la première étape l'individu qui, entre autres choses, a eu recours à la force pour renverser un gouvernement ou qui fait partie

Division under subsection 34(1). There was no need for the Division to resort to international law to consider whether this well-settled interpretation of paragraph 34(1)(b) of the Act ought to be discarded in the applicant's case in light of the clarity of the provisions in the Act. While the applicant correctly noted that the common law presumes that Parliament and provincial legislatures intend to act in accordance with international law and, most particularly, with Canada's international law obligations, that presumption cannot be used to override clear provisions of a statute, which is what the applicant sought to do in this case. Thus, the Division did not err in declining to consult international law to interpret paragraph 34(1)(b) of the Act. It appropriately premised its decision regarding the meaning to be given to "subversion by force" on settled case law, which led to the conclusion that the KDPI is an organization that attempted to subvert the governments in Iran by force. In addition, even if the Division had erred in not considering international law, which it did not, international law principles would not support the applicant's claim to exclude the KDPI from the purview of paragraph 34(1)(b) of the Act. Thus, the Division did not commit a reviewable error in finding that the KDPI was an organization that had engaged in subversion by force of the governments in Iran and therefore fell within the scope of paragraph 34(1)(b) of the Act.

The applicant's argument that the Division unreasonably determined him to be a member of the KDPI since the applicant was never actually a formal member of the organization and only performed a limited number of activities on its behalf was rejected. The evidence in this case, in particular, the activities in which the applicant engaged and the requirement to interpret the notion of membership broadly afforded the Division a reasonable basis for concluding that the applicant was a member of the KDPI. This finding was within the range of possible conclusions open to the Division and its membership finding was therefore reasonable.

Finally, the question as to whether Canada's international law obligations require the Immigration Division, in interpreting paragraph 34(1)(b) of the Act, to exclude from inadmissibility those who participate in an organization that uses force in an attempt to subvert a government in

d'une organisation qui l'a fait. Le législateur souhaitait donc que l'examen de la légitimité du recours à la force relève du ministre sous le régime du paragraphe 34(2) de la Loi et non de la Section sous le régime du paragraphe 34(1). Il n'était pas nécessaire que la Section fasse appel au droit international pour déterminer si cette interprétation constante de l'alinéa 34(1)(b) de la Loi devrait être écartée dans le cas du demandeur, compte tenu de la clarté des dispositions de la Loi. Bien que le demandeur ait eu raison de faire observer que la common law présume que le législateur fédéral et les législateurs provinciaux entendent agir conformément au droit international et, plus particulièrement, conformément aux obligations contractées par le Canada en droit international, cette présomption ne doit pas être utilisée pour faire fi des dispositions claires d'une loi, comme le demandeur a tenté de faire en l'espèce. Par conséquent, la Section n'a pas commis d'erreur en refusant de recourir au droit international pour interpréter l'alinéa 34(1)(b) de la Loi. Elle a légitimement fait reposer sa décision quant au sens à accorder à l'expression « renversement [...] par la force » sur la jurisprudence établie, laquelle a permis de conclure que le KDPI est une organisation qui a tenté de renverser des gouvernements iraniens par la force. Ainsi donc, même si la Section avait commis une erreur en ne tenant pas compte du droit international — ce qui n'est pas le cas —, les principes du droit international n'appuieraient pas la prétention du demandeur selon laquelle le KDPI serait exclu du champ d'application de l'alinéa 34(1)(b) de la Loi. Par conséquent, la Section n'a pas commis d'erreur justifiant l'infirmité de sa décision en concluant que le KDPI était une organisation qui a été l'instigatrice ou l'auteur d'actes visant au renversement par la force des gouvernements iraniens et qu'elle tombait par conséquent sous le coup de l'alinéa 34(1)(b) de la Loi.

L'argument du demandeur voulant que la conclusion de la Section selon laquelle il était membre du KDPI ait été déraisonnable, compte tenu du fait qu'il n'avait jamais adhéré de façon officielle à cet organisme et qu'il n'avait accompli qu'un nombre limité d'activités pour le compte de cette organisation, a été rejeté. La preuve en l'espèce, en particulier les activités auxquelles le demandeur s'est livré et l'obligation d'interpréter la notion d'appartenance de façon large, permettait de façon raisonnable à la Section de conclure que le demandeur était membre du KDPI. Cette conclusion appartenait aux conclusions possibles qu'il était loisible à la Section de tirer et la conclusion qu'elle a tirée au sujet de l'appartenance était par conséquent raisonnable.

Enfin, la question de savoir si les obligations du Canada, en matière de droit international, obligent la Section de l'immigration, lors de son interprétation de l'alinéa 34(1)(b) de la Loi d'exclure de l'interdiction de territoire ceux qui participent dans une organisation qui utilise la force dans une

furtherance of an oppressed people's claimed right to self-determination was certified.

tentative de renverser un gouvernement en vue de faire avancer le droit revendiqué par un peuple opprimé à l'autodétermination a été certifiée.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*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. 1, 2(b),(d).  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 19(1)(e) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11),(g).  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(3), 13, 25 (as am. by S.C. 2012, c. 17, s. 13), 34 (as am. by S.C. 2013, c. 16, s. 13), 35 (as am. *idem*, s. 14), 36, 37 (as am. *idem*, s. 15), 42.1(1) (as enacted *idem*, s. 18), 44(1), 45(d), 52(1), 74(d), 115(1),(2).  
*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, ss. 39(c), 206, 207, 212.  
*Saskatchewan Human Rights Code (The)*, S.S. 1979, c. S-24.1.

#### TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

*Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, being Sch. V of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3 (as am. by S.C. 1990, c. 14, s. 6), Article 1(4).  
 United Nations. *Importance of the universal realization of the right of peoples to self-determination and of the speedy granting of independence to colonial countries and peoples for the effective guarantee and observance of human rights*, adopted by General Assembly Resolution A/RES/37/43 of 3 December 1982.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FCA 87, [2014] 4 F.C.R. 326; *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487.

##### CONSIDERED:

*Stables v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1319, [2013] 3 F.C.R. 240; *Al Yamani v. Canada*

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*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. 1, 2b),(d).  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1)e) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11),(g).  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(3), 13, 25 (mod. par L.C. 2012, ch. 17, art. 13), 34 (mod. par L.C. 2013, ch. 16, art. 13), 35 (mod., *idem*, art. 14), 36, 37 (mod., *idem*, art. 15), 42.2(1) (édicte, *idem*, art. 18), 44(1), 45d), 52(1), 74d), 115(1),(2).  
*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 39c), 206, 207, 212.  
*Saskatchewan Human Rights Code (The)*, S.S. 1979, ch. S-24.1.

#### TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Nations Unies. *Importance, pour la garantie et l'observation effectives des droits de l'homme, de la réalisation universelle du droit des peuples à l'autodétermination et de l'octroi rapide de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/37/43 du 3 décembre 1982.  
*Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole I)*, qui est l'annexe V de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3 (mod. par L.C. 1990, ch. 14, art. 6), Article 1(4).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CAF 87, [2014] 4 R.C.F. 326; *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Stables c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1319, [2013] 3 R.C.F. 240; *Al Yamani c. Canada (Ministre*

(*Minister of Public Safety and Emergency Preparedness*), 2006 FC 1457, 149 C.R.R. (2d) 340; *Al Yamani v. Canada (Solicitor General)*, [1996] 1 F.C. 174, (1995), 129 D.L.R. (4th) 226 (T.D.); *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395; *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; *Saskatchewan (Human Rights Tribunal) v. Whatcott*, 2013 SCC 11, [2013] 1 S.C.R. 467; *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, 91987), 78 A.R. 1; *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, 2001 SCC 94, [2001] 3 S.C.R. 1016; *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391; *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3; *Oremade v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1077, [2006] 1 F.C.R. 393; *Suleyman v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 780, 330 F.T.R. 205; *Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281; *Pfizer Canada Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2003 FCA 138, [2003] 4 F.C. 95; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, (1998), 161 D.L.R. (4th) 385.

REFERRED TO:

*Toussaint v. Canada (Labour Relations Board)* (1993), 160 N.R. 396 (F.C.A.); *Poirier v. Canada (Minister of Veterans Affairs)*, [1989] 3 F.C. 233, (1989), 58 D.L.R. (4th) 475 (C.A.); *R. v. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 SCC 70, [2001] 3 S.C.R. 209; *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292; *Daniels v. White and The Queen*, [1968] S.C.R. 517, (1968), 2 D.L.R. (3d) 1; *Eyakwe v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 409; *Maleki v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 131; *Faridi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 761; *Naeem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 123, [2007] 4 F.C.R. 658; *Jalil v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 246, [2006] 4 F.C.R. 471; *Kanendra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 923, 47 Imm. L.R. (3d) 265; *Hussain v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1196; *Kastrati v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 1141; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3; *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*,

*de la Sécurité publique et de la Protection civile*), 2006 CF 1457; *Al Yamani c. Canada (Solliciteur général)*, [1996] 1 C.F. 174 (1<sup>re</sup> inst.); *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Saskatchewan (Human Rights Tribunal) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, [2013] 1 R.C.S. 467; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016; *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3; *Oremade c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1077, [2006] 1 R.C.F. 393; *Suleyman c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 780; *Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281; *Pfizer Canada Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 138, [2003] 4 C.F. 95; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

DÉCISIONS CITÉES :

*Toussaint c. Canada (Conseil canadien des relations du travail)*, [1993] A.C.F. n° 616 (C.A.) (QL); *Poirier c. Canada (Ministre des Affaires des anciens combattants)*, [1989] 3 C.F. 233 (C.A.); *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 CSC 70, [2001] 3 R.C.S. 209; *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292; *Daniels v. White and The Queen*, [1968] R.C.S. 517; *Eyakwe c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 409; *Maleki c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 131; *Faridi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 761; *Naeem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 123, [2007] 4 R.C.F. 658; *Jalil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 246, [2006] 4 R.C.F. 471; *Kanendra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 923; *Hussain c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1196; *Kastrati c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 1141; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3; *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*,

[1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Oremade v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1189; *Ismeal v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2010 FC 198; *Qureshi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 7, 78 Imm. L.R. (3d) 8; *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297, (2000), 195 D.L.R. (4th) 422 (C.A.); *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.); *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167; *Di Bianca v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 935, 224 F.T.R. 168.

## AUTHORS CITED

Canada. House of Commons. Standing Committee on Citizenship and Immigration. *Evidence*, No. 25, 1st Sess., 37th Parl. (May 15, 2001).  
*House of Commons Debates*, Vol. 137, 37th Parl., 1st Sess., No. 78 (13 June 2001), at p. 5099 (Madeleine Dalphond-Guiral).

APPLICATION for judicial review of a decision (2012 CanLII 95546) of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board determining that the applicant was inadmissible to Canada pursuant to paragraphs 34(1)(b) and (f) of the *Immigration and Refugee Protection Act* due to his involvement with the Kurdish Democratic Party of Iran. Application dismissed.

## APPEARANCES

*Lorne Waldman* and *Tamara Morgenthau* for applicant.  
*David Cranton* and *Sophia Karantonis* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

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

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

[1998] 1 R.C.S. 27; *Oremade c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1189; *Ismeal c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CF 198; *Qureshi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 7; *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.); *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1637 (C.A.) (QL); *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 89; *Di Bianca c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 935.

## DOCTRINE CITÉE

Canada. Chambre des communes. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. *Témoignages*, n° 25, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég. (15 mai 2001).  
*Débats de la Chambre des Communes*, vol. 137, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., n° 78 (13 juin 2011), à la p. 5099 (Madeleine Dalphond-Guiral).

DEMANDE de contrôle judiciaire présentée à l'encontre d'une décision (2012 CanLII 95546) de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié selon laquelle l'appelant était interdit de territoire au Canada conformément aux alinéas 34(1)(b) et f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du fait de sa participation aux activités du Parti démocratique kurde d'Iran. Demande rejetée.

## ONT COMPARU

*Lorne Waldman* et *Tamara Morgenthau* pour le demandeur.  
*David Cranton* et *Sophia Karantonis* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

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

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



[1] GLEASON J.: The applicant is a citizen of Iran of Kurdish ethnicity. He came to Canada in 1999 and made a refugee claim that was accepted. However, he did not obtain permanent resident status because the respondent sought a declaration of his inadmissibility under section 34 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the IRPA or the Act).

[2] More specifically, on March 5, 2010, the respondent issued a report under subsection 44(1) of the Act and on March 2, 2011 referred the report to the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board (the Division), seeking to have the applicant declared inadmissible due to his involvement with the Kurdish Democratic Party of Iran (the KDPI). The respondent claimed that there were reasonable grounds to believe that Mr. Najafi was a member of the KDPI and that the KDPI had engaged in the “subversion by force” of the Iranian government such that he was inadmissible to Canada by virtue of paragraphs 34(1)(b) and (f) of the IRPA.

[3] In a decision dated March 8, 2012 [2012 CanLII 95546], the Division agreed with the respondent and determined that Mr. Najafi was inadmissible, concluding there were reasonable grounds to believe that he was or had been a member of the KDPI and that the KDPI had engaged in subversion by force of two different governments in Iran. The Division therefore ruled that Mr. Najafi is inadmissible to Canada and issued a deportation order.

[4] In this application for judicial review, Mr. Najafi argues that the Division’s decision should be set aside for any one of the following three reasons:

i. The Division erred in basing its interpretation of the term “membership” in paragraph 34(1)(f) of the IRPA in part on Mr. Najafi’s involvement with the KDPI in Canada. He argues that in so doing the Division infringed his rights to freedom of association and freedom of expression guaranteed by paragraphs 2(d) and 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B,

[1] LA JUGE GLEASON : Le demandeur est un citoyen iranien d’origine kurde. Il est arrivé au Canada en 1999 et a présenté une demande d’asile, qui a été accueillie. Il n’a toutefois pas obtenu le statut de résident permanent parce que le défendeur a demandé qu’il soit interdit de territoire en vertu de l’article 34 de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR ou la Loi).

[2] Plus précisément, le 5 mars 2010, le défendeur a établi un rapport conformément au paragraphe 44(1) de la Loi qu’il a présenté le 2 mars 2011 à la Section de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la SPR), en vue de faire déclarer le demandeur interdit de territoire du fait de sa participation aux activités du Parti démocratique kurde d’Iran (le KDPI). Le défendeur affirmait qu’il existait des motifs raisonnables de croire que M. Najafi était membre du KDPI et que le KDPI était l’auteur d’actes visant « au renversement par la force » du gouvernement iranien, ce qui emportait interdiction de territoire du demandeur au Canada par application des alinéas 34(1)(b) et 34(1)f) de la LIPR.

[3] Dans une décision datée du 8 mars 2012 [2012 CanLII 95546], la SPR a donné gain de cause au défendeur et a déclaré M. Najafi interdit de territoire après avoir conclu qu’il existait des motifs raisonnables de croire qu’il était membre du KDPI et que le KDPI avait été l’auteur d’actes visant au renversement de deux gouvernements iraniens par la force. La SPR a par conséquent déclaré M. Najafi interdit de territoire au Canada et a pris une mesure d’expulsion contre lui.

[4] Dans la présente demande de contrôle judiciaire, M. Najafi affirme que la décision de la SPR devrait être annulée pour l’une ou l’autre des trois raisons suivantes :

i. La SPR a commis une erreur en tenant notamment compte dans son interprétation du terme « membre » à l’alinéa 34(1)f) de la LIPR de sa participation aux activités du KDPI au Canada. Le demandeur affirme que, ce faisant, la SPR a violé son droit à la liberté d’association et son droit à la liberté d’expression qu’il tire des alinéas 2d) et 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle*

*Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (the Charter) because the KDPI is a legal organization in Canada;

ii. The Division erred in its interpretation of the term “subversion by force” in paragraph 34(1)(b) of the IRPA because the applicant claims that the acts of aggression committed by the KDPI against the Iranian government were authorized by international law as a justifiable use of force by a repressed people in furtherance of its right to self-determination. Mr. Najafi argues that the IRPA must be interpreted in accordance with international law and, accordingly, that basing an inadmissibility determination on a use of force that is recognized as legitimate under international law is incorrect; and

iii. The Division erred in finding that Mr. Najafi was a member of the KDPI because the evidence establishes that he had only minimal involvement with the organization and was never actually a formal member of it.

[5] The applicant submits that the correctness standard of review applies to the first two above errors and that the reasonableness standard applies to the final alleged error.

[6] The respondent, on the other hand, argues that the reasonableness standard of review applies to each of the errors alleged and that the Board’s interpretation of the terms “member” and “subversion by force” were reasonable, as was its determination that the applicant was sufficiently connected to the KDPI to be found to be a “member” of the organization within the meaning of section 34 of the IRPA. More specifically, the respondent asserts that the Division’s dismissal of the applicant’s Charter claims was reasonable, that there was no need for the Division to have resort to international law to interpret section 34 of the IRPA, that in any event, international law principles do not sanction the use of force by the KDPI and that there was a reasonable basis for the Division’s factual conclusions regarding the applicant’s membership in the KDPI.

*de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (la Charte), étant donné que le KDPI est une organisation légale au Canada;

ii. La SPR a commis une erreur dans son interprétation de l’expression « renversement [...] par la force » à l’alinéa 34(1)b) de la LIPR parce que le demandeur affirme que les actes d’agression commis par le KDPI contre le gouvernement iranien étaient autorisés par le droit international, étant donné qu’ils constituaient un recours justifié à la force par un peuple opprimé exerçant son droit à l’autodétermination. M. Najafi soutient que la LIPR doit être interprétée conformément au droit international et que, par conséquent, il est incorrect de faire reposer une déclaration d’interdiction de territoire sur le recours à une force reconnue comme étant légitime par le droit international;

iii. La SPR a commis une erreur en concluant que M. Najafi était membre du KDPI, étant donné que la preuve démontrait qu’il avait très peu participé aux activités de cet organisme et qu’il n’en avait jamais été officiellement membre.

[5] Le demandeur affirme que la norme de contrôle de la décision correcte s’applique aux deux premières erreurs susmentionnées, tandis que la norme de la décision raisonnable s’applique à la dernière erreur reprochée.

[6] En revanche, le défendeur affirme que c’est la norme de contrôle de la décision raisonnable qui s’applique à chacune des erreurs reprochées et que l’interprétation que la Commission a faite des termes « membre » et « renversement [...] par la force » était raisonnable, tout comme sa conclusion que les liens que le demandeur entretenait avec le KDPI étaient suffisants pour qu’on puisse conclure qu’il était « membre » de cette organisation au sens de l’article 34 de la LIPR. Plus précisément, le défendeur affirme que le rejet, par la SPR, des moyens invoqués par le demandeur sur le fondement de la Charte était raisonnable, qu’il n’était pas nécessaire que la SPR recoure au droit international pour interpréter l’article 34 de la LIPR, qu’en tout état de cause, les principes de droit international ne sanctionnent pas le recours à la force par le KDPI, et que la SPR pouvait

[7] For the reasons that follow, I have determined that the Division's decision should be upheld because it correctly determined that the applicant's Charter rights were not infringed, reasonably determined that he was or had been a member of the KDPI and reasonably held that the KDPI had engaged in "subversion by force" of the Iranian governments. Insofar as concerns the applicant's invocation of international law, I do not believe that the Division erred in finding there was no need to resort to international law or to depart from the settled interpretation of section 34 of the IRPA. Thus, for the reasons below, this application will be dismissed.

#### I. The Statutory Context

[8] Because the applicant's Charter argument relies in part on the effect of an inadmissibility finding under the Act and because the respondent's position on the inapplicability of international law rests on the wording of section 34 of the Act, it is necessary to review the provisions in the Act that are relevant to Mr. Najafi's claim. Central in this regard is section 34, which sets out the basis upon which an individual may be found inadmissible due to membership in an organization that has engaged in subversion by force of a government. At all times relevant to this application, it provided:

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

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

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

raisonnablement parvenir aux conclusions factuelles qu'elle a tirées au sujet de l'appartenance du demandeur au KDPI.

[7] Pour les motifs qui suivent, je suis arrivée à la conclusion que la décision de la SPR devrait être confirmée parce que la SPR a déterminé, à juste titre, que les droits que le demandeur tire de la Charte n'avaient pas été violés, a estimé de façon raisonnable que le demandeur était ou avait été membre du KDPI, et a jugé de façon raisonnable que le KDPI était l'instigateur d'actes visant au « renversement [...] par la force » de gouvernements iraniens. En ce qui concerne l'argument du demandeur relatif au droit international, je ne crois pas que la SPR a commis une erreur en concluant qu'il n'était pas nécessaire de recourir au droit international ou de s'écarter de l'interprétation de l'article 34 de la LIPR établie par la jurisprudence. Par conséquent, pour les motifs exposés ci-dessous, la présente demande sera rejetée.

#### I. Contexte législatif

[8] Comme le moyen que le demandeur tire de la Charte repose en partie sur les conséquences d'une déclaration d'interdiction de territoire faite en vertu de la Loi et que la thèse du défendeur en ce qui concerne l'inapplicabilité du droit international repose sur le libellé de l'article 34 de la Loi, il est nécessaire d'examiner les dispositions pertinentes de la Loi. L'article 34 joue à cet égard un rôle crucial, étant donné qu'il énumère les motifs permettant d'interdire quelqu'un de territoire en raison du fait qu'il est membre d'une organisation qui a commis des actes visant au renversement d'un gouvernement par la force. Durant toute la période en cause dans la présente demande, cet article était ainsi libellé :

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

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

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

(c) engaging in terrorism;

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

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

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

c) se livrer au terrorisme;

d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

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

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

Exception

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

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

Exception

[9] Section 34 is but one of the bases upon which individuals may be found to be inadmissible to Canada; other similar provisions include section 35, which renders those complicit in human or international rights violations inadmissible, and sections 36 and 37, which render inadmissible those who have engaged in serious criminality or who are involved in organized criminality. As Justice de Montigny noted in *Stables v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1319, [2013] 3 F.C.R. 240 (*Stables*), at paragraph 14, “The inadmissibility provisions of IRPA (sections 34, 35 and 37) aim to protect the safety of Canadian society by facilitating the removal of permanent residents or foreign nationals who constitute a risk to society on the basis of their conduct.”

[9] L'article 34 est un des articles qui peut être invoqué pour interdire quelqu'un de territoire au Canada. Parmi les autres dispositions qui permettent de faire cette déclaration, mentionnons l'article 35, qui prévoit qu'emporte interdiction de territoire pour atteinte aux droits humains ou internationaux le fait de s'être rendu complice de violations des droits de la personne, et les articles 36 et 37, qui prévoient qu'emporte interdiction de territoire pour grande criminalité le fait d'avoir été impliqué dans des activités de grande criminalité ou de criminalité organisée. Ainsi que le juge de Montigny l'a fait observer dans le jugement *Stables c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1319, [2013] 3 R.C.F. 240 (*Stables*), au paragraphe 14, « [l]es dispositions de la LIPR relatives à l'interdiction de territoire (articles 34, 35 et 37) visent à assurer la protection de la société canadienne en facilitant le renvoi des résidents permanents ou des étrangers qui constituent un danger pour la société en raison de leur conduite ».

[10] In Mr. Najafi's case, the inadmissibility finding did not make him subject to immediate deportation from Canada. Because he has been granted refugee status, Mr. Najafi cannot be deported to Iran unless and until the respondent Minister (or one of his delegates) issues an opinion under subsection 115(2) of the IRPA, to the effect that Mr. Najafi “should not be allowed to remain in Canada” in light of “the nature and severity of [the] acts [he] committed” or in light of the “danger” his

[10] L'interdiction de territoire de M. Najafi ne l'a pas rendu passible d'une expulsion immédiate du Canada. Parce qu'il a obtenu le statut de réfugié, M. Najafi ne peut être expulsé en Iran tant que le ministre défendeur (ou l'un de ses délégués), après avoir mis en balance les risques auxquels le demandeur serait exposé s'il devait retourner en Iran, n'a pas émis, en vertu du paragraphe 115(2) de la LIPR, un avis selon lequel le demandeur « ne devrait pas être présent au Canada », en raison « de

continued presence in Canada would pose to “the security of Canada” when balanced with the risk he might face if returned to Iran.

[11] That said, the inadmissibility determination is not without impact on Mr. Najafi. In this regard, he is not entitled to obtain permanent residency on the same basis as other Convention refugees, but, rather, must instead seek a ministerial exemption to obtain permanent resident status in Canada. A ministerial exemption may be sought either through a humanitarian and compassionate (H&C) application under section 25 of the Act or through an application for ministerial relief under subsection 34(2) of the Act. (After the June 19, 2013 amendments, the ministerial relief provision is contained in subsection 42.1(1) [as enacted by S.C. 2013, c. 16, s. 18] of the IRPA.) The parties concur that the average processing time for an H&C application is currently approximately 32 to 40 months and that ministerial relief applications take on average 5 to 8 years to be processed. Mr. Najafi has no right to obtain ministerial relief under either section 25 or subsection 42.1(1) of the IRPA, but the Minister is bound to exercise his discretion under these provisions in accordance with Charter values, as is more fully discussed below.

[12] As a protected person without permanent residence status, Mr. Najafi cannot apply for citizenship or sponsor other family members for permanent residency (see the IRPA, section 13). His rights to work, study and enter and leave Canada are also different from those of a permanent resident. In order to work or study, he must apply for a permit (see *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (the Regulations), sections 206 and 212). If entitled to work, he will have a social insurance number beginning with a “9” (and be easily identifiable as lacking permanent resident status or citizenship), and if entitled to study, Mr. Najafi may be required to pay international student fees. In order to travel as a protected person, Mr. Najafi must obtain a travel document and an authorization to re-enter Canada from Citizenship and Immigration Canada (see

la nature et de la gravité de ses actes passés » ou en raison du « danger » que sa présence au Canada constituerait « pour la sécurité du Canada ».

[11] Cela étant dit, la déclaration d’interdiction de territoire n’est pas sans conséquence pour M. Najafi. Ainsi, il n’a pas le droit d’obtenir la résidence permanente selon les mêmes modalités que les autres réfugiés au sens de la Convention. Pour obtenir le statut de résident permanent au Canada, il faut en effet qu’une exemption ministérielle lui soit accordée. Celle-ci s’obtient en présentant au ministre, en vertu de l’article 25 de la Loi, une demande fondée sur des raisons d’ordre humanitaire, ou en présentant une demande de dispense ministérielle en vertu du paragraphe 34(2) de la Loi (à la suite des modifications apportées le 19 juin 2013 à la LIPR, la Loi traite de la dispense ministérielle au paragraphe 42.1(1)) [édicte par L.C. 2013, ch. 16, art. 18]. Les parties s’entendent sur le fait que le délai moyen de traitement d’une demande fondée sur des raisons d’ordre humanitaire se situe présentement entre 32 et 40 mois et qu’il faut en moyenne attendre entre 5 et 8 ans pour que soit traitée une demande de dispense ministérielle. L’article 25 et le paragraphe 42.1(1) de la LIPR ne confèrent pas à M. Najafi un droit à l’exemption ministérielle, mais le ministre est tenu d’exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu de ces dispositions dans le respect des valeurs consacrées par la Charte, comme nous le verrons plus en détail plus loin.

[12] En tant que personne protégée ne disposant pas du statut de résident permanent, M. Najafi ne peut présenter une demande de citoyenneté ni parrainer d’autres membres de sa famille qui souhaiteraient obtenir la résidence permanente (voir l’article 13 de la LIPR). Ses droits de travailler, d’étudier et d’entrer au Canada et d’en sortir diffèrent également de ceux qui sont reconnus aux résidents permanents. Pour pouvoir travailler ou étudier au Canada, il doit demander un permis (voir le *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement), articles 206 et 212). Si on l’autorise à travailler, on lui attribuera un numéro d’assurance sociale commençant par un « 9 » (ce qui permet de l’identifier facilement comme personne n’ayant pas le statut de résident permanent et n’ayant pas la citoyenneté canadienne), et s’il est

the IRPA, subsection 52(1); Regulations, at paragraph 39(c)).<sup>1</sup>

[13] Thus, while the inadmissibility determination will not automatically result in Mr. Najafi's deportation, it does nonetheless negatively impact him.

## II. The Charter Claims

[14] With this background in mind, it is now possible to turn to the first issue, namely, the claim that the Division's decision violates Mr. Najafi's Charter rights.

### A. Basis of the Claims

[15] As noted, Mr. Najafi asserts that the decision violates both his freedom of expression and freedom of association because the above-described consequences flow solely from his association with the KDPI. He notes that the KDPI is not a terrorist or criminal organization but, rather, is a perfectly legal group in Canada. This fact is not disputed by the respondent.

[16] In light of KDPI's legal status, Mr. Najafi claims that his case is distinguishable from all the decided cases where similar Charter claims were dismissed because in those cases, unlike his, the applicants were members of a terrorist or criminal organization but the KDPI is neither. (The cases so distinguished by Mr. Najafi are *Stables*; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3 (*Suresh*); and *Al Yamani v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2006 FC 1457, 149 C.R.R. (2d) 340 (*Al Yamani 2*)). He further argues that while it might have been permissible for the Division to premise its inadmissibility determination on his actions in Iran

autorisé à étudier, M. Najafi doit payer les frais de scolarité exigés des étudiants internationaux. Pour pouvoir voyager en tant que personne protégée, il doit obtenir un titre de voyage et l'autorisation de Citoyenneté et Immigration Canada de revenir au Canada (LIPR, paragraphe 52(1); Règlement, alinéa 39c))<sup>1</sup>.

[13] Ainsi, bien qu'une déclaration d'interdiction de territoire n'emporte pas automatiquement l'expulsion de M. Najafi, elle a néanmoins des répercussions négatives sur lui.

## II. Prétentions fondées sur la Charte

[14] Avec ce contexte à l'esprit, il est maintenant possible d'aborder la première question, en l'occurrence, celle de savoir si la décision de la SPR viole les droits garantis par la Charte à M. Najafi.

### A. Fondement des prétentions

[15] Comme nous l'avons déjà fait observer, M. Najafi affirme que la décision de la SPR viole à la fois sa liberté d'expression et sa liberté d'association, parce que les conséquences susmentionnées découlent uniquement de son association avec le KDPI. Il signale que le KDPI n'est pas une organisation terroriste ou criminelle, mais bien un groupe parfaitement légal au Canada, ce que le défendeur ne conteste pas.

[16] M. Najafi affirme que, comme le KDPI est une organisation légale, la présente espèce se distingue de toutes les affaires dans lesquelles des prétentions analogues fondées sur la Charte ont été rejetées, étant donné que, contrairement à lui, les demandeurs étaient, dans les affaires en question, membres d'organisations terroristes ou criminelles, alors que le KDPI n'est ni l'un ni l'autre (les affaires qui, selon M. Najafi, doivent être distinguées de la présente sont les affaires *Stables*; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3 (*Suresh*); et *Al Yamani c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2006 CF 1457 (*Al Yamani 2*)).

<sup>1</sup> Copies of the sections from the Act and Regulations mentioned are attached as an appendix to this decision.

<sup>1</sup> Les dispositions de la Loi et du Règlement dont il est fait mention sont reproduites à l'annexe jointe à la présente décision.

(as the Charter does not have extra-territorial reach), the Division's reliance on his involvement with the KDPI in Canada violates his Charter rights because the mere fact of his association with the KDPI—a legal organization—has been used by the Division to deprive him of important advantages under the IRPA that other refugees are afforded. He argues that the Division is bound to comply with the Charter and that its decision does not do so because his legal association with the KDPI in Canada has been used to ground the inadmissibility finding. He asserts that this erroneous finding is reviewable on the correctness standard.

[17] Mr. Najafi relies principally on the decision of this Court in *Al Yamani v. Canada (Solicitor General)*, [1996] 1 F.C. 174 (T.D.) (*Al Yamani 1*) in support of this Charter argument. In that case, Justice MacKay held that a decision of the Security Intelligence Review Committee and an Order in Council, issued under predecessor legislation to the IRPA, violated that applicant's freedom of association as the deportation order was based solely on Mr. Al Yamani's association with the Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP), an affiliate of the Palestine Liberation Organization.

[18] The provision in issue in that case—paragraphs 19(1)(e) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11] and (g) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2—are somewhat similar to paragraph 34(1)(f) of the IRPA. They provided:

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

...

(e) persons who there are reasonable grounds to believe

...

M. Najafi ajoute que, bien qu'il eût peut-être été permis à la SPR de faire reposer sa déclaration d'interdiction de territoire sur ses actions en Iran (étant donné que la Charte n'a aucune portée extraterritoriale), la SPR, en se fondant sur son implication au sein du KDPI au Canada, a violé les droits que la Charte lui reconnaît, parce que le simple fait qu'il était associé au KDPI — une organisation parfaitement légale — a mené à la privation d'avantages importants que la LIPR reconnaît aux autres réfugiés. Le demandeur ajoute que la SPR est tenue de se conformer à la Charte, et que sa décision y contrevient dans la mesure où elle a fait reposer sa déclaration d'interdiction de territoire sur les liens légaux qu'il entretenait avec le KDPI au Canada. Le demandeur affirme que cette conclusion erronée est susceptible de contrôle selon la norme de contrôle de la décision correcte.

[17] M. Najafi se fonde principalement sur la décision rendue par notre Cour dans l'affaire *Al Yamani c. Canada (Solliciteur général)*, [1996] 1 C.F. 174 (1<sup>re</sup> inst.) (*Al Yamani 1*) pour appuyer cette prétention fondée sur la Charte. Dans cette affaire, le juge MacKay a estimé que la décision du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et le décret pris en vertu de la loi antérieure à la LIPR violaient la liberté d'association de M. Al Yamani, étant donné que la mesure d'expulsion prise contre lui reposait uniquement sur son association avec le Front populaire de la libération de la Palestine (FPLP), un organisme affilié à l'Organisation de libération de la Palestine.

[18] Les dispositions en litige dans cette affaire — les alinéas 19(1)e) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] et 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 — sont quelque peu semblables à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. Elles étaient ainsi libellées :

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

[...]

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

[...]

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

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

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

(C) engage in terrorism;

...

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

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

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

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

(C) soit commettra des actes de terrorisme.

[...]

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

[19] In finding that the former provision in the *Immigration Act* violated Mr. Al Yamani's freedom of association, Justice MacKay wrote (at pages 225 and 226):

... by providing ultimately for deportation of permanent residents who are members of an organization loosely defined, the statute does infringe on the freedom of permanent residents to associate together in organizations. Often such persons, at least those comparatively new to this country, may maintain association or membership with organizations, associated with their homelands, many of which may have had some historic record of violence but which serve a variety of purposes, as the PFLP was found to do in this case. To expose all permanent residents to the possibility of deportation because of their membership in such organizations, in my view clearly infringes on their freedom of association.

[20] The applicant urges that a similar finding be made in this case. However, as is more fully discussed below, *Al Yamani 1* has been overtaken by subsequent jurisprudence of the Supreme Court of Canada and this Court.

[19] Pour conclure que les anciennes dispositions de la *Loi sur l'immigration* violaient la liberté d'association de M. Al Yamani, le juge MacKay a écrit ce qui suit (aux pages 225 et 226) :

[...] en prévoyant ultimement l'expulsion des résidents permanents qui appartiennent à une organisation sans définition étroite, la loi porte atteinte effectivement à la liberté des résidents permanents de s'associer à d'autres personnes dans le cadre d'organisations. Il arrive souvent que ces personnes, du moins celles qui viennent d'arriver au pays, conservent des liens avec des organisations associées à leur patrie d'origine, dont beaucoup peuvent avoir des antécédents violents, mais qui poursuivent des objectifs divers, comme on a vu que c'était le cas du FPLP en l'espèce. Le fait d'exposer tous les résidents permanents au risque d'être expulsés à cause de leur appartenance à ce genre d'organisations enfreint selon moi leur liberté d'association.

[20] Le demandeur invite la Cour à tirer une conclusion semblable en l'espèce. Toutefois, comme nous le verrons plus en détail plus loin, la décision *Al Yamani 1* a été supplantée par la jurisprudence ultérieure de la Cour suprême du Canada et de notre Cour.



## B. Analysis

### i. *Freedom of Expression*

[21] Turning, first, to the alleged violation of the right to freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter, this claim may be disposed of quickly as Mr. Najafi did not advance it before the Division and this, in and of itself, warrants the dismissal of the claim (*Stables*, at paragraph 30; *Toussaint v. Canada (Labour Relations Board)* (1993), 160 N.R. 396 (F.C.A.), at paragraph 6; *Poirier v. Canada (Minister of Veterans Affairs)*, [1989] 3 F.C. 233 (C.A.), at page 243).

[22] Moreover, even if this were not the case, it is unlikely that Mr. Najafi's activities with the KDPI in Canada (which are the only activities he alleges are deserving of Charter protection) would constitute an expressive act to which the Charter's guarantee of freedom of expression could apply. In this regard, in *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, the Supreme Court of Canada defined an expressive activity to which paragraph 2(b) of the Charter applies as one that "attempts to convey meaning". It is unlikely that Mr. Najafi's actions with the KDPI in Canada would fall into this category as he testified that the organization was a social and cultural one and that he participated in its activities to meet others of Kurdish ethnicity. It is difficult to see how such actions have any expressive content. Indeed, that is precisely what Justice MacKay determined in *Al Yamani 1*, where he held that paragraph 2(b) of the Charter was not engaged by a similar claim.

### ii. *The Division's Treatment of the Claimed Violation of Freedom of Association*

[23] In terms of the alleged violation of his freedom of association, Mr. Najafi did make this claim to the Division, which rejected it. In this regard, the Division held that the inadmissibility finding did not have sufficient negative consequences for Mr. Najafi to constitute

## B. Analyse

### i. *Liberté d'expression*

[21] Pour ce qui est tout d'abord de l'allégation de violation du droit à la liberté d'expression garanti à l'alinéa 2b) de la Charte, il est possible de disposer de cette prétention rapidement, étant donné que M. Najafi ne l'a pas invoqué devant la SPR, ce qui, en soi, en justifie le rejet (*Stables*, au paragraphe 30; *Toussaint c. Canada (Conseil canadien des relations du travail)*, [1993] A.C.F. n° 616 (C.A.) (QL), au paragraphe 6; *Poirier c. Canada (Ministre des Affaires des anciens combattants)*, [1989] 3 C.F. 233 (C.A.), à la page 243).

[22] Qui plus est, même si l'on ne rejetait pas cette prétention, il est peu probable que les activités que M. Najafi a exercées au sein du KDPI au Canada — qui, selon ce qu'il affirme, sont les seules activités qui méritent d'être protégées par la Charte — constituent le type d'expression visée par la liberté d'expression garantie par la Charte. À cet égard, dans l'arrêt *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, la Cour suprême du Canada a expliqué que les activités expressives auxquelles l'alinéa 2b) de la Charte s'applique sont celles qui « tentent de transmettre une signification ». Il est peu probable que les activités exercées par M. Najafi au sein du KDPI au Canada entreraient dans cette catégorie, étant donné qu'il a expliqué que l'organisation en question était une association sociale et culturelle et qu'il participait à ses activités dans le but de rencontrer d'autres personnes d'origine ethnique kurde. On voit mal en quoi ces activités auraient un contenu expressif. D'ailleurs, c'est précisément ce que le juge McKay a conclu dans l'affaire *Al Yamani 1*, dans laquelle il a jugé qu'une prétention semblable ne donnait pas lieu à l'application de l'alinéa 2b) de la Charte.

### ii. *Suite donnée par la SPR à l'allégation de violation de la liberté d'association*

[23] Pour ce qui est de l'allégation de violation de sa liberté d'association, M. Najafi a effectivement formulé cette prétention devant la SPR, qui l'a rejetée. À cet égard, la SPR a jugé que la déclaration d'interdiction de territoire n'emportait pas de conséquences suffisamment

a breach of his Charter right to freedom of association as guaranteed by paragraph 2(d). The Division reasoned that this was so because it was unlikely that a danger opinion would be issued under subsection 115(2) of the Act, given that the evidence indicated that Mr. Najafi had not engaged in any behavior that might give rise to such an opinion. Thus, the Division concluded that it was unlikely that he would be deported. As for any inconvenience associated with his possessing only protected person—as opposed to permanent resident—status, the Division held that Mr. Najafi could apply for ministerial relief under subsection 34(2) of the IRPA, which could well be granted and, therefore, that one could not assume that the inadmissibility finding would have any significant negative consequences for Mr. Najafi. The Division thus held that premising its inadmissibility determination in part on Mr. Najafi's legal activities in Canada did not violate his freedom of association.

[24] Assessment of whether the Division's decision on this point should be upheld requires, first, determination of the applicable standard of review and second, assessment of the Division's ruling against that standard.

*iii. The Standard of Review Applicable to the Division's Charter Determination*

[25] As noted, the respondent asserts that the reasonableness standard of review is applicable to the Division's consideration of Mr. Najafi's Charter claim. In support of this argument the respondent relies on the recent decision of the Supreme Court of Canada in *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395 (*Doré*), where Justice Abella, writing for the Court, held that the reasonableness standard of review was to be applied to the assessment of Mr. Doré's claim that the decision of the Disciplinary Council of the Barreau du Québec violated his right to freedom of expression. In that case, the Council sanctioned Mr. Doré for writing an intemperate letter to a judge and imposed a 21-day suspension of his ability to practice law. In so deciding, the Council exercised the discretion it was

négatives pour M. Najafi pour constituer une violation de son droit à la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la Charte. La SPR a expliqué qu'il en était ainsi parce qu'il était fort peu probable que le ministre émette un avis de danger en vertu du paragraphe 115(2) de la Loi, étant donné que, d'après la preuve, M. Najafi n'avait eu aucun comportement susceptible de donner lieu à la formulation d'un tel avis. La SPR a par conséquent conclu qu'il était peu probable que M. Najafi soit expulsé. Quant aux inconvénients découlant du fait que M. Najafi n'avait que la qualité de personne à protéger — par opposition au statut de résident permanent — la SPR a rappelé que M. Najafi avait la possibilité de demander une dispense ministérielle en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR et qu'il avait de bonnes chances de l'obtenir, de sorte que nul ne pouvait présumer que l'interdiction de territoire aurait pour lui des répercussions défavorables importantes. La SPR a par conséquent estimé qu'il n'y avait pas eu d'atteinte à sa liberté d'association du fait que la déclaration d'interdiction reposait en partie sur ses activités légales au Canada.

[24] Pour déterminer s'il y a lieu de confirmer la décision de la SPR sur ce point, il faut tout d'abord déterminer la norme de contrôle applicable et, en second lieu, examiner la décision de la SPR en fonction de cette norme.

*iii. Norme de contrôle applicable à la conclusion de la SPR sur la Charte*

[25] Comme nous l'avons déjà souligné, le défendeur affirme que la norme de contrôle de la décision raisonnable est celle qui s'applique à l'examen que la SPR a fait de la prétention de M. Najafi fondée sur la Charte. À l'appui de cet argument, le défendeur invoque l'arrêt récent, rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395 (*Doré*), dans lequel la juge Abella, qui écrivait au nom de la Cour, a estimé que la norme de contrôle de la décision raisonnable était celle qui devait s'appliquer à l'examen de la prétention de M. Doré que la décision du Comité de discipline du Barreau du Québec violait son droit à la liberté d'expression. Dans cette affaire, le Comité avait sanctionné M. Doré pour avoir écrit une lettre outrancière à un juge et avait

provided under legislation governing the legal profession in Québec, which affords it the duty to govern the profession and impose sanctions as it deems necessary for failure to meet appropriate professional standards.

[26] In her analysis, Justice Abella first noted that the Council, as an administrative decision maker, was bound to “act consistently with the values underlying the grant of discretion, including *Charter* values” (at paragraph 24). She then considered both the analytical framework to be applied by a reviewing court to the Charter breach claimed by Mr. Doré and the standard of review to be used by a court in applying that framework.

[27] In terms of the former, Justice Abella noted that the customary test from *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103 (*Oakes*) for assessing whether a *prima facie* Charter breach is justified under section 1 of the Charter (the so-called “*Oakes* test”), does not fit well when what is being reviewed is a discretionary decision as opposed to a claim that legislation violates the Charter. The *Oakes* test requires assessment of four criteria to determine if a *prima facie* breach of a guaranteed right is nonetheless allowable as a “reasonable [limit] prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society”, and thus permitted by virtue of section 1 of the Charter. First, the court must assess whether the law being challenged pursues a valid objective that is sufficiently important (or “pressing and substantial”) so as to warrant overriding a Charter right. Second, the court must assess whether the impugned law is rationally connected to that valid objective. Third, the court is called upon to assess whether the means adopted by the legislator to address the valid objective impair the rights in question as little as possible. Finally, the law must not have a disproportionately severe effect on those to whom it applies (see *Oakes*, at pages 138–140).

suspendu son droit de pratique durant 21 jours. Pour rendre sa décision, le Conseil a exercé le pouvoir discrétionnaire que lui conférait la loi régissant la profession d’avocat au Québec, qui lui imposait l’obligation d’encadrer la profession et lui permettait d’infliger des sanctions lorsqu’il l’estimait nécessaire en cas de défaut d’un avocat de respecter les normes professionnelles applicables.

[26] La juge Abella a commencé son analyse en faisant observer qu’en tant que tribunal administratif, le Conseil était tenu d’agir « de manière compatible avec les valeurs sous-jacentes à l’octroi d’un pouvoir discrétionnaire, y compris les valeurs consacrées par la *Charte* » (au paragraphe 24). Elle a ensuite examiné le cadre analytique à appliquer par la juridiction de révision à la violation de la *Charte* alléguée par M. Doré ainsi que la norme de contrôle à appliquer par la Cour pour appliquer ce cadre.

[27] S’agissant du cadre analytique, la juge Abella a fait observer que le critère habituel proposé par l’arrêt *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103 (*Oakes*), pour déterminer si une atteinte *prima facie* à la *Charte* était justifiée en vertu de l’article premier de la *Charte* (appelé le « critère de l’arrêt *Oakes* ») convenait peu lorsque le contrôle concerne une décision discrétionnaire plutôt qu’un argument suivant lequel une disposition législative porte atteinte à la *Charte*. Le critère de l’arrêt *Oakes* exige que l’on applique quatre critères pour déterminer si ce qui constitue une atteinte *prima facie* à un droit garanti par la *Charte* est néanmoins acceptable en tant que limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique et, partant, permise en vertu de l’article premier de la *Charte*. En premier lieu, le tribunal doit se demander si la loi contestée vise un objectif valide suffisamment important (ou suffisamment « urgent et réel ») pour justifier la suppression d’un droit garanti par la *Charte*. Deuxièmement, le tribunal doit se demander s’il existe un lien rationnel entre la loi contestée et l’objectif valable en question. Troisièmement, le tribunal est appelé à se demander si les moyens adoptés par le législateur

[28] In *Doré*, Justice Abella rejected the foregoing analysis in favour of a less structured approach for discretionary administrative decisions that are alleged to affect an individual's Charter rights. She held in this regard that, as opposed to applying the *Oakes* test, an administrative tribunal is instead required to balance Charter values with the statutory objectives enshrined in the statute it is called upon to apply. This, in turn, requires the decision maker to, first, consider the statutory objectives and, second, assess "how the *Charter* value at issue will best be protected in view of the statutory objectives" (at paragraph 56).

[29] On review of this sort of discretionary decision, Justice Abella held that the reviewing court is to apply the reasonableness standard and assess whether, under that standard, "the decision reflects a proportionate balancing of the *Charter* protections at play ... [which] calls for integrating the spirit of s. 1 into judicial review" (at paragraph 57). Under the reasonableness standard, the court is required to assess whether the result reached by the administrative tribunal falls "within a range of reasonable alternatives" or "possible, acceptable outcomes" (at paragraph 56).

[30] The respondent argues that the foregoing analysis is applicable to the assessment of the Division's ruling on Mr. Najafi's Charter claim. I disagree because I believe the framework set out by Justice Abella in *Doré* applies only to discretionary decisions of administrative tribunals (which must reflect Charter values) and not to cases where tribunals are called upon to make substantive rulings on Charter rights. I am of this view for two reasons.

pour atteindre l'objectif valide en question portent le moins possible atteinte aux droits en question. Enfin, les effets de la loi en cause ne doivent pas avoir une gravité disproportionnée sur les personnes qu'elle vise (arrêt *Oakes*, aux pages 138 à 140).

[28] Dans l'arrêt *Doré*, la juge Abella a écarté l'analyse qui précède en faveur d'une approche moins structurée lorsqu'une décision discrétionnaire administrative qui porterait atteinte aux droits qu'une personne tire de la Charte est en cause. Elle a estimé, à cet égard, que plutôt que d'appliquer le critère de l'arrêt *Oakes*, le tribunal administratif devait mettre en balance les valeurs consacrées par la Charte avec les objectifs législatifs reconnus par la loi qu'il est appelé à appliquer. Pour ce faire, le tribunal administratif doit d'abord déterminer les objectifs de la loi et ensuite se demander « comment protéger au mieux la valeur en jeu consacrée par la *Charte* compte tenu des objectifs visés par la loi » (au paragraphe 56).

[29] La juge Abella a expliqué que, lors du contrôle judiciaire de ce type de décision discrétionnaire, la juridiction de révision doit appliquer la norme de la décision raisonnable et se demander si, selon cette norme, « la décision est le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits en cause protégés par la *Charte*, [...] [ce qui] requiert d'intégrer l'"esprit" de l'article premier dans la révision judiciaire » (au paragraphe 57). Lorsqu'elle applique la norme de la décision raisonnable, la juridiction de révision est tenue de déterminer si la décision du tribunal administratif « se situe à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables » ou « "[appartient] aux issues possibles acceptables" » (au paragraphe 56).

[30] Le défendeur soutient que l'analyse qui précède s'applique à l'appréciation de la décision rendue par la SPR au sujet de la prétention fondée sur la Charte invoquée par M. Najafi. Je ne suis pas de cet avis, parce que j'estime que le cadre proposé par la juge Abella dans l'arrêt *Doré* ne s'applique qu'aux décisions discrétionnaires des tribunaux administratifs — lesquelles doivent tenir compte des valeurs consacrées par la Charte) — et qu'il ne s'applique pas lorsqu'ils sont appelés à rendre des décisions sur le fond au sujet des droits garantis par la Charte. Je suis de cet avis pour deux raisons.

[31] First, the language used by Justice Abella in *Doré* consistently states that the types of administrative decisions to which the framework she posits applies are *discretionary* decisions. Thus, there is nothing in that case which would mandate its extension to situations where administrative tribunals are making substantive decisions on a Charter claim.

[32] Second, it has long been considered settled law that in situations where, as opposed to making a discretionary decision, an administrative tribunal is instead called upon to rule upon a substantive Charter claim (like a claim that legislation is invalid due to its infringement of a Charter right), the correctness standard of review is applicable to the judicial review of that decision. This was recognized by Justice Abella in *Doré*, relying on *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*): “There is no doubt that when a tribunal is determining the constitutionality of a law, the standard of review is correctness (*Dunsmuir*, at para. 58)” (*Doré*, at paragraph 43).

[33] Recently, in *Saskatchewan (Human Rights Tribunal) v. Whatcott*, 2013 SCC 11, [2013] 1 S.C.R. 467 (*Whatcott*), which was issued after *Doré*, Justice Rothstein, writing for a unanimous Supreme Court, applied a correctness review to the Saskatchewan Human Rights Tribunal’s decision that the hate speech provisions in *The Saskatchewan Human Rights Code* [S.S. 1979, c. S-24.1] did not violate Mr. Whatcott’s freedom of expression.

[34] Thus, the *Doré* analysis does not apply to non-discretionary decisions of administrative tribunals where the tribunal adjudicates a Charter claim. In those cases, the applicable standard of review is correctness.

[35] Turning, then, to this case, to determine whether the Division made a discretionary decision, regard must be given both to the nature of the Division’s

[31] Premièrement, dans l’arrêt *Doré*, la juge Abella affirme invariablement que les décisions administratives auxquelles s’applique le cadre qu’elle propose sont les décisions administratives *discrétionnaires*. Il n’y a donc rien dans cet arrêt qui justifierait d’étendre la portée de l’application de ce cadre d’analyse pour le faire entrer en jeu lorsque les tribunaux administratifs se prononcent sur le fond d’une prétention fondée sur la Charte.

[32] Deuxièmement, il est de jurisprudence constante que lorsqu’un tribunal administratif est appelé, non pas à rendre une décision discrétionnaire, mais à statuer sur le fond d’une prétention fondée sur la Charte (par ex. dans le cas où il est soutenu que la loi est invalide parce qu’elle porte atteinte à un droit garanti par la Charte), la norme de contrôle de la décision correcte est celle qui s’applique au contrôle judiciaire de cette décision. C’est ce que la juge Abella a reconnu dans l’arrêt *Doré*, dans lequel elle a dit, en se fondant sur l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), qu’« [i]l ne fait aucun doute que la décision d’un tribunal administratif au sujet de la constitutionnalité d’une loi s’examine suivant la norme de la décision correcte (*Dunsmuir*, par. 58) » (*Doré*, au paragraphe 43).

[33] Récemment, dans l’arrêt *Saskatchewan (Human Rights Tribunal) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, [2013] 1 R.C.S. 467 (*Whatcott*), qui a été rendu après l’arrêt *Doré*, le juge Rothstein, qui exprimait l’opinion unanime de la Cour suprême, a appliqué la norme de contrôle de la décision correcte à la décision dans laquelle le tribunal des droits de la personne de la Saskatchewan a conclu que les dispositions du *Saskatchewan Human Rights Code* [S.S. 1979, ch. S-24.1] relatives aux propos haineux ne portaient pas atteinte à la liberté d’expression de M. Whatcott.

[34] L’analyse proposée dans l’arrêt *Doré* ne s’applique donc pas aux décisions non discrétionnaires dans lesquelles les tribunaux administratifs se prononcent sur une prétention fondée sur la Charte. En pareil cas, la norme applicable est celle de la décision correcte.

[35] Pour ce qui est par conséquent de la présente affaire, pour déterminer si la SPR a rendu une décision discrétionnaire ou non, il faut tenir compte de la

decision-making powers under the IRPA and to the type of decision it made in the present case.

[36] In terms of the former, the wording of subsection 34(1) of the Act makes it clear that the Division is not charged with making discretionary decisions but, rather, with adjudicating as a matter of right. If the claimant falls within the statutory definitions, the Division must issue a removal order. It has no discretion in this regard (see the IRPA, at paragraph 45(d)). The Division's role is thus entirely different from that of the Minister under subsection 34(2) (now 42.1(1)) of the Act; the Minister, unlike the Division, is exercising a statutory discretion and, thus, his decisions are reviewable under the reasonableness standard for compliance with the Charter in accordance with *Doré*, but the Division's decisions are not.

[37] In the second place, Mr. Najafi's claim before the Division called for an adjudication of his Charter rights as opposed to an exercise of discretion. He argued that he could not be found to be a "member" of the KDPI, within the meaning of subsection 34(1) of the IRPA, due to his activities in Canada because such a holding would violate his Charter rights. This claim is conceptually indistinguishable from a claim that the statutory provisions are invalid as being overly broad: in both cases the argument is the same, namely, that the applicant's Charter rights prevent the application of the statutory definition to him. This is not a matter for the Division's discretion—the applicant either possesses the claimed rights or he does not.

[38] Thus, both in light of the nature of the tasks assigned to the Division under the IRPA and in light of the nature of the question it was called upon to decide, the Division's decision in respect of Mr. Najafi's Charter claim was not a discretionary one. And it follows from the previous discussion that in light of this conclusion

nature des pouvoirs que la LIPR confère à la SPR sur le plan décisionnel ainsi que du type de décision que la SPR a rendue en l'espèce.

[36] Dans le premier cas, le libellé du paragraphe 34(1) de la Loi démontre bien que la SPR n'est pas chargée de rendre des décisions discrétionnaires, mais plutôt de rendre des décisions sur le fond. Si le demandeur d'asile répond aux définitions prévues par la Loi, la SPR doit prendre une mesure d'expulsion : elle n'a aucune latitude à cet égard (voir la LIPR, à l'alinéa 45d)). Le rôle que joue la SPR est donc entièrement différent de celui confié au ministre par le paragraphe 34(2) (maintenant le paragraphe 42.1(1)) de la Loi : à la différence de la SPR, le ministre exerce un pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par la Loi et ses décisions sont par conséquent assujetties à la norme de contrôle de la décision raisonnable en vue de vérifier si elles sont conformes à la Charte au sens de l'arrêt *Doré*, alors que les décisions de la SPR ne sont pas assujetties à cette norme.

[37] En second lieu, en raison du moyen invoqué par M. Najafi devant la SPR, cette dernière était appelée à se prononcer sur les droits que M. Najafi tire de la Charte plutôt qu'à exercer un pouvoir discrétionnaire. M. Najafi soutenait qu'il ne pouvait être considéré comme un « membre » du KDPI au sens du paragraphe 34(1) de la LIPR du fait de ses activités au Canada parce qu'une telle conclusion porterait atteinte aux droits reconnus par la Charte. Sur le plan conceptuel, une telle prétention ne peut être distinguée de l'argument que les dispositions législatives sont invalides parce qu'elles ont une portée trop large : dans les deux cas, l'argument est le même, en l'occurrence que les droits que la Charte garantit au demandeur empêchent d'appliquer à ce dernier la définition énoncée dans la Loi. La SPR n'a aucune latitude à cet égard : ou bien le demandeur possède les droits dont il se réclame ou bien il ne les possède pas.

[38] Ainsi, tant en raison de la nature des fonctions assignées à la SPR par la LIPR que de la nature de la question qu'elle était appelée à décider en l'espèce, la décision rendue par la SPR sur la prétention de M. Najafi fondée sur la Charte n'était pas une décision discrétionnaire. Il découle de la discussion qui précède que,

the correctness standard of review applies to this portion of the Division's decision.

*iv. Freedom of Association*

[39] In terms of the merits of the Charter claim, as noted, Mr. Najafi relies principally on *Al Yamani 1* in support of his assertion that the Division's decision violated his freedom of association. The respondent attempts to find a material distinction between the wording of the *Immigration Act* and the IRPA, which I do not find convincing. However, the respondent also argues that *Al Yamani 1* has been overtaken by subsequent case law, notably by the decision of the Supreme Court of Canada in *Suresh* and by Justice Snider's subsequent decision in Mr. Al Yamani's case in *Al Yamani 2*. The respondent further asserts that application of subsection 34(1) of the IRPA to Mr. Najafi does not violate his freedom of association as he was not prevented from joining the KDPI but rather all that flowed from the association was loss of the opportunity to gain permanent residence on the same basis as other refugee claimants. The respondent argues, in reliance on *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313 (*Reference Re PSERA*) and *R. v. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 SCC 70, [2001] 3 S.C.R. 209 (*Advance Cutting & Coring*), that freedom of association extends only to protecting the right of individuals to join an organization to pursue collectively common goals and that there is nothing in section 34 of the IRPA which prevented Mr. Najafi from joining the KDPI.

[40] I disagree with the last point advanced by the respondent for two reasons. First, the narrow definition of freedom of association offered by the Supreme Court of Canada in *Reference Re PSERA* and *Advance Cutting & Coring* has been abandoned by the Supreme Court in subsequent jurisprudence. Notably, in *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, 2001 SCC 94, [2001] 3 S.C.R. 1016 (*Dunmore*), *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British*

vu cette conclusion, la norme de contrôle de la décision correcte est celle qui s'applique à cet aspect de la décision de la SPR.

*iv. Liberté d'association*

[39] Pour ce qui est du bien-fondé de la prétention fondée sur la Charte, comme nous l'avons déjà fait observer, M. Najafi table surtout sur le jugement *Al Yamani 1* pour affirmer que la décision de la SPR a porté atteinte à sa liberté d'association. Le défendeur a cherché en vain à me convaincre qu'il existe une distinction importante entre le libellé de la *Loi sur l'immigration* et celui de la LIPR. Le défendeur soutient toutefois également que le jugement *Al Yamani 1* a été supplanté par la jurisprudence ultérieure, notamment par l'arrêt *Suresh* de la Cour suprême du Canada et par la décision subséquente rendue par la juge Snider dans l'affaire *Al Yamani 2*. Le défendeur affirme en outre que l'application du paragraphe 34(1) de la LIPR à M. Najafi ne viole pas la liberté d'association de ce dernier, étant donné qu'il n'a pas été empêché d'adhérer au KDPI, mais que la seule conséquence qu'a entraîné le fait qu'il était membre de cette association a été la perte de la possibilité d'obtenir la résidence permanente aux mêmes conditions que les autres demandeurs d'asile. Le défendeur soutient, en se fondant sur le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 (*Renvoi relatif à la PSERA*) et sur l'arrêt *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 CSC 70, [2001] 3 R.C.S. 209 (*Advance Cutting & Coring*), que la liberté d'association a seulement pour effet de protéger le droit des individus d'adhérer à un organisme en vue de poursuivre collectivement des objectifs communs, ajoutant que l'article 34 de la LIPR n'empêchait aucunement M. Najafi de devenir membre du KDPI.

[40] Je ne suis pas d'accord avec le dernier point avancé par le défendeur, et ce, pour deux raisons. En premier lieu, la définition étroite de la liberté d'association proposée par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la PSERA* et dans l'arrêt *Advance Cutting & Coring* a été abandonnée par la Cour suprême dans ses décisions ultérieures. Plus précisément, dans les arrêts *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016 (*Dunmore*), *Health*

*Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391 (*BC Health Services*), and *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3 (*Fraser*), the Supreme Court held that freedom of association extends not only to the bare right of an individual to join an association and participate in its activities but also to certain of the collective activities of the association itself, like pursuit of labour negotiations on a collective basis. Secondly, the removal of legislated benefits—as opposed to the imposition of a penal sanction for the act of association—may well violate paragraph 2(d) of the Charter. Indeed, the violations found in *Dunmore* and *BC Health Services* were premised on a disentitlement to legislative benefits that others were afforded. Thus, the second argument of the respondent is without merit.

[41] The same, however, cannot be said of the respondent's first argument as the respondent is correct in asserting that *Al Yamani 1* has been overtaken by subsequent jurisprudence. In this regard, the Supreme Court of Canada's decision in *Suresh*, in my view, firmly forecloses Mr. Najafi's claim to a violation of his paragraph 2(d) Charter rights. In *Suresh*, the Court held, in very clear terms, that freedom of association does not extend to protect the act of joining or belonging to an organization that engages in violence, noting that "s. 2 of the *Charter* does not protect expressive or associational activities that constitute violence" (at paragraph 107).

[42] The Court also dealt with and squarely dismissed a claim similar to that made by Mr. Najafi regarding the legality of his actions in Canada: Mr. Suresh argued that all he had done in Canada was raise funds, which is a perfectly legal activity. The Supreme Court gave short shrift to this argument, finding that constitutional protection was not warranted in light of the violent activities of the organization for which Mr. Suresh raised funds. That organization was the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), which the Canadian Security Intelligence Service had determined to be a terrorist organization. In addition, the Court noted that any over-breadth in

*Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391 (*BC Health Services*), et *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3 (*Fraser*), la Cour suprême a jugé que la liberté d'association vise non seulement le simple droit d'une personne d'adhérer à une association et de participer à ses activités, mais également celui de participer à certaines des activités collectives de l'association elle-même, telles les négociations collectives. En second lieu, la suppression d'avantages conférés par une loi — par opposition à l'infliction d'une sanction pénale dont l'objet est l'acte d'association — risque fort de constituer une violation de l'alinéa 2d) de la Charte. D'ailleurs, les violations constatées dans les affaires *Dunmore* et *BC Health Services* découlaient du fait que l'on avait privé les intéressés des avantages que la loi reconnaissait à d'autres personnes. Par conséquent, le second argument du défendeur est mal fondé.

[41] On ne peut toutefois en dire autant du premier argument du défendeur, étant donné qu'il affirme avec raison que le jugement *Al Yamani 1* a été supplanté par la jurisprudence ultérieure. À cet égard, il ne fait nul doute que l'arrêt *Suresh* de la Cour suprême du Canada empêche M. Najafi de prétendre que les droits qu'il tire de l'alinéa 2d) de la Charte ont été violés. Dans l'arrêt *Suresh*, la Cour a déclaré dans les termes les plus nets que la liberté d'association ne s'étendait pas à la protection de l'acte consistant à adhérer ou à appartenir à une organisation qui se livre à des actes de violence, en faisant observer que « l'art. 2 de la *Charte* ne protège pas les formes d'expression ou d'association violentes » (au paragraphe 107).

[42] Dans cet arrêt, la Cour a également examiné et carrément rejeté une prétention semblable à celle de M. Najafi en ce qui concerne la légalité de ses actes au Canada. M. Suresh a soutenu qu'il n'avait fait rien d'autre que de recueillir des fonds au Canada, une activité parfaitement légale. La Cour suprême a balayé cet argument du revers de la main en estimant que la protection constitutionnelle n'était pas justifiée, compte tenu des activités violentes auxquelles s'adonnait l'organisation pour laquelle M. Suresh avait collecté des fonds. L'organisation en question était les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (les TLET), un groupe



the exclusion provisions, which could be read as extending to those who innocently joined a terrorist organization without knowledge of its activities, was addressed through a provision similar to subsection 34(2) of the IRPA, under which the Minister, if acting constitutionally, would be prevented from deporting such an individual. The Court stated in this regard (at paragraph 110):

We believe that it was not the intention of Parliament to include in the s. 19 class of suspect persons those who innocently contribute to or become members of terrorist organizations. This is supported by the provision found at the end of s. 19, which exempts from the s. 19 classes “persons who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest”. Section 19 must therefore be read as permitting a refugee to establish that his or her continued residence in Canada will not be detrimental to Canada, notwithstanding proof that the person is associated with or is a member of a terrorist organization. This permits a refugee to establish that the alleged association with the terrorist group was innocent. In such case, the Minister, exercising her discretion constitutionally, would find that the refugee does not fall within the targeted s. 19 class of persons eligible for deportation on national security grounds.

[43] Following the release of the Supreme Court’s decision in *Suresh*, in *Al Yamani 2*, Justice Snider was faced with the adjudication of a judicial review application of Mr. Al Yamani in respect of a subsequent exclusion decision, this time made under subsection 34(1) of the IRPA. (The matter was heard following the first successful judicial review of the initial decision through Justice MacKay’s decision in *Al Yamani 1*, discussed above.)

[44] Before Justice Snider, Mr. Al Yamani made arguments similar to those raised by Mr. Najafi in this case. He asserted that the exclusion finding violated his right to freedom of association (and expression) as well as his right to participate in the Palestinian people’s self-determination, arguing that “ the right to

considéré comme une association terroriste par le Service canadien du renseignement de sécurité. Qui plus est, la Cour avait fait observer qu’une disposition semblable au paragraphe 34(2) de la LIPR en vertu de laquelle le ministre, dans la mesure où il exerce son pouvoir en conformité avec la constitution, serait empêché d’expulser un tel individu palliait la portée excessive des dispositions d’exclusion, que l’on pouvait interpréter comme s’étendant aux personnes qui adhèrent de bonne foi à une organisation terroriste sans être au courant de ses activités. La Cour a déclaré à cet égard (au paragraphe 110) :

Nous croyons que le législateur n’avait pas l’intention d’inclure dans la catégorie de personnes suspectes décrite à l’art. 19 celles qui, en toute innocence, apportent une contribution à des organisations terroristes ou en deviennent membres. Cette interprétation trouve appui dans la disposition édictée à la fin de l’art. 19, qui exclut des catégories décrites à l’art. 19 les personnes qui « convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national ». L’article 19 doit donc être considéré comme ayant pour effet de permettre à un réfugié de prouver que le fait qu’il continue de résider au Canada ne sera pas préjudiciable au Canada, malgré la preuve qu’il est associé à une organisation terroriste ou qu’il en est membre. Un réfugié peut ainsi établir que l’association avec le groupe terroriste qu’on lui reproche avait un caractère innocent. En pareil cas, la ministre exercerait son pouvoir discrétionnaire en conformité avec la Constitution en concluant que le réfugié n’appartient pas à la catégorie — visée à l’art. 19 — de personnes susceptibles d’expulsion pour des raisons de sécurité nationale.

[43] Après le prononcé de l’arrêt *Suresh* de la Cour suprême, la juge Snider a été saisie, dans l’affaire *Al Yamani 2*, d’une demande de contrôle judiciaire présentée par M. Al Yamani relativement à une mesure d’exclusion ultérieure qui avait été prise cette fois en vertu du paragraphe 34(1) de la LIPR. (Cette affaire avait été entendue à la suite de la décision favorable rendue par le juge MacKay dans l’affaire *Al Yamani 1* relativement à la demande de contrôle judiciaire de la première décision, dont nous avons déjà discuté).

[44] Devant la juge Snider, M. Al Yamani a formulé des arguments semblables à ceux invoqués par M. Najafi en l’espèce. Il affirmait que son interdiction de territoire portait atteinte à son droit à la liberté d’association (et à la liberté d’expression), de même qu’à son droit de participer à l’exercice du droit à l’autodétermination

self-determination is protected internationally and that there is an internationally recognized right to belong to an organization that asserts self-determination, even where one or more of the organizations within the umbrella organization may be classified as ‘terrorist’” (at paragraph 41). Justice Snider found this argument to be foreclosed by *Suresh*, reasoning that Mr. Al Yamani’s case was “completely on all fours with the issue before the Supreme Court of Canada in *Suresh*” (at paragraph 43). She thus dismissed Mr. Al Yamani’s Charter claims.

[45] A very similar ruling was made by Justice de Montigny in *Stables*. There, the applicant was excluded under paragraph 37(1)(a) of the IRPA for organized criminality by reason of his membership in the Hell’s Angels. He argued that he had not committed any crimes and that the exclusionary provision violated his freedom of association. He also noted that ministerial relief was increasingly difficult to obtain in the years following *Suresh* and that this provided a basis for distinguishing his situation from the holding in *Suresh*, echoing some of the arguments advanced by Mr. Najafi in this case. Justice de Montigny disagreed, and, based on *Suresh*, held that Mr. Stables’ right to freedom of association guaranteed by the Charter was not violated by the inadmissibility finding, holding in this regard that “freedom of association has been found to encompass only lawful activities and cannot protect a person who chooses to belong to a criminal organization” (at paragraph 33).

[46] The applicant argues that *Suresh*, *Al Yamani 2* and *Stables* are distinguishable. He asserts that the organizations in those cases were found to have been engaged in terrorism or in criminality but that the KDPI has only engaged in attempts to subvert the Iranian governments of the Shah and Islamic Republic by force. In my view, this is not a meaningful distinction, especially on the facts of this case. *Suresh* turns not so much on the LTTE

du peuple palestinien, en faisant valoir que « le droit à l’autodétermination jouit d’une protection internationale, et qu’on reconnaît internationalement le droit d’appartenir à une organisation qui promeut une telle autodétermination, même lorsqu’une ou plusieurs des organisations secondaires chapeautées par cette organisation pourraient être qualifiées de “terroristes” » (au paragraphe 41). La juge Snider a estimé que l’arrêt *Suresh* rendait cet argument irrecevable, en expliquant que « la question posée par M. Al Yamani cadre parfaitement avec celle dont la Cour suprême du Canada était saisie dans *Suresh* » (au paragraphe 43). Elle a par conséquent rejeté les prétentions fondées sur la Charte que M. Al Yamani invoquait.

[45] Le juge de Montigny a rendu une décision très semblable dans l’affaire *Stables*. Dans cette affaire, le demandeur avait été interdit de territoire en application de l’alinéa 37(1)a) de la LIPR pour criminalité organisée du fait de son appartenance aux Hell’s Angels. Il soutenait qu’il n’avait commis aucun crime et que la disposition en vertu de laquelle il avait été interdit de territoire portait atteinte à son droit d’association. Il signalait également qu’il était de plus en plus difficile d’obtenir une dispense ministérielle depuis le prononcé de l’arrêt *Suresh*, ce qui permettait d’établir une distinction entre sa situation et celle dont il était question dans l’affaire *Suresh*, ce qui n’est pas sans rappeler certains des arguments invoqués par M. Najafi en l’espèce. Le juge de Montigny n’a pas retenu cet argument et, se fondant sur l’arrêt *Suresh*, il a jugé que le droit à la liberté d’association garanti à M. Stables par la Charte n’avait pas été violé par la déclaration d’interdiction de territoire. Voici ce qu’il écrit à cet égard : « il a été jugé que la liberté d’association englobe seulement les activités licites et ne peut servir à protéger une personne qui choisit d’appartenir à une organisation criminelle » (au paragraphe 33).

[46] Le demandeur soutient qu’il y a lieu d’établir une distinction entre la présente espèce et les affaires *Suresh*, *Al Yamani 2* et *Stables*. Il soutient qu’il a été jugé que les organisations dont il était question dans ces affaires s’étaient livrées à du terrorisme ou à des activités de criminalité, alors que le KDPI a simplement tenté de renverser par la force les gouvernements iraniens du Shah et de la République islamique. À mon avis, cette

being a terrorist organization but, rather, on the fact that it had engaged in violence. And, as concerns freedom of association, the case stands for the proposition that the Charter does not extend protection to the right to join or participate in associations that engage in violence.

[47] That the KDPI is such an organization is not disputed. Indeed, the evidence before the Division established that the KDPI had engaged in years of violent actions, including a violent insurrection against the Shah in 1967-1968 and armed struggle with the Iranian government in the 1980s and 1990s.

[48] The notion of “subversion by force” may well include a broader range of activities than engaging in violence to overthrow a regime. In *Oremade v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1077, [2006] 1 F.C.R. 393, Justice Phelan held (at paragraph 27):

... the term “by force” is not simply the equivalent of “by violence”. “By force” includes coercion or compulsion by violent means, coercion or compulsion by threats to use violent means, and ... reasonably perceived potential for the use of coercion by violent means.

This expanded definition has been accepted in other cases, which have indicated that the notion that subversion by force includes accomplishing governmental change by illicit or improper means (see e.g. *Suleyman v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 780, 330 F.T.R. 205 (*Suleyman*), at paragraphs 62–64; *Eyakwe v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 409 (*Eyakwe*), at paragraphs 30 and 31; *Maleki v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 131, at paragraph 8).

[49] I need not decide in this case whether this broader definition of “subversion by force” might violate some other claimant’s paragraph 2(d) Charter rights if the association to which he or she belonged was found to come within the scope of the paragraph 34(1)(f) of the IRPA by reason only of having made a threat to use

distinction n’est pas valable, surtout à la lumière des faits de l’espèce. L’arrêt *Suresh* ne reposait pas tant sur le fait que les TLET étaient une organisation terroriste, mais plutôt sur le fait qu’elle s’était livrée à des actes de violence. Et, en ce qui concerne la liberté d’association, cet arrêt appuie la proposition que la Charte ne va pas jusqu’à protéger le droit d’adhérer ou de participer à des associations qui se livrent à des actes de violence.

[47] Le fait que le KDPI soit une organisation de cette nature n’est pas contesté. D’ailleurs, suivant la preuve présentée à la SPR, le KDPI s’est livré pendant des années à des actes de violence, notamment lors de l’insurrection violente contre le Shah en 1967-1968 et en menant une lutte armée contre le gouvernement iranien dans les années 80 et 90.

[48] La notion de « renversement par la force » englobe sans doute d’autres activités que le recours à la violence pour renverser un régime. Dans le jugement *Oremade c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 1077, [2006] 1 R.C.F. 393, le juge Phelan déclare ce qui suit (au paragraphe 27) :

[...] l’expression « par la force » n’équivaut tout simplement pas aux termes « par la violence ». L’expression « par la force » comprend la coercition ou la contrainte par des moyens violents, la coercition ou la contrainte par des menaces d’user de moyens violents et [...] la perception raisonnable du risque qu’on exerce une coercition par des moyens violents.

Cette définition élargie a été acceptée dans d’autres décisions, dans lesquelles il a été expliqué que la notion de « renversement par la force » comprend les actes visant à renverser un gouvernement par des moyens illégitimes ou injustifiés (voir, par ex., *Suleyman c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 780 (*Suleyman*), aux paragraphes 62 à 64; *Eyakwe c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 409 (*Eyakwe*), aux paragraphes 30 et 31; *Maleki c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 131, au paragraphe 8).

[49] Il n’est pas nécessaire que je décide, dans le cas qui nous occupe, si cette définition élargie de l’expression « renversement par la force » est susceptible de porter atteinte à certains des droits d’un autre demandeur d’asile visés à l’alinéa 2d), s’il était jugé que l’organisation à laquelle il appartient tombe sous le coup de

violence or the perception that it might use violence. These issues simply do not arise here because, as noted, the KDPI *did* engage in violent acts as part of its campaign to overthrow two different regimes in Iran. Thus, the holding in *Suresh* applies to the applicant, who was associated with an organization that engaged in violence.

[50] It follows, then, that the Division did not err in finding that the Charter did not preclude an exclusion finding based on Mr. Najafi's association with the KDPI in Iran and Canada. This finding is correct but not necessarily for the reasons offered by the Division. As indicated, I have determined there was no violation of Mr. Najafi's Charter guarantee of freedom of association because the KDPI is an organization that has engaged in violence and the Charter does not extend a constitutional right to belong to or participate in the affairs of organizations that engage in violence.

[51] I make no finding as to whether the rationale offered by the Division for its Charter determination is correct. As noted, the Division premised its finding on the conclusion that the impact of the exclusion decision on Mr. Najafi was too minimal to warrant Charter protection. This may well be incorrect as the impacts of the decision on Mr. Najafi are not trivial, as noted above. However, whether such negative impacts are sufficiently important to warrant Charter protection is more appropriately determined in a case where, unlike here, the issue squarely arises. Thus, I decline to comment on this issue and instead uphold the Division's Charter determination for the reasons set out above.

l'alinéa 34(1)f) de la LIPR uniquement en raison du fait qu'elle a menacé de recourir à la violence ou de la perception qu'elle pourrait recourir à la violence. La présente affaire ne soulève tout simplement pas ces questions, parce que, comme nous l'avons déjà fait observer, le KDPI s'est *effectivement* livré à des actes de violence dans le cadre de la campagne qu'il a menée pour renverser deux régimes différents en Iran. Par conséquent, l'arrêt *Suresh* s'applique au demandeur, qui s'est associé à une organisation qui s'est livrée à des actes de violence.

[50] Il s'ensuit donc que la SPR n'a pas commis d'erreur en concluant que la Charte n'empêchait pas de prendre une mesure d'exclusion sur le fondement de l'association de M. Najafi au KDPI en Iran et au Canada. Cette conclusion est bien fondée, mais pas nécessairement pour les motifs exposés par la SPR. Comme je l'ai déjà expliqué, je suis arrivée à la conclusion que le droit à la liberté d'association que M. Najafi tire de la Charte n'avait pas été violé, étant donné que le KDPI est une organisation qui s'est livrée à des actes de violence et que la Charte ne confère pas un droit constitutionnel d'appartenir à des organisations qui se livrent à des actes de violence ou de participer à leurs activités.

[51] Je ne tire pas de conclusion quant à la question de savoir si le raisonnement proposé par la SPR pour justifier ses conclusions en ce qui concerne la Charte est juste. Comme j'ai déjà fait observer, la SPR a fait reposer sa décision sur la conclusion que les répercussions de la mesure d'exclusion sur M. Najafi étaient trop minimes pour justifier la protection de la Charte. Il se peut fort bien que cette conclusion soit inexacte, étant donné que les répercussions de la décision sur M. Najafi ne sont pas anodines, comme je l'ai déjà fait observer. Toutefois, la question de savoir si ces répercussions négatives étaient suffisamment importantes pour justifier la protection de la Charte devrait plutôt être tranchée dans une affaire dans laquelle, contrairement à la présente, elle serait directement soulevée. Je préfère donc m'abstenir de formuler des commentaires à ce sujet et je confirme plutôt la conclusion tirée par la SPR au sujet de la Charte pour les motifs que j'ai déjà exposés.

### III. The International Law Claims

[52] Turning to the second argument advanced by Mr. Najafi, as indicated, this argument involves the claim that the Division erred in failing to appropriately apply international law principles to its interpretation of “subversion by force” in paragraph 34(1)(b) of the IRPA.

#### A. Basis of the Claims

[53] More specifically, Mr. Najafi asserts that both the common law and subsection 3(3) of the IRPA require that the Act be interpreted in a manner consistent with international law. He argues that international law recognizes the legality of the use of force in pursuit of a people’s right to self-determination if they are “non-self-governing, and subject to a racist regime, alien subjugation, foreign domination, and exploitation/oppression/repression” (applicant’s memorandum of fact and law, at paragraph 61). Mr. Najafi filed expert evidence with the Division from two international law experts, which supports the argument that the Kurds in Iran meet this definition of a “people” who may legitimately resort to the use of force in pursuit of its right to self-determination.

[54] One of those experts, Professor Craig Forcese, relies on the language of Article 1(4) of *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, [being Sch. V of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3 (as am. by S.C. 1990, c. 14, s. 6)] 8 June 1977, 1125 U.N.T.S. 3 (entered into force 7 December 1979, ratified in Canada in 1990) (Additional Protocol I), which states that it applies to “armed conflicts in which peoples are fighting against colonial domination and alien occupation and against racist régimes in the exercise of their right of self-determination, as enshrined in the Charter of the United Nations and the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations.” Professor

### III. Prétentions fondées sur le droit international

[52] En ce qui concerne le second moyen invoqué par M. Najafi, comme je l’ai déjà expliqué, cet argument part du principe que la SPR a commis une erreur en n’appliquant pas comme elle l’aurait dû les principes de droits internationaux pour interpréter l’expression « renversement [...] par la force » à l’alinéa 34(1)(b) de la LIPR.

#### A. Fondement des arguments

[53] Plus précisément, M. Najafi affirme que tant la common law que le paragraphe 3(3) de la LIPR exigent que la Loi soit interprétée d’une manière conforme au droit international. M. Najafi soutient que le droit international reconnaît la légalité du recours à la force pour exercer le droit d’un peuple à l’autodétermination si le peuple en question [TRADUCTION] « n’est pas indépendant sur le plan politique et fait l’objet d’un régime raciste, d’un asservissement étranger, d’une domination étrangère, et est victime d’exploitation, d’oppression et de répression » (mémoire du demandeur, au paragraphe 61). M. Najafi a déposé auprès de la SPR le témoignage de deux experts en droit international qui appuient l’argument suivant lequel, en Iran, les Kurdes répondent à cette définition de « peuple » pouvant recourir légitimement à la force pour faire valoir son droit à l’autonomie.

[54] L’un de ces experts, le professeur Craig Forcese, s’appuie sur le libellé de l’Article 1(4) du *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole I)* [qui est l’annexe V de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3 (mod. par L.C. 1990, ch. 14, art. 6)], 8 juin 1977, 1125 R.T.N.U. 3 (entré en vigueur le 7 décembre 1979, ratifié par le Canada en 1990) (Protocole additionnel I), qui déclare qu’il s’applique aux « conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l’occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l’exercice du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes, consacré dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte

Forcese argues that peoples using force to pursue self-determination should be considered to be engaged in an internal armed conflict as part of an armed force and thus protected by combatant's privilege (or combatant immunity) under international law, in light of Article 1(4) of Additional Protocol I.

[55] The other expert, Professor René Provost, argues that “the right of peoples to self-determination is now well entrenched in treaty and customary public international law” and that this right provides, in exceptional circumstances, a legal right to use of force to bring about “external” self-determination (i.e. to create their own state) where the people is being denied the right of self-determination within the state. Professor Provost also suggests that combatant immunity would apply to such individuals and prevent the imposition of criminal sanction against those who participate in an armed struggle in pursuit of self-determination in such circumstances. He submits that a third state which surrendered an individual to be punished for participation in such an armed struggle would also be violating international law.

[56] Assessment of Mr. Najafi's international law-based argument requires consideration of the following issues: first, what standard of review is applicable to this portion of the Division's decision; second, did the Division commit a reviewable error in failing to consider international law; and, finally, if so, does international law mandate the interpretation Mr. Najafi advances, namely, that one must exclude from paragraph 34(1)(b) of the IRPA those organizations who legitimately use force in support of a right of self-determination?

#### *B. Standard of Review*

[57] In terms of the standard of review, there is a long line of authority which provides that the reasonableness standard is applicable to a decision that an organization falls within paragraph 34(1)(a), (b), or (c) of the IRPA as such determinations involve matters of mixed fact and

des Nations Unies ». Le professeur Forcese soutient que les peuples qui recourent à la force dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes devraient être considérés comme se livrant à un conflit armé interne en tant qu'élément d'une force armée et qu'ils devraient donc être protégés par le privilège du combattant (ou immunité du combattant) en vertu du droit international, compte tenu de l'Article 1(4) du Protocole additionnel I.

[55] L'autre expert, le professeur René Provost, soutient que [TRADUCTION] « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est maintenant bien consacré par les traités et en droit international public coutumier », ajoutant que ce droit comporte, dans des circonstances exceptionnelles, le droit légitime de recourir à la force pour parvenir à l'autonomie « externe » (c.-à-d. le droit de créer son propre État) lorsqu'un peuple se voit refuser ce droit à l'autonomie au sein d'un État. Le professeur Provost affirme également que l'immunité du combattant s'appliquerait à de telles personnes et empêcherait d'imposer des sanctions criminelles à ceux qui participent à une lutte armée en vue d'atteindre l'autonomie en pareilles circonstances. Il affirme que l'État tiers qui livrerait un individu pour qu'il soit puni pour sa participation à une lutte armée de cette nature violerait également le droit international.

[56] Pour apprécier l'argument de M. Najafi fondé sur le droit international, il faut examiner les questions suivantes : premièrement, quelle est la norme de contrôle applicable à cet aspect de la décision de la SPR; deuxièmement, la SPR a-t-elle commis une erreur justifiant l'infirmité de sa décision en ne tenant pas compte du droit international; et, enfin, dans l'affirmative, le droit international exige-t-il que l'on retienne l'interprétation proposée par M. Najafi, en l'occurrence, qu'il y a lieu d'exclure de la portée de l'alinéa 34(1)b) de la LIPR les organisations qui recourent légitimement à la force pour faire valoir leur droit à l'autonomie?

#### *B. Norme de contrôle*

[57] En ce qui concerne la norme de contrôle, il est de jurisprudence constante que c'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique à une décision portant qu'un organisme relève des alinéas 34(1)a), b), ou c) de la LIPR, étant donné que ces décisions comportent des

law (*Eyakwe*, at paragraph 20; *Faridi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 761, at paragraph 16; *Naeem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 123, [2007] 4 F.C.R. 658, at paragraph 40; *Jalil v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 246, [2006] 4 F.C.R. 471, at paragraph 19; *Kanendra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 923, 47 Imm. L.R. (3d) 265 (*Kanendra*), at paragraph 12; *Hussain v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1196, at paragraph 13). The applicant submits that this long line of authority should not be applied in this case as his argument raises a pure question of law and legal issues are subject to review on the correctness standard. He relies on the decision in *Kastrati v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 1141 (*Kastrati*) in support of the proposition that legal determinations are reviewable on the correctness standard.

[58] *Kastrati*, however, has been overruled by several recent cases from the Supreme Court of Canada, which have followed *Dunsmuir*. In *Dunsmuir*, the Court indicated that typically a tribunal's interpretation of its constituent statute falls within the scope of the tribunal's expertise and thus should normally be afforded deference. In the words of Justices LeBel and Bastarache, writing for the majority, "[d]eference will usually result where a tribunal is interpreting its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity" (at paragraph 54). The Supreme Court has reconfirmed this in several subsequent cases, underscoring that the reasonableness standard normally should be applied to a tribunal's interpretation of its home statute, except when the question is one of general importance for the legal system as a whole, raises constitutional issues (with the exception for discretionary administrative decisions noted above in *Doré*), or, possibly, involves a question as to the tribunal's jurisdiction or a so-called "true questions of *vires*" (*Dunsmuir*, at paragraphs 57–59; see also *Whatcott*, at paragraph 167; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paragraph 30; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, at paragraph 16; *Smith*

questions mixtes de fait et de droit (*Eyakwe*, au paragraphe 20; *Faridi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 761, au paragraphe 16; *Naeem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 123, [2007] 4 R.C.F. 658, au paragraphe 40; *Jalil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 246, [2006] 4 R.C.F. 471, au paragraphe 19; *Kanendra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 923 (*Kanendra*), au paragraphe 12; *Hussain c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1196, au paragraphe 13). Le demandeur affirme que cette jurisprudence constante ne s'applique pas dans son cas, étant donné que l'argument qu'il invoque soulève une pure question de droit et que les questions de droit sont assujetties à la norme de contrôle de la décision correcte. Il invoque le jugement *Kastrati c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 1141 (*Kastrati*), à l'appui de la proposition que les conclusions de droit sont assujetties à la norme de la décision correcte.

[58] Toutefois, dans la foulée de l'arrêt *Dunsmuir* plusieurs arrêts récents de la Cour suprême du Canada n'ont pas retenu la position adoptée dans le jugement *Kastrati*. Dans l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour a expliqué que, normalement, l'interprétation qu'un tribunal administratif fait de sa loi constitutive relève du champ de compétence de ce tribunal et commande habituellement la déférence. Pour reprendre les mots employés par les juges LeBel et Bastarache, qui écrivaient au nom de la majorité, « [l]orsqu'un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise » (au paragraphe 54). La Cour suprême a reconfirmé cet énoncé dans plusieurs arrêts subséquents en soulignant que c'est normalement la norme de la décision raisonnable qui s'applique à l'interprétation qu'un tribunal administratif fait de sa propre loi constitutive, sauf lorsque la question revêt une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble, soulève des questions constitutionnelles (à l'exception des décisions administratives discrétionnaires dont il est question dans l'arrêt *Doré*), ou porte possiblement sur une question relative à la compétence du tribunal administratif ou sur une « question touchant véritablement la constitutionnalité » (*Dunsmuir*, aux paragraphes 57, 58 et 59; voir également

*v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at paragraph 26; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, at paragraph 34; *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678, at paragraph 34). *Dunsmuir* also indicates that where the previous case law “has already determined in a satisfactory manner” the standard applicable to a particular question, that standard should be applied in subsequent cases without the necessity of resorting to a detailed standard of review analysis (at paragraph 62).

[59] Here, the Division was called upon to determine if the KDPI had engaged in the “subversion by force of any government”, within the meaning of paragraph 34(1)(b) of the IRPA. This inquiry involves a factual component—regarding what the KDPI did and stood for—and a legal component—regarding the meaning that should be given to “subversion by force”. The long line of authority referred to above indicates that these two inquires are not to be uncoupled from each other to determine the standard of review and that a single standard—that of reasonableness—is applicable. In addition, the legal component of the question involves interpretation of the IRPA, the Division’s constituent statute and a matter in respect of which the Division possesses considerable expertise. The recent decisions from the Supreme Court of Canada, discussed above, indicate that the reasonableness standard should be applied to review this sort of legal determination.

[60] The standard of review issue in respect of this portion of the Division’s decision is very similar to the issue recently canvassed by the Federal Court of Appeal in *B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FCA 87, [2014] 4 F.C.R.326. There, the Court was called upon to review the decision of the Division, interpreting the anti-smuggling provisions contained in paragraph 37(1)(b) of the IRPA. Justice Dawson, writing

les arrêts *Whatcott*, au paragraphe 167; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, au paragraphe 30; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, au paragraphe 16; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, au paragraphe 26; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 34; et *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678, au paragraphe 34). Suivant l’arrêt *Dunsmuir*, si la jurisprudence « établit déjà de manière satisfaisante » le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier, cette norme devrait s’appliquer dans les affaires subséquentes sans qu’il y ait lieu de procéder à une analyse plus poussée de la norme de contrôle (au paragraphe 62).

[59] En l’espèce, la SPR était appelée à déterminer si le KDPI était l’instigateur ou l’auteur d’actes « visant au renversement d’un gouvernement par la force » au sens de l’alinéa 34(1)(b) de la LIPR. Cette analyse comporte un volet factuel — concernant les actes accomplis par le KDPI et les idées qu’il défendait — ainsi qu’un volet juridique — concernant le sens à accorder à l’expression « renversement par la force ». Il ressort de la jurisprudence constante susmentionnée que ces deux volets ne doivent pas être dissociés l’un de l’autre lorsqu’il s’agit d’arrêter la norme de contrôle applicable et qu’une seule norme, en l’occurrence celle de la décision raisonnable, s’applique. Par ailleurs, le volet juridique de la question suppose que l’on interprète la LIPR, qui est la loi constitutive de la SPR et qui constitue une question sur laquelle la SPR possède une expertise considérable. Il ressort des arrêts récents de la Cour suprême dont nous avons déjà fait état que c’est la norme de la décision correcte qui s’applique à ce genre de conclusion de droit.

[60] La question de la norme de contrôle applicable à ce volet de la décision de la SPR s’apparente sensiblement à la question que la Cour d’appel fédérale a récemment examinée dans l’affaire *B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CAF 87, [2014] 4 R.C.F. 326. Dans cette affaire, la Cour était appelée à examiner une décision de la SPR portant sur l’interprétation des dispositions interdisant le passage de



for the Court, determined that the reasonableness standard applied in light of recent guidance from the Supreme Court of Canada and in light of the fact that the Division was interpreting provisions in the IRPA, as opposed to the international treaties on a related issue. Likewise, here, the Division was called upon to interpret the IRPA and did not interpret international law, as it found it unnecessary to do so as is more fully discussed below.

[61] Thus, the reasonableness standard is to be applied to review the Division's determination that the KDPI had engaged in subversion by force of the governments of the Shah and Islamic Republic in Iran. I would note, however, that nothing in this case turns on the selection of the standard of review as the Division's determination that the KDPI falls within the scope of paragraph 34(1)(b) of the IRPA is both reasonable and, in my view, correct.

### *C. The Division's Decision*

[62] Having settled the issue of the standard of review applicable to the Division's determination on this point, it is useful to briefly set out the Division's reasoning. In this regard, it commenced by reviewing several cases from this Court and the Federal Court of Appeal, which define subversion and indicate "that paragraph 34(1)(b) [of the IRPA] applies no matter what type of government is involved, and that Parliament intended it to have this broad sweep" (decision, at paragraph 30). Based on this case law, the Division held that, "subversion by force of a government specifically involves using force with the goal of overthrowing [the] government, either in some part of its territory or in the entire country" (decision, at paragraph 32). It continued, that it was "satisfied that 'any government' includes even a despotic regime [and that] the government's actions, however oppressive they may be, are not relevant to this analysis" (decision, at paragraph 32). The Division then moved on to consider Mr. Najafi's argument based on international law and rejected it, holding that previous jurisprudence of this Court, including notably the decisions in *Suleyman* and

clandestins figurant à l'alinéa 37(1)b) de la LIPR. La juge Dawson, qui s'exprimait au nom de la Cour, a estimé que c'était la norme de la décision raisonnable qui s'appliquait, compte tenu des balises récentes données par la Cour suprême du Canada et du fait que la SPR interprétait des dispositions de la LIPR et non des traités internationaux portant sur une question connexe. Dans le même ordre d'idées, dans le cas qui nous occupe, la SPR était appelée à interpréter la LIPR et elle n'a pas interprété le droit international, étant donné qu'elle a estimé qu'il n'était pas nécessaire de le faire, ainsi que nous le verrons plus en détail plus loin.

[61] C'est donc la norme de la décision raisonnable qui s'applique au contrôle de la conclusion de la SPR suivant laquelle le KDPI a accompli des actes visant au renversement par la force des gouvernements du Shah et de la République islamique en Iran. Je tiens toutefois à signaler que le choix de la norme de contrôle n'a aucune incidence en l'espèce étant donné que la conclusion de la SPR que le KDPI tombe sous le coup de l'alinéa 34(1)b) de la LIPR était à la fois raisonnable et, à mon avis, bien fondée.

### *C. Décision de la SPR*

[62] Ayant réglé la question de la norme de contrôle applicable à la conclusion tirée par la SPR sur la question susmentionnée, il est utile d'exposer brièvement le raisonnement suivi par la SPR. La SPR a commencé par passer en revue plusieurs décisions de notre Cour et de la Cour d'appel fédérale qui définissent la notion de « renversement » et suivant lesquelles « l'alinéa 34(1)b) [de la LIPR] s'appliqu[e] peu importe le genre de gouvernement en cause et [...] le législateur avait l'intention de donner à la disposition une large portée » (décision, au paragraphe 30). Se fondant sur cette jurisprudence, la SPR a estimé que « la subversion par la force d'un gouvernement implique précisément le recours à la force dans le but de renverser ce gouvernement, que ce soit dans certaines parties de son territoire ou dans le pays en entier » (décision, au paragraphe 32). Elle a poursuivi en affirmant qu'elle était convaincue que l'expression « un gouvernement » « comprend même un régime despotique [et que] les mesures prises par le gouvernement, qu'elles soient oppressives ou non, ne sont pas pertinentes dans le cadre de la présente analyse »

*Maleki*, must necessarily result in the rejection of the argument. The Division noted on this point (at paragraph 33):

The Federal Court's repeated finding that 'subversion by force of any government' applies regardless of the kind of regime subverted indicates that an analysis of the legitimacy or legality of an organization's armed struggle is not called for in the context of an admissibility hearing— although presumably it may be very relevant to an application pursuant to IRPA 34(2).

The Division therefore rejected Mr. Najafi's argument based on international law.

#### *D. Analysis*

[63] The foregoing analysis offered by the Division, in my view, is both reasonable and, indeed, correct. The hallmarks of a reasonable decision are that it must be transparent, intelligible and justifiable and that the result reached must fall within the range of results that are acceptable in light of the facts and applicable law (*Dunsmuir*, at paragraph 47). Here, the Division's decision on this aspect of Mr. Najafi's claim meets the first of these criteria as the reasons offered are understandable, logical and sufficient to support the conclusions reached. The second criterion is also met because the result reached is certainly a possible one in light of the wording contained in subsection 34(1) of the IRPA and the case law interpreting that provision. Indeed, as indicated, the result reached is also correct.

[64] In terms of the Act, paragraph 34(1)(b) must be contrasted with the preceding paragraph. At all times relevant to this application, the two provided:

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

(a) engaging in an act of espionage or an act of subversion against a democratic government,

(décision, au paragraphe 32). La SPR a ensuite examiné l'argument de M. Najafi fondé sur le droit international; elle l'a rejeté, estimant que la jurisprudence de notre Cour, notamment les jugements *Suleyman* et *Maleki*, exigeait nécessairement qu'on l'écarte. La SPR a fait observer ce qui suit à ce propos (au paragraphe 33) :

La conclusion répétée de la Cour fédérale voulant que « le renversement d'un gouvernement par la force » s'applique peu importe le genre de régime renversé démontre qu'une analyse de la légitimité ou de la légalité d'une lutte armée d'une organisation n'est pas nécessaire dans le contexte d'une enquête – bien qu'elle soit sans doute très pertinente dans le cadre d'une demande au titre du paragraphe 34(2) de la LIPR.

La SPR a par conséquent rejeté l'argument de M. Najafi fondé sur le droit international.

#### *D. Analyse*

[63] L'analyse proposée par la SPR est, à mon avis, raisonnable et, de fait, juste. Le caractère raisonnable d'une décision tient à sa justification, sa transparence et son intelligibilité, et le résultat proposé doit faire partie des issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit (*Dunsmuir*, au paragraphe 47). Dans le cas qui nous occupe, la décision rendue par la SPR sur cet aspect de la demande de M. Najafi répond au premier de ces critères, étant donné que les motifs proposés sont compréhensibles, logiques et suffisants pour appuyer la conclusion tirée. Le second critère a également été respecté, étant donné que la solution retenue était certainement une des issues possibles, vu le libellé du paragraphe 34(1) de la LIPR et la jurisprudence portant sur l'interprétation de cette disposition. D'ailleurs, comme je l'ai déjà affirmé, la solution retenue par la SPR est en outre correcte.

[64] En ce qui concerne la Loi, l'alinéa 34(1)(b) doit être mis en contraste avec l'alinéa qui le précède. Pendant toute la période visée par la présente demande, ces deux dispositions étaient ainsi libellées :

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

a) être l'auteur d'actes d'espionnage ou se livrer à la subversion contre toute institution

institution or process as they are understood in Canada;

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

démocratique, au sens où cette expression s’entend au Canada;

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

[65] Given the difference in wording between the two paragraphs, it is clear that Parliament intended that different criteria apply when force is used to subvert a government. When force is present, paragraph 34(1)(b) of the IRPA stipulates that exclusion will follow if the individual or the organization he or she is a member of uses force to subvert “any” government. In contrast, if force is not present, exclusion will follow only if the government subverted is a democratic one. Parliament therefore clearly intended that paragraph 34(1)(b) of the Act should be given broad sweep to include all sorts of regimes, including those that are non-democratic.<sup>2</sup>

[66] As the respondent convincingly argues, such intention is evident from the House of Commons debates and the testimony before the Standing Committee on Citizenship and Immigration, when these provisions were discussed. The applicant does not contest the appropriateness of having regard to debates in the House of Commons and Committee testimony in interpreting subsection 34(1) and the Supreme Court of Canada has recognized the validity of looking to legislative history in statutory interpretation cases for background as to the purpose of legislation (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 35). As such, the legislative history of section 34 can provide helpful context as to its purpose and scope.

[67] On May 15, 2001, at the Standing Committee on Citizenship and Immigration, a Bloc Québécois (BQ) member sought to secure an amendment to paragraph

[65] Compte tenu de la différence de libellé entre ces deux alinéas, il est évident que le législateur souhaitait que des critères différents s’appliquent en cas de recours à la force en vue de renverser un gouvernement. L’alinéa 34(1)b) de la LIPR précise que le fait pour l’individu ou l’organisation dont il est membre de recourir à la force pour renverser « un » gouvernement emporte interdiction de territoire pour cet individu. En revanche, s’il n’y a pas recours à la force, il n’y a interdiction de territoire que si le gouvernement qui a été renversé était un régime démocratique. Le législateur a par conséquent clairement exprimé sa volonté de donner une vaste portée à l’alinéa 34(1)b) de la Loi de manière à ce qu’il englobe tout type de régime, y compris ceux qui ne sont pas démocratiques<sup>2</sup>.

[66] Ainsi que le défendeur le soutient avec conviction, cette volonté du législateur ressort à l’évidence des débats de la Chambre des communes et des témoignages entendus devant le Comité permanent de la citoyenneté et de l’immigration au moment où ces dispositions ont été débattues. Le demandeur ne conteste pas la pertinence de tenir compte des débats de la Chambre des communes et des témoignages donnés devant le Comité pour interpréter le paragraphe 34(1). D’ailleurs, la Cour suprême du Canada a reconnu la pertinence de l’examen de l’historique législatif en matière d’interprétation des lois pour connaître le contexte et l’objet d’un texte législatif (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 35). L’historique législatif de l’article 34 peut par conséquent aider à déterminer son objet et sa portée.

[67] Le 15 mai 2001, à l’occasion d’une séance du Comité permanent de la citoyenneté et de l’immigration, une députée du Bloc Québécois (le Bloc) a tenté

<sup>2</sup> The text of the IRPA reproduced above reflects the wording of the law when this proceeding was initiated. On June 19, 2013, section 34 of the IRPA was amended to merely renumber the relevant provisions.

<sup>2</sup> Le libellé de la LIPR reproduit ci-dessus correspond à la version de la Loi qui était en vigueur au moment où la présente instance a été introduite. Le 19 juin 2013, l’article 34 de la LIPR a été modifié, simplement pour renuméroter les dispositions pertinentes.

34(1)(b) of the Act by replacing the words “any government” with “democratically elected government”, arguing that “people who want to overthrow a dictatorship should sometimes be thanked” (Standing Committee on Citizenship and Immigration, *Evidence* [No. 25, 1st Sess., 37th Parl.] (May 15, 2001): Motion by Ms. Madeleine Dalphond-Guiral). In reply, government members of the Committee and departmental experts indicated that paragraph 34(1)(b) was deliberately intended to have a broad sweep and to render inadmissible those who engage in violence against any type of government. They noted that the desirability of nonetheless allowing such individuals admission to Canada would be decided through the exercise of ministerial discretion under subsection 34(2) in appropriate cases (Standing Committee on Citizenship and Immigration, *Evidence* (15 May 2001): Responses to motion of Ms. Dalphond-Guiral by Mr. Steve Mahoney, Ms. Elizabeth Tromp and Mr. Daniel Therrien). During the House of Commons debate at third reading, the BQ member noted that if paragraph 34(1)(b) had been in force 40 years ago, Nelson Mandela would have been determined inadmissible as a member of an organization that sought to subvert the South African government because it had on occasion utilized force to accomplish this end (*House of Commons Debates*, Vol. 137, 37th Parl., 1st Sess., No. 78 (13 June 2001), at page 5099 (Madeleine Dalphond-Guiral)).

[68] In light of the debates, it is clear that Parliament was very much alive to the arguments like those advanced by Mr. Najafi when it enacted paragraph 34(1)(b) of the IRPA. The legislator therefore must be taken to have chosen to render individuals inadmissible in the first instance if, amongst other things, they or their organizations engaged in the use of force to subvert any government. This includes despotic or oppressive regimes and even regimes that engaged in widespread human rights abuses, like the former government in South Africa. Someone like Nelson Mandela would be entitled to favourable consideration under subsection 34(2) of the IRPA but not under subsection 34(1). Thus, it is clear that Parliament intended that the balancing of the soundness of motive for the use of force be a matter

d’obtenir un amendement à l’alinéa 34(1)(b) de la Loi consistant à ajouter les mots « démocratiquement élu » aux mots « un gouvernement », en faisant valoir que « quelqu’un qui veut renverser une dictature devrait parfois être remercié » (Comité permanent de la citoyenneté et de l’immigration, *Témoignages* [n° 25, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég.] (15 mai 2001), motion présentée par M<sup>me</sup> Madeleine Dalphond-Guiral). En réponse, des représentants du gouvernement qui faisaient partie du Comité et des experts ministériels ont expliqué que l’alinéa 34(1)(b) avait été délibérément libellé de manière à ce qu’il ait une vaste portée et à frapper d’interdiction de territoire ceux qui se livrent à des actes de violence contre tout type de gouvernement. Ils ont fait observer qu’il revient au ministre de décider dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 34(2) s’il y a néanmoins lieu d’admettre ces individus (Comité permanent de la citoyenneté et de l’immigration, *Témoignages* (15 mai 2001) : réponse de M. Steve Mahoney, M<sup>me</sup> Elizabeth Tromp et M. Daniel Therrien à la motion de M<sup>me</sup> Dalphond-Guiral). Au cours des débats de la Chambre des communes, à l’étape de la troisième lecture, la députée du Bloc a fait valoir que, si l’alinéa 34(1)(b) de la Loi avait été en vigueur il y a 40 ans, Nelson Mandela aurait été déclaré interdit de territoire en tant que membre d’une organisation visant au renversement du gouvernement sud-africain, parce que cette organisation avait à l’occasion recouru à la force pour parvenir à ses fins (*Débats de la Chambre des communes*, vol. 137, 37<sup>e</sup> Lég., 1<sup>re</sup> sess., n° 78 (13 juin 2001), à la p. 5099 (Madeleine Dalphond-Guiral)).

[68] À la lumière des débats, il est évident que, lorsqu’il a adopté l’alinéa 34(1)(b) de la LIPR, le législateur était parfaitement au fait d’arguments s’accordant avec le point de vue de M. Najafi. Il y a donc lieu de présumer que le législateur a choisi d’interdire de territoire à la première étape l’individu qui, entre autres choses, a eu recours à la force pour renverser un gouvernement ou qui fait partie d’une organisation qui l’a fait. Sont visés par ces dispositions les régimes despotiques ou oppressifs et même les régimes se livrant à des violations systématiques des droits de la personne, comme l’ancien gouvernement de l’Afrique du Sud. Ainsi, un examen en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR serait favorable à une personne comme Nelson Mandela, mais non celui effectué en vertu du paragraphe 34(1). Il est

for consideration by the Minister under subsection 34(2) of the IRPA and not for the Division under subsection 34(1).

[69] The case law supports this interpretation. As Justice Mactavish noted in *Suleyman*, paragraph 34(1)(b) of the IRPA “proscrib[es] those who have engaged in the subversion ‘by force of any government’ ... regardless of the kind of government which is the target of the subversion” (at paragraph 60). She thus rejected the applicant’s claim that he ought not have been excluded because the Kurdistan Workers Party was entitled to use force as a last resort against the claimed tyranny of the regime in Turkey and its alleged mistreatment of the Kurdish people. As was noted by Justice Mactavish, a similar conclusion was reached by Justice Strayer in *Oremade v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1189.

[70] In my view, there was no need for the Division to resort to international law to consider whether this well-settled interpretation of paragraph 34(1)(b) of the IRPA ought to be discarded in the applicant’s case in light of the clarity of the provisions in the IRPA. The applicant is correct in noting that the common law presumes that Parliament and provincial legislatures intend to act in accordance with international law and, most particularly, with Canada’s international law obligations (*R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292, at paragraph 53; *Daniels v. White and The Queen*, [1968] S.C.R. 517 (*Daniels*), at page 541). Indeed, this presumption is enshrined in paragraph 3(3)(f) of the IRPA, which provides:

3. ...

Application (3) This Act is to be construed and applied in a manner that

...

(f) complies with international human rights instruments to which Canada is signatory.

donc évident que le législateur souhaitait que l’examen de la légitimité du recours à la force relève du ministre sous le régime du paragraphe 34(2) de la LIPR et non de la SPR sous le régime du paragraphe 34(1).

[69] La jurisprudence appuie cette interprétation. Ainsi que la juge Mactavish l’a fait observer dans l’arrêt *Suleyman*, l’alinéa 34(1)(b) de la LIPR interdit « les actes visant “le renversement d’un gouvernement par la force”, peu importe le genre de gouvernement en cause » (au paragraphe 60). Elle a par conséquent rejeté l’argument du demandeur suivant lequel il n’aurait pas dû être interdit de territoire étant donné que le Parti des travailleurs du Kurdistan avait le droit d’utiliser en dernier recours la force contre la présumée tyrannie du régime turc et des présumés sévices infligés au peuple kurde. Comme la juge Mactavish l’a signalé, le juge Strayer est arrivé à une conclusion semblable dans le jugement *Oremade c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 1189.

[70] À mon avis, il n’était pas nécessaire que la SPR fasse appel au droit international pour déterminer si cette interprétation constante de l’alinéa 34(1)(b) de la LIPR devrait être écartée dans le cas du demandeur, compte tenu de la clarté des dispositions de la LIPR. Le demandeur a raison de faire observer que la common law présume que le législateur fédéral et les législateurs provinciaux entendent agir conformément au droit international et, plus particulièrement, conformément aux obligations contractées par le Canada en droit international (*R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292, au paragraphe 53; *Daniels v. White and The Queen*, [1968] R.C.S. 517 (*Daniels*), à la page 541). D’ailleurs, cette présomption est consacrée à l’alinéa 3(3)(f) de la LIPR, qui dispose :

3. [...]

(3) L’interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet :

[...]

f) de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l’homme dont le Canada est signataire.

Interprétation et mise en œuvre

[71] The presumption that a legislator intends that legislation comply with international law, however, cannot be used to override clear provisions of a statute, which is what the applicant would seek to do in this case. He argues that the words “any government” in paragraph 34(1)(b) of the IRPA cannot actually mean what they say, but, rather mean only some governments, namely, those against whom the use of force is not authorized by international law. In so arguing, Mr. Najafi seeks to have international law fulfill a function that it cannot, namely to take precedence over clear legislative language. In effect, Mr. Najafi argues that his interpretation of international law should be used in a fashion similar to the Charter and render the unambiguous dispositions of the IRPA inoperative in his case.

[72] International law does not function in this fashion in my view as the presumption of compliance with international law is a rebuttable one and may be ousted by clear wording in a statute (*Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281 (*Németh*), at paragraphs 34 and 35; *Daniels*, at page 541; *Pfizer Canada Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2003 FCA 138, [2003] 4 F.C. 95 (*Pfizer*), at paragraph 20). In *Németh*, Justice Cromwell, writing for the Supreme Court of Canada, stated to this effect (at paragraphs 34 and 35):

I also accept, of course, that, where possible, statutes should be interpreted in a way which makes their provisions consistent with Canada’s international treaty obligations and principles of international law [... however.] [t]he presumption that legislation implements Canada’s international obligations is rebuttable.

Even more directly, in *Pfizer*, Justice Strayer indicated (at paragraph 20):

... I am of the view that there is no need to resort to these instruments in this case. I base this conclusion on the long-established jurisprudence that while Parliament is presumed not to intend to legislate contrary to international treaties or general principles of international law, this is only a presumption: where the legislation is clear one need not and should not look to international law.

[71] La présomption que le législateur entend que les lois soient conformes au droit international ne doit toutefois pas être utilisée pour faire fi des dispositions claires d’une loi, comme le demandeur tente de faire en l’espèce. Le demandeur affirme en effet que les mots « un gouvernement » à l’alinéa 34(1)(b) de la LIPR ne sauraient signifier ce qu’ils disent en fait, mais qu’ils visent plutôt que seulement certains gouvernements, en l’occurrence ceux contre lesquels le recours à la force n’est pas autorisé par le droit international. Ce faisant, M. Najafi cherche à faire jouer au droit international un rôle qu’il ne peut jouer, c’est-à-dire avoir préséance sur le texte clair d’une loi. De fait, M. Najafi soutient que son interprétation du droit international devrait être utilisée d’une façon analogue à la Charte, de façon à rendre des dispositions pourtant non ambiguës de la LIPR inopérantes dans son cas.

[72] Le droit international ne fonctionne pas de cette manière étant donné que la présomption de conformité au droit international est réfutable et peut être écartée par un texte de loi clair (*Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281 (*Németh*), aux paragraphes 34 et 35; *Daniels*, à la page 541; *Pfizer Canada Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 138, [2003] 4 C.F. 95 (*Pfizer*), au paragraphe 20). Dans l’arrêt *Németh*, le juge Cromwell, qui écrivait au nom de la Cour suprême du Canada, déclare à cet égard (aux paragraphes 34 et 35) :

Je reconnais aussi, bien sûr, que les lois doivent, autant que possible, recevoir une interprétation compatible avec les obligations du Canada issues de traités internationaux et avec les principes du droit international. [Toutefois], [l]a présomption que la loi met en œuvre les obligations internationales du Canada est réfutable.

De façon encore plus directe, dans l’arrêt *Pfizer*, le juge Strayer affirme ce qui suit (au paragraphe 20) :

[...] je suis d’avis qu’il n’est pas nécessaire, en l’espèce, de recourir à ces instruments. Ma conclusion est étayée par la jurisprudence bien établie selon laquelle on doit présumer que le Parlement n’a pas l’intention de légiférer à l’encontre des traités internationaux ou des principes du droit international, mais cela n’est qu’une présomption : lorsque la législation est claire, on n’a pas besoin, et on ne devrait pas, regarder le droit international.

[73] Thus, the Division did not err in declining to consult international law to interpret paragraph 34(1)(b) of the IRPA. It appropriately premised its decision regarding the meaning to be given to “subversion by force” on settled jurisprudence, which leads to the conclusion that the KDPI is an organization that attempted to subvert the governments in Iran by force.

[74] In addition, even if the Division erred in not giving further consideration to Mr. Najafi’s international law argument, I do not find that he has established that international law would require the interpretation of the IRPA he advances. In this regard, it is far from certain that international law recognizes a right to use force in furtherance of self-determination in the manner Mr. Najafi suggests.

[75] As a starting point, I note that there is no debate that international law recognizes the right of peoples to self-determination. As both parties submitted, this right is contained in numerous international treaties and was recognized by the Supreme Court of Canada in *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217. Nor is the question of whether this right must be exercised within existing national boundaries or whether, in certain circumstances, unilateral secession may be pursued before me. The only issue arising in the present case is whether international law provides the right to *use force* in pursuit of self-determination.

[76] In suggesting that international law does provide this right, and as noted, both of the applicant’s international law experts relied on the concept of “combatant’s privilege”. This principle emanates from Additional Protocol I and provides that those participating in armed conflict (that falls within the bounds of the Protocol and Geneva Conventions) are immunized from the criminal punishment that would normally apply to their actions. Professor Forcese asserts that an individual participating in an armed struggle in pursuit of self-determination may be able to benefit from this criminal immunity if certain criteria are met. Professor Provost states that Canada would be in violation of its international

[73] Par conséquent, la SPR n’a pas commis d’erreur en refusant de recourir au droit international pour interpréter l’alinéa 34(1)(b) de la LIPR. Elle a légitimement fait reposer sa décision quant au sens à accorder à l’expression « renversement par la force » sur la jurisprudence établie, laquelle permet de conclure que le KDPI est une organisation qui a tenté de renverser des gouvernements iraniens par la force.

[74] Par ailleurs, même si la SPR avait commis une erreur en n’examinant pas davantage l’argument de M. Najafi fondé sur le droit international, j’estime que M. Najafi n’a pas démontré que le droit international cautionne l’interprétation de la LIPR qu’il propose. À cet égard, il est loin d’être certain que le droit international reconnaît le droit de recourir à la force pour défendre le droit d’un peuple à disposer de lui-même de la manière suggérée par M. Najafi.

[75] D’entrée de jeu, je tiens à signaler que nul ne conteste que le droit international reconnaît le droit des peuples à disposer d’eux-mêmes. Ainsi que les deux parties l’ont fait valoir, ce droit est reconnu par divers traités internationaux, et a été reconnu par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la cessation du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217. Les parties ne peuvent par ailleurs débattre devant moi de la question de savoir si ce droit doit être exercé en fonction des frontières nationales existantes ou si, dans certaines circonstances, une sécession unilatérale est possible. La seule question qui se pose en l’espèce est celle de savoir si le droit international reconnaît le droit de *recourir à la force* pour faire valoir le droit à l’autodétermination.

[76] Pour soutenir que le droit international ne reconnaît pas ce droit, comme nous l’avons signalé, les deux experts en droits internationaux que le demandeur a fait entendre se fondent sur le concept du « privilège du combattant ». Selon ce principe qui découle du Protocole additionnel I, ceux qui participent à des conflits armés (visés par le Protocole et les Conventions de Genève) sont immunisés contre les sanctions pénales qu’entraîneraient normalement leurs agissements. Le professeur Forcese affirme que l’individu qui prend part à une lutte armée dans le cadre de l’exercice du droit à l’autodétermination peut bénéficier de cette immunité pénale s’il est satisfait à certains critères. Le professeur Provost

obligations if it were to “give support to the unlawful denial [of the right to self-determination] by [another] state” (affidavit of René Provost, at paragraph 40).

[77] There are three central problems with the applicability of “combatant’s privilege” to the applicant. First, even if one accepts that the interpretation of combatant’s privilege asserted by Professor Forcese is correct, the applicant would not meet one of the prerequisites identified by the professor in that he did not “perform a continuous combat function” (affidavit of Craig Forcese, at paragraph 43). Second, even if the applicant were to be considered a combatant, which I find unlikely, he would only be protected from criminal sanction, not guaranteed refugee protection. Third, I do not accept that in finding the applicant to be inadmissible under subsection 34(1), Canada is “giving support to the unlawful denial of the right to self-determination by another state”, given the protections provided for in the Act under section 25 and subsection 34(2). Thus, I do not find the concept of combatant’s privilege to be of assistance to the applicant.

[78] Professor Provost constructs an additional argument based on the lack of explicit prohibition of the use of force in pursuit of the right of self-determination in international law. However, it is self-evident that a lack of prohibition of the use of force is not the same as a recognized and established positive right that should inform Canadian domestic law. I would additionally note that the applicability of such a norm to Canada, even if it were clearly established, would be uncertain, as, on at least one occasion, Canada has voted against a United Nations General Assembly Resolution that sought to more explicitly recognize the right of peoples to pursue self-determination (see U.N. General Assembly Resolution A/RES/37/43, *Importance of the universal realization of the right of peoples to self-determination and of the speedy granting of independence to colonial countries and peoples for the effective guarantee and observance of human rights*).

affirme que le Canada violerait ses obligations internationales s’il devait [TRADUCTION] « donner son appui au refus illégal [du droit à l’autodétermination] d’un autre État » (affidavit de René Provost, au paragraphe 40).

[77] L’applicabilité du « privilège du combattant » au demandeur pose trois problèmes cruciaux. En premier lieu, même si l’on accepte que l’interprétation que le professeur Forcese donne du privilège du combattant revendiqué est correcte, le demandeur ne satisferait pas à l’une des conditions préalables mentionnées par le professeur, étant donné qu’il n’a pas [TRADUCTION] « exercé des fonctions de combattant de façon continue » (affidavit de Craig Forcese, au paragraphe 43). Deuxièmement, même si le demandeur devait être considéré comme un combattant — ce que j’estime peu probable — il ne serait protégé que contre les sanctions pénales et ne pourrait avoir l’assurance d’obtenir le droit d’asile. Troisièmement, je n’accepte pas qu’en déclarant le demandeur interdit de territoire par application du paragraphe 34(1), le Canada [TRADUCTION] « donne son appui au refus illégal [du droit à l’autodétermination] d’un autre État », compte tenu des protections prévues par la Loi à l’article 25 et au paragraphe 34(2). J’estime donc que le concept du privilège du combattant n’est d’aucune utilité pour le demandeur.

[78] Le professeur Provost avance un argument supplémentaire en se fondant sur l’absence d’interdiction expresse au recours à la force pour exercer le droit à l’autodétermination en droit international. Il va toutefois de soi que l’absence d’interdiction au recours à la force ne saurait être placée sur le même pied qu’un droit positif reconnu et établi en droit interne canadien. Je tiens par ailleurs à signaler que l’applicabilité d’une pareille norme au Canada, même si elle était clairement reconnue, serait incertaine, étant donné qu’à au moins une reprise, le Canada a voté contre la résolution de l’assemblée générale des Nations Unies qui cherchait à faire reconnaître de façon plus explicite le droit des peuples à disposer d’eux-mêmes (voir résolution A/RES/37/43 de l’Assemblée générale de l’ONU sur [l’] *Importance, pour la garantie et l’observation effective des droits de l’homme, de la réalisation universelle du droit des peuples à l’autodétermination et de l’octroi rapide de l’indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*).



[79] Thus, even if the Division had erred in not considering international law (which it did not), international law principles would not support Mr. Najafi's claim to exclude the KDPI from the purview of paragraph 34(1)(b) of the IRPA.

[80] For these reasons, the Division did not commit a reviewable error in finding that the KDPI was an organization that had engaged in subversion by force of the governments in Iran and therefore falls within the scope of paragraph 34(1)(b) of the IRPA.

#### IV. The Interpretation of Membership

[81] Mr. Najafi finally argues that the Division made an unreasonable determination in finding him to be a member of the KDPI, given the fact that he was never actually a formal member of the organization and only performed a limited number of activities on its behalf. He testified that while in Iran, he collected medicines and monies for the KDPI and, on a few occasions, delivered pamphlets on its behalf and that while in Canada participated in social and cultural activities. He asserts that this type of activity is so minimal that the Division's membership determination must be set aside. However, he mistakenly identified himself as a member of the KDPI during interviews with immigration authorities, thus demonstrating that he at one point believed he was a formal member of the Party. He does not deny supporting its goals and aims, but indicates that he does not support the use of force in pursuit of them.

[82] There is no dispute that the standard of review applicable to the Division's membership determination is reasonableness (see e.g. *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487 (*Poshteh*), at paragraphs 21–24; *Ismeal v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2010 FC 198 (*Ismeal*), at paragraph 15; *Qureshi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 7, 78

[79] Ainsi donc, même si la SPR avait commis une erreur en ne tenant pas compte du droit international — ce qui n'est pas le cas —, les principes du droit international n'appuieraient pas la prétention de M. Najafi selon laquelle le KDPI serait exclu du champ d'application de l'alinéa 34(1)b) de la LIPR.

[80] Pour ces motifs, j'estime que la SPR n'a pas commis d'erreur justifiant l'infirmité de sa décision en concluant que le KDPI est une organisation qui a été l'instigatrice ou l'auteure d'actes visant au renversement par la force des gouvernements iraniens et qu'elle tombe par conséquent sous le coup de l'alinéa 34(1)b) de la LIPR.

#### IV. Interprétation de la notion de « membre »

[81] M. Najafi soutient en dernier lieu que la conclusion de la SPR selon laquelle il était membre du KDPI est déraisonnable, compte tenu du fait qu'il n'avait jamais adhéré de façon officielle à cet organisme et qu'il n'avait accompli qu'un nombre limité d'activités pour le compte de cette organisation. Il a expliqué qu'alors qu'il était en Iran, il recueillait des médicaments et des sommes d'argent pour le KDPI et qu'à quelques reprises il avait distribué des tracts en son nom, ajoutant que, depuis son arrivée au Canada, il n'a pris part qu'à des activités sociales et culturelles. Il affirme que ces activités sont à ce point minimes que la conclusion suivant laquelle il est membre de la SPR ne saurait être maintenue. Il s'est toutefois identifié par erreur comme un membre du KDPI lors de ses entrevues avec les autorités de l'immigration, ce qui démontre qu'il a cru à un certain moment qu'il était un membre en règle du parti. Il ne nie pas qu'il appuie les objectifs et les visées du KDPI, mais ajoute qu'il n'est pas en faveur du recours à la force pour parvenir aux fins en question.

[82] Il est de jurisprudence constante que la norme de contrôle applicable aux décisions rendues par la SPR quant à la question de savoir si un individu est membre d'un groupe est celle de la décision raisonnable (voir, par ex, les décisions *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487 (*Poshteh*), aux paragraphes 21 à 24; *Ismeal c. Canada (Sécurité publique et Protection*

Imm. L.R. (3d) 8 (*Qhreshi*), at paragraph 16; *Kanendra*, at paragraph 12). In my view, the Division's membership determination was a reasonable one in light of the case law interpreting what types of actions may give rise to a membership finding and in light of the activities in which Mr. Najafi engaged.

[83] Two main propositions from the jurisprudence are relevant here. First, the Division is to be granted considerable deference in terms of its membership finding, as is evidenced by the applicable reasonableness standard of review. Second, the concept of membership has been given a broad interpretation so that various levels and degrees of involvement falling short of formal membership in an organization may give rise to a membership determination under paragraph 34(1)(f) of the IRPA (see *Poshteh*, at paragraphs 27 and 28; *Ismeal*, at paragraph 20; *Qureshi*, at paragraphs 19-25; *Kanendra*, at paragraphs 21-23; *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297 (C.A.), at paragraphs 56 and 57).

[84] This case is similar to *Poshteh*. There, the Federal Court of Appeal upheld a membership finding based solely on the applicant's having distributed propaganda for the proscribed organization. Here, the applicant did that and also admitted to collecting medicines and money for the KDPI. In his Personal Identification Form, filed in support of his claim for refugee protection, he wrote that he "became interested and active in the Kurdish Democratic Party of Iran ... verbally promoting the party's goals and ideology and distributing their monthly publication" and also noted that he solicited funds and medication for the Party. These facts, coupled with the requirement to interpret the notion of membership broadly, afforded the Division a reasonable basis for concluding that Mr. Najafi was a member of the KDPI. In short, this finding is within the range of

*civile*), 2010 CF 198 (*Ismeal*), au paragraphe 15; *Qureshi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 7 (*Qureshi*), au paragraphe 16; *Kanendra*, au paragraphe 12). À mon avis, la conclusion tirée par la SPR au sujet de l'appartenance du demandeur au KDPI était raisonnable compte tenu de la jurisprudence portant sur le type d'agissements susceptibles de justifier une conclusion en ce sens et compte tenu des activités auxquelles M. Najafi s'est livré.

[83] Deux grands principes qui se dégagent de la jurisprudence sont pertinents dans le cas qui nous occupe. En premier lieu, il faut faire preuve d'un degré élevé de déférence à l'égard de la conclusion tirée par la SPR au sujet de la question de savoir si le demandeur était membre ou non du KDPI, ce qui concorde avec la norme de contrôle de la décision raisonnable applicable. En second lieu, le concept de « membre » a fait l'objet d'une interprétation large, de sorte que divers degrés et niveaux d'implication, qui ne permettent pas d'aller jusqu'à dire que l'intéressé était un membre en règle de l'organisation en question, peuvent justifier la conclusion qu'il en était membre au sens de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR (voir les décisions *Poshteh*, aux paragraphes 27 et 28; *Ismeal*, au paragraphe 20; *Qureshi*, aux paragraphes 19 à 25; *Kanendra*, aux paragraphes 21 à 23; et *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.), aux paragraphes 56 et 57).

[84] La présente espèce ressemble à l'affaire *Poshteh*. Dans cet arrêt, la Cour d'appel fédérale a confirmé la conclusion suivant laquelle M. Poshteh était membre de l'organisation en question en se fondant uniquement sur le fait que le demandeur avait distribué de la propagande au nom d'une organisation prohibée. En l'espèce, le demandeur a fait la même chose, et il a de plus admis avoir recueilli des médicaments et de l'argent pour le KDPI. Dans son Formulaire de renseignements personnels, déposé à l'appui de sa demande d'asile, le demandeur a écrit qu'il avait [TRADUCTION] « commencé à éprouver de l'intérêt pour le KDPI et à prendre part à ses activités [...], en promouvant verbalement ses objectifs et son idéologie et en distribuant ses publications mensuelles » et il a également signalé qu'il avait recueilli des fonds et des médicaments pour le parti. Ces faits,

possible conclusions open to the Division. Its membership finding is therefore reasonable.

#### V. Conclusion and Certified Question

[85] Thus, for these reasons, I am dismissing the present application. The Division correctly determined that Mr. Najafi's Charter guarantee of freedom of association was not violated by its decision. It also reasonably concluded that the KDPI was an organization that engaged in subversion by force of the governments in Iran and that Mr. Najafi was a member of the KDPI, within the expanded meaning afforded to that term under paragraph 34(1)(f) of the IRPA.

[86] In light of the complexity of the issues in this case, I agreed, on an exceptional basis, to grant counsel's request to make submissions on possible certified questions following the release of draft reasons. Following receipt of a draft of these reasons, counsel for the applicant proposed the following two questions:

1. Is it a breach of paragraph 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter) to base a finding of inadmissibility on a person's legal activities in support of an organization that is legal in Canada? In assessing the applicability of paragraph 2(d) to this analysis, can violent conduct of organization's activity abroad be considered when there is no link between the organization's activities here in Canada and the violent activity abroad?
2. Is paragraph 34(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) an express derogation from Canada's obligation to respect the right to self-determination under international law?

ajoutés à l'obligation d'interpréter la notion d'appartenance de façon large, permettraient de façon raisonnable à la SPR de conclure que M. Najafi était membre du KDPI. En résumé, cette conclusion appartenait aux conclusions possibles qu'il était loisible à la SPR de tirer. La conclusion que la SPR a tirée au sujet de l'appartenance de M. Najafi au KDPI était par conséquent raisonnable.

#### V. Dispositif et question certifiée

[85] Par conséquent, pour ces motifs, je rejette la présente demande. La SPR a jugé à bon droit que sa décision ne portait pas atteinte au droit à la liberté d'association que M. Najafi tire de la Charte. Elle a également conclu de façon raisonnable que le KDPI était une organisation qui était l'auteur d'actes visant au renversement des gouvernements iraniens par la force et que M. Najafi était « membre » du KDPI, suivant le sens large donné à ce terme dans le contexte de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR.

[86] Vu la complexité des questions en litige dans la présente affaire, j'ai accepté, à titre exceptionnel, de faire droit à la demande des avocats de présenter des observations sur d'éventuelles questions certifiées à la suite de la publication de l'ébauche des motifs. À la suite de la réception de l'ébauche des motifs de la présente décision, l'avocat du demandeur a proposé les deux questions suivantes :

1. Le fait de fonder une conclusion d'interdiction de territoire sur les activités licites exercées par une personne pour appuyer une organisation qui est légale au Canada porte-t-elle atteinte à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte)? Pour déterminer l'applicabilité de l'alinéa 2d) dans ce contexte, peut-on tenir compte des actes violents commis par cette organisation à l'étranger lorsqu'il n'existe pas de lien entre les activités exercées par cette organisation au Canada et celles qui sont exercées à l'étranger?
2. L'alinéa 34(1)b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR) constitue-t-il une dérogation explicite à l'obligation qu'a le Canada de respecter le droit à l'autodétermination en droit

If not, do Canada's obligations to respect the right to self-determination require that paragraph 34(1)(b) be interpreted to exclude persons pursuing this right.

[87] Counsel for the respondent argues that neither of these questions is appropriate for certification as the issues posed have either already been settled by the case law or are not determinative of any appeal.

[88] Paragraph 74(d) of the IRPA provides that "an appeal to the Federal Court of Appeal may be made only if, in rendering judgment, the judge certifies that a serious question of general importance is involved and states the question." The case law establishes three criteria for such a question, namely, that it must transcend the interest of the parties, must concern issues of broad significance or general application and must be determinative of the appeal (*Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.); *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167, at paragraph 11; *Di Bianca v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 935, 224 F.T.R. 168, at paragraph 22).

[89] Here, the first group of questions proposed by Mr. Najafi does not raise an issue of general importance or broad significance because they have been settled by the previous case law, notably the decision of the Supreme Court of Canada in *Suresh*. As discussed, in my view, *Suresh* establishes that paragraph 2(d) of the Charter does not protect association with an organization that engages in violence, regardless of whether the individual seeking Charter protection personally engaged in violent acts and also regardless of whether the violent activities of the organization were undertaken inside or outside Canada. I, therefore, find that the first group of questions proposed by the applicant is not appropriate for certification under paragraph 74(d) of the IRPA.

international? Dans la négative, l'obligation du Canada de respecter le droit à l'autodétermination exige-t-il que l'on interprète l'alinéa 34(1)(b) de manière à exclure de son champ d'application les personnes qui revendiquent ce droit?

[87] L'avocat du défendeur soutient qu'aucune de ces questions ne se prête à une certification, étant donné qu'elles ont déjà été tranchées par les tribunaux et qu'elles ne seraient pas déterminantes dans le cadre d'un appel.

[88] L'alinéa 74(d) de la LIPR prévoit que « le jugement consécutif au contrôle judiciaire n'est susceptible d'appel en Cour d'appel fédérale que si le juge certifie que l'affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci ». Il est de jurisprudence constante que trois conditions doivent être remplies pour certifier une question, à savoir que celle-ci doit transcender les intérêts des parties, aborder des éléments qui ont des conséquences importantes ou qui sont de portée générale et être déterminante quant à l'issue de l'appel (*Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1637 (C.A.) (QL); *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 89, au paragraphe 11; *Di Bianca c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 935, au paragraphe 22).

[89] En l'espèce, le premier groupe de questions proposées par M. Najafi ne soulève pas de questions ayant des répercussions importantes ou ayant une portée générale parce que ces questions ont déjà été tranchées par les tribunaux et notamment par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Suresh*. Comme je l'ai déjà expliqué, j'estime que l'arrêt *Suresh* établit que l'alinéa 2d) de la Charte ne protège pas l'association avec une organisation qui se livre à la violence, peu importe que la personne qui cherche à obtenir la protection de la Charte se soit personnellement ou non livrée à des actes de violence et peu importe également que les actes violents de l'organisation aient ou non été commis au Canada ou à l'étranger. Je conclus donc que le premier groupe de questions proposées par le demandeur ne comporte pas de questions susceptibles de certification en application de l'alinéa 74d) de la LIPR.

[90] I am, however, prepared to certify a question concerning the interplay of the right alleged to exist under international law, to use force in furtherance of an oppressed people's right to self-determination, and the interpretation to be afforded to paragraph 34(1)(b) of the IRPA, as this issue has not been squarely addressed in the previous jurisprudence and my conclusions, to a certain extent, do involve extending case law from other types of arguments to apply to Mr. Najafi's international law argument. In addition, this issue may well have implications beyond the applicant's circumstances as the arguments made with respect to the alleged legitimacy of the KDPI's actions could well arise in other contexts. I believe, however, that the applicant's proposed questions on this issue should be modified so as to not presume that there is a right to use force in pursuance of a right to self-determination in the way the applicant asserts and also so as to reflect the standard of review that I have found to be applicable. I have therefore reworded that question to be certified as follows:

“Do Canada's international law obligations require the Immigration Division, in interpreting paragraph 34(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, to exclude from inadmissibility those who participate in an organization that uses force in an attempt to subvert a government in furtherance of an oppressed people's claimed right to self-determination?”

### JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. This application is dismissed;
2. The following question is certified under paragraph 74(d) of the IRPA:
 

“Do Canada's international law obligations require the Immigration Division, in interpreting paragraph 34(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, to exclude from inadmissibility those who par-

[90] Je suis toutefois disposée à certifier une question concernant l'interaction entre, d'une part, le présumé droit reconnu par le droit international de recourir à la force pour faire valoir le droit à l'autodétermination d'un peuple opprimé et, d'autre part, l'interprétation à donner à l'alinéa 34(1)(b) de la LIPR, étant donné que cette question n'a pas encore été examinée comme telle dans la jurisprudence et compte tenu du fait que, dans une certaine mesure, mes conclusions supposent que j'applique des décisions portant sur d'autres types d'arguments à celui qu'a fait valoir M. Najafi sur le fondement du droit international. Par ailleurs, cette question est susceptible d'avoir une incidence sur d'autres cas que celui du demandeur, étant donné que les arguments formulés en ce qui concerne la présumée légitimité des agissements du KDPI pourraient fort bien être soulevés dans d'autres contextes. J'estime toutefois que les questions proposées par le demandeur à cet égard devraient être modifiées pour que nul ne puisse présumer qu'il existe un droit de recourir à la force pour faire valoir le droit à l'autodétermination de la manière revendiquée par le demandeur et également pour tenir compte de la norme de contrôle que j'ai jugée applicable. J'ai par conséquent reformulé la question à certifier comme suit :

« Est-ce que les obligations du Canada, en matière de droit international, obligent la Section de l'immigration, lors de son interprétation de l'alinéa 34(1)(b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2011, ch. 27, d'exclure de l'interdiction de territoire ceux qui participent dans une organisation qui utilise la force dans une tentative de renverser un gouvernement en vue de faire avancer le droit revendiqué par un peuple opprimé à l'autodétermination? »

### JUGEMENT

LA COUR :

1. REJETTE la présente demande;
2. CERTIFIE la question suivante en application de l'alinéa 74d) de la LIPR :
 

« Est-ce que les obligations du Canada, en matière de droit international, obligent la Section de l'immigration, lors de son interprétation de l'alinéa 34(1)(b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2011, ch. 27,

ticipate in an organization that uses force in an attempt to subvert a government in furtherance of an oppressed people's claimed right to self-determination?"; and

d'exclure de l'interdiction de territoire ceux qui participent dans une organisation qui utilise la force dans une tentative de renverser un gouvernement en vue de faire avancer le droit revendiqué par un peuple opprimé à l'autodétermination? »

3. There is no order as to costs.

3. N'ADJUGE aucuns dépens.

#### APPENDIX: Cited Legislation and Regulations

#### ANNEXE : Lois et règlements cités

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 [s. 25 (as am. by S.C. 2012, c. 17, s. 13)]

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 [art. 25 (mod. par L.C. 2012, ch. 17, art. 13)]

#### 3. ...

#### 3. [...]

Application

(3) This Act is to be construed and applied in a manner that

(3) L'interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet :

Interprétation et mise en œuvre

...

[...]

(f) complies with international human rights instruments to which Canada is signatory.

f) de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire.

...

[...]

Sponsorship of foreign nationals

**13.** (1) A Canadian citizen or permanent resident, or a group of Canadian citizens or permanent residents, a corporation incorporated under a law of Canada or of a province or an unincorporated organization or association under federal or provincial law — or any combination of them — may sponsor a foreign national, subject to the regulations.

**13.** (1) Tout citoyen canadien, résident permanent ou groupe de citoyens canadiens ou de résidents permanents ou toute personne morale ou association de régime fédéral ou provincial — ou tout groupe de telles de ces personnes ou associations — peut, sous réserve des règlements, parrainer un étranger.

Parrainage de l'étranger

...

[...]

Humanitarian and compassionate considerations — request of foreign national

**25.** (1) Subject to subsection (1.2), the Minister must, on request of a foreign national in Canada who applies for permanent resident status and who is inadmissible or does not meet the requirements of this Act, and may, on request of a foreign national outside Canada who applies for a permanent resident visa, examine the circumstances concerning the foreign national and may grant the foreign national permanent resident status or an exemption from any applicable criteria or obligations of this Act if the Minister is of the opinion that it is justified by humanitarian and

**25.** (1) Sous réserve du paragraphe (1.2), le ministre doit, sur demande d'un étranger se trouvant au Canada qui demande le statut de résident permanent et qui soit est interdit de territoire, soit ne se conforme pas à la présente loi, et peut, sur demande d'un étranger se trouvant hors du Canada qui demande un visa de résident permanent, étudier le cas de cet étranger; il peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables, s'il estime que des considérations d'ordre humanitaire relatives à l'étranger le justifient,

Séjour pour motif d'ordre humanitaire à la demande de l'étranger

compassionate considerations relating to the foreign national, taking into account the best interests of a child directly affected.

compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché.

...

[...]

Security

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

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

Sécurité

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

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

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

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

(c) engaging in terrorism;

c) se livrer au terrorisme;

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

d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

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

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

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

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

Exception

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

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

Exception

As of June 19, 2013, section 34 was amended [as am. by S.C. 2013, c. 16, s. 13] as follows:

Depuis le 19 juin 2013, l'article 34 a été modifié [mod. par L.C. 2013, ch. 16, art. 13] comme suit :

Security

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

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

Sécurité

(a) engaging in an act of espionage that is against Canada or that is contrary to Canada's interests;

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

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

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

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

(c) engaging in terrorism;

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

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

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

(2) [Repealed, 2013, c. 16, s. 13]

Human or international rights violations

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

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

(b) being a prescribed senior official in the service of a government that, in the opinion of the Minister, engages or has engaged in terrorism, systematic or gross human rights violations, or genocide, a war crime or a crime against humanity within the meaning of subsections 6(3) to (5) of the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*; or

(c) being a person, other than a permanent resident, whose entry into or stay in Canada is restricted pursuant to a decision, resolution or measure of an international organization of states or association of states, of which Canada is a member, that imposes sanctions on a country against which Canada has imposed or has agreed to impose sanctions in concert with that organization or association.

Exception

(2) Paragraphs (1)(b) and (c) do not apply in the case of a permanent resident or a foreign national who satisfies the Minister that their

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

c) se livrer au terrorisme;

d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

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

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

(2) [Abrogé, 2013, ch. 16, art. 13]

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

Atteinte aux droits humains ou internationaux

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

b) occuper un poste de rang supérieur — au sens du règlement — au sein d'un gouvernement qui, de l'avis du ministre, se livre ou s'est livré au terrorisme, à des violations graves ou répétées des droits de la personne ou commet ou a commis un génocide, un crime contre l'humanité ou un crime de guerre au sens des paragraphes 6(3) à (5) de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*;

c) être, sauf s'agissant du résident permanent, une personne dont l'entrée ou le séjour au Canada est limité au titre d'une décision, d'une résolution ou d'une mesure d'une organisation internationale d'États ou une association d'États dont le Canada est membre et qui impose des sanctions à l'égard d'un pays contre lequel le Canada a imposé — ou s'est engagé à imposer — des sanctions de concert avec cette organisation ou association.

(2) Les faits visés aux alinéas (1)b) et c) n'empotent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l'étranger qui convainc

Exception



presence in Canada would not be detrimental to the national interest.

le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national.

As of June 19, 2013, section 35 was amended [as amended, s. 14] as follows:

Depuis le 19 juin 2013, l'article 35 a été modifié [modifié, art. 14] comme suit :

Human or international rights violations

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

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

Atteinte aux droits humains ou internationaux

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

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

(b) being a prescribed senior official in the service of a government that, in the opinion of the Minister, engages or has engaged in terrorism, systematic or gross human rights violations, or genocide, a war crime or a crime against humanity within the meaning of subsections 6(3) to (5) of the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*; or

b) occuper un poste de rang supérieur — au sens du règlement — au sein d'un gouvernement qui, de l'avis du ministre, se livre ou s'est livré au terrorisme, à des violations graves ou répétées des droits de la personne ou commet ou a commis un génocide, un crime contre l'humanité ou un crime de guerre au sens des paragraphes 6(3) à (5) de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*;

(c) being a person, other than a permanent resident, whose entry into or stay in Canada is restricted pursuant to a decision, resolution or measure of an international organization of states or association of states, of which Canada is a member, that imposes sanctions on a country against which Canada has imposed or has agreed to impose sanctions in concert with that organization or association.

c) être, sauf s'agissant du résident permanent, une personne dont l'entrée ou le séjour au Canada est limité au titre d'une décision, d'une résolution ou d'une mesure d'une organisation internationale d'États ou une association d'États dont le Canada est membre et qui impose des sanctions à l'égard d'un pays contre lequel le Canada a imposé — ou s'est engagé à imposer — des sanctions de concert avec cette organisation ou association.

(2) [Repealed, 2013, c. 16, s. 14]

(2) [Abrogé, 2013, ch. 16, art. 14]

Serious criminality

**36.** (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of serious criminality for

**36.** (1) Emportent interdiction de territoire pour grande criminalité les faits suivants :

Grande criminalité

(a) having been convicted in Canada of an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years, or of an offence under an Act of Parliament for which a term of imprisonment of more than six months has been imposed;

a) être déclaré coupable au Canada d'une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans ou d'une infraction à une loi fédérale pour laquelle un emprisonnement de plus de six mois est infligé;

(b) having been convicted of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute an offence under an Act of

b) être déclaré coupable, à l'extérieur du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi

	<p>Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years; or</p> <p>(c) committing an act outside Canada that is an offence in the place where it was committed and that, if committed in Canada, would constitute an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years.</p>	<p>fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans;</p> <p>c) commettre, à l'extérieur du Canada, une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans.</p>	
Criminality	<p>(2) A foreign national is inadmissible on grounds of criminality for</p> <p>(a) having been convicted in Canada of an offence under an Act of Parliament punishable by way of indictment, or of two offences under any Act of Parliament not arising out of a single occurrence;</p> <p>(b) having been convicted outside Canada of an offence that, if committed in Canada, would constitute an indictable offence under an Act of Parliament, or of two offences not arising out of a single occurrence that, if committed in Canada, would constitute offences under an Act of Parliament;</p> <p>(c) committing an act outside Canada that is an offence in the place where it was committed and that, if committed in Canada, would constitute an indictable offence under an Act of Parliament; or</p> <p>(d) committing, on entering Canada, an offence under an Act of Parliament prescribed by regulations.</p>	<p>(2) Emportent, sauf pour le résident permanent, interdiction de territoire pour criminalité les faits suivants :</p> <p>a) être déclaré coupable au Canada d'une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de deux infractions à toute loi fédérale qui ne découlent pas des mêmes faits;</p> <p>b) être déclaré coupable, à l'extérieur du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de deux infractions qui ne découlent pas des mêmes faits et qui, commises au Canada, constitueraient des infractions à des lois fédérales;</p> <p>c) commettre, à l'extérieur du Canada, une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation;</p> <p>d) commettre, à son entrée au Canada, une infraction qui constitue une infraction à une loi fédérale précisée par règlement.</p>	Criminalité
Application	<p>(3) The following provisions govern subsections (1) and (2):</p> <p>(a) an offence that may be prosecuted either summarily or by way of indictment is deemed to be an indictable offence, even if it has been prosecuted summarily;</p> <p>(b) inadmissibility under subsections (1) and (2) may not be based on a conviction in respect of which a record suspension has been ordered and has not been revoked or ceased to have effect under the <i>Criminal Records Act</i>, or in respect of which there has been a final determination of an acquittal;</p>	<p>(3) Les dispositions suivantes régissent l'application des paragraphes (1) et (2) :</p> <p>a) l'infraction punissable par mise en accusation ou par procédure sommaire est assimilée à l'infraction punissable par mise en accusation, indépendamment du mode de poursuite effectivement retenu;</p> <p>b) la déclaration de culpabilité n'emporte pas interdiction de territoire en cas de verdict d'acquiescement rendu en dernier ressort ou en cas de suspension du casier — sauf cas de révocation ou de nullité — au titre de la <i>Loi sur le casier judiciaire</i>;</p>	Application

(c) the matters referred to in paragraphs (1)(b) and (c) and (2)(b) and (c) do not constitute inadmissibility in respect of a permanent resident or foreign national who, after the prescribed period, satisfies the Minister that they have been rehabilitated or who is a member of a prescribed class that is deemed to have been rehabilitated;

(d) a determination of whether a permanent resident has committed an act described in paragraph (1)(c) must be based on a balance of probabilities; and

(e) inadmissibility under subsections (1) and (2) may not be based on an offence

(i) designated as a contravention under the *Contraventions Act*,

(ii) for which the permanent resident or foreign national is found guilty under the Young Offenders Act, chapter Y-1 of the Revised Statutes of Canada, 1985, or

(iii) for which the permanent resident or foreign national received a youth sentence under the *Youth Criminal Justice Act*.

Organized  
criminality

**37.** (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of organized criminality for

(a) being a member of an organization that is believed on reasonable grounds to be or to have been engaged in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of an offence punishable under an Act of Parliament by way of indictment, or in furtherance of the commission of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute such an offence, or engaging in activity that is part of such a pattern; or

(b) engaging, in the context of transnational crime, in activities such as people smuggling, trafficking in persons or money laundering.

c) les faits visés aux alinéas (1)b) ou c) et (2)b) ou c) n'emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l'étranger qui, à l'expiration du délai réglementaire, convainc le ministre de sa réadaptation ou qui appartient à une catégorie réglementaire de personnes présumées réadaptées;

d) la preuve du fait visé à l'alinéa (1)c) est, s'agissant du résident permanent, fondée sur la prépondérance des probabilités;

e) l'interdiction de territoire ne peut être fondée sur les infractions suivantes :

(i) celles qui sont qualifiées de contraventions en vertu de la *Loi sur les contraventions*,

(ii) celles dont le résident permanent ou l'étranger est déclaré coupable sous le régime de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, chapitre Y-1 des Lois révisées du Canada (1985),

(iii) celles pour lesquelles le résident permanent ou l'étranger a reçu une peine spécifique en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

**37.** (1) Emportent interdiction de territoire pour criminalité organisée les faits suivants :

Activités de  
criminalité  
organisée

a) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d'une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de la perpétration, hors du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une telle infraction, ou se livrer à des activités faisant partie d'un tel plan;

b) se livrer, dans le cadre de la criminalité transnationale, à des activités telles le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité.

Application	<p>(2) The following provisions govern subsection (1):</p> <p>(a) subsection (1) does not apply in the case of a permanent resident or a foreign national who satisfies the Minister that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest; and</p> <p>(b) paragraph (1)(a) does not lead to a determination of inadmissibility by reason only of the fact that the permanent resident or foreign national entered Canada with the assistance of a person who is involved in organized criminal activity.</p>	<p>(2) Les dispositions suivantes régissent l'application du paragraphe (1) :</p> <p>a) les faits visés n'emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l'étranger qui convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national;</p> <p>b) les faits visés à l'alinéa (1)a) n'emportent pas interdiction de territoire pour la seule raison que le résident permanent ou l'étranger est entré au Canada en ayant recours à une personne qui se livre aux activités qui y sont visées.</p>	Application
As of June 19, 2013, section 37 [as am. <i>idem</i> , s. 15] was amended as follows:		Depuis le 19 juin 2013, l'article 37 a été modifié [mod., <i>idem</i> , art. 15] comme suit :	
Organized criminality	<p><b>37.</b> (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of organized criminality for</p> <p>(a) being a member of an organization that is believed on reasonable grounds to be or to have been engaged in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of an offence punishable under an Act of Parliament by way of indictment, or in furtherance of the commission of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute such an offence, or engaging in activity that is part of such a pattern; or</p> <p>(b) engaging, in the context of transnational crime, in activities such as people smuggling, trafficking in persons or money laundering.</p>	<p><b>37.</b> (1) Emportent interdiction de territoire pour criminalité organisée les faits suivants :</p> <p>a) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d'une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de la perpétration, hors du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une telle infraction, ou se livrer à des activités faisant partie d'un tel plan;</p> <p>b) se livrer, dans le cadre de la criminalité transnationale, à des activités telles le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité.</p>	Activités de criminalité organisée
Application	<p>(2) Paragraph (1)(a) does not lead to a determination of inadmissibility by reason only of the fact that the permanent resident or foreign national entered Canada with the assistance of a person who is involved in organized criminal activity.</p>	<p>(2) Les faits visés à l'alinéa (1)a) n'emportent pas interdiction de territoire pour la seule raison que le résident permanent ou l'étranger est entré au Canada en ayant recours à une personne qui se livre aux activités qui y sont visées.</p>	Application

...

[...]

As of June 19, 2013, the following section was added [section 42.1 (as enacted *idem*, s. 18)]:

Exception  
— applica-  
tion to  
Minister

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

...

No return  
without  
prescribed  
authoriza-  
tion

**52.** (1) If a removal order has been enforced, the foreign national shall not return to Canada, unless authorized by an officer or in other prescribed circumstances.

...

*Principle of Non-refoulement*

Protection

**115.** (1) A protected person or a person who is recognized as a Convention refugee by another country to which the person may be returned shall not be removed from Canada to a country where they would be at risk of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion or at risk of torture or cruel and unusual treatment or punishment.

Exceptions

(2) Subsection (1) does not apply in the case of a person

(a) who is inadmissible on grounds of serious criminality and who constitutes, in the opinion of the Minister, a danger to the public in Canada; or

(b) who is inadmissible on grounds of security, violating human or international rights or organized criminality if, in the opinion of the Minister, the person should not be allowed to remain in Canada on the basis of the nature and severity of acts committed or of danger to the security of Canada.

*Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227*

Entry  
permitted

**39.** An officer shall allow the following persons to enter Canada following an examination:

Depuis le 19 juin 2013, l'article suivant a été ajouté [art. 42.1 (édicte, *idem*, art. 18)] :

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

[...]

**52.** (1) L'exécution de la mesure de renvoi emporte interdiction de revenir au Canada, sauf autorisation de l'agent ou dans les autres cas prévus par règlement.

[...]

*Principe du non-refoulement*

**115.** (1) Ne peut être renvoyée dans un pays où elle risque la persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités, la personne protégée ou la personne dont il est statué que la qualité de réfugié lui a été reconnue par un autre pays vers lequel elle peut être renvoyée.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à l'interdit de territoire :

a) pour grande criminalité qui, selon le ministre, constitue un danger pour le public au Canada;

b) pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou criminalité organisée si, selon le ministre, il ne devrait pas être présent au Canada en raison soit de la nature et de la gravité de ses actes passés, soit du danger qu'il constitue pour la sécurité du Canada.

*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227*

**39.** L'agent permet, à l'issue d'un contrôle, aux personnes suivantes d'entrer au Canada :

Interdiction  
demande au  
ministre

Interdiction  
de retour

Principe

Exclusion

Entrée  
permise

	...	[...]	
	(c) persons who are in possession of refugee travel papers issued to them by the Minister of Foreign Affairs that are valid for return to Canada.	c) la personne en possession d'un titre de voyage de réfugié que lui a délivré le ministre des Affaires étrangères et qui est valide pour revenir au Canada.	
	...	[...]	
	Issuance of Work Permits	Délivrance du permis de travail	
	...	[...]	
No other means of support	<b>206.</b> (1) A work permit may be issued under section 200 to a foreign national in Canada who cannot support themself without working, if the foreign national	<b>206.</b> (1) Un permis de travail peut être délivré à l'étranger au Canada en vertu de l'article 200 si celui-ci ne peut subvenir à ses besoins autrement qu'en travaillant et si, selon le cas :	Aucun autre moyen de subsistance
	(a) has made a claim for refugee protection that has been referred to the Refugee Protection Division but has not been determined; or	a) sa demande d'asile a été déferée à la Section de la protection des réfugiés, mais n'a pas encore été réglée;	
	(b) is subject to an unenforceable removal order.	b) il fait l'objet d'une mesure de renvoi qui n'a pu être exécutée.	
Exception	(2) Despite subsection (1), a work permit must not be issued to a claimant referred to in subsection 111.1(2) of the Act unless at least 180 days have elapsed since their claim was referred to the Refugee Protection Division.	(2) Malgré le paragraphe (1), un permis de travail ne peut être délivré à un demandeur visé au paragraphe 111.1(2) de la Loi que si au moins cent quatre-vingts jours se sont écoulés depuis que sa demande d'asile a été déferée à la Section de la protection des réfugiés.	Exception
Applicants in Canada	<b>207.</b> A work permit may be issued under section 200 to a foreign national in Canada who	<b>207.</b> Un permis de travail peut être délivré à l'étranger au Canada, en vertu de l'article 200, dans les cas suivants :	Demandeur au Canada
	(a) is a member of the live-in caregiver class set out in Division 3 of Part 6 and meets the requirements of section 113;	a) l'étranger fait partie de la catégorie des aides familiaux prévue à la section 3 de la partie 6, et il satisfait aux exigences prévues à l'article 113;	
	(b) is a member of the spouse or common-law partner in Canada class set out in Division 2 of Part 7;	b) il fait partie de la catégorie des époux ou conjoints de fait au Canada prévue à la section 2 de la partie 7;	
	(c) is a protected person within the meaning of subsection 95(2) of the Act;	c) il est une personne protégée au sens du paragraphe 95(2) de la Loi;	
	(d) has applied to become a permanent resident and the Minister has granted them an exemption under subsection 25(1), 25.1(1) or 25.2(1) of the Act; or	d) il a demandé le statut de résident permanent et le ministre a levé, aux termes des paragraphes 25(1), 25.1(1) ou 25.2(1) de la Loi, tout ou partie des critères et obligations qui lui sont applicables;	

(*e*) is a family member of a person described in any of paragraphs (*a*) to (*d*).

*e*) il est membre de la famille d'une personne visée à l'un des alinéas *a*) à *d*).

...

[...]

Study  
permit  
required

**212.** A foreign national may not study in Canada unless authorized to do so by a study permit or these Regulations.

**212.** L'étranger ne peut étudier au Canada sans y être autorisé par un permis d'études ou par le présent règlement.

Permis  
d'études