

A-289-00  
2001 FCA 399

A-289-00  
2001 CAF 399

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(Appellant)

v.

**Yong Jie Qu** (*Respondent*)

*INDEXED AS: QU v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)*

Court of Appeal, Richard C.J., Décary and Noël J.J.A.—  
Montréal, November 20; Ottawa, December 21, 2001.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Refusal of visa based on reasonable grounds to believe respondent engaged in acts of espionage, subversion against democratic governments, institutions or processes within meaning of Immigration Act, s. 19(1)(f)(i) — Provided intelligence to Embassy of People's Republic of China on activities of Chinese student organization at Canadian university — Interpretation of "democratic government, institutions or processes": not limited to institutions exercising political (governmental) authority; includes organized groups seeking through democratic means, to influence government policies and decisions.*

*Construction of Statutes — Interpretation of "democratic governments, institutions or processes" in Immigration Act, s. 19(1)(f)(i) — Words of Act to be read in entire context and in grammatical and ordinary sense harmoniously with scheme, object of Act and intention of Parliament — Words to be given broad meaning — Based on case law and plain dictionary meaning, "democratic government, institutions or processes" not limited to institutions exercising political (governmental) authority; includes organized groups seeking, through democratic means, to influence government policies and decisions.*

The respondent was a citizen of the People's Republic of China studying at Concordia University in Montréal at the master's level. He was active in the Chinese Students and Scholars Association (CSSA), the activities of which he regularly reported on to officials at the Chinese Embassy in Ottawa. A visa officer denied the respondent permanent residence status for having thereby engaged in acts of espionage or subversion within the meaning of paragraph 19(1)(f) of the *Immigration Act*. While the Trial Division Judge who heard the application for judicial review of the visa

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

c.

**Yong Jie Qu** (*intimé*)

*RÉPERTORIÉ: QU c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)*

Cour d'appel, juge en chef Richard, juges Décary et Noël, J.C.A.—Montréal, 20 novembre; Ottawa, 21 décembre 2001.

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — Refus d'un visa fondé sur des motifs raisonnables de croire que l'intimé s'était livré à des actes d'espionnage et de subversion contre des institutions démocratiques au sens de la Loi sur l'immigration, art. 19(1)(f)(i) — L'intimé avait communiqué des renseignements à l'ambassade de la République populaire de Chine sur les activités d'une organisation étudiante chinoise au sein d'une université canadienne — Le sens de l'expression «institutions démocratiques» ne se limite pas aux institutions qui exercent un pouvoir politique (gouvernemental); il englobe les groupes organisés qui cherchent par des moyens démocratiques à influencer sur les politiques et décisions gouvernementales.*

*Interprétation des lois — Interprétation de l'expression «institutions démocratiques», dans l'art. 19(1)(f)(i) de la Loi sur l'immigration — Il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur — Les mots doivent recevoir une large signification — Selon la jurisprudence et le sens courant, l'expression «institutions démocratiques» n'est pas limitée aux institutions exerçant un pouvoir politique (gouvernemental); elle comprend les groupes organisés qui cherchent, par des moyens démocratiques, à influencer sur les politiques et décisions gouvernementales.*

L'intimé était un ressortissant de la République populaire de Chine qui étudiait au niveau de la maîtrise à l'Université Concordia de Montréal. Il était actif au sein de l'Association des étudiants et intellectuels chinois (la CSSA), dont il signalait régulièrement les activités aux représentants de l'ambassade de Chine à Ottawa. Un agent des visas a refusé à l'intimé le statut de résident permanent parce qu'il s'était engagé dans des actes d'espionnage ou de subversion au sens de l'alinéa 19(1)(f) de la *Loi sur l'immigration*. Le juge de la Section de première instance qui avait instruit la demande de

officer's decision accepted his findings of fact as to espionage and subversion, he nevertheless allowed the application on the ground that the acts of espionage and subversion were not directed against democratic government, institutions or processes within the meaning of paragraph 19(1)(f) of the Act, since the CSSA, a student organization at a Canadian university, did not fall within that definition. He was of the view Parliament's intention was not to include church, school, work or sports organizations within the expression "democratic government, institutions or processes", which was limited to institutions engaged in the process of governance. The application Judge then certified a question as to whether his reasons correctly interpreted paragraph 19(1)(f) of the Act. This was an appeal from that decision.

*Held*, the appeal should be allowed.

The objectives of the Canadian immigration policy as found in section 3 of the Act are to promote the domestic and international interests of Canada, recognizing the need, among other considerations, to maintain and protect the health, safety and good order of Canadian society and to promote international order and justice by denying use of Canadian territory to persons likely to engage in criminal activity. Non-citizens do not have an unqualified right to enter or remain in the country.

The standard of proof required in subparagraph 19(1)(f)(i) is one of reasonable grounds and the proper standard of review with respect to the interpretation of the words "democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada" is one of correctness.

Considering the principles of statutory interpretation as set out in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, section 12 of the *Interpretation Act* and the text of subparagraph 19(1)(f)(i), it is clear that a broad meaning was to be given to the words found therein. The application Judge erred when he held that the expression "democratic government, institutions or processes" was restricted to institutions and processes involving "political governance". The expression also encompasses institutions and processes which, although non-governmental, are part and parcel of the democratic fabric of Canada. There was no basis for limiting the purpose of paragraph 19(1)(f) in the manner suggested by the application Judge. Both the case law and the plain dictionary meaning of the relevant terms support the view that the expression in issue is capable of a wide meaning. In *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, it was recognized that a union was a democratic institution different from government, and in *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, it was recognized that democratic processes are not limited to government. Finally, in

contrôle judiciaire de la décision de l'agent des visas a accepté ses conclusions de fait relatives à l'espionnage et à la subversion, mais il a néanmoins fait droit à la demande au motif que les actes d'espionnage et de subversion n'étaient pas dirigés contre des institutions démocratiques au sens de l'alinéa 19(1)f) de la Loi, puisque la CSSA, une organisation étudiante évoluant dans une université canadienne, n'entrait pas dans cette définition. Il a exprimé l'avis que l'intention du législateur n'était pas d'inclure les organisations religieuses, scolaires, professionnelles ou sportives dans l'expression «institutions démocratiques», laquelle se limitait aux institutions gouvernementales ou à caractère politique. Le juge des requêtes a ensuite certifié la question de savoir si ses motifs donnaient ou non une interprétation juste de l'alinéa 19(1)f) de la Loi. Appel a été interjeté de cette décision.

*Arrêt*: l'appel doit être accueilli.

La politique canadienne d'immigration selon l'article 3 de la Loi a pour objet de promouvoir les intérêts du pays, sur les plans intérieur et international, en reconnaissant notamment la nécessité de maintenir et de garantir la santé, la sécurité et l'ordre public au Canada et de promouvoir l'ordre et la justice sur le plan international en n'acceptant pas sur le territoire canadien des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles. Les non-citoyens n'ont pas un droit absolu d'entrer au pays ou d'y demeurer.

La norme de preuve que requiert le sous-alinéa 19(1)f)(i) est la norme des motifs raisonnables, et la norme de contrôle à appliquer pour l'interprétation de l'expression «institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada» est la norme de la décision correcte.

Compte tenu des principes d'interprétation législative énoncés dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, de l'article 12 de la *Loi d'interprétation*, ainsi que du texte du sous-alinéa 19(1)f)(i), il est clair que les mots apparaissant dans cette disposition devaient être interprétés d'une manière libérale. Le juge des requêtes a commis une erreur lorsqu'il a affirmé que l'expression «institutions démocratiques» se limitait aux institutions à caractère politique. L'expression englobe également les institutions qui, bien que non gouvernementales, font partie intégrante du tissu démocratique au Canada. Il n'y avait aucune raison de limiter l'objet de l'alinéa 19(1)f) de la manière proposée par le juge des requêtes. Tant la jurisprudence que le sens courant des expressions considérées permettent d'affirmer que les mots dont il s'agit peuvent recevoir une large signification. Dans l'arrêt *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, il a été reconnu qu'un syndicat est une institution démocratique qui se distingue d'un gouvernement, et, dans l'arrêt *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Commissaire des Territoires du Nord-Ouest*, il

*Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, it was stated that democracy is not simply concerned with the process of government. In Canada, a democratic institution is not limited to a political institution, it includes organized groups who seek through democratic means to influence government policies and decisions. As a free and democratic society, Canada values and protects democratic non-governmental institutions which enhance the participation of individuals and groups in society. Thus, a democratic institution for the purpose of subparagraph 19(1)(f)(i) of the *Immigration Act* consists of a structured group of individuals established in accordance with democratic principles with preset goals and objectives who are engaged in lawful activities in Canada of a political, religious, social or economic nature. The visa officer had not, in his refusal letter, addressed the issue of the status of the CSSA.

The matter was ordered to be remitted to a visa officer for redetermination in accordance with these reasons.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*An Act to amend The Immigration Act*, S.C. 1919, c. 25, s. 3(6)(n),(o),(q).  
*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], s. 2(d).  
*Immigration Act*, R.S.C. 1927, c. 93.  
*Immigration Act*, R.S.C. 1952 (Supp.), c. 325, s. 5(m),(n).  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 3 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 2), 4 (as am. *idem*, s. 3; S.C. 1992, c. 49, s. 2), 5, 19(1) (as am. *idem*, s. 11), 83 (as am. *idem*, s. 73).  
*Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5.  
*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 55 C.R.R. (2d) 1; 228 N.R. 203; *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211; (1991), 3 O.R. (3d) 511; 81 D.L.R. (4th) 545; 91 CLLC 14,029; 4 C.R.R. (2d) 193; 126 N.R. 161; 48 O.A.C. 241; *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, [1990] 2 S.C.R. 367; [1990] N.W.T.R. 289; (1990), 72 D.L.R. (4th) 1; [1990] 5 W.W.R. 385; 49

a été reconnu que les processus démocratiques ne se limitent pas à l'appareil gouvernemental. Finalement, dans l'arrêt *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, il est indiqué que la démocratie ne vise pas simplement les mécanismes gouvernementaux. Au Canada, une institution démocratique n'est pas limitée à une institution politique, elle englobe les groupes organisés qui visent par des moyens démocratiques à influencer les politiques et décisions gouvernementales. En tant que société libre et démocratique, le Canada chérit et protège les institutions non gouvernementales démocratiques qui renforcent la participation des individus et des groupes dans la société. Par conséquent, une institution démocratique aux fins du sous-alinéa 19(1)f(i) de la *Loi sur l'immigration* consiste en un groupe structuré d'individus établi dans le respect des principes démocratiques, avec des buts et objectifs préétablis, qui se livre au Canada à des activités licites de nature politique, religieuse, social ou économique. L'agent des visas n'avait pas dans sa lettre de refus abordé la question du statut de la CSSA.

La Cour a ordonné le renvoi de l'affaire à un agent des visas pour nouvelle décision conforme à ces motifs.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 2d).  
*Loi de l'immigration*, S.R.C. 1927, ch. 93.  
*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.  
*Loi modifiant la Loi de l'Immigration*, S.C. 1919, ch. 25, art. 3(6)(n),(o),(q).  
*Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 3 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 2), 4 (mod., *idem*, art. 3; L.C. 1992, ch. 49, art. 2), 5, 19(1) (mod. *idem*, art. 11), 83 (mod., *idem*, art. 73).  
*Loi sur l'immigration*, S.R.C. 1952 (Supp.), ch. 325, art. 5(m),(n).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 55 C.R.R. (2d) 1; 228 N.R. 203; *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; (1991), 3 O.R. (3d) 511; 81 D.L.R. (4th) 545; 91 CLLC 14,029; 4 C.R.R. (2d) 193; 126 N.R. 161; 48 O.A.C. 241; *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367; [1990] N.W.T.R. 289; (1990), 72 D.L.R. (4th) 1;

C.R.R. 193; 90 CLLC 14,031; 112 N.R. 269; *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297; (2000), 195 D.L.R. (4th) 422; 265 N.R. 121 (C.A.); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; (1987), 78 A.R. 1; 38 D.L.R. (4th) 161; [1987] 3 W.W.R. 577; 51 Alta. L.R. (2d) 97; 87 CLLC 14,021; [1987] D.L.Q. 225; 74 N.R. 99.

REFERRED TO:

*Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161.

AUTHORS CITED

*Blackwell Encyclopaedia of Political Science*. Oxford: Blackwell Publishers, 1991.  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.  
 Robert, Paul. *Le Grand Robert de la Langue Française*, Paris: Le Robert, 1985.  
*Oxford Companion to Politics of the World*. New York: Oxford University Press, 1993.  
 Raymond, Walter John. *Dictionary of Politics*, 7th ed. Lawrenceville, Virginia: Brunswick Publishing Corp., 1992.

APPEAL from a Trial Division decision (*Qu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 71; (2000), 188 F.T.R. 226; 5 Imm. L.R. (3d) 129) allowing an application for judicial review of a visa officer's decision denying the respondent permanent residence status for having, by regularly reporting on the activities of a Chinese student association at a Canadian university to Chinese Embassy officials, "engaged in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada" within the meaning of subparagraph 19(1)(f)(i) of the *Immigration Act*. Appeal allowed.

APPEARANCES:

*Jocelyne Murphy* for appellant.  
*Paul Duchow* for respondent.

[1990] 5 W.W.R. 385; 49 C.R.R. 193; 90 CLLC 14,031; 112 N.R. 269; *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297; (2000), 195 D.L.R. (4th) 422; 265 N.R. 121 (C.A.); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; (1987), 78 A.R. 1; 38 D.L.R. (4th) 161; [1987] 3 W.W.R. 577; 51 Alta. L.R. (2d) 97; 87 CLLC 14,021; [1987] D.L.Q. 225; 74 N.R. 99.

DÉCISION CITÉE:

*Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161.

DOCTRINE

*Blackwell Encyclopaedia of Political Science*. Oxford: Blackwell Publishers, 1991.  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.  
 Robert, Paul. *Le Grand Robert de la Langue Française*, Paris: Le Robert, 1985.  
*Oxford Companion to Politics of the World*. New York: Oxford University Press, 1993.  
 Raymond, Walter John. *Dictionary of Politics*, 7th ed. Lawrenceville, Virginia: Brunswick Publishing Corp., 1992.

APPEL dirigé contre une décision de la Section de première instance (*Qu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 4 C.F. 71; (2000), 188 F.T.R. 226; 5 Imm. L.R. (3d) 129) qui avait fait droit à une demande de contrôle judiciaire de la décision d'un agent des visas de refuser à l'intimé le statut de résident permanent pour le motif que, en signalant régulièrement aux fonctionnaires de l'ambassade de Chine les activités d'une association étudiante chinoise évoluant dans une université canadienne, il s'était «livré à des actes d'espionnage ou de subversion contre des "institutions démocratique", au sens où cette expression s'entend au Canada», selon le sous-alinéa 19(1)(f)(i) de la *Loi sur l'immigration*. Appel accueilli.

ONT COMPARU:

*Jocelyne Murphy*, pour l'appelant.  
*Paul Duchow*, pour l'intimé.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant.

*Paul Duchow*, Montréal, for respondent.

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

RICHARD C.J.:

Introduction

[1] This is an appeal under section 83 of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2 (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73)] from a judgment of the Federal Court, Trial Division rendered on April 20, 2000 by the application judge, ([2000] 4 F.C. 71 (T.D.)) which granted the respondent's application for judicial review and quashed a decision which the visa officer rendered on September 18, 1998.

Background

[2] The events leading to this proceeding can be summarized as follows. The respondent is a citizen of the People's Republic of China who came to Canada in 1991 as a master's student at Concordia University in Montréal. He was active in the Chinese Students and Scholars Association (CSSA). While being a member of the CSSA, the respondent had contacts with officials at the Chinese Embassy in Ottawa related to his activities with the association and its members. On August 19, 1994, he applied for permanent residence status in Canada at the Canadian Consulate in Buffalo, New York.

[3] On February 16, 1995, a visa officer held an interview with the respondent to further assess his application. After the interview, the application was referred to the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). On February 8, 1996, the respondent went to a second interview, held this time by two CSIS officers. On September 17, 1998, following the receipt of a report made by CSIS, the visa officer held a third interview.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada*, pour l'appelant.

*Paul Duchow*, Montréal, pour l'intimé.

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

LE JUGE EN CHEF RICHARD:

Introduction

[1] Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration fait appel, en application de l'article 83 de la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2 (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73)], d'un jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale rendu le 20 avril 2000 par le juge des requêtes ([2000] 4 C.F. 71 (1<sup>re</sup> inst.)), qui avait fait droit à la demande de contrôle judiciaire déposée par l'intimé et annulé une décision rendue par l'agent des visas le 18 septembre 1998.

Contexte

[2] Les événements qui ont conduit à la présente instance peuvent être résumés ainsi. L'intimé est un ressortissant de la République populaire de Chine qui est arrivé au Canada en 1991 en tant qu'étudiant à la maîtrise à l'Université Concordia de Montréal. Il était actif au sein de la Chinese Students and Scholars Association [une association d'étudiants et d'intellectuels chinois] (la CSSA). Alors qu'il était membre de la CSSA, l'intimé a eu des contacts avec des représentants de l'ambassade de Chine à Ottawa à propos de ses activités auprès de l'association et de ses membres. Le 19 août 1994, il a demandé au consulat du Canada à Buffalo (New York) le statut de résident permanent au Canada.

[3] Le 16 février 1995, un agent des visas a procédé à une entrevue avec l'intimé pour évaluer davantage sa demande. Après l'entrevue, la demande fut communiquée au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Le 8 février 1996, l'intimé se présenta à une deuxième entrevue, organisée cette fois par deux agents du SCRS. Le 17 septembre 1998, après réception d'un rapport du SCRS, l'agent des visas organisa une troisième entrevue.

[4] Although the respondent, in his application for judicial review, requested the Canadian Consulate General in Buffalo to send the complete immigration file to his solicitor and to the Court Registry, the CSIS report was not part of the record on judicial review. The CSIS information was withheld by the Canadian Consulate in Buffalo with the explanation that the material provided by CSIS has been edited out since its release would be injurious to national security.

[5] Counsel for the respondent did not challenge this exclusion and it was not part of the record before the application Judge. This led the application Judge to comment in his reasons that [at paragraph 5] “The record before the Court is not as it should be.”

[6] Upon completion of this third interview, the respondent was advised that the application for permanent residence would be refused. The visa officer based his refusal on subparagraph 19(1)(f)(i) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11] of the *Immigration Act*.

[7] Specifically, the visa officer was of the view that the applicant’s activities in the CSSA and his meetings and communications with Chinese Embassy officials in Ottawa about the CSSA and its members gave rise to reasonable grounds to believe that he had engaged in acts of espionage and subversion within the meaning of subparagraph 19(1)(f)(i) of the *Immigration Act*.

[8] The refusal letter reads as follows:

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

At your interview, I expressed to you my serious concerns that there were reasonable grounds to believe that you had engaged in acts of espionage and subversion against democratic governments, institutions or processes as they are understood in Canada. I pointed out that by your own admission during the interview, you had engaged in a consistent pattern of reporting to the Embassy of the People’s Republic of China in Ottawa; provided intelligence on the activities of individuals in a Canadian student organization known as the Chinese Students

[4] Dans sa demande de contrôle judiciaire, l’intimé demandait au consulat général du Canada à Buffalo d’envoyer à son avocat et au greffe de la Cour le dossier complet d’immigration, mais le rapport du SCRS ne figurait pas dans le dossier lors du contrôle judiciaire. Le consulat du Canada à Buffalo a refusé de communiquer l’information du SCRS, en expliquant que les documents fournis par le SCRS avaient été exclus car leur communication serait préjudiciable à la sécurité nationale.

[5] L’avocat de l’intimé n’a pas contesté cette exclusion, dont il n’était d’ailleurs pas fait état dans le dossier soumis au juge des requêtes, ce qui conduisit le juge des requêtes à indiquer dans ses motifs [au paragraphe 5] que «[l]e dossier mis à la disposition de la Cour n’est pas tel qu’il devrait l’être».

[6] Après cette troisième entrevue, l’intimé fut informé que la demande de résidence permanente serait refusée. L’agent des visas a fondé son refus sur le sous-alinéa 19(1)(f)(i) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] de la *Loi sur l’immigration*.

[7] Plus précisément, l’agent des visas a exprimé l’avis que les activités du demandeur de visa au sein de la CSSA, ainsi que ses rencontres et ses communications avec les fonctionnaires de l’ambassade de Chine à Ottawa à propos de la CSSA et de ses membres, lui donnaient des motifs raisonnables de croire qu’il s’était livré à des actes d’espionnage ou de subversion au sens du sous-alinéa 19(1)(f)(i) de la *Loi sur l’immigration*.

[8] La lettre de refus est rédigée ainsi:

[TRADUCTION] En ce qui concerne votre demande de résidence permanente au Canada, la présente confirme que je suis arrivé à la conclusion selon laquelle vous ne répondez pas aux conditions de l’immigration au Canada. Je vous ai déjà informé directement de cette décision durant votre entrevue du 17 septembre 1998.

Lors de cette entrevue, je vous ai indiqué que j’avais la forte impression qu’il y avait des motifs raisonnables de croire que vous vous étiez livré à des actes d’espionnage et de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression est comprise au Canada. J’ai fait observer que, de votre propre aveu au cours de l’entrevue, vous aviez communiqué à maintes reprises avec l’Ambassade de la République populaire de Chine à Ottawa, communiqué des renseignements sur les activités de membres d’une organisation

and Scholars Association (CSSA); and attempted to subvert this organization to meet the goals and objectives of a foreign government. At that time, I asked you to disabuse me of this concern, and advised you that failure to disabuse me of my concern would lead to the refusal of your application.

You responded by denying that you were an agent of a foreign government, but readily admitted your numerous contacts with Chinese diplomats over a protracted period when you were instrumental in “re-organising” the CSSA. You also admitted that you provided information to Chinese diplomats regarding individual members of the CSSA and admitted further that you were in open disagreement with pro-democracy students of this organization, that you had identified and reported on these individuals to the Embassy, and that you had sought to change the direction of the CSSA using funds provided by the Embassy in support of certain activities, to make it “sensitive to the Chinese Government and Chinese officials”. You argued that any congruence between the objectives and policies of the Chinese government and your activities was purely coincidental, and that you acted strictly out of personal conviction. I noted however, that your admitted activities were so clearly those of an agent that your argument lacked all credibility, and that I was obliged to treat your denial as self-serving. I noted that you were in receipt of one of only twenty tuition waivers awarded by the Embassy to Chinese students attending English-language institutions in the province of Quebec, and that the implications of a quid pro [page 79] quo were too obvious for me to ignore.

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

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

[9] This subparagraph reads as follows:

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

...

étudiante canadienne appelée Association des étudiants et intellectuels chinois (la CSSA) et tenté de corrompre cette organisation pour qu'elle réponde aux buts et objectifs d'un gouvernement étranger. À cette époque, je vous ai demandé de me détromper de cette impression et je vous ai informé que, si vous n'y parveniez pas, votre demande serait refusée.

Vous avez répondu en niant que vous étiez un agent d'un gouvernement étranger, mais vous avez volontiers reconnu vos nombreux contacts avec des diplomates chinois durant une période prolongée au cours de laquelle vous avez contribué à «réorganiser» la CSSA. Vous avez aussi reconnu avoir fourni des renseignements à des diplomates chinois à propos de certains membres de la CSSA et avez reconnu également que vous étiez ouvertement en désaccord avec les étudiants de cette organisation qui étaient favorables à la démocratie, que vous aviez repéré ces étudiants et les aviez signalés à l'Ambassade, et que vous aviez cherché à modifier l'orientation de la CSSA à l'aide de fonds fournis par l'Ambassade au soutien de certaines activités, pour la rendre «sensible au gouvernement chinois et aux fonctionnaires chinois». Vous avez fait valoir que toute concordance entre les objectifs et politiques du gouvernement chinois et vos activités était purement accidentelle et que vous agissiez strictement par conviction personnelle. J'ai fait remarquer toutefois que les activités que vous avez reconnu avoir exercées étaient si manifestement celles d'un agent que votre argument se trouvait dépourvu de toute crédibilité et que j'ai dû considérer votre dénégation comme une réaction intéressée. J'ai constaté que vous aviez reçu l'une de seulement vingt dispenses de frais de scolarité attribuées par l'Ambassade aux étudiants chinois fréquentant des institutions anglophones dans la province de Québec, et que les probabilités d'une contrepartie [page 79] étaient trop fortes pour que je les ignore.

Je conclus par conséquent que vous n'avez pas dissipé mes craintes et que, eu égard à votre propre témoignage, il existe des motifs raisonnables qui me portent à croire que vous êtes une personne qui s'est livrée à des activités hostiles et subversives au nom d'un gouvernement étranger, activités destinées à recueillir des informations qui seraient utilisées à des fins de renseignement et qui intéressent les droits fondamentaux de l'individu au Canada.

Je suis donc d'avis que vous entrez dans la catégorie non admissible des personnes décrites au sous-alinéa 19(1)(i) de la Loi sur l'immigration [ . . . ]

[9] Ce sous-alinéa est ainsi rédigé:

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

[. . .]

f) persons who there are reasonable grounds to believe

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

...

except persons who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest;

[10] The respondent brought an application for judicial review before the Trial Division. Following a hearing, the application Judge quashed the decision of the visa officer.

[11] The application Judge had “no hesitation” in concluding that the respondent’s activities, as found by the visa officer, constitute espionage and subversion.

[12] The application Judge determined that the *Immigration Act* did not contain any definition of espionage or subversion. He held that espionage is simply a method of information gathering by spying, by acting in a covert way and that subversion connotes accomplishing change by illicit means or for improper purposes related to an organization.

[13] He accepted the findings of fact or inferences made by the visa officer that the respondent had engaged in a constant pattern of reporting to the Embassy of China in Ottawa and provided intelligence on the activities of individuals in a Canadian student organization and that the respondent had also attempted to subvert this organization to meet the goals and objectives of a foreign government.

[14] He held however that these acts of espionage and subversion were not directed against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada, within the meaning of subparagraph 19(1)(f)(i) since the CSSA, a student organization at a Canadian university in respect of whom the applicant conducted his activities, does not fall within this definition.

[15] The gist of his reasoning is set out in the following extract from his reasons [at paragraphs 51-53]:

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

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

[. . .]

le présent alinéa ne visant toutefois pas les personnes qui convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national;

[10] L’intimé a déposé une demande de contrôle judiciaire devant la Section de première instance. Après audience, le juge des requêtes a annulé la décision de l’agent des visas.

[11] Le juge des requêtes n’a eu «aucune hésitation» à conclure que les activités de l’intimé, constatées par l’agent des visas, constituent de l’espionnage et de la subversion.

[12] Le juge des requêtes a estimé que la *Loi sur l’immigration* ne renfermait aucune définition de l’espionnage ou de la subversion. Selon lui, l’espionnage est simplement un moyen de recueillir des renseignements en effectuant une surveillance, en agissant furtivement, et que la subversion implique l’introduction d’un changement par des moyens illicites ou à des fins détournées se rapportant à une organisation.

[13] Il a accepté les conclusions de fait ou inférences tirées par l’agent des visas, selon lesquelles l’intimé avait à maintes reprises communiqué avec l’Ambassade de Chine à Ottawa et transmis des renseignements sur les activités de membres d’une organisation étudiante canadienne et qu’il avait aussi tenté de corrompre cette organisation pour qu’elle réponde aux buts et objectifs d’un gouvernement étranger.

[14] Il a jugé cependant que ces actes d’espionnage et de subversion n’étaient pas dirigés contre des institutions démocratiques au sens où cette expression s’entend au Canada, selon ce que prévoit le sous-alinéa 19(1)f(i), puisque la CSSA, une organisation étudiante d’une université canadienne dans le cadre de laquelle le demandeur de visa exerçait ses activités, n’entre pas dans cette définition.

[15] Le fond de son raisonnement est reproduit dans l’extrait suivant de ses motifs [aux paragraphes 51 à 53]:

In my view, when Parliament spoke of democratic government, institutions or processes, it restricted coverage to those institutions or processes (such as the right to vote and elections) engaged in political governance or the system by which citizens organize and govern themselves in the State. In short, Parliament restricted the paragraph to public authorities which are elected by and are responsible to the constituency. These words have nothing to do with institutions or forms of institutional or social organizations in which individuals may otherwise interrelate with one another, such as church, school, work, sports, etc.

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

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

[16] Accordingly, he set aside the decision of the visa officer and ordered that the matter be returned for reconsideration by a different visa officer.

[17] Pursuant to subsection 83(1) of the *Immigration Act*, the application Judge also certified the following question [at paragraph 54]: “Do these reasons correctly interpret subparagraph 19(1)(f)(i) of the *Immigration Act*?”

À mon avis, en mentionnant les institutions démocratiques, le législateur restreignait l'application de la disposition aux institutions ou méthodes (comme le droit de vote et les élections) en cause dans un gouvernement politique ou au système par lequel les citoyens s'organisent et se gouvernent dans l'État. Bref, le législateur a restreint l'application de la disposition aux autorités publiques qui sont élues par la population et qui sont responsables envers cette dernière. Ces mots n'ont rien à voir avec les institutions ou les formes d'organisations institutionnelles ou sociales au sein desquelles les individus peuvent entretenir des relations les uns avec les autres, comme l'église, l'école, le milieu de travail, les organisations sportives, etc.

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

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

[16] Il a donc annulé la décision de l'agent des visas et ordonné que l'affaire soit renvoyée pour réexamen par un autre agent des visas.

[17] Comme le prévoit le paragraphe 83(1) de la *Loi sur l'immigration*, le juge des requêtes a également certifié la question suivante [au paragraphe 54]: «Le sous-alinéa 19(1)(f)(i) de la *Loi sur l'immigration* est-il correctement interprété dans les présents motifs?»

### Position of the Parties

[18] The appellant submitted before this Court that the expression democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada must not be interpreted as narrowly as the application Judge did. The appellant further argued that the objectives of the *Immigration Act* indicate that democracy is not limited to government institutions or processes but includes as well non-government institutions or processes. Finally, the appellant submitted that the evidence demonstrates that the CSSA is a democratic student association in Montréal with the objective of providing cultural and social activities to its members and promoting human rights and democracy in China. As a result, the CSSA is an association that can be included within the definition of a democratic process or institution. The appellant claims that the conduct of the respondent targeted the freedom of association and the freedom of speech of the individuals in the student group.

[19] The respondent submitted that the application Judge was right in restricting the definition of the phrase in subparagraph 19(1)(f)(i) and submitted that there was no evidence that the CSSA was a democratic association. Accordingly, the decision of the visa officer was unreasonable in the circumstances.

### Canadian Immigration Policy

[20] The purpose of subparagraph 19(1)(f)(i) of the *Immigration Act*, is to deny entry in Canada to persons where there are reasonable grounds to believe that they have engaged in espionage or subversion of a democratic government, institution or process. This provision must be read in the context of other provisions of the *Immigration Act*.

[21] The objectives of the Canadian immigration policy as found in section 3 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 2] of the *Immigration Act* are to promote the domestic and international interest of Canada recognizing the need, among other considerations, to maintain and protect the health, safety and good order of Canadian society and to promote international order and justice by denying the use of Canadian territory to persons who are likely to engage in criminal activity.

### Positions des parties

[18] L'appelant a fait valoir devant la Cour que les mots «institutions démocratiques au sens où cette expression s'entend au Canada» ne doivent pas être interprétés aussi étroitement que l'a fait le juge des requêtes. Il a également soutenu que les objectifs de la *Loi sur l'immigration* indiquent que la démocratie n'est pas limitée aux institutions ou processus gouvernementaux, mais comprennent également les institutions ou processus non gouvernementaux. Finalement, l'appelant a avancé que, d'après la preuve, la CSSA est une association étudiante démocratique de Montréal dont l'objectif est d'offrir des activités culturelles et sociales à ses membres et de promouvoir les droits de la personne et la démocratie en Chine. La CSSA est donc une association qui peut entrer dans la définition d'une institution démocratique. Selon l'appelant, les agissements de l'intimé visaient la liberté d'association et la liberté de parole des membres du groupe étudiant.

[19] L'intimé a fait valoir que le juge des requêtes a eu raison de restreindre la définition de l'expression apparaissant au sous-alinéa 19(1)(f)(i), et il a avancé que rien ne prouvait que la CSSA était une association démocratique. La décision de l'agent des visas était donc déraisonnable dans ce contexte.

### Politique canadienne d'immigration

[20] Le sous-alinéa 19(1)(f)(i) de la *Loi sur l'immigration* a pour objet de refuser l'entrée au Canada aux personnes dont il existe des motifs raisonnables de croire qu'elles se sont livrées à des actes d'espionnage ou de subversion contre une institution démocratique. Cette disposition doit être lue en même temps que d'autres dispositions de la *Loi sur l'immigration*.

[21] Selon l'article 3 [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 2] de la *Loi sur l'immigration*, la politique canadienne d'immigration a pour objet de promouvoir les intérêts du pays, sur les plans intérieur et international, en reconnaissant notamment la nécessité de maintenir et de garantir la santé, la sécurité et l'ordre public au Canada et de promouvoir l'ordre et la justice sur le plan international en n'acceptant pas sur le territoire canadien des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles.

[22] Sections 4 [as am. *idem*, s. 3; S.C. 1992, c. 49, s. 2] and 5 of the Act set out the governing principles concerning the right to come into Canada or to remain in Canada according to whether the person is a Canadian citizen, a permanent resident, a Convention refugee or registered as an Indian pursuant to the *Indian Act* [R.S.C., 1985, c. I-5].

[23] A Canadian citizen and a person registered as an Indian under the *Indian Act* have a right to remain in Canada whereas the right of a permanent resident or of a Convention refugee to remain in Canada is qualified by rules of inadmissibility found in section 19 of the Act. All other persons have no right to come into or remain in Canada.

[24] The respondent is not a Canadian citizen, a permanent resident or a Convention refugee. Accordingly, the respondent does not have a right to come into or remain in Canada.

[25] The Supreme Court of Canada in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711, at page 733 stated that “The most fundamental principle of immigration law is that non-citizens do not have an unqualified right to enter or remain in the country”.

#### Legislative History

[26] The predecessor of subparagraph 19(1)(f)(i) of the present Act was first introduced in *An Act to amend The Immigration Act*, S.C. 1919, c. 25, by adding to the prohibited classes [paragraph 3(6)(n)] “[p]ersons who believe in or advocate the overthrow by force or violence of the Government of Canada or of constituted law and authority, or who disbelieve in or are opposed to organized government”, or [paragraph 3(6)(o)] “[p]ersons who are members of or affiliated with any organization entertaining or teaching disbelief in or opposition to organized government”; or [paragraph 3(6)(q)] “[p]ersons guilty of espionage with respect to His Majesty or any of His Majesty’s allies”. In the French text, the paragraphs read: “*personnes qui croient au renversement ou qui préconisent le renversement, par la force ou la violence, du gouvernement du Canada ou de la loi ou de l’autorité constituée, ou qui ne croient pas à un gouvernement organisé et s’y opposent*” ou

[22] Les articles 4 [mod., *idem*, art. 3; L.C. 1992, ch. 49, art. 2] et 5 de la Loi énoncent les principes directeurs régissant le droit d’entrer au Canada et d’y demeurer selon que l’intéressé est un citoyen canadien, un résident permanent, un réfugié au sens de la Convention ou un Indien inscrit à ce titre aux termes de la *Loi sur les Indiens* [L.R.C. (1985), ch. I-5].

[23] Un citoyen canadien et un Indien inscrit à ce titre aux termes de la *Loi sur les Indiens* ont le droit de demeurer au Canada, tandis que le droit d’un résident permanent ou d’un réfugié au sens de la Convention de demeurer au Canada est restreint par les règles de non-admissibilité apparaissant à l’article 19 de la Loi. Toute autre personne est dépourvue du droit d’entrer au Canada ou d’y demeurer.

[24] L’intimé n’est pas un citoyen canadien, un résident permanent ni un réfugié au sens de la Convention. Il n’a donc pas le droit d’entrer au Canada ou d’y demeurer.

[25] La Cour suprême du Canada a indiqué dans l’arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, à la page 733, que «le principe le plus fondamental du droit de l’immigration veut que les non-citoyens n’aient pas un droit absolu d’entrer au pays ou d’y demeurer».

#### Historique législatif

[26] Le prédécesseur du sous-alinéa 19(1)(f)(i) de la Loi actuelle a été introduit à l’origine dans la *Loi modifiant la Loi de l’immigration*, S.C. 1919, ch. 25, par l’adjonction des catégories interdites suivantes [alinéa 3(6)(n)]: «personnes qui croient au renversement ou qui préconisent le renversement, par la force ou la violence, du gouvernement du Canada ou de la loi ou de l’autorité constituée, ou qui ne croient pas à un gouvernement organisé et s’y opposent» ou [alinéa 3(6)(o)] «personnes qui sont membres d’une, ou affiliées à une organisation qui préconise ou qui enseigne la non-croyance ou l’opposition à un gouvernement organisé» ou [alinéa 3(6)(q)] «personnes coupables d’espionnage à l’égard de Sa Majesté ou de tout allié de Sa Majesté». Dans le texte anglais, les paragraphes sont ainsi rédigés: «*[p]ersons who believe in or advocate the overthrow by force or violence of the Government of Canada or of constituted law and authority, or who disbelieve in or are opposed*

“personnes qui sont membres d’une, ou affiliées à une organisation qui préconise ou qui enseigne la non-croyance ou l’opposition à un gouvernement organisé” ou “personnes coupables d’espionnage à l’égard de Sa Majesté ou de tout allié de Sa Majesté”. This was carried forward in the 1927 Consolidation, *Immigration Act*, R.S.C. 1927, c. 93. The *Immigration Act*, R.S.C. 1952, (Supp.), c. 325 introduced the words “democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada” in paragraphs 5(m),(n).

[27] Therefore, while the earlier statutory language referred to “organized government” or “His Majesty”, the present provision refers to “democratic government, institutions or processes as they are understood in Canada”.

#### Standard of Proof

[28] The standard of proof required in subparagraph 19(1)f(i) is one of “reasonable grounds”. In *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297 (C.A.), this Court stated, at paragraph 60, that “reasonable grounds” is a standard of proof that, while falling short of a balance of probabilities, nonetheless connotes a *bona fide* belief in a serious possibility based on credible evidence.

#### Standard of Review

[29] The certified question involves the interpretation of a statute. The proper standard of review with respect to the interpretation of the words “democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada” is one of correctness.

#### Analysis

[30] The principles of statutory interpretation are set out in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27 [at paragraph 21] where Iacobucci adopted Driedger’s formulation in *Construction of Statutes* (2nd ed., 1983) and where he states at page 87: “Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”.

to organized government», or «[p]ersons who are members of or affiliated with any organization entertaining or teaching disbelief in or opposition to organized government»; or «[p]ersons guilty of espionage with respect to His Majesty or any of His Majesty’s allies». Ces dispositions ont été reportées dans la codification de 1927, *Loi de l’immigration*, S.R.C. 1927, ch. 93. La *Loi sur l’immigration*, S.R.C. 1952 (Supp.), ch. 325 a introduit dans les alinéas 5m),n) les mots «institutions démocratiques, au sens où cette expression s’entend au Canada».

[27] Par conséquent, alors que l’ancienne formulation parlait de «gouvernement organisé» ou de «Sa Majesté», la disposition actuelle parle d’«institutions démocratiques, au sens où cette expression s’entend au Canada».

#### Norme de preuve

[28] La norme de preuve que requiert le sous-alinéa 19(1)f(i) est la norme des «motifs raisonnables». Dans l’arrêt *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297, la Cour d’appel fédérale a indiqué, au paragraphe 60, que la norme des «motifs raisonnables» est une norme de preuve qui, sans être une prépondérance des probabilités, suggère néanmoins la croyance légitime à une possibilité sérieuse en raison de preuves dignes de foi.

#### Norme de contrôle

[29] La question certifiée appelle l’interprétation d’une loi. La norme de contrôle à appliquer pour l’interprétation des mots «institutions démocratiques, au sens où cette expression s’entend au Canada» est la norme de la décision correcte.

#### Analyse

[30] Les principes de l’interprétation législative sont énoncés dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27 [au paragraphe 21], où le juge Iacobucci a fait siennes les vues exprimées par Driedger dans *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd., 1983), reproduites à la page 87: «[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution: il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur».

[31] The *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, at section 12 provides that:

12. Every enactment is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

[32] The English text of subparagraph 19(1)(f)(i) refers to “democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada”; while the French text refers to “*institutions démocratiques, au sens où cette expression s’entend au Canada*”. The application Judge found that [at paragraph 39]: “These differences in the official languages are not, in my view, of any significance.” Counsel for the appellant, while bringing our attention to the difference in the wording, agreed that it was not a difference that was significant for the purpose of statutory interpretation.

[33] A reading of both versions makes it clear that the legislator intended that a broad meaning be given to the words found in this subparagraph.

[34] In applying subparagraph 19(1)(f)(i) of the *Immigration Act*, the visa officer must examine firstly, the status of the organization, i.e., is it a democratic institution—*institution démocratique* within the meaning of the subparagraph, and secondly the conduct of the non-citizen, i.e., whether the non-citizen has engaged in acts of espionage or subversion against that democratic institution. The conduct of the non-citizen for the purpose of the subparagraph is only relevant if a determination has been made that the organization has the required status.

[35] In our view, the application Judge erred when he held that the expression “democratic government, institutions or processes” (or “*institutions démocratiques*” as used in the French text) was restricted to institutions and processes involving “political governance”. The expression also encompasses institutions and processes which although non-governmental, are part and parcel of the democratic fabric of Canada and there is no basis for limiting the purpose of paragraph 19(1)(f) in the manner suggested by the application Judge.

[36] Both the case law and the plain dictionary meaning of the relevant terms support the view that the

[31] La *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, prévoit en son article 12 que:

12. Tout texte est censé apporter une solution de droit et s’interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

[32] Le texte français du sous-alinéa 19(1)(f)(i) parle d’«institutions démocratiques, au sens où cette expression s’entend au Canada», tandis que le texte anglais parle de «*democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada*». Le juge des requêtes a estimé que [au paragraphe 39] «ces différences entre les deux versions officielles ne sont pas importantes». L’avocat de l’appelant, tout en attirant notre attention sur la différence entre les deux textes, a accordé qu’il ne s’agissait pas là d’une différence significative aux fins de l’interprétation législative.

[33] Une lecture des deux textes fait ressortir clairement que le législateur voulait que les mots apparaissant dans cette disposition soient interprétés d’une manière libérale.

[34] Lorsqu’il applique le sous-alinéa 19(1)(f)(i) de la *Loi sur l’immigration*, l’agent des visas doit examiner d’abord le statut de l’organisation, c’est-à-dire se demander s’il s’agit d’une institution démocratique—*a democratic institution*—au sens du sous-alinéa, et ensuite la conduite du non-citoyen, c’est-à-dire se demander si le non-citoyen s’est livré à des actes d’espionnage ou de subversion contre cette institution démocratique. La conduite du non-citoyen aux fins du sous-alinéa n’a d’utilité que si l’on est arrivé à la conclusion que l’organisation a le statut requis.

[35] À notre avis, le juge des requêtes a commis une erreur lorsqu’il a affirmé que l’expression «institutions démocratiques» (ou «*democratic government, institutions or processes*», dans la version anglaise) se limitait aux institutions à caractère politique. L’expression englobe également les institutions qui, bien que non gouvernementales, font partie intégrante du tissu démocratique du Canada, et il n’y a aucune raison de limiter l’objet de l’alinéa 19(1)(f) de la manière proposée par le juge des requêtes.

[36] Tant la jurisprudence que le sens courant des expressions considérées permettent d’affirmer que les

expression in issue as it is understood in Canada is capable of a wide meaning. For instance, in *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211, the Supreme Court recognized that a union is a democratic institution different from government [at pages 326 and 330-331]:

I would also add that some of the concerns which might normally be raised by a compelled association are tempered when that association is, as in this case, established in accordance with democratic principles. Professor Norman Cantor, "Forced Payments to Service Institutions and Constitutional Interests in Ideological Non-Association" (1983), 36 *Rutgers L. Rev.* 3, is clear in his view that government should be able to confer on democratic institutions powers to receive payments for services and to contribute to causes serving their ends even though these may be objected to by dissenters.

...

The essential question is whether democracy in the workplace has been kept within its proper or constitutionally permissible sphere.

The experience of the United States is helpful in considering this difficult issue. The courts in that country have attempted to make a clear distinction between an individual's relationship with government and his or her relationship with other democratic institutions, such as professional associations and unions.

...

With respect to democratic institutions other than the government, and to unions in particular, the United States Supreme Court has attempted to draw the line between those actions designed "to promote the cause which justified bringing the group together" . . . and those actions which fall outside that sphere.

[37] We can conclude from *Lavigne* that there are democratic institutions in Canada other than the government, such as, but not limited to, professional associations and unions.

[38] In *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, [1990] 2 S.C.R. 367, at page 381, Justice Cory (dissenting on another issue, i.e., the right to bargain collectively) stated that the right of an individual to associate with others enables the individual to better participate in the democratic process by acting through a group, therefore

mots dont il s'agit, tels qu'ils sont compris au Canada, peuvent recevoir une large signification. Ainsi, dans l'arrêt *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211, la Cour suprême du Canada a reconnu qu'un syndicat est une institution démocratique qui se distingue d'un gouvernement [aux pages 326, 330 et 331]:

J'ajouterais également que certaines des préoccupations que pourrait normalement soulever l'association forcée sont atténuées lorsque cette association est, comme en l'espèce, constituée conformément aux principes démocratiques. Le professeur Norman Cantor, dans «Forced Payments to Service Institutions and Constitutional Interests in Ideological Non-Association» (1983), 36 *Rutgers L. Rev.* 3, exprime clairement l'avis que le gouvernement devrait être en mesure de conférer à des institutions démocratiques le pouvoir de recevoir paiement pour leurs services et de contribuer à des causes servant leurs fins, et ce, malgré l'opposition de dissidents.

[. . .]

La question essentielle est alors de savoir si la démocratie en milieu de travail a été maintenue dans les limites qui lui sont appropriées ou qui sont constitutionnellement acceptables.

Pour résoudre cette épineuse question, il est utile d'examiner l'expérience des États-Unis. Les tribunaux de ce pays se sont efforcés d'établir une distinction claire entre les relations de l'individu avec le gouvernement et celles qu'il entretient avec d'autres institutions démocratiques, telles les associations professionnelles et les syndicats.

[. . .]

En ce qui a trait aux institutions démocratiques autres que le gouvernement, en particulier les syndicats, la Cour suprême des États-Unis a tenté de tracer une ligne de démarcation entre les actions destinées [TRADUCTION] «à promouvoir la cause qui a justifié la constitution du groupe» [. . .] et les actions excédant cette sphère.

[37] Nous pouvons conclure de l'arrêt *Lavigne* qu'il y a au Canada des institutions démocratiques autres que le gouvernement, par exemple les associations professionnelles et les syndicats.

[38] Dans l'arrêt *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367, à la page 381, le juge Cory (dissident sur un autre point, c.-à-d. le droit de négocier collectivement) a affirmé que le droit d'une personne de s'associer à d'autres lui permet de mieux participer au processus démocratique en agissant par

recognizing that democratic processes are not limited to the government.

The right of the individual employee to join the association of his or her choice seems to me to be of fundamental importance. It not only enables the individual to better participate in the democratic process by acting through a group, but it permits the individuals to act in concert to seek fairness in wage settlements and working conditions. At the very least, the forming or changing of an entity to undertake collective bargaining is entitled to the protection of the Charter right of freedom of association.

[39] In *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, at page 396 Justice McIntyre recognized the role of freedom of association in a democracy:

Our society supports a multiplicity of organized groups, clubs and associations which further many different objectives, religious, political, educational, scientific, recreational, and charitable. This exercise of freedom of association serves more than the individual interest, advances more than the individual cause; it promotes general social goals. Of particular importance is the indispensable role played by freedom of association in the functioning of democracy.

[40] In the *Dictionary of Politics*, 7th ed., Lawrenceville, Virginia: Brunswick Publishing Corp., 1992, by Walter John Raymond, the words “institution” is defined as follows:

**Institution.** The delivery system for the implementation of an idea, a will, or a certain desired end, consisting of people who are behaving and interacting according to preset patterns (e.g., discipline and loyalty), and who perform their designated functions according to preset goals and objectives.

[41] According to *Le Grand Robert de la Langue Française*, 1985, the current meaning of the word “institution” is as follows:

[TRANSLATION] **Institution.** . . . Court. That which is instituted (body politic, group, foundation, legal or social regime). . . human, national, international, political, religious institutions . . . .

An institution can take the form of a legal entity of public (e.g.: State, Parliament) or private (e.g.: association) law, a non-personalized group, a foundation or a legal regime . . . .

l’entremise d’un groupe, et il reconnaissait par là que les processus démocratiques ne se limitent pas au gouvernement.

Le droit d’un employé à titre individuel d’adhérer à une association de son choix me paraît avoir une importance fondamentale. Non seulement permet-il à la personne de mieux participer au processus démocratique en agissant par l’intermédiaire d’un groupe, mais il permet en outre aux personnes d’agir de concert en vue d’obtenir des conditions de travail et des salaires équitables. À tout le moins, la formation ou le changement de l’entité qui doit procéder à des négociations collectives est protégé en vertu de la liberté d’association consacrée par la *Charte*.

[39] Dans l’arrêt *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, à la page 396, le juge McIntyre a reconnu le rôle de la liberté d’association dans une démocratie:

Notre société reconnaît l’existence d’une multitude de groupes organisés, de clubs et d’associations qui poursuivent des objectifs fort variés d’ordre religieux, politique, éducatif, scientifique, récréatif et charitable. Cet exercice de la liberté d’association ne fait pas que servir les intérêts ou la cause de l’individu, il favorise la réalisation d’objectifs sociaux généraux. Le rôle que la liberté d’association joue dans le fonctionnement de la démocratie revêt une importance particulière.

[40] Dans le *Dictionary of Politics*, 7<sup>e</sup> éd., Lawrenceville, Virginia: Brunswick Publishing Corp., 1992, par Walter John Raymond, le mot «institution» est défini ainsi:

[TRADUCTION] **Institution.** Le système de mise en œuvre d’une idée, d’une volonté, ou d’un certain but, constitué de personnes qui se comportent et interagissent selon des schémas préétablis (p. ex. discipline et loyauté) et qui exercent leurs fonctions propres selon des buts et objectifs préétablis.

[41] Selon *Le Grand Robert de la Langue Française*, 1985, le sens courant du mot «institution» est le suivant:

**Institution.** [. . .] Cour. La chose instituée (personne morale, groupement, fondation, régime légal, social) [. . .] institutions humaines, institution nationale, internationale, institutions politiques, religieuses [. . .]

L’institution peut se présenter sous la forme d’une personne morale de droit public (ex.: État, Parlement), ou de droit privé (ex.: association), ou d’un groupement non personnalisé, ou d’une fondation, ou d’un régime légal [. . .]

...

[...]

Collective. Educ. The *Institution*: a group of organized structures that perpetuate themselves in each area of social activity. *The legal, literary, artistic . . . institutions of a society*.

Collectif. Didact. L'*institution*: l'ensemble des structures organisées tendant à se perpétuer, dans chaque secteur de l'activité sociale. *L'institution juridique, littéraire, artistique [...]* d'une société.

[42] The *Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, Oxford (U.K.): Blackwell Publishers, 1991, at pages 167 and 168 also acknowledges that democratic processes and democratic institutions are not always related to government:

[42] Le *Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, Oxford (R.-U.): Blackwell Publishers, 1991, aux pages 167 et 168, reconnaît lui aussi que les processus démocratiques et les institutions démocratiques ne sont pas toujours rattachés au gouvernement:

Modern Democratic regimes are distinguished by the existence, legality and legitimacy of a variety of autonomous organizations and associations that are relatively independent in relation to the government and to one and another. This characteristic is often referred to as PLURALISM.

[TRADUCTION] Les régimes démocratiques modernes se distinguent par l'existence, la légalité et la légitimité d'une diversité d'organisations et associations autonomes qui sont relativement indépendantes par rapport au gouvernement et les unes par rapport aux autres. Cette caractéristique est souvent appelée le PLURALISME.

[43] In the *Oxford Companion to Politics of the World*, New York: Oxford University Press, 1993, at page 223, in contemporary circumstances, marked by a high degree of social, economic, and political differentiation, the author concluded that: A system of institutions to promote discussion, debate, and competition among divergent views, a system encompassing the formation of movements, pressure group, and/or political parties with leaderships to help press their cases appears both necessary and desirable.

[43] Dans le *Oxford Companion to Politics of the World*, New York: Oxford University Press, 1993, à la page 223, l'auteur concluait que, dans le monde d'aujourd'hui, marqué par un niveau élevé de différenciation sociale, économique et politique, [TRADUCTION] «un réseau d'institutions destinées à promouvoir la discussion, le débat ainsi que la rivalité entre des vues divergentes, un réseau englobant la formation de mouvements, de groupes de pression et/ou de partis politiques dotés de chefs capables de faire avancer leurs idées semble à la fois nécessaire et souhaitable».

[44] The Supreme Court in *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at page 254 made this significant statement on the democratic process:

[44] Dans l'arrêt *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, à la page 254, la Cour suprême du Canada s'est exprimée avec éloquence sur le processus démocratique:

Democracy is not simply concerned with the process of government. On the contrary, as suggested in *Switzman v. Elbling*, *supra*, at p. 306, democracy is fundamentally connected to substantive goals, most importantly, the promotion of self-government. Democracy accommodates cultural and group identities: *Reference re Provincial Electoral Boundaries*, at p. 188. Put another way, a sovereign people exercises its right to self-government through the democratic process. In considering the scope and purpose of the *Charter*, the Court in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, articulated some of the values inherent in the notion of democracy (at p. 136):

La démocratie ne vise pas simplement les mécanismes gouvernementaux. Bien au contraire, comme l'indique *Switzman c. Elbling*, précité, à la p. 306, la démocratie est fondamentalement liée à des objectifs essentiels dont, tout particulièrement, la promotion de l'autonomie gouvernementale. La démocratie respecte les identités culturelles et collectives: *Renvoi relatif aux circonscriptions électorales provinciales*, à la p. 188. Autrement dit, un peuple souverain exerce son droit à l'autonomie gouvernementale à travers le processus démocratique. Dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, notre Cour, qui examinait la portée et l'objet de la *Charte*, a énoncé certaines valeurs inhérentes à la notion de démocratie (à la p. 136):

The Court must be guided by the values and principles essential to a free and democratic society which I believe to embody, to name but a few, respect for the inherent dignity of the human person, commitment to social justice and equality, accommodation of a wide variety of beliefs, respect for cultural and group identity, and faith in social and political institutions which enhance the participation of individuals and groups in society.

[45] It follows that both the words “institution” and “process” when qualified by the word “democratic” are capable of a meaning which transcends government.

[46] In Canada, a democratic institution is not limited to a political institution, it includes organized groups who seek through democratic means to influence government policies and decisions.

[47] Canada is a pluralistic society with a variety of autonomous organizations independent of the government and to one and other.

[48] As a free and democratic society, Canada values and protects democratic non-governmental institutions which enhance the participation of individuals and groups in society.

[49] As with the meaning to be given to “freedom of association” in paragraph 2(d) of the Charter [*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)], the concept must be applied to a wide range of associations or organizations of a political, religious, social or economic nature, with a wide variety of objects, as well as activity by which the objects may be pursued (see *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, *supra*, Le Dain J., at page 390).

[50] Accordingly, a democratic institution for the purpose of subparagraph 19(1)(f)(i) of the *Immigration Act* consists of a structured group of individuals established in accordance with democratic principles with preset goals and objectives who are engaged in

Les tribunaux doivent être guidés par des valeurs et des principes essentiels à une société libre et démocratique, lesquels comprennent, selon moi, le respect de la dignité inhérente de l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociales, l'acceptation d'une grande diversité de croyances, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société.

[45] Il s'ensuit que le mot «institution» et le mot «processus», lorsqu'ils sont accompagnés du mot «démocratique», sont tous deux capables d'une signification qui transcende la notion de gouvernement.

[46] Au Canada, une institution démocratique ne se limite pas à une institution politique, elle comprend les groupes organisés qui cherchent par des moyens démocratiques à influencer les politiques et décisions gouvernementales.

[47] Le Canada est une société pluraliste qui compte une diversité d'organisations autonomes indépendantes du gouvernement et indépendantes les unes par rapport aux autres.

[48] En tant que société libre et démocratique, le Canada chérit et protège les institutions non gouvernementales démocratiques qui renforcent la participation des individus et des groupes dans la société.

[49] Comme pour le sens qu'il faut donner à l'expression «liberté d'association» que l'on trouve à l'alinéa 2d) de la Charte [*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]], la notion doit être appliquée à toute une gamme d'associations ou d'organisations de nature politique, religieuse, sociale ou économique, dont les objectifs sont très variés et dont les activités visent à atteindre ces objectifs (voir *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, *supra*, le juge Le Dain, à la page 390).

[50] Par conséquent, une institution démocratique aux fins du sous-alinéa 19(1)(f)(i) de la *Loi sur l'immigration* consiste en un groupe structuré d'individus établi dans le respect des principes démocratiques, avec des buts et objectifs préétablis, qui se livre au Canada à des activités

lawful activities in Canada of a political, religious, social or economic nature.

[51] In the case of trade unions, professional associations and political parties, it will be easier to ascertain that their structures, their goals and their activities bring them within the definition of a democratic institution for the purpose of the subparagraph.

#### Answer to Certified Question

[52] The answer to the certified question is as follows: the application Judge erred in his interpretation of the expression “democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada”, by limiting it to institutions exercising political (governmental) authority.

#### Disposition

[53] Based on his interpretation of subparagraph 19(1)(f)(i) of the *Immigration Act*, the application Judge concluded that the CSSA was not a democratic institution for the purpose of the subparagraph and therefore did not address the issue of whether the CSSA was a democratic institution within the broader meaning we have given to this expression.

[54] In our view the visa officer also did not address in the refusal letter the status of the CSSA. The refusal letter deals primarily with the issue of espionage and subversion and refers to the gathering of information used for intelligence purposes, that relate to the Charter rights of individuals in Canada.

[55] The visa officer did not in his refusal letter address the issue of the status of the CSSA.

[56] Accordingly, in view of our answer to the certified question, the appeal will be allowed and, making the order that the application Judge should have made, the matter will be remitted to a visa officer for redetermination in accordance with these reasons.

DÉCARY J.A.: I agree.

NOËL J.A.: I agree.

licites de nature politique, religieuse, sociale ou économique.

[51] Dans le cas des syndicats, des associations professionnelles et des partis politiques, il sera plus facile de vérifier si leurs structures, leurs buts et leurs activités les font entrer dans la définition d’une institution démocratique aux fins du sous-alinéa.

#### Réponse à la question certifiée

[52] La réponse à la question certifiée est la suivante: le juge des requêtes a commis une erreur dans son interprétation des mots «institutions démocratiques, au sens où cette expression s’entend au Canada», en restreignant les mots en question aux institutions exerçant un pouvoir politique (gouvernemental).

#### Dispositif

[53] Compte tenu de son interprétation du sous-alinéa 19(1)(f)(i) de la *Loi sur l’immigration*, le juge des requêtes a conclu que la CSSA n’était pas une institution démocratique aux fins du sous-alinéa et par conséquent ne s’est pas demandé si la CSSA était une institution démocratique selon le sens élargi que nous avons donné à cette expression.

[54] À notre avis, l’agent des visas n’a pas lui non plus abordé dans la lettre de refus le statut de la CSSA. La lettre de refus traite principalement de la question de l’espionnage et de la subversion et parle de la collecte de données devant servir pour le renseignement et se rapportant aux droits fondamentaux de la personne au Canada.

[55] L’agent des visas n’a pas dans sa lettre de refus abordé la question du statut de la CSSA.

[56] En conséquence, vu notre réponse à la question certifiée, l’appel sera accueilli et, l’ordonnance rendue étant celle que le juge des requêtes aurait dû rendre, l’affaire sera renvoyée à un agent des visas pour nouvelle décision conforme aux présents motifs.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: J’y souscris.

LE JUGE NOËL, J.C.A.: J’y souscris.

## Appendix

*An Act to amend the Immigration Act, S.C. 1919, c. 25.*

## 3. (6) . . . .

(n) Persons who believe in or advocate the overthrow by force or violence of the Government of Canada or of constituted law and authority, or who disbelieve in or are opposed to organized government, or who advocate the assassination of public official, or who advocate or teach the unlawful destruction or property;

(o) Person who are members of or affiliated with any organization entertaining or teaching disbelief in or opposition to organized government, or advocating or teaching the duty, necessity, or propriety of the unlawful assaulting or killing or any officer or officers either of specific individual or of officers generally, of the Government of Canada or of any other organized government, because of his or their official character, or advocating or teaching the unlawful destruction of property;

. . .

(q) Persons guilty of espionage with respect to His Majesty or any of His Majesty's allies;

*Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2*

3. It is hereby declared that Canadian immigration policy and the rules and regulations made under this Act shall be designed and administered in such a manner as to promote the domestic and international interests of Canada recognizing the need

. . .

(i) to maintain and protect the health, safety and good order of Canadian society; and

. . .

4. (1) A Canadian citizen and, subject to section 10.3, a permanent resident have a right to come into Canada except where, in the case of a permanent resident, it is established that person is a person described in subsection 27(1).

(2) Subject to any other Act of Parliament, a Canadian citizen and a permanent resident have a right to remain in Canada except where, in the case of a permanent resident, it is established that that person is a person described in subsection 27(1).

. . .

5. (1) No person, other than a person described in section 4, has a right to come into or remain in Canada.

## Appendice

*Loi modifiant la Loi de l'Immigration, S.C. 1919, ch. 25.*

## 3. (6) [. . .]

(n) les personnes qui croient au renversement ou qui préconisent le renversement, par la force ou la violence, du gouvernement du Canada ou de la loi ou de l'autorité constituée, ou qui ne croient pas à un gouvernement organisé et s'y opposent, ou qui conseillent l'assassinat de fonctionnaires publics, ou qui préconisent ou enseignent la destruction illicite de la propriété;

(o) les personnes qui sont membres d'une, ou affiliées à une organisation qui préconise ou qui enseigne la non-croyance ou l'opposition à un gouvernement organisé, ou qui préconisent ou prêchent le devoir, la nécessité ou l'opportunité de se porter illégalement à des voies de fait sur, ou de tuer, un ou des fonctionnaires, soit des individus en particulier ou des fonctionnaires en général, du gouvernement du Canada ou de tout autre gouvernement;

[. . .]

(q) les personnes coupables d'espionnage à l'égard de Sa Majesté ou de tout allié de Sa Majesté;

*Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2*

3. La politique canadienne d'immigration ainsi que les règles et règlements pris en vertu de la présente loi visent, dans leur conception et leur mise en œuvre, à promouvoir les intérêts du pays sur les plans intérieur et international et reconnaissent la nécessité:

[. . .]

i) de maintenir et de garantir la santé, la sécurité et l'ordre public au Canada;

[. . .]

4. (1) Ont le droit d'entrer au Canada les citoyens canadiens et, sous réserve de l'article 10.3 sauf s'il a été établi qu'ils appartiennent à l'une des catégories visées au paragraphe 27(1), les résidents permanents.

(2) Sous réserve des autres lois fédérales, les citoyens canadiens et, sauf s'il a été établi qu'ils appartiennent à l'une des catégories visées au paragraphe 27(1), les résidents permanents ont le droit de demeurer au Canada.

[. . .]

5. (1) Seules les personnes visées à l'article 4 sont de droit autorisées à entrer au Canada et à y demeurer.

(2) An immigrant shall be granted landing if he is not a member of an inadmissible class and otherwise meets the requirements of this Act and the regulations.

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

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

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

(iii) will engage in terrorism, or

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

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

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

(C) engage in terrorism;

(f) persons who there are reasonable grounds to believe

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

(ii) have engaged in terrorism, or

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

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

(B) terrorism,

except persons who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest;

(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;

...

(2) Ont droit de s'établir les immigrants qui n'appartiennent pas à une catégorie non admissible et qui remplissent les conditions prévues à la présente loi et à ses règlements.

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

[...]

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

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

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

(iii) soit commettront des actes de terrorisme,

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

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

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

(C) soit commettra des actes de terrorisme;

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

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

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

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

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

(B) soit à des actes de terrorisme,

le présent alinéa ne visant toutefois pas les personnes qui convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national;

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;

[...]

(k) persons who constitute a danger to the security of Canada and are not members of a class described in paragraph (e), (f) or (g); or

k) celles qui constituent un danger envers la sécurité du Canada, sans toutefois appartenir à l'une des catégories visées aux alinéas e), f) ou g);