

A-473-05
2006 FCA 326

A-473-05
2006 CAF 326

Jothiravi Sittampalam (*Appellant*)

Jothiravi Sittampalam (*appelant*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration; the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (*Respondents*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration; le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (*intimés*)

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

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

Federal Court of Appeal, Linden, Nadon and Sexton J.J.A.—Toronto, September 25; Ottawa, October 12, 2006.

Cour d'appel fédérale, juges Linden, Nadon et Sexton, J.C.A.—Toronto, 25 septembre; Ottawa, 12 octobre 2006.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Removal of Permanent Residents — Appeal from Federal Court decision upholding Immigration and Refugee Board decision to issue deportation order on grounds of organized criminality under Immigration and Refugee Protection Act, s. 37(1)(a) — Appellant alleged member of criminal gang — Act, s. 33 permitting decision maker to consider past, present, future facts when making determination as to inadmissibility — Words “being a member of an organization” in Act, s. 37(1)(a) including person not member of criminal organization at time of inadmissibility report, but member before that time — Meaning of “organization” in s. 37(1)(a) — Factors considered by Board, Federal Court supporting conclusion gang to which appellant belonged “organization” — Appeal dismissed.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Renvoi de résidents permanents — Appel d'une décision de la Cour fédérale confirmant la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de prendre une mesure d'expulsion pour criminalité organisée en vertu de l'art. 37(1)a de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — L'appellant serait membre d'une bande de criminels — L'art. 33 de la Loi permet au décideur de tenir compte de faits passés, présents et futurs pour décider si une personne est interdite de territoire — L'expression « être membre d'une organisation » à l'art. 37(1)a de la Loi comprend une personne qui n'était pas membre d'une organisation criminelle au moment du rapport d'interdiction de territoire, mais qui l'était auparavant — Sens du terme « organisation » à l'art. 37(1)a — Les facteurs que la Commission et la Cour fédérale ont pris en considération appuyaient la conclusion portant que la bande à laquelle appartenait l'appellant était une « organisation » — Appel rejeté.

Construction of Statutes — Appellant found by Immigration and Refugee Board to be member of criminal organization within meaning of Immigration and Refugee Protection Act, s. 37(1)(a) — Act, s. 33 establishing “rule of interpretation” permitting decision maker to consider past, present, future facts when making determination as to inadmissibility — Unrestricted, broad interpretation to be given to word “organization” used in s. 37(1)(a) — Provision intended to prioritize security of Canadians, tackle organized crime — Flexible approach necessary in assessing whether attributes of particular group meet requirements of Act.

Interprétation des lois — La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a conclu que l'appellant était membre d'une organisation criminelle en application de l'art. 37(1)a de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — L'art. 33 de la Loi établit une « règle d'interprétation » qui permet au décideur de tenir compte de faits passés, présents et futurs pour décider si une personne est interdite de territoire — Le terme « organisation » employé à l'art. 37(1)a doit recevoir une interprétation libérale, sans restriction aucune — L'intention de cette disposition est d'assurer la sécurité des Canadiens et de lutter contre la criminalité organisée — Il faut faire preuve de souplesse lorsqu'on décide si les caractéristiques d'un groupe particulier satisfont aux exigences de la Loi.

This was an appeal from a Federal Court decision upholding a decision of the Immigration and Refugee Board to issue a deportation order against the appellant on the grounds of organized criminality pursuant to paragraph 37(1)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA). The appellant, who is a citizen of Sri Lanka, arrived in Canada in February 1990 and became a permanent resident in July 1992. Following the allegation that the appellant “is or was a member of an organization known as the A.K. Kannan gang”, an inquiry under the former *Immigration Act* was commenced in January 2002, and continued under sections 36 and 37 of the IRPA. Unless he was found not to be a person described in paragraph 37(1)(a) of the IRPA, the appellant would be deported to Sri Lanka without a right of appeal to the Immigration Appeal Division, having regard to subsection 64(1) of the IRPA. The Board found that the appellant was inadmissible for organized criminality pursuant to paragraph 37(1)(a) of the IRPA because he was a member of an organization, the A.K. Kannan gang, believed on reasonable grounds to be or 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 by indictment under an Act of Parliament. On judicial review, the Federal Court upheld the Board’s determination regarding the appellant’s inadmissibility to Canada. The following questions were certified: (1) whether the words “being a member of an organization” in paragraph 37(1)(a) of the IRPA include a person who was not a member at the time of reporting but was a member before that time; (2) what constitutes an “organization” within the meaning of paragraph 37(1)(a) of the IRPA, and does the A.K. Kannan gang fit within that meaning? The appellant also raised the issue as to whether the Federal Court erred in determining that the Board was entitled to consider certain police reports of criminal activity unsubstantiated by conviction as evidence of involvement in criminal activity and testimony.

Held, the appeal should be dismissed.

(1) The Federal Court’s finding that paragraph 37(1)(a) of the IRPA includes a person who was member of a criminal organization before the inadmissibility report is consistent with the wording of paragraph 19(1)(c.2) of the former *Immigration Act* which referred specifically to those who “are or were” members. Section 33 of the IRPA reduces the necessary repetition of the phrases denoting past, present and future membership in the former Act by establishing a “rule of interpretation” that permits a decision maker to consider past, present and future facts when making a determination as to inadmissibility. Section 33 is clear that the appellant’s past

Il s’agissait d’un appel d’une décision de la Cour fédérale confirmant la décision de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié de prendre une mesure d’expulsion contre l’appelant pour criminalité organisée en vertu de l’alinéa 37(1)a) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (LIPR). L’appelant, qui est un citoyen du Sri Lanka, est arrivé au Canada en février 1990 et il est devenu résident permanent en juillet 1992. Par suite d’allégations selon lesquelles l’appelant « est ou a été membre d’une organisation connue sous le nom de bande A.K. Kannan », une enquête a été entreprise en janvier 2002, en vertu de l’ancienne *Loi sur l’immigration*, et s’est poursuivie sous le régime des articles 36 et 37 de la LIPR. Si on considérait qu’il était visé à l’alinéa 37(1)a) de la LIPR, l’appelant serait expulsé vers le Sri Lanka et n’aurait aucun droit d’appel à la Section d’appel de l’immigration en application du paragraphe 64(1) de la LIPR. La Commission a conclu que l’appelant était interdit de territoire pour criminalité organisée en application de l’alinéa 37(1)a) de la LIPR parce qu’il était membre d’une organisation, soit la bande A.K. Kannan, dont il y avait des motifs raisonnables de croire qu’elle se livrait ou s’était 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. Dans le cadre du contrôle judiciaire, la Cour fédérale a confirmé la décision de la Commission selon laquelle l’appelant était interdit de territoire au Canada. Les questions suivantes ont été certifiées : 1) l’expression « être membre d’une organisation » à l’alinéa 37(1)a) de la LIPR désigne-t-elle notamment une personne qui n’était pas membre d’une organisation au moment du rapport, mais qui l’était auparavant? et 2) qu’entend-on par « organisation » à l’alinéa 37(1)a) de la LIPR et la bande A.K. Kannan est-elle une telle organisation? L’appelant a aussi soulevé la question de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur lorsqu’elle a conclu que la Commission pouvait tenir compte de certains rapports de police concernant des activités criminelles qui ne s’étaient pas soldées par des déclarations de culpabilité et considérer que ces rapports prouvaient la participation à des activités criminelles.

Arrêt : l’appel est rejeté.

1) La conclusion de la Cour fédérale selon laquelle l’alinéa 37(1)a) de la LIPR vise une personne qui était membre d’une organisation criminelle avant de faire l’objet d’un rapport sur l’interdiction de territoire est conforme au libellé de l’alinéa 19(1)c.2) de l’ancienne *Loi sur l’immigration*, qui faisait expressément mention des personnes qui « sont ou ont été » membres. L’article 33 de la LIPR réduit la répétition nécessaire des expressions exprimant l’appartenance passée, présente et future, que l’on trouvait dans l’ancienne Loi, en établissant une « règle d’interprétation » qui permet au décideur de tenir compte de faits passés, présents et futurs

membership in the A.K. Kannan gang, a factual determination, could be the basis for a legal inadmissibility finding in the present. This interpretation is consistent with the purpose of the inadmissibility provisions and the IRPA as a whole, and with the case law. However, the inadmissibility rule in paragraph 37(1)(a) may be overcome if the permanent resident can satisfy the Minister that his presence in Canada would not be detrimental to the national interest. The first certified question was answered in the affirmative.

(2) The word “organization” is not defined in the IRPA. An unrestricted and broad interpretation should be given to the word “organization” as it is used in paragraph 37(1)(a). The IRPA signifies an intention to prioritize the security of Canadians, and paragraph 37(1)(a), in particular, is an attempt to tackle organized crime. This interpretation was supported by recent case law. In *Thanaratnam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the Federal Court took into account various factors, such as identity, leadership, a loose hierarchy and a basic organizational structure, in concluding that two Tamil gangs were “organizations” within the meaning of paragraph 37(1)(a) of the IRPA. These factors are helpful when making a determination under that provision, but no one is essential. It is necessary to adopt a rather flexible approach in assessing whether the attributes of a particular group meet the requirements of the IRPA given the varied, changing and clandestine character of criminal organizations. Such an interpretation of “organization” allows the Board some flexibility in determining whether a group may be properly characterized as such for the purposes of paragraph 37(1)(a). The Federal Court and the Board, correctly considered the legislation and applied the law as set out in *Thanaratnam* in the interpretation of the term “organization”. Nor was there any palpable and overriding error in upholding the Board’s finding that the A.K. Kannan gang is an “organization” within the meaning of paragraph 37(1)(a) of the IRPA.

In admissibility hearings, the Board is not bound by the strict rules of evidence. The evidence is admissible once the tribunal determines that it is credible and trustworthy. The Board considered the police source evidence credible and trustworthy in the circumstances of the case, and such a decision was entirely within its discretion. The Board is uniquely situated to assess credibility of evidence in an admissibility hearing. The appellant did not demonstrate that the Board’s findings, or the Federal Court’s acceptance of those facts, were perverse or capricious. The Federal Court

pour décider si une personne est interdite de territoire. Le libellé de l’article 33 établit clairement que le fait que l’appelant a été membre de la bande A.K. Kannan dans le passé—une conclusion de fait—peut servir de fondement à une conclusion de droit d’interdiction de territoire actuelle. Cette interprétation est compatible avec l’objet des dispositions sur l’interdiction de territoire et la LIPR dans l’ensemble, et avec la jurisprudence. Cependant, un résident permanent peut se soustraire à la règle d’interdiction de territoire prévue à l’alinéa 37(1)a s’il convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national. La Cour a répondu à la première question certifiée par l’affirmative.

2) Le terme « organisation » n’est pas défini dans la LIPR. Le terme « organisation » employé à l’alinéa 37(1)a devrait recevoir une interprétation libérale et sans restriction aucune. L’intention qui ressort de la LIPR est de donner la priorité à la sécurité des Canadiens et l’alinéa 37(1)a, en particulier, tente de lutter contre la criminalité organisée. Des décisions récentes appuient cette interprétation. Dans *Thanaratnam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, la Cour fédérale a tenu compte de divers facteurs tels que l’identité, le leadership, des liens hiérarchiques lâches et une structure organisationnelle de base, lorsqu’elle a conclu que deux bandes tamoules étaient des « organisations » au sens de l’alinéa 37(1)a de la LIPR. Ces facteurs sont utiles lorsqu’il faut rendre une décision fondée sur cette disposition, mais aucun d’eux n’est essentiel. Il faut faire preuve de souplesse lorsqu’on décide si les caractéristiques d’un groupe particulier satisfont aux exigences de la LIPR étant donné que les organisations criminelles peuvent prendre différentes formes et qu’elles mènent leurs activités dans la clandestinité. Une telle interprétation du terme « organisation » laisse une certaine latitude à la Commission lorsqu’elle doit décider si un groupe peut être considéré comme étant une organisation au sens de l’alinéa 37(1)a. La Cour fédérale, comme la Commission, a bien tenu compte de la loi et a appliqué correctement le droit exposé dans *Thanaratnam* pour interpréter le terme « organisation ». Elle n’a commis aucune erreur manifeste et dominante en confirmant la conclusion de la Commission selon laquelle la bande A.K. Kannan est une « organisation » au sens de l’alinéa 37(1)a de la LIPR.

La Commission n’est pas liée par des règles de preuve strictes dans le cadre des audiences portant sur l’admissibilité. La preuve est admissible une fois que le tribunal administratif décide qu’elle est crédible et digne de foi. La Commission a considéré que la preuve provenant des sources de la police était crédible et digne de foi dans les circonstances de l’espèce, ce qu’elle pouvait parfaitement faire dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire. La Commission se trouve dans une situation unique pour apprécier la crédibilité de la preuve qui lui est présentée dans le cadre d’une audience portant sur

correctly interpreted paragraph 37(1)(a) of the IRPA when reviewing the Board's findings.

l'admissibilité. L'appelant n'a pas démontré que les conclusions de la Commission ou l'acceptation de ces faits par la Cour fédérale étaient abusives ou arbitraires. La Cour fédérale a interprété correctement l'alinéa 37(1)a) de la LIPR lorsqu'elle a examiné les conclusions de la Commission.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 467.1(1) "criminal organization" (as enacted by S.C. 1997, c. 23, s. 11; 2001, c. 32, s. 27).
- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1(4)(d) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 19(1)(c.2) (as am. by S.C. 1996, c. 19, s. 83), f) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11), 27(1)(a) (as am. *idem*, s. 16), d) (as am. *idem* (F)).
- Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(1), 33, 34, 35, 36, 37, 64(1), 173.
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, November 2000, GA Res. 55/25.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Zündel (Re) (2005), 251 D.L.R. (4th) 511; 44 Imm. L.R. (3d) 279; 2005 FC 295; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Singh* (1998), 151 F.T.R. 101; 44 Imm. L.R. (2d) 309 (F.C.T.D.); *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539; (2005), 258 D.L.R. (4th) 193; 339 N.R. 1; 2005 SCC 51; *Thanaratnam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2004] 3 F.C.R. 301; (2004), 37 Imm. L.R. (3d) 96; 2004 FC 349; revd [2006] 1 F.C.R. 474; (2005), 45 Imm. L.R. (3d) 1; 333 N.R. 233; 2005 FCA 122.

CONSIDERED:

Housen v. Nikolaisen, [2002] 2 S.C.R. 235; (2002), 211 D.L.R. (4th) 577; [2002] 7 W.W.R. 1; 219 Sask. R. 1; 10 C.C.L.T. (3d) 157; 30 M.P.L.R. (3d) 1; 286 N.R. 1; 2002 SCC 33; *Charkaoui (Re)*, [2005] 2 F.C.R. 299; (2004), 247 D.L.R. (4th) 405; 126 C.R.R. (2d) 298; 42 Imm. L.R. (3d) 165; 328 N.R. 201; 2004 FCA 421; revd (2007), 358 N.R. 1; 2007 SCC 9; *Hussenu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 247 F.T.R. 137; 38 Imm. L.R. (3d) 197; 2004 FC 283.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 467.1(1) «organisation criminelle» (édicte par L.C. 1997, ch. 23, art. 11; 2001, ch. 32, art. 27).
- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, novembre 2000, Rés. AG 55/25.
- Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1(4)d) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1)c.2) (mod. par L.C. 1996, ch. 19, art. 83), f) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), 27(1)a) (mod., *idem*, art. 16), d) (mod., *idem* (F)).
- Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(1), 33, 34, 35, 36, 37, 64(1), 173.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Zündel (Re), 2005 CF 295; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Singh*, [1998] A.C.F. n° 1147 (1^{re} inst.) (QL); *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539; 2005 CSC 51; *Thanaratnam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2004] 3 R.C.F. 301; 2004 CF 349; infirmée [2006] 1 R.C.F. 474; 2005 CAF 122.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Housen c. Nikolaisen, [2002] 2 R.C.S. 235; 2002 CSC 33; *Charkaoui (Re)*, [2005] 2 R.C.F. 299; 2004 CAF 421; infirmée 2007 CSC 9; *Hussenu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 283.

REFERRED TO:

Veerasingam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2004 FC 1661; *Thuraisingam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 251 F.T.R. 282; 40 Imm. L.R. (3d) 145; 2004 FC 607.

APPEAL from a Federal Court decision ((2005), 258 D.L.R. (4th) 303; 50 Imm.L.R. (3d) 289; 279 F.T.R. 211; 2005 FC 1211) upholding a decision of the Immigration and Refugee Board to issue a deportation order against the appellant on the grounds of organized criminality pursuant to paragraph 37(1)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

Barbara L. Jackman and *Leigh S. Salsberg* for appellant.
Meilka Visnic and *Alison Engel-Yan* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

Jackman & Associates, Toronto, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] LINDEN J.A.: The issue in this appeal is whether the appellant is a member of a criminal organization so as to deny him the right of appeal to the Immigration Appeal Division (the IAD) on the question of whether he is inadmissible pursuant to paragraph 37(1)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA).

[2] This is an appeal against the decision of the Federal Court, dated September 6, 2005, reported as (2005), 258 D.L.R. (4th) 303, which upheld the decision of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board (the Board), wherein it issued a deportation order against the appellant on the grounds of organized criminality pursuant to paragraph 37(1)(a) of the IRPA.

DÉCISIONS CITÉES :

Veerasingam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2004 CF 1661; *Thuraisingam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 607.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2005 CF 1211) confirmant la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de prendre une mesure d'expulsion contre l'appelant pour criminalité organisée en vertu de l'alinéa 37(1)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Appel rejeté.

ONT COMPARU :

Barbara L. Jackman et *Leigh S. Salsberg* pour l'appelant.
Meilka Visnic et *Alison Engel-Yan* pour les intimés.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Jackman & Associates, Toronto, pour l'appelant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

[1] LE JUGE LINDEN, J.C.A.: La Cour doit décider en l'espèce si l'appelant est membre d'une organisation criminelle, ce qui l'empêcherait de soumettre en appel à la Section d'appel de l'immigration (la SAI) la question de savoir s'il est interdit de territoire en application de l'alinéa 37(1)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR).

[2] Il s'agit d'un appel interjeté à l'encontre de la décision rendue par la Cour fédérale en date du 6 septembre 2005; publiée : 2005 CF 1211. La Cour fédérale a alors confirmé la décision de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) de prendre une mesure d'expulsion à l'égard de l'appelant pour criminalité organisée au sens de l'alinéa 37(1)a) de la LIPR.

[3] The following questions were certified by the Judge:

(a) Do the words “being a member of an organization” in paragraph 37(1)(a) of the IRPA include a person who was not a member at the time of reporting but was a member before that time?

(b) What constitutes an “organization” within the meaning of paragraph 37(1)(a) of the IRPA, and does the A.K. Kannan gang fit within that meaning?

[4] The appellant raised an additional issue as to whether the Judge erred in determining that the Board was entitled to consider certain police officers’ reports and testimony, in particular evidence about alleged criminal activity that was not followed by charges or convictions.

FACTS

[5] The facts may be briefly summarized. The appellant is a 35-year-old citizen of Sri Lanka. He arrived in Canada in February 1990 and made a successful claim to be a Convention refugee. He became a permanent resident on July 17, 1992.

[6] The appellant has three criminal convictions: (1) failing to comply with a recognizance, dated January 24, 1992; (2) trafficking in a narcotic, dated July 8, 1996; and (3) obstructing a peace officer, dated February 1998. The appellant has also been investigated but never charged for gang-related occurrences for his role in numerous offences which included attempted murder, assault with a weapon, aggravated assault, possession of a weapon dangerous to the public, pointing a firearm and using a firearm to commit an offence, threatening, extortion, and trafficking.

[7] The appellant was identified by the Toronto police as the leader of A.K. Kannan, one of two rival Tamil gangs operating in Toronto. The appellant admitted his former involvement in the gang to police. He also admitted, in a statement to police on April 9, 2001, that his nickname is “A.K. Kannan”, the same name of the group of which he is alleged to be a member.

[3] Les questions suivantes ont été certifiées par le juge :

[TRADUCTION]

a) L’expression « être membre d’une organisation » à l’alinéa 37(1)a) de la LIPR désigne-t-elle notamment une personne qui n’était pas membre d’une organisation au moment du rapport, mais qui l’était auparavant?

b) Qu’entend-on par « organisation » à l’alinéa 37(1)a) de la LIPR et la bande A.K. Kannan est-elle une telle organisation?

[4] L’appelant a soulevé aussi la question de savoir si le juge a commis une erreur en décidant que la Commission pouvait tenir compte de certains rapports et témoignages de policiers, en particulier d’éléments de preuve concernant de prétendues activités criminelles qui n’ont pas donné lieu à des accusations ou à des déclarations de culpabilité.

LES FAITS

[5] Les faits peuvent être résumés brièvement. L’appelant est un citoyen du Sri Lanka âgé de 35 ans. Il est arrivé au Canada en février 1990 et s’est vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention. Il est devenu résident permanent le 17 juillet 1992.

[6] L’appelant a été déclaré coupable à trois reprises pour des infractions criminelles : 1) le 24 janvier 1992 pour avoir manqué à un engagement; 2) le 8 juillet 1996 pour trafic de stupéfiant; 3) en février 1998 pour entrave au travail d’un agent de la paix. Il a aussi fait l’objet d’enquêtes quant à son rôle dans de nombreuses infractions commises par une bande—notamment tentative de meurtre, agression armée, voies de fait graves, possession d’une arme dangereuse pour le public, utilisation d’une arme à feu pour commettre une infraction, menaces, extorsion et trafic—qui n’ont toutefois pas mené au dépôt d’accusations contre lui.

[7] La police de Toronto a identifié l’appelant comme étant le chef de la bande A.K. Kannan, l’un des deux groupes tamouls rivaux actifs à Toronto. L’appelant a admis, devant les policiers, avoir déjà fait partie de la bande. Il a aussi reconnu, dans une déclaration faite à la police le 9 avril 2001, que son surnom était « A.K. Kannan », le nom du groupe auquel il appartiendrait.

[8] The appellant was reported under paragraph 27(1)(d) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 16(F)] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (repealed) (the former Act), by virtue of his drug trafficking conviction. He was subsequently reported under paragraph 27(1)(a) [as am. *idem*] and 19(1)(c.2) [as am. by S.C. 1996, c. 19, s. 83] of the former Act as a person for whom there are reasonable grounds to believe is engaged in activity planned and organized by a number of persons acting together to commit criminal offences. The allegation was that the appellant “is or was a member of an organization known as the A.K. Kannan gang”.

[9] An inquiry under the former Act commenced in January 2002. When the IRPA came into force in June 2002, the inquiry continued under sections 36 and 37 of the IRPA. The appellant conceded that he was a person described in section 36 due to his drug trafficking conviction, but he disputed the organized criminality allegation.

[10] The importance of the inquiry to the appellant was that, unless he was found not to be a person described in paragraph 37(1)(a) of the IRPA, the appellant would be deported to Sri Lanka without a right of an appeal to the IAD, having regard to subsection 64(1) of the IRPA.

[11] The Board made a finding on October 4, 2004 that the appellant is inadmissible for organized criminality pursuant to paragraph 37(1)(a) of the IRPA because he was a member of an organization, the A.K. Kannan gang, believed on reasonable grounds to be or 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 by indictment under an Act of Parliament. Being unable to appeal to the IAD, the appellant applied for judicial review to the Federal Court.

[12] On judicial review, the Federal Court Judge upheld the Board’s determination regarding the

[8] L’appellant a fait l’objet d’un rapport en application de l’alinéa 27(1)d) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 16(F)] de la *Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (abrogée) (l’ancienne Loi), en raison de sa déclaration de culpabilité pour trafic de stupéfiant. Il a par la suite fait l’objet d’un autre rapport en application des alinéas 27(1)a) [mod., *idem*] et 19(1)c.2) [mod. par L.C. 1996, ch. 19, art. 83] de l’ancienne Loi parce qu’il y avait des motifs raisonnables de croire qu’il se livrait à des activités faisant partie d’un plan d’activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d’infractions criminelles. Il était allégué que l’appellant [TRADUCTION] « est ou a été membre d’une organisation connue sous le nom de bande A.K. Kannan ».

[9] Une enquête a été entreprise en vertu de l’ancienne Loi en janvier 2002. Lorsque la LIPR est entrée en vigueur en juin 2002, l’enquête s’est poursuivie sous le régime des articles 36 et 37 de la LIPR. L’appellant a reconnu qu’il était visé à l’article 36 en raison de sa condamnation pour trafic de stupéfiant, mais il a contesté l’allégation relative à la criminalité organisée.

[10] L’enquête était importante pour l’appellant parce que, si l’on considérait qu’il était visé à l’alinéa 37(1)a) de la LIPR, il serait expulsé vers le Sri Lanka et n’aurait aucun droit d’appel à la SAI en application du paragraphe 64(1) de la LIPR.

[11] Le 4 octobre 2004, la Commission a conclu que l’appellant était interdit de territoire pour criminalité organisée en application de l’alinéa 37(1)a) de la LIPR parce qu’il était membre d’une organisation, la bande A.K. Kannan, dont il y avait des motifs raisonnables de croire qu’elle se livrait ou s’était 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. Incapable d’interjeter appel à la SAI, l’appellant a présenté une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale.

[12] Le juge de la Cour fédérale saisi de cette demande a confirmé la décision de la Commission selon

appellant's inadmissibility to Canada. That decision is the subject of this appeal.

STATUTORY SCHEME

[13] The provisions in the IRPA most relevant to this appeal are as follows.

3. (1) The objectives of this Act with respect to immigration are

...

(h) to protect the health and safety of Canadians and to maintain the security of Canadian society;

(i) to promote international justice and security by fostering respect for human rights and by denying access to Canadian territory to persons who are criminals or security risks; and

...

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

...

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.

(2) The following provisions govern subsection (1):

(a) subsection (1) does not apply in the case of a permanent resident or a foreign national who satisfies the

laquelle l'appelant était interdit de territoire au Canada. C'est cette décision qui fait l'objet du présent appel.

LES DISPOSITIONS LÉGALES

[13] Les dispositions de la LIPR les plus pertinentes en l'espèce sont les suivantes :

3. (1) En matière d'immigration, la présente loi a pour objet :

[...]

h) de protéger la santé des Canadiens et de garantir leur sécurité;

(i) de promouvoir, à l'échelle internationale, la justice et la sécurité par le respect des droits de la personne et l'interdiction de territoire aux personnes qui sont des criminels ou constituent un danger pour la sécurité;

[...]

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

[...]

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

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.

(2) Les dispositions suivantes régissent l'application du paragraphe (1) :

a) les faits visés n'emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l'étranger qui convainc le

Minister that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest; and

(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.

ANALYSIS

Issue No. 1: “being” a member of an organization

[14] The first certified question concerns whether the words in paragraph 37(1)(a) “being a member” include a person who was not a member of a criminal organization at the time of the inadmissibility report, but was a member before that time.

[15] This requires the Court to assess the proper interpretation of the language in paragraph 37(1)(a) of the IRPA. The interpretation of statutes is generally considered to be a question of law; therefore, the standard of review to be applied on this appeal of the case is correctness: *Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235, at paragraph 8.

[16] The Federal Court Judge held that paragraph 37(1)(a) includes a person who was a member of a criminal organization before the inadmissibility report. For the following reasons, I agree.

[17] First, this meaning is consistent with the wording of the former Act. Paragraph 19(1)(c.2) of the former Act specifically referred to those who “are or were members”. It read:

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

...

(c.2) persons who there are reasonable grounds to believe are or were members of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was 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 any offence under the

ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national;

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.

ANALYSE

Question n° 1 : « être » membre d’une organisation

[14] La première question certifiée consiste à décider si l’expression « être membre » d’une organisation employée à l’alinéa 37(1)a) de la LIPR désigne notamment une personne qui n’était pas membre d’une organisation criminelle au moment du rapport sur l’interdiction de territoire, mais qui en était membre auparavant.

[15] Pour trancher cette question, la Cour doit déterminer l’interprétation qu’il convient de donner au libellé de l’alinéa 37(1)a) de la LIPR. L’interprétation des lois étant généralement considérée comme une question de droit, c’est la décision correcte qui doit s’appliquer comme norme en l’espèce : *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235, au paragraphe 8.

[16] Le juge de la Cour fédérale a conclu que l’alinéa 37(1)a) vise notamment une personne qui était membre d’une organisation criminelle avant de faire l’objet d’un rapport sur l’interdiction de territoire. Je suis aussi de cet avis et ce, pour les raisons qui suivent.

[17] En premier lieu, cette interprétation est conforme au libellé de l’ancienne Loi, dans laquelle l’alinéa 19(1)c.2) faisait expressément mention des personnes qui « sont ou ont été membres » :

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

[. . .]

c.2) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elles 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 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

Criminal Code or Controlled Drugs and Substances Act that may be punishable by way of indictment or in the commission outside Canada of an act or omission that, if committed in Canada, would constitute such an offence, except persons who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest;

[18] One of Parliament's objectives when enacting the IRPA was to simplify the former Act. Section 33 does just that: it reduces the necessary repetition of the phrases denoting past, present and future membership in the former Act by establishing a "rule of interpretation" that permits a decision maker to consider past, present and future facts when making a determination as to inadmissibility.

[19] If one were to interpret paragraph 37(1)(a) as including only present membership in an organization, it would, in effect, render section 33 redundant. The Board said (at page 49), and I concur, that consideration of evidence of a person's history and future plans would be relevant to the question of whether a person is currently a member of an organization described in section 37, even without codification to such effect in legislation.

[20] In my view, Parliament must have intended section 33 to have some meaning. The language of section 33 is clear that a present finding of inadmissibility, which is a legal determination, may be based on a conclusion of fact as to an individual's past membership in an organization. In other words, the appellant's past membership in the A.K. Kannan gang, a factual determination, can be the basis for a legal inadmissibility finding in the present.

[21] Second, this interpretation is consistent with the purpose of the inadmissibility provisions and the IRPA as a whole. The inadmissibility provisions have, as one of their objectives, the protection of the safety of Canadian society. They facilitate the removal of permanent residents who constitute a risk to Canadian society on the basis of their conduct, whether it be criminality, organized criminality, human or international rights

infraction au *Code criminel* ou à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* qui peut être punissable par mise en accusation ou a commis à l'étranger un fait—acte ou omission—qui, s'il avait été commis au Canada, constituerait une telle infraction, sauf si elles convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national;

[18] Le législateur voulait notamment, en adoptant la LIPR, simplifier l'ancienne Loi. C'est exactement ce que fait l'article 33 : il réduit la répétition nécessaire des expressions exprimant l'appartenance passée, présente et future, que l'on trouvait dans l'ancienne Loi, en établissant une « règle d'interprétation » qui permet au décideur de tenir compte de faits passés, présents et futurs pour déterminer si une personne est interdite de territoire.

[19] Si l'on interprétait l'alinéa 37(1)a) comme s'il visait uniquement l'appartenance actuelle à une organisation, l'article 33 serait redondant. La Commission a dit (à la page 49)—et je suis de cet avis—qu'il serait pertinent de tenir compte de la preuve relative au passé d'une personne et à ses projets futurs pour décider si cette personne appartient à une organisation décrite à l'article 37, même si la loi ne le dit pas.

[20] À mon avis, le législateur devait vouloir que l'article 33 ait un certain sens. Le libellé de cette disposition est clair : une conclusion d'interdiction de territoire, laquelle est une conclusion portant sur une question de droit, peut être fondée sur une conclusion de fait concernant l'appartenance passée d'une personne à une organisation. En d'autres termes, le fait que l'appelant a été membre de la bande A.K. Kannan dans le passé—une conclusion de fait—peut servir de fondement à une conclusion de droit d'interdiction de territoire actuelle.

[21] En deuxième lieu, cette interprétation est compatible avec l'objet des dispositions sur l'interdiction de territoire et la LIPR dans l'ensemble. L'un des objectifs des dispositions sur l'interdiction de territoire est la protection de la société canadienne. Ces dispositions facilitent le renvoi de résidents permanents qui constituent un danger pour la société canadienne en raison de leur conduite, parce qu'ils ont commis des

violations, or terrorism. If one were to interpret “being a member” as including only present membership in an organization described in paragraph 37(1)(a), this would have a contrary effect, by narrowing the scope of persons who are declared inadmissible, thereby increasing the potential risk to Canadian safety.

[22] Third, if the Court were to interpret “being a member” as including only current members, it would lead to absurd results that could not have been intended by Parliament. This would mean that sections 34 (terrorism/security), 35 (crimes against humanity), and 37 (organized criminality) of the IRPA, all of which use the wording “being a member” or “being a prescribed senior official,” would only refer to current circumstances.

[23] Such an interpretation would also mean that a former member of the Nazi party in Germany could not be found inadmissible because the Nazi party no longer exists, so that he is no longer a member. It would mean that a member of an international terrorist organization could renounce his or her membership immediately prior to making a refugee claim, and would not be inadmissible because he is not a current member of a terrorist organization. It would also mean that a person who spends 10 years as a member of an organization engaged in criminal activities within Canada could withdraw from the organization before being reported under the IRPA and avoid a finding of inadmissibility.

[24] Fourth, the jurisprudence supports this interpretation. In *Zündel (Re)* (2005), 251 D.L.R. (4th) 511 (F.C.), the Federal Court addressed whether past wrongdoing can constitute the basis for inadmissibility under section 34 of the IRPA. Pursuant to paragraph 34(1)(f), a person can be found to be inadmissible for “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) [espionnage], (b) [subversion by force of any govern-

actes criminels, des actes de criminalité organisée, qu’ils ont porté atteinte aux droits de la personne ou au droit international ou commis des actes de terrorisme. L’alinéa 37(1)a) aurait l’effet contraire si l’on interprétait l’expression « être membre » comme si elle ne visait que les personnes qui sont actuellement membres d’une organisation décrite dans cette disposition, car on limiterait ainsi les cas où une personne peut être interdite de territoire, ce qui aurait pour effet d’accroître le danger potentiel pour la sécurité du Canada.

[22] En troisième lieu, si la Cour interprétait l’expression « être membre » comme si elle désignait seulement les membres actuels, cela entraînerait des résultats absurdes que le législateur ne peut pas avoir souhaités. Les articles 34 (terrorisme et sécurité), 35 (crimes contre l’humanité) et 37 (criminalité organisée) de la LIPR, qui emploient l’expression « être membre » ou « occuper un poste de rang supérieur », viseraient seulement la situation actuelle.

[23] Une telle interprétation ferait également en sorte qu’un ancien membre du parti nazi en Allemagne ne pourrait pas être déclaré interdit de territoire parce que, le parti nazi ayant disparu, il ne peut plus en être membre. Aussi, un membre d’une organisation terroriste internationale pourrait renoncer à son appartenance immédiatement avant de demander l’asile et éviter ainsi d’être interdit de territoire puisqu’il ne serait plus membre d’une organisation terroriste. De la même façon, une personne qui est membre depuis 10 ans d’une organisation se livrant à des activités criminelles au Canada pourrait se retirer de l’organisation avant de faire l’objet d’un rapport en application de la LIPR et échapper ainsi à une interdiction de territoire.

[24] En quatrième lieu, la jurisprudence appuie mon interprétation. Dans *Zündel (Re)*, 2005 CF 295, la Cour fédérale s’est penchée sur la question de savoir si des actes répréhensibles commis dans le passé peuvent entraîner une interdiction de territoire en application de l’article 34. Aux termes de l’alinéa 34(1)f), le fait d’« 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) [espionnage], b) [renversement d’un gouvernement par la force] ou c)

ment] or (c) [terrorism].” Blais J. held (at paragraph 18) that an admissibility determination under section 34 cannot be restricted to present circumstances. Pursuant to section 33, “the [Minister] can provide evidence or information of past, present or anticipated future circumstances of . . . inadmissibility on security grounds.”

[25] More recently, in *Charkaoui (Re)*, [2005] 2 F.C.R. 299 (F.C.A.), appeal to the Supreme Court of Canada [reversed on (2007), 358 N.R. 1, 2007 SCC 9] granted, this Court was concerned with whether there were reasonable grounds to believe that Charkaoui was inadmissible pursuant to section 34 on account of being a member of a terrorist organization. Décary and Létourneau J.J.A. stated (at paragraph 105): “inadmissibility must be based, under section 33 of the IRPA, on the Minister’s reasonable grounds to believe that the acts or omissions referred to in sections 34 to 37 have occurred, are occurring or, if preventive considerations are involved, may occur.”

[26] This issue was also addressed by Russell J. in the decision of *Hussenu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 247 F.T.R. 137 (F.C.). There, Hussenu argued that he was not inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the IRPA because he had ceased to be a member of the Eritrean Liberation Front immediately prior to making a refugee claim. The Court denied the appeal, stating (at paragraph 39):

Section 34(1)(f) of IRPA does use the words “being a Member of an organization . . .,” but s. 33 specifically provides that “. . . facts that constitute inadmissibility under ss. 34 to 37 include facts arising from omissions and, unless otherwise provided, include facts from which there are reasonable grounds to believe that they have occurred, are occurring or may occur.” [emphasis added]. If the Applicant’s argument concerning s. 34(1)(f) were correct on this issue, then s. 34 would not apply to a terrorist who resigns his or her membership in a terrorist organization immediately prior to making a refugee claim. It could not have been Parliament’s intent to exclude such an applicant from the purview of s. 34(1)(f) and s. 33 makes this position clear.

[terrorisme] » emporte interdiction de territoire. Le juge Blais a conclu (au paragraphe 18) qu’une décision concernant l’interdiction de territoire fondée sur l’article 34 ne peut tenir compte seulement de la situation actuelle. « [Le ministre peut], en application de l’article 33 de la [LIPR], apporter les preuves d’événements passés, présents ou anticipés justifiant l’interdiction de territoire [...] pour des raisons de sécurité. »

[25] Plus récemment, dans *Charkaoui (Re)*, [2005] 2 R.C.F. 299 (C.A.F.), [décision inversée en appel par la Cour suprême du Canada, 2007 CSC 9], la Cour s’est demandé s’il y avait des motifs raisonnables de croire que M. Charkaoui était interdit de territoire en application de l’article 34 en raison de son appartenance à une organisation terroriste. Les juges Décary et Létourneau ont écrit (au paragraphe 105) : « pour fonder l’interdiction de territoire, le ministre doit, aux termes de l’article 33 de la LIPR, avoir des motifs raisonnables de croire que les actes ou omissions mentionnés aux articles 34 à 37 sont survenus, sont en train de survenir ou, et il s’agit là de l’aspect préventif, peuvent survenir. »

[26] La question a également été examinée par le juge Russell dans *Hussenu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CF 283. Dans cette affaire, M. Hussenu prétendait qu’il n’était pas interdit de territoire en application de l’alinéa 34(1)f) de la LIPR parce qu’il avait cessé d’être membre du Front de libération de l’Érythrée juste avant de demander l’asile. La Cour fédérale a rejeté le contrôle judiciaire et a statué (au paragraphe 39) :

À l’alinéa 34(1)f) de la LIPR se trouvent de fait les mots « membre d’une organisation [...] » mais à l’article 33, il est expressément prévu que « [l]es faits—actes ou omissions—mentionnés aux articles 34 à 37 sont, sauf disposition contraire, appréciés sur la base de motifs raisonnables de croire qu’ils sont survenus, surviennent ou peuvent survenir » [non souligné dans l’original]. Si l’argument du demandeur concernant l’alinéa 34(1)f) était exact sur ce point, l’article 34 ne s’appliquerait pas au terroriste qui cesse d’être membre d’une organisation terroriste juste avant de demander l’asile. Il ne se peut pas que le législateur ait eu l’intention d’exclure pareil demandeur du champ d’application de l’alinéa 34(1)f) et l’article 33 le montre clairement.

[27] The appellant submits that an interpretation of paragraph 37(1)(a) as including past members would not permit absolution for persons who were associated with criminal organizations in the past, realized that it is not what they wanted to do with their life, and genuinely withdrew without having engaged in criminal activity.

[28] This argument is not persuasive. Subsection 37(2) of the IRPA is intended to alleviate the harshness of the inadmissibility rule where, as the appellant suggests, there is evidence of a person's genuine withdrawal from membership. Provided the permanent resident can satisfy the Minister that his or her presence in Canada would not be detrimental to the national interest, the inadmissibility rule in paragraph 37(1)(a) could be overcome.

[29] Based on all of the above, I answer the first certified question in the affirmative.

Issue No. 2: The meaning of "organization"

[30] The second certified question in this appeal requires the Court to determine what constitutes an "organization" within the meaning of paragraph 37(1)(a), and in particular, does the A.K. Kannan gang fit within that meaning?

[31] The answer to the first part of the question, the proper meaning of the word "organization" in view of paragraph 37(1)(a), is a legal determination and is to be reviewed on a correctness standard: *Housen*, at paragraph 8.

[32] The answer to the second part of the question, whether the A.K. Kannan gang falls within the meaning of "organization" for the purposes of paragraph 37(1)(a), is a mixed question of fact and law; it involves applying the legal standard to the facts and evidence in each particular case. In *Housen*, at paragraph 36, the Supreme Court said:

Matters of mixed fact law lie along a spectrum. Where, for instance, an error . . . can be attributed to the application of an incorrect standard, a failure to consider a required element of a legal test, or similar error in principle, such an error can be

[27] L'appelant fait valoir que, si l'alinéa 37(1)a) englobait les anciens membres, les personnes qui auraient été associées à des organisations criminelles dans le passé et qui, après s'être rendu compte que ce n'est pas ce qu'elles voulaient dans la vie, s'en seraient véritablement retirées sans s'être livrées à des activités criminelles ne pourraient jamais obtenir une absolution.

[28] Cet argument n'est pas convaincant. Le paragraphe 37(2) de la LIPR a pour but d'atténuer la sévérité de la règle d'interdiction de territoire lorsque, comme l'appelant le laisse entendre, la preuve démontre qu'une personne s'est véritablement retirée d'une organisation. Un résident permanent peut se soustraire à la règle d'interdiction de territoire prévue à l'alinéa 37(1)a) s'il convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national.

[29] Compte tenu de tout ce qui précède, je réponds par l'affirmative à la première question certifiée.

Question n° 2 : la signification du terme « organisation »

[30] La deuxième question certifiée dans le présent appel exige de la Cour qu'elle détermine ce qu'est une « organisation » au sens de l'alinéa 37(1)a) et, plus particulièrement, si la bande A.K. Kannan est une telle organisation.

[31] La réponse à la première partie de la question, à savoir la signification du terme « organisation » employé à l'alinéa 37(1)a), est une conclusion de droit et est assujettie, quant à la norme de contrôle, à la décision correcte : *Housen*, au paragraphe 8.

[32] La deuxième partie de la question—la bande A.K. Kannan est-elle une « organisation » au sens de l'alinéa 37(1)a)?—est une question mixte de fait et de droit, qui exige que la norme juridique soit appliquée aux faits et à la preuve de chaque cas. Dans *Housen*, la Cour suprême a écrit au paragraphe 36 :

Les questions mixtes de fait et de droit s'étalent le long d'un spectre. Lorsque, par exemple, [une] conclusion [. . .] est entachée d'une erreur imputable à l'application d'une norme incorrecte, à l'omission de tenir compte d'un élément essentiel

characterized as an error of law, subject to a standard of correctness. . . . Where the legal principle is not readily extractable, then the matter is one of “mixed law and fact” and is subject to a more stringent standard. The general rule, as stated in *Jaegli Enterprises, supra*, is that, where the issue on appeal involves the trial judge’s interpretation of the evidence as a whole, it should not be overturned absent palpable and overriding error.

[33] Unless this Court finds that the Judge incorrectly characterized the law as regards paragraph 37(1)(a), the Judge’s decision that the A.K. Kannan gang falls within the meaning of “organization” will not be reviewed in the absence of a palpable and overriding error: *Housen*, at paragraph 10.

(a) The legal question: meaning of “organization”

[34] The word “organization” is not defined in the IRPA. The appellant submits that the lack of a statutory definition creates a danger of courts over-reaching to cover the broadest range of criminal action that may appear to be taken in association with others. According to the appellant, a precise definition is required given the serious consequences of inadmissibility and the fact that membership alone constitutes inadmissibility. In reliance on international law and criminal jurisprudence, the appellant argues that for the purpose of paragraph 37(1)(a), an “organization” must, at minimum, have a common criminal purpose and a sufficient structure to allow the benefits of its illegal conduct to be shared.

[35] In contrast with this submission, in the case of *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Singh* (1998), 151 F.T.R. 101 (F.C.T.D.), Rothstein J., as he then was, held that the term “member” (of an organization), found in subparagraph 19(1)(f)(iii) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11] of the former Act, dealing with terrorism and espionage threats to Canadian security, was to be given an unrestricted and broad

d’un critère juridique ou à une autre erreur de principe semblable, une telle erreur peut être qualifiée d’erreur de droit et elle est contrôlée suivant la norme de la décision correcte [. . .] Si le principe juridique n’est pas facilement isolable, il s’agit alors d’une « question mixte de fait et de droit », assujettie à une norme de contrôle plus rigoureuse. Selon la règle générale énoncée dans l’arrêt *Jaegli Enterprises*, précité, si la question litigieuse en appel soulève l’interprétation de l’ensemble de la preuve par le juge de première instance, cette interprétation ne doit pas être infirmée en l’absence d’erreur manifeste et dominante.

[33] À moins que la Cour conclue que le juge a erré en interprétant le droit édicté par l’alinéa 37(1)a), la décision du juge selon laquelle la bande A.K. Kannan est une « organisation » ne sera contrôlée que si la Cour relève dans la décision une erreur manifeste et dominante : *Housen*, au paragraphe 10.

a) La question de droit : la signification du terme « organisation »

[34] Le terme « organisation » n’est pas défini dans la LIPR. L’appelant soutient que l’absence d’une définition dans la loi peut amener les tribunaux à donner à ce terme une plus grande portée pour qu’il englobe le plus grand nombre d’activités criminelles qui puissent sembler être menées de concert avec d’autres personnes. Selon l’appelant, une définition précise est nécessaire vu les conséquences graves rattachées à l’interdiction de territoire et le fait que la simple appartenance entraîne l’interdiction de territoire. S’appuyant sur le droit international et la jurisprudence en matière pénale, l’appelant prétend que, pour l’application de l’alinéa 37(1)a), une « organisation » doit à tout le moins avoir un but criminel commun et une structure suffisante permettant le partage des bénéfices tirés de ses activités illégales.

[35] Or, dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Singh*, [1998] A.C.F. n° 1147 (1^{re} inst.) (QL), le juge Rothstein, maintenant juge à la Cour suprême, a conclu que le terme « membre » (d’une organisation), employé au sous-alinéa 19(1)f)(iii) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] de l’ancienne Loi, qui avait trait à la menace du terrorisme et de l’espionnage pour la sécurité du Canada, devait être interprété d’une

interpretation. He said, at paragraph 52:

The context in immigration legislation is public safety and national security, the most serious concerns of government. It is trite to say that terrorist organizations do not issue membership cards. There is no formal test for membership and members are not easily identifiable. . . . I think it is obvious that Parliament intended the term “member” to be given an unrestricted and broad interpretation. I find no support for the view that a person is not a member as contemplated by the provision if he or she became a member after the organization stopped engaging in terrorism.

[36] In my view, the same “unrestricted and broad” interpretation should be given to the word “organization” as it is used in paragraph 37(1)(a). The IRPA signifies an intention, above all, to prioritize the security of Canadians. This was confirmed by the Supreme Court of Canada in the decision of *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539, at paragraph 10:

The objectives as expressed in the *IRPA* indicate an intent to prioritize security. This objective is given effect by preventing the entry of applicants with criminal records, by removing applicants with such records from Canada, and by emphasizing the obligation of permanent residents to behave lawfully while in Canada. . . . the objectives of the *IRPA* and its provisions concerning permanent resident, communicate a strong desire to treat criminals and security threats less leniently than under the former Act.

[37] Paragraph 37(1)(a) appears to be an attempt to tackle organized crime, in recognition of the fact that non-citizen members of criminal organizations are as grave a threat as individuals who are convicted of serious criminal offences. It enables deportation of members of criminal organizations who avoid convictions as individuals but may nevertheless be dangerous.

[38] Recent jurisprudence supports this interpretation. In *Thanaratnam v. Canada (Minister of Citizenship and*

façon libérale et sans restriction. Il a dit au paragraphe 52 :

Le contexte, en ce qui concerne la législation en matière d’immigration, est la sécurité publique et la sécurité nationale, soit les principales préoccupations du gouvernement. Il va sans dire que les organisations terroristes ne donnent pas de cartes de membres. Il n’existe aucun critère formel pour avoir qualité de membre et les membres ne sont donc pas facilement identifiables [. . .] Je crois qu’il est évident que le législateur voulait que le mot « membre » soit interprété d’une façon libérale, sans restriction aucune. Je ne souscris pas à l’avis selon lequel une personne n’est pas un membre au sens de la disposition si elle a adhéré à l’organisation une fois que cette dernière a mis fin à ses activités terroristes.

[36] À mon avis, le terme « organisation » employé à l’alinéa 37(1)a) devrait recevoir la même interprétation « libérale, sans restriction aucune ». L’intention qui ressort de la LIPR est avant tout de donner la priorité à la sécurité des Canadiens. C’est d’ailleurs ce qu’a confirmé la Cour suprême du Canada dans *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539, au paragraphe 10 :

Les objectifs explicites de la *LIPR* révèlent une intention de donner priorité à la sécurité. Pour réaliser cet objectif, il faut empêcher l’entrée au Canada des demandeurs ayant un casier judiciaire et renvoyer ceux qui ont un tel casier, et insister sur l’obligation des résidents permanents de se conformer à la loi pendant qu’ils sont au Canada [. . .] les objectifs de la *LIPR* et de ses dispositions relatives aux résidents permanents traduisent la ferme volonté de traiter les criminels et les menaces à la sécurité avec moins de clémence que le faisait l’ancienne Loi.

[37] L’alinéa 37(1)a) semble être une tentative pour lutter contre la criminalité organisée, eu égard au fait que les non-citoyens membres d’organisations criminelles constituent une menace aussi grande que les personnes qui sont déclarées coupables d’infractions criminelles graves. Il permet l’expulsion de membres d’organisations criminelles qui ne sont pas déclarés coupables en tant qu’individus mais qui représentent néanmoins un danger.

[38] Des décisions récentes appuient cette interprétation. Dans *Thanaratnam c. Canada (Ministre de la*

Immigration), [2004] 3 F.C.R. 301 (F.C.), reversed on other grounds, [2006] 1 F.C.R. 474 (F.C.A.), O'Reilly J. took into account various factors when he concluded that two Tamil gangs (one of which was the A.K. Kannan gang at issue here) were "organizations" within the meaning of paragraph 37(1)(a) of the IRPA. In his opinion, the two Tamil groups had "some characteristics of an organization", namely "identity, leadership, a loose hierarchy and a basic organizational structure" (at paragraph 31). The factors listed in *Thanaratnam*, as well as other factors, such as an occupied territory or regular meeting locations, both factors considered by the Board, are helpful when making a determination under paragraph 37(1)(a), but no one of them is essential.

[39] These criminal organizations do not usually have formal structures like corporations or associations that have charters, by-laws or constitutions. They are usually rather loosely and informally structured, which structures vary dramatically. Looseness and informality in the structure of a group should not thwart the purpose of the IRPA. It is, therefore, necessary to adopt a rather flexible approach in assessing whether the attributes of a particular group meet the requirements of the IRPA given their varied, changing and clandestine character. It is, therefore, important to evaluate the various factors applied by O'Reilly J. and other similar factors that may assist to determine whether the essential attributes of an organization are present in the circumstances. Such an interpretation of "organization" allows the Board some flexibility in determining whether, in light of the evidence and facts before it, a group may be properly characterized as such for the purposes of paragraph 37(1)(a).

[40] With respect to the appellant's argument that criminal jurisprudence and international instruments should inform the meaning of a criminal "organization", I disagree. Although these materials can be helpful as interpretive aides, they are not directly applicable in the immigration context. Parliament deliberately chose not

Citoyenneté et de l'Immigration), [2004] 3 R.C.F. 301 (C.F.), décision infirmée pour d'autres motifs, [2006] 1 R.C.F. 474 (C.A.F.), le juge O'Reilly a tenu compte de divers facteurs lorsqu'il a conclu que deux bandes tamoules (dont la bande A.K. Kannan en cause en l'espèce) étaient des « organisations » au sens de l'alinéa 37(1)a) de la LIPR. À son avis, les deux groupes tamouls avaient « certaines caractéristiques d'une organisation », à savoir « l'identité, le leadership, des liens hiérarchiques lâches et une structure organisationnelle de base » (au paragraphe 31). Les facteurs énumérés dans *Thanaratnam*, ainsi que d'autres facteurs comme l'occupation d'un territoire ou la tenue de réunions régulières dans un endroit donné—deux facteurs pris en considération par la Commission—sont utiles lorsqu'il faut rendre une décision fondée sur l'alinéa 37(1)a), mais aucun d'eux n'est essentiel.

[39] Ces organisations criminelles n'ont généralement pas une structure formelle comme une société commerciale ou une association qui est dotée d'une charte, de règlements ou d'un acte constitutif. Elles sont habituellement peu structurées et leur organisation varie énormément. L'absence de structure et le caractère informel d'un groupe ne devraient pas cependant contrecarrer l'objet de la LIPR. C'est pour cette raison qu'il faut faire preuve de souplesse lorsqu'on décide si les caractéristiques d'un groupe particulier satisfont aux exigences de la LIPR étant donné que pareil groupe peut prendre différentes formes et qu'il mène ses activités dans la clandestinité. Il est donc important d'évaluer les différents facteurs utilisés par le juge O'Reilly ainsi que d'autres facteurs semblables qui peuvent aider à déterminer si les caractéristiques essentielles d'une organisation existent dans les circonstances. Une telle interprétation du terme « organisation » laisse une certaine latitude à la Commission lorsqu'elle doit décider si, à la lumière de la preuve et des faits dont elle dispose, un groupe peut être considéré comme étant une organisation au sens de l'alinéa 37(1)a).

[40] En ce qui concerne l'argument de l'appellant selon lequel il faut se servir de la jurisprudence en matière pénale et des instruments internationaux pour savoir ce qu'est une « organisation » criminelle, je n'y souscris pas. Ces documents peuvent servir d'outils d'interprétation, mais ils ne sont pas directement

to adopt the definition of “criminal organization” as it appears in subsection 467.1(1) [as enacted by S.C. 1997, c. 23, s. 11; 2001, s. 32, s. 27] of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46. Nor did it adopt the definition of “organized criminal group” in the *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* [November 2000, GA Res. 55/25] (the Convention). The wording in paragraph 37(1)(a) is different, because its purpose is different.

[41] In this case, the Judge, as did the Board, correctly considered the legislation and applied the law as set out in *Thanaratnam*, in the interpretation of the term “organization.” Accordingly, I find no error of law relating to the first part of the certified question.

(b) The factual question: on the facts of this case, is the A.K. Kannan gang an “organization”?

[42] With respect to the second part of the certified question, the appellant argues that the Judge committed a palpable and overriding error when he upheld the Board’s decision that the A.K. Kannan gang is an organization within the meaning of paragraph 37(1)(a). I disagree.

[43] The Board considered the evidence before it and found that there were six relevant *indicia* of “organization” for the A.K. Kannan gang in this case: leadership, an elementary form of hierarchy, the giving of instructions from a leader, a specific and identifying name, an occupied territory, and chosen locations for meeting within their specified territory in Ontario. The Board concluded that all of the evidence taken together was sufficient to conclude that A.K. Kannan was an organization, and the Judge, considering the evidence related to most of the same factors, upheld this decision.

[44] The appellant submits that the Board ignored his testimony that there was no organization and ignored a report prepared for the Canadian Tamil Youth

applicables en matière d’immigration. Le législateur a délibérément choisi de ne pas adopter la définition d’« organisation criminelle » qui figure au paragraphe 467.1(1) [édicte par L.C. 1997, ch. 23, art. 11; 2001, ch. 32, art. 27] du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46. Il n’a pas non plus adopté la définition de « groupe criminel organisé » de la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée* [novembre 2000, Rés. AG 55/25] (la Convention). Le libellé de l’alinéa 37(1)a) est différent parce que son objet est différent.

[41] En l’espèce, le juge, comme la Commission, a bien tenu compte de la loi et a appliqué correctement le droit exposé dans *Thanaratnam*, pour interpréter le terme « organisation ». Par conséquent, aucune erreur de droit n’a été commise relativement à la première partie de la question certifiée.

b) La question de fait : compte tenu des faits en l’espèce, la bande A.K. Kannan est-elle une « organisation »?

[42] En ce qui concerne la deuxième partie de la question certifiée, l’appelant prétend que le juge a commis une erreur manifeste et dominante lorsqu’il a confirmé la décision de la Commission selon laquelle la bande A.K. Kannan est une organisation au sens de l’alinéa 37(1)a). Je ne suis pas de cet avis.

[43] La Commission a examiné la preuve qui lui avait été présentée et a conclu qu’il y avait six indices pertinents qui permettaient de croire que la bande A.K. Kannan était une « organisation » en l’espèce : un commandement, une forme élémentaire de hiérarchie, des instructions données par un chef, une identité propre, l’occupation d’un territoire et des lieux de rencontre dans les limites du territoire de la bande en Ontario. La Commission a considéré que la preuve prise dans son ensemble lui permettait de conclure que la bande A.K. Kannan était une organisation, et le juge, prenant en considération la preuve relative à la plupart de ces facteurs, a confirmé cette décision.

[44] L’appelant soutient que la Commission n’a pas tenu compte de son témoignage selon lequel il n’y avait pas d’organisation, ni d’un rapport préparé par le

Development Centre (the CTYDC report), which characterizes Tamil gangs as loose associations with no organizational structure.

[45] The Board concluded that the appellant was not a credible witness, and gave detailed reasons for its conclusion. Further, the Board considered the CTYDC report and discussed it within its reasons. The Board was entitled to weigh the report and give it little effect in the context of the conflicting evidence. The appellant has failed to show that the Board's decision was perverse or irrational.

[46] Accordingly, the Judge did not commit any palpable and overriding error in upholding the Board's finding that the A.K. Kannan gang is an "organization" within the meaning of paragraph 37(1)(a) of the IRPA.

Issue 3: Evidence of Organized Criminal Activity

[47] Paragraph 37(1)(a) of the IRPA applies where an organization of which one is a member is believed on reasonable grounds to be or 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.

[48] The appellant argues that the Judge erred when he held that the Board was entitled to give weight to the police reports of criminal activity, unsubstantiated by conviction, as evidence of his, or the organization's, involvement in criminal activity.

[49] In admissibility hearings the Board is not bound by the strict rules of evidence. Once the tribunal determines that the evidence is credible and trustworthy then it is admissible, and the question of how the evidence was obtained becomes relevant merely as to the weight attached to the evidence: section

Canadian Tamil Youth Development Centre (le rapport du CTYDC) selon lequel les bandes tamoules sont des associations informelles et sans structure organisationnelle.

[45] La Commission a conclu que l'appellant n'était pas un témoin crédible et a expliqué en détail les motifs de sa conclusion. En outre, elle a analysé le rapport du CTYDC dans ses motifs. La Commission pouvait sopeser le rapport et lui accorder peu de poids dans le contexte de la preuve contradictoire. L'appellant n'a pas réussi à démontrer que la décision de la Commission était abusive ou déraisonnable.

[46] Par conséquent, le juge n'a commis aucune erreur manifeste et dominante en confirmant la conclusion de la Commission selon laquelle la bande A.K. Kannan est une « organisation » au sens de l'alinéa 37(1)a) de la LIPR.

Question n° 3 : la preuve relative aux activités de criminalité organisée

[47] L'alinéa 37(1)a) de la LIPR s'applique lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une organisation dont une personne est membre 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.

[48] L'appellant prétend que le juge a commis une erreur lorsqu'il a conclu que la Commission pouvait accorder de l'importance aux rapports de police concernant des activités criminelles qui ne s'étaient pas soldées par des déclarations de culpabilité et considérer que ces rapports prouvaient la participation de l'appellant ou celle de l'organisation à des activités criminelles.

[49] La Commission n'est pas liée par des règles de preuve strictes dans le cadre d'audiences portant sur l'admissibilité. Une fois que le tribunal administratif décide que la preuve est crédible et digne de foi, celle-ci est admissible et la question de savoir comment elle a été obtenue est pertinente seulement pour déterminer le

173 of the IRPA.

[50] The jurisprudence of this Court indicates that evidence surrounding withdrawn or dismissed charges can be taken into consideration at an immigration hearing. However, such charges cannot be used, in and of themselves, as evidence of an individual's criminality: see, for example, *Veerasingam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1661, at paragraph 11; *Thuraisingam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 251 F.T.R. 282 (F.C.), at paragraph 35.

[51] In this regard, I agree with the Judge that the Board did not rely on the police source evidence as evidence of the appellant's wrongdoing. Rather, it considered the circumstances underlying the charges and contemplated charges—including the frequency of the appellant's interactions with the police and the fact that others involved were often gang members—to establish that there are “reasonable grounds to believe,” a standard that is lower than the civil standard, that the A.K. Kannan gang engages in the type of activity set out in paragraph 37(1)(a).

[52] The appellant also submits that the police source evidence in this case is not credible and reliable evidence. Many of the police reports were made before a proper investigation, and were not supported by the testimony of the police officers and witnesses that were involved. Further, the appellant argues that the evidence hinted that the police lacked objectivity; that their view of the appellant was biased.

[53] In this regard, I find that the Board considered the police source evidence credible and trustworthy in the circumstances of the case, and such a decision is entirely within its discretion. The Board is uniquely situated to assess credibility of evidence in an inadmissibility hearing; credibility determinations are entitled to considerable deference upon judicial review and cannot be overturned unless they are perverse, capricious or made without regard to the evidence: *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [section 1 (as

poids qu'il convient d'y accorder : article 173 de la LIPR.

[50] Il ressort de la jurisprudence de la Cour que la preuve relative à des accusations qui ont été retirées ou rejetées peut être prise en considération lors des audiences en matière d'immigration. Ces accusations ne peuvent toutefois pas être utilisées comme seule preuve de la criminalité d'une personne : voir, par exemple, *Veerasingam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1661, au paragraphe 11; *Thuraisingam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 607, au paragraphe 35.

[51] À cet égard, je suis d'accord avec le juge que la Commission n'a pas considéré la preuve recueillie par la police comme une preuve de la conduite répréhensible de l'appelant. La Commission a plutôt tenu compte des circonstances sous-tendant les accusations qui ont été portées ou qui ont été envisagées—notamment la fréquence des démêlés de l'appelant avec la police et le fait que d'autres personnes impliquées étaient souvent des membres de la bande—pour démontrer qu'il existait des « motifs raisonnables de croire », une norme moins rigoureuse que la norme applicable en matière civile, que la bande A.K. Kannan se livrait au genre d'activités décrites à l'alinéa 37(1)a).

[52] L'appelant prétend également que la preuve recueillie par la police en l'espèce n'est pas crédible et digne de foi. Bon nombre des rapports de police ont été rédigés avant qu'une enquête appropriée soit menée et n'étaient pas étayés par le témoignage des policiers et des témoins concernés. L'appelant ajoute que la preuve semble indiquer que la police manquait d'objectivité ou, en d'autres termes, que son opinion sur lui était biaisée.

[53] À cet égard, je constate que la Commission a considéré que la preuve provenant des sources de la police était crédible et digne de foi dans les circonstances de l'espèce, ce qu'elle pouvait parfaitement faire dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire. La Commission se trouve dans une situation unique pour apprécier la crédibilité de la preuve qui lui est présentée dans le cadre d'une audience portant sur l'admissibilité; les conclusions relatives à la crédibilité doivent faire l'objet d'une grande déférence dans le cadre d'un

am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)], paragraph 18.1(4)(d) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27].

[54] The appellant has not demonstrated that the Board's findings, or the Judge's acceptance of those facts, were perverse or capricious. Therefore, I find no reviewable error in respect of this issue.

[55] I am satisfied that the Judge correctly interpreted paragraph 37(1)(a) of the IRPA when reviewing the Board's findings. I would answer the certified questions as follows:

(a) The phrase "being a member of an organization" in paragraph 37(1)(a) of the IRPA includes a person who was not a member at the time of the reporting, but was a member before that time.

(b) The word "organization", as it is used in paragraph 37(1)(a) of the IRPA, is to be given a broad and unrestricted interpretation. While no precise definition can be established here, the factors listed by O'Reilly J. in *Thanaratnam*, by the Board member, and possibly others, are helpful when making a determination, but no one of them is an essential element. The structure of criminal organizations is varied, and the Board must be given flexibility to evaluate all of the evidence in the light of the legislative purpose of the IRPA to prioritize security in deciding whether a group is an organization for the purpose of paragraph 37(1)(a). The A.K. Kannan gang, as found by the Board and the Judge, fits within this meaning.

[56] For these reasons, I would dismiss the appeal.

NADON J.A.: I agree.

SEXTON J.A.: I agree.

contrôle judiciaire et elles ne peuvent être infirmées que si elles sont abusives ou arbitraires ou ont été tirées sans qu'il soit tenu compte de la preuve : *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [article 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)], alinéa 18.1(4)d [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27].

[54] L'appelant n'a pas démontré que les conclusions de la Commission ou l'acceptation de ces faits par le juge étaient abusives ou arbitraires. Par conséquent, je ne relève aucune erreur susceptible de contrôle à l'égard de cette question.

[55] Je suis convaincu que le juge a interprété correctement l'alinéa 37(1)a de la LIPR lorsqu'il a examiné les conclusions de la Commission. Je serais d'avis de répondre ce qui suit aux questions certifiées :

a) l'expression « être membre d'une organisation » à l'alinéa 37(1)a de la LIPR désigne notamment une personne qui n'était pas membre d'une organisation au moment du rapport, mais qui en était membre auparavant;

b) le terme « organisation », employé à l'alinéa 37(1)a de la LIPR, doit être interprété d'une façon libérale et sans restriction. Bien qu'aucune définition précise ne puisse être formulée en l'espèce, les facteurs énumérés par le juge O'Reilly dans *Thanaratnam* par le commissaire et peut-être aussi par d'autres personnes sont utiles, mais aucun d'eux n'est essentiel. La structure des organisations criminelles varie, et la Commission doit disposer d'une certaine latitude pour apprécier l'ensemble de la preuve à la lumière de l'objet de la LIPR—donner la priorité à la sécurité—lorsqu'elle décide si un groupe est une organisation aux fins de l'application de l'alinéa 37(1)a. Comme la Commission et le juge l'ont conclu, la bande A.K. Kannan est une telle organisation.

[56] Pour ces motifs, je rejeterais l'appel.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE SEXTON, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.