

IMM-1474-09  
2010 FC 957

IMM-1474-09  
2010 CF 957

**The Toronto Coalition to Stop the War, the Ottawa Peace Assembly, the Solidarity for Palestinian Human Rights, George Galloway, James Clarke, Yavar Hameed, Hamid Osman, Krisna Saravanamuttu, Charlotte Ireland, Sid Lacombe, Judith Deutsch, Joel Harden, Denis Lemelin, and Lorraine Guay** (*Applicants*)

**The Toronto Coalition to Stop the War, l'Assemblée pour la paix d'Ottawa, Solidarité pour les droits humains des Palestiniens, George Galloway, James Clarke, Yavar Hameed, Hamid Osman, Krisna Saravanamuttu, Charlotte Ireland, Sid Lacombe, Judith Deutsch, Joel Harden, Denis Lemelin et Lorraine Guay** (*demandeurs*)

v.

c.

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

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

and

et

**The Canadian Civil Liberties Association** (*Intervener*)

**L'Association canadienne des libertés civiles** (*intervenante*)

**INDEXED AS: TORONTO COALITION TO STOP THE WAR v. CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS)**

**RÉPERTORIÉ : TORONTO COALITION TO STOP THE WAR c. CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE)**

Federal Court, Mosley J.—Toronto, April 26–28; Ottawa, September 27, 2010.

Cour fédérale, juge Mosley—Toronto, 26 au 28 avril; Ottawa, 27 septembre 2010.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of alleged decision by respondents that applicant, George Galloway, inadmissible to Canada pursuant to Immigration and Refugee Protection Act, s. 34 — Galloway delivering financial, material aid to Gaza Strip, Hamas — Invited to speak in Canada — Canada Border Services Agency preparing preliminary assessment of inadmissibility — Conveying preliminary assessment to Galloway in letter — Whether preliminary assessment reasonable, “decision, order, act or proceeding” subject to judicial review pursuant to Federal Courts Act, s. 18.1 — (1) Preliminary assessment not reasonable, failing to take into account purposes for which Galloway providing aid — Asserting that material support provided to terrorist organization not sufficient — Purpose to which funds donated must be to enhance ability of organization to facilitate or carry out terrorist activity — As to complicity, unrestricted, broad definition of phrase “member of an organization” not licence to classify anyone as terrorist — (2) Preliminary assessment not legally reviewable decision — Letter to Galloway not affecting rights or carrying legal consequences — Advance indications of future ministerial position not*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire d'une prétendue décision des défendeurs portant que le demandeur, George Galloway, est interdit de territoire en vertu de l'art. 34 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — M. Galloway avait apporté de l'aide financière et matérielle dans la bande de Gaza, au Hamas — Il avait été invité à participer à des conférences au Canada — L'Agence des services frontaliers du Canada s'était livrée à un examen préliminaire de l'interdiction de territoire — L'examen préliminaire a été communiqué à M. Galloway dans une lettre — Il s'agissait de savoir si l'examen préliminaire était raisonnable et s'il y avait eu une « décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte » susceptible de contrôle en vertu de l'art. 18.1 de la Loi sur les Cours fédérales — 1) L'examen préliminaire n'était pas raisonnable, ne tenant pas compte de la raison pour laquelle M. Galloway a fourni de l'aide — L'allégation selon laquelle du soutien matériel a été fourni à une organisation terroriste ne suffit pas — Les fonds doivent être donnés dans le but d'accroître la capacité de l'organisation de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter — S'agissant de la complicité, le fait d'attribuer*

*subject to judicial review — Questions certified as to whether preliminary assessment of inadmissibility decision, order, act or proceeding subject to judicial review; contribution to terrorist organization constituting reasonable grounds to believe that donor engaging in terrorist acts or member of terrorist organization — Application dismissed.*

*Practice — Parties — Standing — Canada Border Services Agency concluding in preliminary assessment that applicant, George Galloway, inadmissible pursuant to Immigration and Refugee Protection Act, s. 34 — Galloway choosing not to appear at border for examination, carrying out speaking engagements by telephone, videoconferencing from outside Canada — Whether other applicants having standing herein — Other applicants meeting Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration) test for public standing — Denying standing preventing Court from considering argument rights under Canadian Charter of Rights and Freedoms infringed.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Fundamental Freedoms — Canada Border Services Agency concluding in preliminary assessment that applicant, George Galloway, inadmissible pursuant to Immigration and Refugee Protection Act, s. 34 — Galloway choosing not to appear at border for examination, carrying out speaking engagements by telephone, videoconferencing from outside Canada — Whether applicants' Charter, s. 2 rights infringed — Applicants' Charter rights not breached — Government not required to accommodate applicants — Legislation protecting Canadians, not denying applicants' freedom of speech or association — Conditions of Mr. Galloway's speech not amounting to Charter breach.*

*à l'expression « membre d'une organisation » une interprétation large et libérale ne donne pas carte blanche au décideur pour considérer quiconque comme étant un terroriste — 2) L'examen préliminaire n'est pas susceptible de contrôle — La lettre adressée à M. Galloway ne portait pas atteinte à ses droits et n'entraînait aucune conséquence juridique — Un avis anticipé de la position qu'un ministre envisage prendre n'est pas susceptible de contrôle — Certification de questions quant à la question de savoir si l'« examen préliminaire » concluant à l'interdiction de territoire constitue une décision, une ordonnance, une procédure ou un acte susceptible de contrôle judiciaire, et quant à la question de savoir si le don à une organisation terroriste constitue un motif raisonnable de croire que le donneur s'est livré au terrorisme ou est membre d'une organisation terroriste — Demande rejetée.*

*Pratique — Parties — Qualité pour agir — L'Agence des services frontaliers du Canada a conclu dans l'examen préliminaire que le demandeur, George Galloway, est interdit de territoire en vertu de l'art. 34 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — M. Galloway a choisi de ne pas se présenter à la frontière pour faire l'objet d'un contrôle et ses conférences ont eu lieu par téléconférence et vidéoconférence depuis des installations à l'étranger — Il s'agissait de savoir si les autres demandeurs avaient qualité pour agir en l'espèce — Les autres demandeurs satisfaisaient au critère relatif à la qualité pour agir dans l'intérêt public formulé dans l'arrêt Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) — Le refus d'accorder la qualité pour agir empêcherait la Cour de tenir compte de l'argument selon lequel les droits garantis par la Charte canadienne des droits et libertés avaient été violés.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — L'Agence des services frontaliers du Canada a conclu dans l'examen préliminaire que le demandeur, George Galloway, est interdit de territoire en vertu de l'art. 34 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — M. Galloway a choisi de ne pas se présenter à la frontière pour faire l'objet d'un contrôle et ses conférences ont eu lieu par téléconférence et vidéoconférence depuis des installations à l'étranger — Il s'agissait de savoir si les droits des demandeurs garantis par l'art. 2 de la Charte avaient été violés — Les droits des demandeurs garantis par la Charte n'avaient pas été violés — Il n'était pas nécessaire que le gouvernement réponde aux attentes des demandeurs — Le texte législatif protège les Canadiens, il ne porte pas atteinte aux libertés d'expression et d'association des demandeurs — Les conditions dans lesquelles M. Galloway a pu communiquer son message n'équivalaient pas à une violation de la Charte.*

This was an application for judicial review of an alleged decision made by the respondents that the applicant, George Galloway, is inadmissible to Canada pursuant to section 34 of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA).

Mr. Galloway, a British citizen, participated in a convoy that delivered financial and material assistance to the Gaza Strip in an effort to break the Israeli blockade. Upon learning that Mr. Galloway was invited to Canada for a speaking tour to discuss the conflict in Gaza and the war in Afghanistan, Citizenship and Immigration Canada political staff requested an admissibility assessment from the Canada Border Services Agency (CBSA). In its preliminary assessment, the CBSA concluded that there were reasonable grounds to invoke section 34 to deny Mr. Galloway entry into Canada. The Canadian High Commission in London conveyed the CBSA's preliminary assessment to Mr. Galloway in a letter stating, *inter alia*, that it was believed he had provided financial support to a listed terrorist organization, i.e. Hamas, and that he would be unsuccessful in obtaining a temporary resident permit. Mr. Galloway chose not to appear at the border for examination and carried out his speaking engagements by telephone and videoconferencing from outside Canada.

At issue was whether (1) the applicants, other than Mr. Galloway, had standing herein; (2) the applicants' rights under section 2 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* were infringed; (3) the CBSA's preliminary assessment was reasonable; and (4) there was a "decision, order, act or proceeding" subject to judicial review pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*.

*Held*, the application should be dismissed.

(1) The other applicants met the test for public standing as articulated by the Supreme Court in *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*. Serious issues were raised and the other applicants had a genuine interest in those issues. Denying the other applicants standing would prevent the Court from considering the argument that their rights of association and freedom of expression under the Charter had been infringed by the exclusion of Mr. Galloway from Canada.

(2) The section 2 Charter rights of the applicants were not breached. There was no requirement for the government to accommodate the applicants by permitting someone entrance

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une prétendue décision prise par les défendeurs selon laquelle le demandeur, George Galloway, est interdit de territoire en vertu de l'article 34 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR).

M. Galloway, un citoyen britannique, avait accompagné un convoi qui apportait une aide financière et matérielle dans la bande de Gaza afin de mettre fin à l'embargo imposé par Israël. Lorsqu'il a appris que M. Galloway avait été invité à participer à une tournée de conférences au Canada portant sur le conflit à Gaza et sur la guerre en Afghanistan, le personnel politique de Citoyenneté et Immigration Canada a demandé à l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) de se livrer à une évaluation d'admissibilité. Dans son examen préliminaire, l'ASFC a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables d'invoquer l'article 34 pour interdire à M. Galloway l'entrée au Canada. Le Haut-commissariat du Canada à Londres a communiqué l'examen préliminaire de l'ASFC à M. Galloway dans le cadre d'une lettre qui précisait, entre autres, qu'il y avait des motifs de croire qu'il avait fourni du soutien financier au Hamas, qui figure sur la liste des organisations terroristes, et qu'il ne réussirait pas à se procurer un permis de séjour temporaire. M. Galloway a choisi de ne pas se présenter à la frontière pour faire l'objet d'un contrôle et ses conférences ont eu lieu par téléconférence et vidéoconférence depuis des installations à l'étranger.

Les questions à trancher étaient celles de savoir si 1) les demandeurs, autres que M. Galloway, avaient qualité pour agir en l'espèce; 2) les droits des demandeurs garantis par l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés* avaient été violés; 3) l'examen préliminaire effectué par l'ASFC était raisonnable; et 4) il y a eu une « décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte » susceptible de contrôle en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

1) Les autres demandeurs ont satisfait au critère relatif à la qualité pour agir dans l'intérêt public formulé par la Cour suprême dans l'arrêt *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*. Des questions sérieuses ont été soulevées et les autres demandeurs avaient un intérêt véritable dans ces questions. Le refus d'accorder aux autres demandeurs la qualité pour agir empêcherait la Cour de tenir compte de l'argument selon lequel leurs libertés d'association et d'expression garanties par la Charte avaient été violées par l'exclusion de M. Galloway du Canada.

2) Les droits des demandeurs garantis par l'article 2 de la Charte n'ont pas été violés. Il n'était pas nécessaire que le gouvernement réponde aux attentes des demandeurs et

to Canada, or to provide the means by which the applicants may exercise their rights of expression. There was no interference with the rights of the applicants to hear Mr. Galloway or to associate themselves with his understanding of world events by attending the scheduled venues. The purpose of the legislative scheme is not to deny the applicants their freedoms of speech or association, but rather to protect Canadians from the admission of persons who may have committed or may commit terrorist acts or who are members of an organization that does. The conditions under which Mr. Galloway eventually spoke to his Canadian audience were not optimal, but did not amount to a Charter breach. There was no infringement of their right to receive the content of Mr. Galloway's message.

(3) The preliminary assessment is not reasonable as it overreaches in its interpretation of the facts, errs in its application of the law and fails to take into account the purposes for which Mr. Galloway provided aid to the people of Gaza through Hamas. It also does not consider whether Mr. Galloway was making a political statement in opposition to the blockade rather than expressing support for Hamas. It goes beyond the parliamentary intent and the legislative language to suggest that contributing humanitarian aid to Hamas makes the donor a party to terrorist crimes. It is not sufficient to merely assert that material support was provided to a terrorist organization. The purpose to which the funds are donated must be to enhance the ability of the organization to facilitate or carry out a terrorist activity. As there was no evidence of Mr. Galloway actually participating in a terrorist activity, complicity was the only basis upon which it could be asserted that he "engaged in terrorism". In that regard, it was noted that giving the phrase "member of an organization" an unrestricted and broad definition is not a licence to classify anyone who has had any dealings with a terrorist organization as a member of the group.

(4) There was no legally reviewable decision to bar Mr. Galloway from Canada. The information conveyed in the letter put Mr. Galloway on notice but did not affect his rights or carry legal consequences. Advance indications of a future ministerial position are not subject to judicial review. The comments in the press by government officials were not made by a "federal board, commission or other tribunal" and must be read in the context provided by the legislative scheme. Had Mr. Galloway been found inadmissible by a visa officer relying on the preliminary assessment, there would have been little difficulty in concluding that the officer's discretion had been fettered, and that the e-mails and statements to the press raised a reasonable apprehension of bias. However, in the

permette à une personne d'entrer au Canada ou fournisse le moyen leur permettant d'exercer leur liberté d'expression. Il n'existait aucune entrave ni au droit des demandeurs d'entendre M. Galloway ni à leur liberté de s'associer à sa façon de voir le monde par leur participation aux conférences prévues. L'objet du régime légal n'est pas de porter atteinte aux libertés d'expression et d'association des demandeurs, mais plutôt de protéger les Canadiens en refusant l'admission à des personnes qui ont pu ou pourraient se livrer au terrorisme ou qui sont membres d'organisations terroristes. Les conditions dans lesquelles M. Galloway a en fin de compte pu communiquer avec ses supporteurs au Canada n'étaient pas idéales, mais elles n'équivalaient pas à une violation de la Charte. Leur droit de recevoir le contenu du message de M. Galloway n'a pas été violé.

3) L'examen préliminaire n'est pas raisonnable parce qu'il va trop loin dans l'interprétation des faits, parce qu'il renferme une erreur de droit et parce qu'il ne tient pas compte de la raison pour laquelle M. Galloway a fourni de l'aide aux Gazans par l'intermédiaire du Hamas. En outre, il ne tient pas compte de la possibilité que la visite de M. Galloway ait constitué une prise de position politique contre l'embargo plutôt que la démonstration de son appui au Hamas. Laisser entendre que l'aide humanitaire apportée au Hamas ferait en sorte que le donneur est partie à tout crime terroriste va au-delà de l'intention du législateur et du libellé de la législation. La simple allégation selon laquelle du soutien matériel a été fourni à une organisation terroriste ne suffit pas. Les fonds doivent être donnés dans le but d'accroître la capacité de l'organisation de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter. Étant donné qu'aucune preuve n'établit que M. Galloway a effectivement participé à une activité terroriste, seule la complicité peut être plaidée pour affirmer que M. Galloway s'est « livré » au terrorisme ». À cet égard, la Cour a constaté que le fait d'attribuer à l'expression « membre d'une organisation » une interprétation large et libérale ne donne pas carte blanche au décideur pour considérer quiconque ayant déjà eu affaire à une organisation terroriste comme étant membre de cette organisation.

4) Aucune décision susceptible de contrôle empêchant la venue de M. Galloway au Canada n'a été rendue. Le message communiqué dans la lettre constituait un avis adressé à M. Galloway, mais il ne portait pas atteinte à ses droits et n'entraînait aucune conséquence juridique. Un avis anticipé de la position qu'un ministre envisage prendre n'est pas susceptible de contrôle. Les commentaires des fonctionnaires à la presse n'ont pas été faits par un « office fédéral » et ils doivent être interprétés dans le contexte du régime légal. Si M. Galloway avait été frappé d'interdiction de territoire par un agent des visas qui se serait fondé sur l'examen préliminaire, la Cour n'aurait eu aucune difficulté à conclure que le pouvoir discrétionnaire de l'agent avait été entravé et que les

absence of such evidence, there was no legally reviewable decision to bar Mr. Galloway from Canada.

Questions were certified as to whether a preliminary assessment of inadmissibility is a decision, order, act or proceeding properly subject to judicial review in the Federal Court pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*, and whether a voluntary contribution of cash and goods to a terrorist organization constitutes reasonable grounds to believe that the donor has engaged in terrorist acts or is a member of a terrorist organization so as to make the donor inadmissible on security grounds under paragraph 34(1)(c) or (f) of IRPA.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 2, 7, 15.
- Crimes and Criminal Procedure, 18 U.S.C. §§ 2339A, 2339B (2006).
- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 83.01(1) “terrorist activity” (as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 4), 83.02 (as enacted *idem*), 83.03 (as enacted *idem*), 83.04 (as enacted *idem*), 83.05(1) (as enacted *idem*; 2005, c. 10, s. 34), 83.18 (as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 4).
- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).
- Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules*, SOR/93-22 (as am. by SOR/2005-339, s. 1), rr. 9 (as am. by SOR/98-235, s. 8(F); 2002-232, s. 15), 18(1) (as am. *idem*, s. 9).
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 19(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11), 53(1) (as am. *idem*, s. 43).
- Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 15(4), 24 (as am. by S.C. 2010, c. 8, s. 3), 25 (as am. by S.C. 2008, c. 28, s. 117), 33, 34, 72 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194), 74(d), 87 (as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 4).
- Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21.
- Regulations Amending the Regulations Establishing a List of Entities*, SOR/2002-434, s. 1.

courriels et les déclarations à la presse soulevaient une crainte raisonnable de partialité. Cependant, en l’absence d’une telle preuve, aucune décision susceptible de contrôle empêchant la venue de M. Galloway au Canada n’a été rendue.

Des questions ont été certifiées quant à la question de savoir si l’examen préliminaire concluant à l’interdiction de territoire constitue une décision, une ordonnance, une procédure ou un acte dûment susceptible de contrôle judiciaire par la Cour fédérale en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, et quant à la question de savoir si le don volontaire d’argent ou de marchandises à une organisation terroriste constitue un motif raisonnable de croire que le donneur s’est livré au terrorisme ou est membre d’une organisation terroriste de telle sorte que le donneur serait interdit de territoire pour des raisons de sécurité en application des alinéas 34(1)(c) ou (f) de la LIPR.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 2, 7, 15.
- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 83.01 « activité terroriste » (édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 4), 83.02 (édicte, *idem*), 83.03 (édicte, *idem*), 83.04 (édicte, *idem*), 83.05(1) (édicte, *idem*; 2005, ch. 10, art. 34), 83.18 (édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 4).
- Crimes and Criminal Procedure, 18 U.S.C. §§ 2339A, 2339B (2006).
- Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21.
- Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26), 18.1 (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) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), 53(1) (mod., *idem*, art. 43).
- Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 15(4), 24 (mod. par L.C. 2010, ch. 8, art. 3), 25 (mod. par L.C. 2008, ch. 28, art. 117), 33, 34, 72 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194), 74d, 87 (mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 4).
- Règlement modifiant le Règlement établissant une liste d’entités*, DORS/2002-434, art. 1.
- Règles des Cours fédérales en matière d’immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22 (mod. par DORS/2005-339, art. 1), règles 9 (mod. par DORS/98-235, art. 8(F); 2002-232, art. 15), 18(1) (mod., *idem*, art. 9).

## TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 4 November 1950, 213 U.N.T.S. 221.

## CASES CITED

## APPLIED:

*Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236, (1992), 88 D.L.R. (4th) 193, 2 Admin. L.R. (2d) 229.

## DISTINGUISHED:

*Morgentaler v. New Brunswick*, 2009 NBCA 26, 344 N.B.R. (2d) 39, 306 D.L.R. (4th) 679, 71 C.P.C. (6th) 233; *Henry Global Immigration Services v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8854, 158 F.T.R. 110; *Friends of the Island Inc. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1993] 2 F.C. 229, (1993), 102 D.L.R. (4th) 696, 10 C.E.L.R. (N.S.) 204 (T.D.); *Markevich v. Canada*, [1999] 3 F.C. 28, (1999), 172 D.L.R. (4th) 164, [1999] 2 C.T.C. 104 (T.D.), revd 2001 FCA 144, [2001] 3 F.C. 449, 199 D.L.R. (4th) 255, [2001] 3 C.T.C. 39; *Khadr v. Canada (Prime Minister)*, 2010 FC 715, [2010] 4 F.C.R. 36, 321 D.L.R. (4th) 413, 10 Admin. L.R. (5th) 99.

## CONSIDERED:

*Toronto Coalition to Stop the War v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 326, 80 Imm. L.R. (3d) 72; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3, 208 D.L.R. (4th) 1, 37 Admin. L.R. (3d) 159; *Ugbazghi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 694, [2009] 1 F.C.R. 454, 73 Imm. L.R. (3d) 27; *R. v. Khawaja*, 2006 CanLII 63685, 214 C.C.C. (3d) 399, 42 C.R. (6th) 348, 147 C.R.R. (2d) 281 (Ont. Sup. Ct.), affd 2010 ONCA 862, 103 O.R. (3d) 321, 82 C.R. (6th) 122, 271 O.A.C. 238; *Holder v. Humanitarian Law Project*, 130 S.Ct. 2705 (2010); *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 867; *Suresh (Re)* (1997), 140 F.T.R. 88, 40 Imm. L.R. (2d) 247 (F.C.T.D.); *Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 39, 27 Imm. L.R. (3d) 1, 302 N.R. 178; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Hajialikhani*, [1999] 1 F.C. 181, (1998), 156 F.T.R. 248 (T.D.); *Farkhondehfall v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 471; *Nkumbi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8817, 160 F.T.R. 194, 50 Imm. L.R. (2d) 155 (F.C.T.D.); *Carvajal v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 82 F.T.R. 241 (F.C.T.D.); *Bouchard*

## TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

*Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 R.T.N.U. 221.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISION APPLIQUÉE :

*Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236.

## DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

*Morgentaler c. Nouveau-Brunswick*, 2009 NBCA 26, 344 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 39; *Henry Global Immigration Services c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 1998 CanLII 8854 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Friends of the Island Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1993] 2 C.F. 229 (1<sup>re</sup> inst.); *Markevich c. Canada*, [1999] 3 C.F. 28 (1<sup>re</sup> inst.), inf. par 2001 CAF 144, [2001] 3 C.F. 449; *Khadr c. Canada (Premier ministre)*, 2010 CF 715, [2010] 4 R.C.F. 36.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Toronto Coalition to Stop the War c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2009 CF 326; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Ugbazghi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 694, [2009] 1 R.C.F. 454; *R. v. Khawaja*, 2006 CanLII 63685, 214 C.C.C. (3d) 399, 42 C.R. (6th) 348, 147 C.R.R. (2d) 281 (C.S. Ont.), conf. par 2010 ONCA 862, 103 O.R. (3d) 321, 82 C.R. (6th) 122, 271 O.A.C. 238; *Holder v. Humanitarian Law Project*, 130 S.Ct. 2705 (2010); *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFP 867; *Suresh (Re)*, [1997] A.C.F. n° 1537 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CAF 39; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Hajialikhani*, [1999] 1 C.F. 181 (1<sup>re</sup> inst.); *Farkhondehfall c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 471; *Nkumbi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8817 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Carvajal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 751 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Bouchard c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 1999 CanLII 9105 (C.A.F.); *Kunkel c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CAF 347.

*v. Canada (Minister of National Defence)*, 1999 CanLII 9105, 187 D.L.R. (4th) 314, 255 N.R. 183 (F.C.A.); *Kunkel v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FCA 347, 88 Imm. L.R. (3d) 1, 398 N.R. 271.

## REFERRED TO:

*Tremblay v. Daigle*, [1989] 2 S.C.R. 530, (1989), 62 D.L.R. (4th) 634, 11 C.H.R.R. D/165; *Skoke-Graham et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 106, (1985), 67 N.S.R. (2d) 181, 16 D.L.R. (4th) 321; *Khalil v. Canada*, 2009 FCA 66, 64 C.C.L.T. (3d) 199, 78 Imm. L.R. (3d) 1, 389 N.R. 48; *Mohammad v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 51, 361 F.T.R. 184; *Almrei (Re)*, 2009 FC 1263, [2011] 1 F.C.R. 163, 355 F.T.R. 222, 86 Imm. L.R. (3d) 212; *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487, 29 Admin. L.R. (4th) 21, 129 C.R.R. (2d) 18; *Saleh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 303, 363 F.T.R. 204; *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100, 254 D.L.R. (4th) 200, 28 Admin. L.R. (4th) 161; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, 304 D.L.R. (4th) 1, 82 Admin. L.R. (4th) 1; *Carson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 95 F.T.R. 137 (F.C.T.D.); *Wu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 15149, 183 F.T.R. 309, 4 Imm. L.R. (3d) 145 (F.C.T.D.); *Kwicksutaineuk/Ah-kwa-mish Tribes v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, 2003 FCT 30, 227 F.T.R. 96, affd 2003 FCA 484, 313 N.R. 394, leave to appeal to S.C.C. refused, [2004] 1 S.C.R. vii; *Canada (Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 213, [2006] 1 F.C.R. 53, 256 D.L.R. (4th) 577, 39 Admin. L.R. (4th) 21; *Slahi v. Canada (Minister of Justice)*, 2009 FC 160, 186 C.R.R. (2d) 160, 340 F.T.R. 236, affd 2009 FCA 259, 394 N.R. 352, leave to appeal to S.C.C. refused, [2010] 1 S.C.R. xv; *Farrakhan, R (on the application of) v. Secretary of State for the Home Department*, [2002] EWCA Civ 606, [2002] Q.B. 1391; *GW (EEA reg 21: "fundamental interests") Netherlands*, [2009] UKAIT 00050; *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972); *Allende v. Schultz*, 605 F. Supp. 1220 (1985); *Harper v. Canada (Attorney General)*, 2004 SCC 33, [2004] 1 S.C.R. 827, 348 A.R. 201, 239 D.L.R. (4th) 193; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, (1989), 58 D.L.R. (4th) 577, 25 C.P.R. (3d) 417; *Baier v. Alberta*, 2007 SCC 31, [2007] 2 S.C.R. 673, 412 A.R. 300, 283 D.L.R. (4th) 1; *R. v. Ahmad*, 2009 CanLII 84774, 257 C.C.C. (3d) 199 (Ont. Sup. Ct.); *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123, [1990] 4 W.W.R. 481, (1990), 68 Man. R. (2d) 1;

## DÉCISIONS CITÉES :

*Tremblay c. Daigle*, [1989] 2 R.C.S. 530; *Skoke-Graham et autres c. La Reine et autre*, [1985] 1 R.C.S. 106; *Khalil c. Canada*, 2009 CAF 66; *Mohammad c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 51; *Almrei (Re)*, 2009 CF 1263, [2011] 1 R.C.F. 163; *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487; *Saleh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 303; *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Carson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 656 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Wu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2000 CanLII 15149 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Tribus Kwicksutaineuk/Ah-kwa-mish c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2003 CFPI 30, conf. par 2003 CAF 484, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2004] 1 R.C.S. vii; *Canada (Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada) c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 213, [2006] 1 R.C.F. 53; *Slahi c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2009 CF 160, conf. par 2009 CAF 259, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2010] 1 R.C.S. xv; *Farrakhan, R (on the application of) v. Secretary of State for the Home Department*, [2002] EWCA Civ 606, [2002] Q.B. 1391; *GW (EEA reg 21: "fundamental interests") Netherlands*, [2009] UKAIT 00050; *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972); *Allende v. Schultz*, 605 F. Supp. 1220 (1985); *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, [2004] 1 R.C.S. 827; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Baier c. Alberta*, 2007 CSC 31, [2007] 2 R.C.S. 673; *R. v. Ahmad*, 2009 CanLII 84774, 257 C.C.C. (3d) 199 (C.S. Ont.); *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016; *Haig c. Canada*; *Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995; *Soe c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 671; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Singh*, 1998 CanLII 8281 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Sepid c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 907; *Qureshi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 7; *Mahabir c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 C.F. 133 (C.A.); *Canada (Procureur général) c.*

*Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, 2001 SCC 94, [2001] 3 S.C.R. 1016, 207 D.L.R. (4th) 193, 13 C.C.E.L. (3d) 1; *Haig v. Canada*; *Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [1993] 2 S.C.R. 995, (1993), 105 D.L.R. (4th) 577, 16 C.R.R. (2d) 193; *Soe v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 671, 158 C.R.R. (2d) 242, 313 F.T.R. 265, 64 Imm. L.R. (3d) 83; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Singh*, 1998 CanLII 8281, 151 F.T.R. 101, 44 Imm. L.R. (2d) 309 (F.C.T.D.); *Sepid v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 907; *Qureshi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 7, 78 Imm. L.R. (3d) 8; *Mahabir v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 F.C. 133, (1991), 85 D.L.R. (4th) 110, 15 Imm. L.R. (2d) 303 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554, (1993), 100 D.L.R. (4th) 658, 13 Admin. L.R. (2d) 1; *Larny Holdings Ltd. v. Canada (Minister of Health)*, 2002 FCT 750, [2003] 1 F.C. 541, 216 D.L.R. (4th) 230, 43 Admin. L.R. (3d) 264; *Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Attorney General)*, 2004 FC 85, 245 F.T.R. 42; *Demirtas v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 F.C. 602, (1992), 149 N.R. 375 (C.A.); *Democracy Watch v. Canada (Conflict of Interest and Ethics Commissioner)*, 2009 FCA 15, 86 Admin. L.R. (4th) 149, 387 N.R. 365; *Pieters v. Canada (Attorney General)*, 2007 FC 556, [2008] 2 F.C.R. 421, 65 Admin. L.R. (4th) 92, 313 F.T.R. 231; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Canada (Minister of National Revenue)*, 1998 CanLII 7237, [1998] 2 C.T.C. 176, 148 F.T.R. 3, 98 G.T.C. 6076 (F.C.T.D.); *Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 363, (1988), 55 D.L.R. (4th) 321, 91 N.R. 121 (C.A.).

APPLICATION for judicial review of an alleged decision made by the respondents that the applicant, George Galloway, is inadmissible to Canada pursuant to section 34 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application dismissed.

#### APPEARANCES

*Barbara L. Jackman* and *Hadayt Nazami* for applicants.  
*Marie-Louise Wcislo*, *Kristina S. Dragaitis*, *Hillary Stephenson* and *Neal Samson* for respondents.  
*Sonia L. Bjorkquist* and *Jason MacLean* for interveners.

*Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; *Larny Holdings Ltd. c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2002 CFPI 750, [2003] 1 C.F. 541; *Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 85; *Demirtas c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 C.F. 602 (C.A.); *Démocratie en surveillance c. Canada (Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique)*, 2009 CAF 15; *Pieters c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 556, [2008] 2 R.C.F. 421; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 1998 CanLII 7237 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 363 (C.A.).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une prétendue décision prise par les défendeurs selon laquelle le demandeur, George Galloway, est interdit de territoire en vertu de l'article 34 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande rejetée.

#### ONT COMPARU

*Barbara L. Jackman* et *Hadayt Nazami* pour les demandeurs.  
*Marie-Louise Wcislo*, *Kristina S. Dragaitis*, *Hillary Stephenson* et *Neal Samson* pour les défendeurs.  
*Sonia L. Bjorkquist* et *Jason MacLean* pour l'intervenante.



## SOLICITORS OF RECORD

*Jackman & Associates*, Toronto, for applicants.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

*Osler, Hoskin & Harcourt LLP*, Toronto, for interveners.

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

MOSLEY J.:

Introduction

[1] As framed by the applicants, this is an application for judicial review pursuant to section 72 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194] of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) [or the Act], of a decision made by the Minister of Citizenship and Immigration and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness that the applicant, George Galloway, was inadmissible to Canada. The decision, the applicants submit, was communicated by a letter dated March 20, 2009, to Mr. Galloway, from Robert J. Orr, Immigration Program Manager of the Canadian High Commission in London, United Kingdom.

[2] The other applicants are groups and individuals who were involved in bringing Mr. Galloway to Canada for a speaking tour. They wished to hear Mr. Galloway express his views in person at the several venues in Canada at which he was scheduled to speak in March and April 2009. His topics related to the wars in Iraq and in Afghanistan and to the situation in the Palestinian territories.

[3] The applicants assert that Mr. Galloway was “barred from Canada” because of the respondents’ opposition to his political views. They contend that the decision to declare him inadmissible was biased, made in bad faith and constituted an abuse of executive power for purely political reasons.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Jackman & Associates*, Toronto, pour les demandeurs.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

*Osler, Hoskin & Harcourt S.E.N.C.R.L./s.r.l.*, Toronto, pour l’intervenante.

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

LE JUGE MOSLEY :

Introduction

[1] Comme les demandeurs l’ont formulé, il s’agit d’une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l’article 72 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194] de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), d’une décision rendue par le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration et par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, selon laquelle le demandeur George Galloway était interdit de territoire. La décision, selon les demandeurs, a été communiquée par lettre le 20 mars 2009 à M. Galloway par M. Robert J. Orr, gestionnaire du programme d’immigration au Haut-commissariat du Canada à Londres, au Royaume-Uni.

[2] Les autres demandeurs sont des groupes et des personnes qui avaient organisé la venue de M. Galloway au Canada pour une tournée de conférences. Ils souhaitent entendre M. Galloway exprimer son point de vue en personne à plusieurs endroits au Canada lors de conférences en mars et avril 2009 au sujet des guerres en Iraq et en Afghanistan et de la situation dans les territoires palestiniens.

[3] Les demandeurs soutiennent que M. Galloway a été [TRADUCTION] « empêché de venir au Canada » parce que les défendeurs s’opposent à ses opinions politiques. Ils allèguent que la décision de le frapper d’une interdiction de territoire était partielle, qu’elle a été prise de mauvaise foi et qu’elle constituait un abus du pouvoir exécutif motivé par de simples raisons politiques.

[4] The respondents submit that whether they approve of Mr. Galloway's political beliefs or not is legally irrelevant because his admissibility was legitimately evaluated on the basis of his own actions and in accordance with the relevant legislation. They say there is no evidence of bad faith, bias or a breach of fairness in the performance of their public duties. Moreover, they submit, no legally reviewable decision to exclude Mr. Galloway was in fact made.

[5] I agree with the respondents that as a matter of law this application must be dismissed. As a result of the respondents' actions, Mr. Galloway may have been found to be inadmissible to Canada had he actually presented himself for examination to an officer at an airport or a border crossing. That did not happen. A preliminary assessment prepared by the Canada Border Services Agency (CBSA), at the request of the respondents' political staff, concluded that Mr. Galloway was inadmissible. The steps taken by the respondents' departments to implement that assessment were never completed. Mr. Galloway made the decision not to attempt to enter Canada because he might be detained. Thus, the respondents' intentions and actions did not result in a reviewable decision to exclude him.

[6] Mr. Orr's letter, conveying CBSA's preliminary assessment to Mr. Galloway, had the desired effect of discouraging Mr. Galloway from testing the respondents' resolve to deny him entry. However, that letter did not constitute a decision nor did it communicate a formal inadmissibility finding that had been made in accordance with the applicable legislation. Mr. Galloway chose not to present himself at the border for examination and did not seek the exercise of ministerial discretion in the form of an exemption or a temporary resident permit. As such, no final decision was made regarding his admissibility. There is, therefore, no decision which this Court can review.

[4] Les défendeurs soutiennent que la question de savoir s'ils approuvent les opinions politiques de M. Galloway est, du point de vue juridique, dénuée de pertinence parce son admissibilité a été à juste titre évaluée sur le fondement de ses propres actions et des dispositions légales applicables. Ils affirment que rien ne donne à penser qu'il y ait eu mauvaise foi, partialité ou manquement à l'équité dans l'exercice de leur charge publique. En outre, ils allèguent qu'aucune décision susceptible de contrôle en droit entraînant l'interdiction de territoire de M. Galloway n'a été prise.

[5] Je suis d'accord avec les défendeurs qu'en droit la présente demande doit être rejetée. Compte tenu des mesures des défendeurs, M. Galloway aurait pu être frappé d'interdiction de territoire s'il s'était effectivement présenté à un aéroport ou à un poste frontalier afin de faire l'objet d'un contrôle par un agent. Ce n'est jamais arrivé. L'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC), dans un examen préliminaire effectué à la demande du personnel politique des défendeurs, a conclu que M. Galloway était interdit de territoire. Les mesures prises par les ministères des défendeurs afin d'appliquer cet examen n'ont jamais été menées à terme. M. Galloway a décidé de ne pas essayer d'entrer au Canada parce qu'il aurait pu être détenu. Par conséquent, les intentions des défendeurs et les mesures qu'ils avaient prises n'ont mené à aucune décision susceptible de contrôle entraînant l'exclusion de M. Galloway.

[6] La lettre de M. Orr, qui avait communiqué l'examen préliminaire à M. Galloway, a eu l'effet souhaité : elle a dissuadé M. Galloway de tester la détermination des demandeurs à lui interdire l'entrée au Canada. Cependant, cette lettre ne constituait pas une décision et elle ne faisait pas non plus état d'une conclusion officielle qui aurait porté sur l'interdiction de territoire et qui aurait été prise suivant les dispositions légales pertinentes. M. Galloway a choisi de ne pas se présenter à la frontière afin de faire l'objet d'un contrôle et il n'a pas demandé au ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire et de lui accorder une dispense ou un permis de séjour temporaire. Aucune décision définitive n'a donc été prise quant à son admissibilité. Par conséquent, il n'y a aucune décision pouvant être contrôlée par la Cour.

[7] These findings should not be taken as agreement with the respondents' position that there are reasonable grounds to believe that Mr. Galloway may be inadmissible pursuant to section 34 of the Act. It is clear from the record that CBSA's preliminary assessment to that effect was hurriedly produced in response to instructions from the office of the Minister of Citizenship and Immigration and from departmental officials that assumed Galloway was inadmissible on scant evidence. The result, in my view, was a flawed and overreaching interpretation of the standards under Canadian law for labelling someone as engaging in terrorism or being a member of a terrorist organization. The Court is under no illusions about the character of the organization in question, Hamas. But the evidence considered by the respondents falls far short of providing reasonable grounds to believe that Mr. Galloway is a member of that organization.

[8] The record contains statements which counsel for the respondents fairly characterized in argument as "unwise". Taken into consideration with the haste with which officials reached the conclusion that Mr. Galloway was inadmissible and took steps to have him barred before the assessment of his admissibility was completed, these statements could have supported findings of bias and bad faith against the respondents. It is clear that the efforts to keep Mr. Galloway out of the country had more to do with antipathy to his political views than with any real concern that he had engaged in terrorism or was a member of a terrorist organization. No consideration appears to have been given to the interests of those Canadians who wished to hear Mr. Galloway speak or the values of freedom of expression and association enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]].

[9] The foregoing comments are not intended in any way to convey approval of Mr. Galloway's political

[7] Les conclusions exposées ci-dessus ne signifient pas que la Cour souscrit à la position des défendeurs selon laquelle il y a des motifs raisonnables de croire que M. Galloway pourrait être interdit de territoire en application de l'article 34 de la Loi. Il ressort clairement du dossier que l'examen préliminaire de l'ASFC à cet égard a été effectué hâtivement sur les instructions du bureau du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et des fonctionnaires de ce ministère qui tenaient pour acquis, sur le fondement de preuve ténue, que M. Galloway était interdit de territoire. Cela s'est traduit, à mon avis, par une interprétation erronée et excessive du critère applicable en droit canadien pour déterminer qu'une personne s'est livrée à du terrorisme ou est membre d'une organisation terroriste. La Cour ne se fait pas d'illusions quant à la nature de l'organisation en cause, le Hamas. Cependant, la preuve dont a tenu compte les défendeurs ne fournit pas de motifs raisonnables de croire que M. Galloway est membre du Hamas.

[8] Le dossier renferme des déclarations du ministre et de son personnel qui ont été qualifiées à juste titre par l'avocate des défendeurs comme étant [TRADUCTION] « peu judicieuses ». Ces déclarations, interprétées de concert avec la rapidité à laquelle les fonctionnaires en sont arrivés à la conclusion selon laquelle M. Galloway était d'interdit de territoire et ont pris des mesures pour l'empêcher de venir au Canada avant que son examen quant à son admissibilité ait été effectué, auraient pu étayer une conclusion selon laquelle les défendeurs avaient fait preuve de partialité et de mauvaise foi. Il est clair que les efforts déployés pour garder M. Galloway à l'extérieur du pays étaient davantage attribuables à ses opinions politiques qu'à une réelle préoccupation selon laquelle M. Galloway s'était livré au terrorisme ou était membre d'une organisation terroriste. On semble n'avoir aucunement tenu compte des intérêts des Canadiens qui souhaitaient entendre M. Galloway parler ni des libertés d'expression et d'association garanties par la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]].

[9] Les commentaires précédents ne doivent en aucun cas être interprétés comme étant une approbation des

views or disapproval of the respondents' opinions with respect to those views. In this application, the Court was asked to consider whether the actions taken to bar Mr. Galloway from expressing his views in Canada are judicially reviewable and if so, whether they meet the legal standard of reasonableness. On the basis of the evidence before me, I must conclude that the respondents' efforts to bar Mr. Galloway did not result in a decision or action for which a remedy may be provided by this Court.

[10] If I have erred in this conclusion, I am satisfied that the evidence considered by the respondents was insufficient to support a finding that there are reasonable grounds to believe that Mr. Galloway is a member of a terrorist organization or has engaged in acts of terrorism. It was, therefore, unreasonable for the respondents to rely on those grounds to deem him inadmissible to Canada.

### Background

#### *George Galloway*

[11] George Galloway is a British citizen and was, at the material times, a Member of Parliament of the United Kingdom for the Respect Party. He has since been defeated in the most recent parliamentary elections. Galloway is notorious in Britain and abroad for the controversies which have arisen from his participation in various protest movements including a campaign against the sanctions imposed on Iraq following the Gulf War. He was investigated and temporarily suspended from Parliament for allegedly improperly benefiting from the United Nations Oil-for-Food Programme. Galloway successfully sued a British paper for libel over similar allegations. He was ultimately expelled from the U.K. Labour Party for allegedly inciting attacks against British troops in Iraq following the 2003 invasion, which he denies. In short, Galloway is a highly controversial figure who provokes strong reactions to his public statements and actions.

opinions politiques de M. Galloway ni comme étant une désapprobation de la position des défendeurs au sujet de ces opinions politiques. En l'espèce, on a demandé à la Cour de déterminer si les mesures prises pour empêcher M. Galloway d'exprimer ses opinions au Canada étaient susceptibles de contrôle et, dans l'affirmative, si ces mesures respectaient la norme jurisprudentielle de la raisonabilité. Vu la preuve dont je disposais, je dois conclure que les mesures prises par les défendeurs pour empêcher M. Galloway de venir au Canada n'ont mené à aucune décision ou mesure pour laquelle une réparation pourrait être accordée par la Cour.

[10] Si cette conclusion est erronée, je suis convaincu que la preuve examinée par les défendeurs ne justifiait pas une conclusion selon laquelle il y a des motifs raisonnables de croire que M. Galloway est membre d'une organisation terroriste ou s'est livré à des actes de terrorisme. Il était donc déraisonnable que les défendeurs se fondent sur ces motifs pour le déclarer interdit de territoire au Canada.

### Le contexte

#### *George Galloway*

[11] George Galloway est un citoyen britannique et était, pendant toute la période en cause, membre du Parlement du Royaume-Uni pour le Respect Party. Il a depuis été battu aux dernières élections. M. Galloway est connu en Grande-Bretagne et à l'étranger pour les controverses qui ont suivi sa participation dans divers mouvements de protestation; il a notamment participé à une campagne contre les sanctions imposées à l'Iraq après la guerre du Golfe. Il a fait l'objet d'une enquête et a été temporairement suspendu du Parlement parce qu'il aurait tiré profit de façon irrégulière du programme « Pétrole contre nourriture » des Nations Unies. M. Galloway a eu gain de cause contre un journal britannique dans une action en diffamation portant sur des allégations semblables. Il a été en fin de compte exclu du Labour Party du Royaume-Uni parce qu'il aurait encouragé l'ennemi à attaquer les troupes britanniques en Iraq après l'invasion de 2003, ce qu'il nie. En résumé, M. Galloway est un homme qui provoque grandement la

[12] Mr. Galloway's sympathies for the Palestinians and their cause are well known and are described at length in the Court record. He was vehemently opposed to the Israeli intervention in the Gaza Strip in December 2008 and in January 2009. He also opposed the ensuing blockade of goods to the territory. In early March 2009, Galloway was part of a convoy organized by a group called Viva Palestina which delivered financial and material assistance to Gaza in an effort to break the blockade. As Mr. Galloway publicly declared, his participation in the convoy was intended as a political statement in opposition to the blockade as well as a means to provide humanitarian aid to the people of the territory. There is a considerable amount of evidence in the record about other opposition to the blockade and the donations of aid from many other sources, including western governments, through organizations such as the Red Crescent Society.

[13] The Viva Palestina convoy consisted of 109 trucks loaded with medical supplies, toys, clothes and vehicles including ambulances and a fire truck. Mr. Galloway also contributed GBP25 000 (C\$45 000) raised from donations by individuals wishing to support the relief effort. After some delay involving negotiations with the Israeli and Egyptian governments, most of the aid was allowed to enter Gaza through an Egyptian border crossing. Non-medical aid was conveyed to Gaza through Israel security controls.

[14] Gaza is currently under the control of the Harakat Al-Muqawama Al-Islamiya (Islamic Resistance Movement), more commonly known by the acronym, Hamas. Following elections in 2006, Hamas gained a majority of the seats on the Palestinian Legislative Council for Gaza and took control of the local government. Hamas controls the security, health, education and social services in the territory.

controverse et dont les déclarations et les gestes entraînent de fortes réactions.

[12] La sympathie de M. Galloway envers les Palestiniens et leur cause est bien connue et est longuement décrite dans le dossier de la Cour. M. Galloway était féroce opposé à l'intervention d'Israël dans la bande de Gaza en décembre 2008 et en janvier 2009 ainsi qu'à l'embargo sur les marchandises visant ce territoire. Au début de mars 2009, M. Galloway a accompagné un convoi organisé par un groupe nommé Viva Palestina, qui apportait une aide financière et matérielle à Gaza afin de mettre fin à l'embargo. Comme M. Galloway l'a affirmé publiquement, sa participation au convoi se voulait une prise de position politique en opposition à l'embargo et elle visait également à apporter de l'aide humanitaire aux personnes vivant dans ce territoire. Le dossier renferme de nombreux éléments de preuve sur plusieurs autres groupes qui s'opposent à l'embargo et qui apportent leur soutien à ces personnes, y compris des gouvernements occidentaux par l'entremise d'organisations telles que la Société du Croissant-Rouge.

[13] Le convoi de Viva Palestina comprenait 109 camions remplis de fournitures médicales, de jouets et de vêtements ainsi que d'autres véhicules, notamment des ambulances et un camion à incendie. M. Galloway a également offert 25 000 livres sterling (45 000 \$CAN) qu'il a recueillies grâce à des dons de personnes souhaitant contribuer aux efforts d'aide. Après quelques retards en raison de négociations avec les gouvernements d'Israël et d'Égypte, on a accepté que la plus grande partie de l'aide entre à Gaza via un poste frontalier égyptien. L'aide non médicale a été apportée à Gaza par un poste israélien de vérification de sécurité.

[14] Le Harakat Al-Muqawama Al-Islamiya (Mouvement de résistance islamique), mieux connu sous l'acronyme Hamas, est actuellement au pouvoir à Gaza. Lors des élections de 2006, le Hamas a gagné la majorité des sièges au Conseil législatif palestinien de Gaza et s'est emparé du pouvoir du gouvernement local. Le Hamas a la mainmise sur la sécurité, la santé, l'éducation et les services sociaux dans ce territoire.

[15] Hamas was listed as a terrorist entity under subsection 83.05(1) [as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 4; 2005, c. 10, s. 34] of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, by the Governor in Council in November 2002 [*Regulations Amending the Regulations Establishing a List of Entities*, SOR/2002-434, s. 1]. The listing was reviewed and maintained in November 2008. Hamas is similarly proscribed by the United States and the European Union. The identification of Hamas as a terrorist organization for the purposes of paragraph 34(1)(f) of the IRPA, was not questioned in these proceedings.

[16] Mr. Galloway says he respects the democratic right of Palestinians to elect their own leaders and, in that regard, respects the decision of Gazans to elect Hamas in January 2006 to a majority in the Palestinian Legislative Council for the territory. However, Galloway denies being a member or a supporter of Hamas. To the contrary, he claims to support another Palestinian organization, Fatah, which has long been opposed in interest to Hamas.

[17] Galloway asserts that his purpose in delivering goods and cash to Gaza was to support the Palestinian people, not Hamas. He says he delivered humanitarian aid to the Government of Gaza, not to Hamas. However, it is also clear from the record that Mr. Galloway was aware that his actions might be construed as support for Hamas and was prepared to accept that risk. He also delivered the cash donations directly to the head of the Hamas government in a highly publicized gesture.

[18] The purpose and distribution of the aid delivered by the convoy is not disputed by the respondents. There is no evidence in the record that it was used by Hamas for any terrorist purpose. The unchallenged evidence in the record is that the cash delivered by Galloway was used to buy incubators and pediatric dialysis units for a Gaza hospital.

[19] Following these events, Galloway was invited to visit Canada for a speaking tour to discuss topics such as the conflict in Gaza and the war in Afghanistan. His visit

[15] Le gouverneur en conseil a ajouté le Hamas à la liste des entités terroristes en novembre 2002 [*Règlement modifiant le Règlement établissant une liste d'entités*, DORS/2002-434, art. 1] en vertu du paragraphe 83.05(1) [édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 4; 2005, ch. 10, art. 34] du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46. Cette inscription à la liste a été examinée en novembre 2008 et elle a été maintenue. Le Hamas a été mis à l'index d'une façon semblable par les États-Unis et l'Union européenne. Le fait que le Hamas fut considéré comme étant une organisation terroriste au sens de l'alinéa 34(1)f) de la Loi n'a pas été contesté en l'espèce.

[16] M. Galloway affirme respecter le droit démocratique des Palestiniens d'élire leurs propres dirigeants et, à cet égard, il respecte la décision des Gazans d'élire en janvier 2006 une majorité de membres du Hamas au Conseil législatif palestinien de Gaza. Cependant, M. Galloway nie être membre d'une organisation terroriste ou appuyer le Hamas. Au contraire, il soutient appuyer une autre organisation palestinienne, le Fatah, qui s'oppose depuis longtemps au Hamas.

[17] M. Galloway soutient qu'il souhaitait aider le peuple palestinien et non le Hamas lorsqu'il a fourni de la marchandise et de l'argent à Gaza. Il affirme avoir fourni de l'aide humanitaire au gouvernement de Gaza et non au Hamas. Cependant, il ressort clairement du dossier que M. Galloway savait que ses actions pourraient être interprétées comme étant un appui au Hamas et il était prêt à courir ce risque. Il a également remis les dons en argent directement au dirigeant du gouvernement du Hamas, geste auquel les médias ont fait largement écho.

[18] L'objet et la distribution de l'aide apportée par le convoi ne sont pas contestés par les défendeurs. Rien au dossier ne donne à penser que le Hamas a utilisé cette aide à des fins terroristes. La preuve non contestée au dossier révèle que l'argent donné par M. Galloway a été utilisé pour l'achat d'incubateurs et d'appareils de dialyse pour enfant pour un hôpital de Gaza.

[19] Par la suite, M. Galloway a été invité à participer à une tournée de conférences au Canada portant notamment sur le conflit à Gaza et sur la guerre en Afghanistan.

was scheduled to run from March 30 to April 2, 2009, with appearances in Toronto, Mississauga, Ottawa and Montréal, after a similar tour in the United States. The organizers, including other applicants in this proceeding, expended a considerable amount of time, money and energy to make the arrangements.

[20] Galloway had previously entered Canada without difficulty and had spoken to Canadian audiences in September 2005 and in November 2006. On each of these occasions, Galloway's visit attracted hundreds of people to public debates on Canada's foreign policy, the wars in Iraq and in Afghanistan, and the political situation in the Middle East. There is no indication in the record that his prior appearances in Canada fomented public disorder, or created a security risk. Galloway was not on any watch list maintained by CBSA prior to these events, according to the evidence.

*The impugned "decision"*

[21] The plan to have Mr. Galloway speak again in this country came to the attention of some Canadians opposed to his views on the Middle East. On March 15, 2009, they published an open letter to Jason Kenney, Minister of Citizenship and Immigration, asking him to bar Mr. Galloway from Canada.

[22] Early in the afternoon of March 16, 2009, Mr. Alykhan Velshi wrote an e-mail to Mr. Edison Stewart, Director General of the Communications Branch at Citizenship and Immigration Canada (CIC). In the e-mail, Mr. Velshi reported to have received a "media call" asking him why Canada was going to admit Mr. Galloway as a visitor, given Mr. Galloway's previous public statements and actions. Mr. Velshi was not a CIC officer but was a member of the Minister's political staff. He served as Director of Communications and Parliamentary Affairs in the Minister's office.

[23] In the e-mail to Mr. Stewart and in several follow-up e-mails, Mr. Velshi expressed the view that Mr. Galloway

Il était censé venir au Canada du 30 mars au 2 avril 2009 et donner des conférences à Toronto, à Mississauga, à Ottawa et à Montréal, après avoir participé à une tournée semblable aux États-Unis. Les organisateurs, y compris les autres demandeurs en l'espèce, ont dépensé beaucoup de temps, d'argent et d'énergie pour tout préparer.

[20] M. Galloway était déjà venu au Canada sans difficulté et avait pris la parole devant des Canadiens en septembre 2005 et en novembre 2006. Les visites de M. Galloway ont chaque fois attiré des centaines de personnes à des débats publics sur la politique étrangère du Canada, sur les guerres en Iraq et en Afghanistan et sur la situation politique au Moyen-Orient. Le dossier ne révèle aucunement que ses visites précédentes au Canada ont incité au désordre public ou ont créé un risque pour la sécurité. La preuve révèle que M. Galloway ne figurait sur aucune liste de surveillance de l'ASFC avant ces faits.

*La « décision » contestée*

[21] Quelques Canadiens s'opposant aux opinions de M. Galloway sur le Moyen-Orient ont été mis au fait du projet consistant à inviter M. Galloway à donner de nouveau des conférences au Canada. Le 15 mars 2009, ils ont publié sur Internet une lettre ouverte adressée à M. Jason Kenney, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, dans laquelle ils lui demandaient d'empêcher M. Galloway de venir au Canada.

[22] Le 16 mars 2009, en début d'après-midi, M. Alykhan Velshi a envoyé un courriel à M. Edison Stewart, directeur de la Section des communications de Citoyenneté et Immigration (CIC), dans lequel il lui mentionnait avoir reçu un [TRADUCTION] « message des médias » lui demandant pourquoi le Canada allait accepter M. Galloway en tant que visiteur étant donné ses déclarations et ses actions publiques antérieures. M. Velshi n'était pas un fonctionnaire de CIC, mais un membre du personnel politique du ministre : il occupait le poste de directeur des communications et des affaires parlementaires au cabinet du ministre.

[23] Dans le courriel envoyé à M. Stewart et dans plusieurs courriels y faisant suite, M. Velshi a affirmé être

was inadmissible. He shared the results of some personal, on-line research he had conducted. He also advised Mr. Stewart that the Minister would not grant a temporary resident permit (TRP) if one were to be requested by Mr. Galloway. A TRP may be issued under section 24 [as am. by S.C. 2010, c. 8, s. 3] of the Act to a person who is inadmissible to Canada at the discretion of an officer who is of the opinion that it is justified in the circumstances. In exercising that discretion the officer shall act in accordance with any instructions that the Minister may make. Mr. Stewart passed Mr. Velshi's enquiry on to Stéphane Larue, who was then the Director General of the Case Management Branch of CIC.

[24] As admissibility determinations fall within the scope of the responsibilities of the Department of Public Safety and Emergency Preparedness (PSEP), Mr. Larue referred the request to Ms. Connie Terreberry of CBSA. Ms. Terreberry agreed to do a quick admissibility assessment. She forwarded Mr. Velshi and Mr. Larue's e-mails to colleagues with instructions "to do a quick check on this and let me know what we've got". Within approximately two hours of Mr. Velshi's initial message, CBSA officials were exchanging e-mails with CIC personnel indicating that their preliminary checks were complete and that "[w]ith the extensive info available in open source, the applicant is inadmissible 34(1)(f) and possibly 34(1)(c)".

[25] Early the next morning, Ms. Terreberry advised a CIC official that the research to confirm inadmissibility was done but that a formal assessment would take a little time and require consultation with their partner, the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). Apart from the open sources cited by Mr. Velshi in his e-mails, it does not appear from the record what, if any, additional research was conducted. When consulted, CSIS advised CBSA that they had no concerns with Mr. Galloway's visit from a security perspective. That does not appear to have influenced CBSA's view of the matter.

d'avis que M. Galloway était interdit de territoire. Il a fait part d'un certain nombre de recherches en ligne qu'il avait effectuées. Il a également informé M. Stewart que le ministre n'accorderait pas de permis de séjour temporaire si M. Galloway en faisait la demande. Un permis de séjour temporaire peut être accordé en vertu de l'article 24 [mod. par L.C. 2010, ch. 8, art. 3] de la Loi à une personne frappée d'une interdiction de territoire au Canada si un agent estime que les circonstances le justifient. Lors de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'agent est tenu de se conformer aux instructions que le ministre peut donner. M. Stewart a transmis la demande de renseignements de M. Velshi à M. Stéphane Larue, qui était alors directeur de la Direction générale du règlement des cas à CIC.

[24] Vu que les décisions portant sur l'admissibilité relèvent du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, M. Larue a envoyé la demande à M<sup>me</sup> Connie Terreberry de l'ASFC, qui a accepté de faire une rapide évaluation d'admissibilité. Elle a fait suivre les courriels de M. Velshi et de M. Larue à des collègues et leur a donné l'instruction suivante : [TRADUCTION] « faites une petite vérification, et faites-moi part des résultats de vos recherches ». Dans les deux heures qui ont suivi le premier message de M. Velshi, des fonctionnaires de l'ASFC envoyaient des courriels au personnel de CIC dans lesquels ils mentionnaient avoir terminé les vérifications préliminaires et affirmaient que [TRADUCTION] « [s]ur le fondement d'abondants renseignements publics, le demandeur est interdit de territoire suivant l'alinéa 34(1)f) et possiblement 34(1)c) ».

[25] Tôt le lendemain matin, M<sup>me</sup> Terreberry a informé un fonctionnaire de CIC que la recherche qui devait confirmer l'interdiction de territoire était terminée, mais qu'il faudrait un peu plus de temps pour effectuer un examen officiel et que l'ASFC allait devoir consulter son partenaire, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). À l'exception des sources publiques citées par M. Velshi dans ses courriels, le dossier ne révèle pas quelles autres recherches il y a eu, s'il y en a eu. Lorsque le SCRS a été consulté, il a informé l'ASFC qu'il ne voyait aucun problème, au point de vue de la sécurité, à ce que M. Galloway vienne au Canada. L'avis



[26] The written assessment, completed late on March 17, 2009, is more cautious regarding the question of Mr. Galloway's admissibility than is the earlier string of e-mails. It states in the opening paragraph:

Current information available suggests that the subject, Mr. George Galloway may be inadmissible to Canada pursuant to paragraph 34(1)(c) and 34(1)(f) of the [IRPA]. [Emphasis added.]

[27] The concluding recommendation was that there were reasonable grounds to invoke the section 34 grounds "should a Visa Officer decide to do so after examining all of the facts of this case" (emphasis added). This preliminary assessment was then circulated within CBSA, CIC and other government offices while discussions ensued about what to do with Mr. Galloway should he show up at an airport or land crossing seeking entry into Canada.

[28] The record shows that e-mails concerning the matter were distributed widely within the government, including to the Prime Minister's Office and to the Privy Council Office. The Canadian High Commissioner in London, Mr. James Wright, wrote to a broad distribution of senior personnel to urge that consideration be given to a number of factors, including the fact that neither the British nor the Americans had taken action against Mr. Galloway for his support to the Palestinians. His public statements, while widely criticized, would be defended as free speech in Great Britain. This was taking place in advance of a visit by the Prime Minister to London and Mr. Wright's immediate concern was with the anticipated reaction of the British press.

[29] When it was noted by the High Commission press officer that Galloway was eligible for entry to the U.S., the response from Mr. Larue was that Canada's laws were different and prescriptive, leaving not much discretion on determining admissibility. He noted that there was flexibility in the use of the TRP under section 24

du SCRS ne semble pas avoir influencé la façon dont l'ASFC voyait l'affaire.

[26] Le rapport d'examen, qui a été rédigé le 17 mars 2009, était moins catégorique quant à l'admissibilité de M. Galloway que la série de courriels échangés la veille. On peut y lire ce qui suit au premier paragraphe :

[TRADUCTION] Les renseignements actuels donnent à penser que l'intéressé, M. George Galloway, pourrait être interdit de territoire au Canada suivant les alinéas 34(1)c) et f) de la [Loi]. [Non souligné dans l'original.]

[27] La dernière recommandation était qu'il y avait des motifs raisonnables d'invoquer les moyens prévus à l'article 34 [TRADUCTION] « si un agent des visas décidait de le faire après avoir examiné l'ensemble des faits de la présente affaire » (non souligné dans l'original). Cet examen préliminaire a par la suite été diffusé au sein de l'ASFC, de CIC et d'autres organismes gouvernementaux et des discussions s'en sont suivies quant à savoir quoi faire si M. Galloway se présentait à un aéroport ou à la frontière et demandait d'entrer au Canada.

[28] Le dossier révèle que les courriels concernant l'affaire ont grandement circulé au sein du gouvernement, y compris au Cabinet du Premier ministre et au Bureau du Conseil privé. Le haut-commissaire du Canada à Londres, M. James Wright, a écrit à un grand nombre de cadres supérieurs afin de les inciter à tenir compte d'un certain nombre de facteurs, notamment le fait que ni la Grande-Bretagne ni les États-Unis n'avaient pris des mesures contre M. Galloway en raison de son appui aux Palestiniens. Ses déclarations publiques, bien que largement critiquées, seraient protégées par le droit à la liberté d'expression en Grande-Bretagne. Le premier ministre devait bientôt visiter Londres, et M. Wright avait comme premier souci la réaction que la presse britannique pourrait avoir.

[29] Lorsque l'attaché de presse du Haut-commissariat a fait remarquer que M. Galloway pouvait entrer aux États-Unis, M. Larue a répondu que les lois du Canada étaient différentes et qu'elles établissaient une norme qui laissait peu de place à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire lors d'une décision portant sur l'admissibilité.

and the exemption for humanitarian and compassionate grounds under section 25 [as am. by S.C. 2008, c. 28, s. 117] of the Act but “our Minister has indicated that he does not wish to use those in this particular case”.

[30] Another of Mr. Kenney’s assistants, Kennedy Hong, wrote to Larue and others at 11:59 a.m. on March 18th to advise that Galloway may already be in the U.S. and to inquire whether there was something “on the border security system already so he doesn’t get let in accidentally”.

[31] In an e-mail at 12:14 p.m. on the 18th, Mr. Velshi wrote to Mr. Larue:

Stephane, an old associate of mine says that he [Mr. Galloway] is currently speaking in New York. He may try to cross the land border. Can you confirm that if he tries to cross the Canada-US border, or tries to fly in via Pearson (either from the US or the UK) he will be turned back. The minister has said he will not issue a TRP and doesn’t want one issued. So I just need confirmation that, assuming he’s not already in the country, he will not be allowed in under any circumstances.

[32] A flurry of e-mails followed to assure political staff that border officials would be alert to the possible arrival of Mr. Galloway by land, sea or air. At 12:34 p.m. Hong wanted to know whether officials would enter Galloway’s name into their computer system: “how can CBSA ensure that he won’t just be waived into Canada? Can we provide them with a profile? A photo?” At 12:40 p.m., Velshi sought confirmation that:

Since the Min won’t issue a TRP, there is no change [*sic*] he will be allowed entry though otherwise inadmissible? i.e., is there a chance that the border agent or NHQ will accidentally issue a TRP?

Il a noté que le recours au permis de séjour temporaire prévu à l’article 24 ainsi qu’à la dispense fondée sur des motifs d’ordre humanitaire établie à l’article 25 [mod. par L.C. 2008, ch. 28, art. 117] de la Loi offraient une certaine souplesse, mais que [TRADUCTION] « notre ministre a affirmé qu’il ne souhaitait pas y avoir recours dans la présente affaire ».

[30] Un autre assistant de M. Kenney, M. Kennedy Hong, a écrit à M. Larue et à d’autres personnes à 11 h 59, le 18 mars, afin de les informer que M. Galloway pourrait déjà se trouver aux États-Unis, et il a demandé s’il y avait déjà une alerte quelconque [TRADUCTION] « sur le réseau de la sécurité frontalière afin qu’on ne le laisse pas entrer par accident ».

[31] Dans un courriel envoyé à 12 h 14, le 18 mars, M. Velshi a écrit ce qui suit à M. Larue :

[TRADUCTION] Stéphane, un de mes vieux amis affirme qu’il [M. Galloway] donne actuellement une conférence à New York. Il pourrait essayer de traverser la frontière par voie terrestre. Pouvez-vous confirmer qu’il sera renvoyé s’il tente de traverser la frontière canado-américaine par la voie terrestre ou bien s’il tente d’entrer au Canada par les airs à l’aéroport Pearson (que ce soit à partir des États-Unis ou du Royaume-Uni)? Le ministre a dit qu’il ne lui accorderait pas de permis de séjour temporaire et qu’il ne voulait pas qu’on lui en accorde un. Pouvez-vous donc simplement me confirmer que, en tenant pour acquis qu’il n’est pas encore ici, en aucun cas on ne lui permettra d’entrer au pays?

[32] Une averse de courriel s’ensuivit afin de confirmer au personnel politique que les agents des services frontaliers seraient aux aguets quant à la possible arrivée de M. Galloway par voie terrestre, maritime ou aérienne. À 12 h 34, M. Hong a voulu savoir si les fonctionnaires allaient inscrire le nom de M. Galloway dans leur système informatique : [TRADUCTION] « comment l’ASFC peut-elle garantir qu’on ne laissera pas tout simplement entrer M. Galloway au Canada? Peut-on fournir à l’ASFC un profil ou une photo? » À 12 h 40, M. Velshi a voulu qu’on lui confirme ce qui suit :

[TRADUCTION] Étant donné que le ministre n’accordera pas de permis de séjour temporaire, il n’y a bien aucune chance que l’on permette à M. Galloway d’entrer au Canada malgré qu’il soit interdit de territoire? Autrement dit, est-il possible qu’un

Larue offered assurances that port of entry officials did not have that authority. He undertook to ensure that the inadmissibility grounds were clearly indicated in the lookout (i.e. the alert sent to border officials).

[33] Also on March 18, 2009, Velshi told a press officer at the High Commission in London that Mr. Galloway would be informed the next day that he would not be allowed to enter Canada because the CBSA had deemed him inadmissible. He instructed that all press inquiries be directed to him.

[34] As Mr. Galloway was, presumably, unaware of these efforts to deny him entry, CIC officials had decided that it would be appropriate to give him advance notice. Mr. Robert Orr, Immigration Program Manager and highest-ranking CIC employee at the Canadian High Commission in London was enlisted in this effort. In his affidavit, Mr. Orr says that he merely functioned as the liaison between CIC National Headquarters and Mr. Galloway and made no decisions respecting Mr. Galloway's admissibility. He says he was advised that Minister Kenney did not want Mr. Galloway allowed entry under any of the exemptions to inadmissibility.

[35] Mr. Orr initially tried, unsuccessfully, to contact Mr. Galloway by phone through his parliamentary office in London on March 19th. On March 20, 2009, Mr. Orr spoke to Mr. Galloway's parliamentary assistant who expressed concern that the information had appeared in a British newspaper before they were informed. Disclosure of this personal information, Mr. Orr acknowledged on cross-examination, may have been a breach of the *Privacy Act* [R.S.C., 1985, c. P-21]. He did not know how it had been disclosed other than it was not from the High Commission.

agent des services frontaliers ou l'administration centrale à Ottawa lui délivre par accident un permis de séjour temporaire?

M. Larue lui a assuré que les agents aux points d'entrée n'avaient pas la compétence d'en délivrer. Il s'est engagé à s'assurer que les motifs d'interdiction de territoire étaient clairement énumérés dans l'avis de signalement (il s'agit d'un message d'avertissement envoyé aux agents des services frontaliers).

[33] Toujours le 18 mars 2009, M. Velshi a dit à un attaché de presse au Haut-commissariat à Londres que M. Galloway serait informé le jour suivant qu'on lui interdirait l'entrée au Canada parce que l'ASFC le considérait interdit de territoire. Il a demandé que toutes les questions de la presse lui soient transférées.

[34] Vu que M. Galloway n'était vraisemblablement pas au courant des efforts déployés pour lui interdire l'entrée au Canada, des fonctionnaires de CIC avaient décidé qu'il serait judicieux de lui donner une notification préalable. M. Robert Orr, gestionnaire du programme d'immigration et premier fonctionnaire de CIC au Haut-commissariat du Canada à Londres, a été chargé de donner cette notification. Dans son affidavit, M. Orr a affirmé qu'il avait seulement assuré la liaison entre l'administration centrale de CIC et M. Galloway qu'il n'avait pris aucune décision quant à l'interdiction de territoire de M. Galloway. Il a déclaré avoir été informé que le ministre Kenney ne voulait pas que M. Galloway ait le droit d'entrer au Canada sur le fondement des exceptions à l'interdiction de territoire.

[35] M. Orr a tout d'abord essayé, sans succès, de communiquer avec M. Galloway par téléphone à son bureau parlementaire à Londres le 19 mars. Le 20 mars 2009, M. Orr a parlé avec l'adjoint parlementaire de M. Galloway, qui lui a fait part de son émoi parce que l'information avait fait les manchettes dans la presse britannique avant que le bureau de M. Galloway en soit informé. M. Orr a convenu en contre-interrogatoire que la divulgation de cette information personnelle avait pu constituer une violation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [L.R.C. (1985), ch. P-21]. Il

[36] Mr. Velshi had previously requested, and received from the High Commission, contact particulars for all of the major U.K. newspapers. Velshi is quoted in the story that appeared in *The Sun* newspaper on the morning of the 20th. When asked whether Galloway would receive a special permit from the Citizenship and Immigration Minister, he is quoted as saying:

George Galloway is not getting the permit-end of story. He defends the very terrorists trying to kill Canadian forces in Afghanistan.

[37] Mr. Velshi approached other media sources to convey the same message. In an interview with a U.K. television network on the same date, Mr. Velshi stated:

Mr. Galloway has um, is on the record bragging about providing financial support to Hamas, an organization which is a banned terrorist organization in Canada. He's expressed sympathy for the, ah, Taliban murderers who are trying to kill Canadian and British soldiers in Afghanistan.

This is not someone who, we believe, we should be, ah, giving special treatment in terms of allowing him access to our country. Essentially, here's someone who, as, Mr. Galloway, who said that, um, Mr. Galloway has said he wants to come to Canada to raise money for, ah, for these groups, um, that are out there killing Canadians. Its actually, its actually quite odious and I think it's entirely appropriate for our security agencies to say, that if, ah, that if they have advance notice that Mr. Galloway is going to come to Canada to pee on our carpet, that we should deny him entry to the home.

... this has nothing to do with, with freedom of speech whatsoever. The decision on whether or not, um, individuals constitute a national security threat to Canada are made by our border security agencies by applying the criteria of our immigration laws. And they've made the determination that Mr. Galloway is inadmissible on national security grounds. And so, our position as the Government is that we're not going to second guess, we're not going to question, we're not going to overturn the decision of our border security agencies to, ah, hold that Mr. Galloway is inadmissible.

ne savait pas comment cette divulgation avait été faite; tout ce qu'il savait c'était que la divulgation n'était pas le fait du Haut-commissariat.

[36] M. Velshi avait précédemment obtenu du Haut-commissariat les coordonnées de tous les principaux journaux du Royaume-Uni. M. Velshi est cité dans une nouvelle qui a paru dans le journal *The Sun* du 20 mars au matin. Lorsqu'on lui a demandé si le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration délivrerait un permis spécial à M. Galloway, M. Velshi aurait affirmé ce qui suit :

[TRADUCTION] George Galloway n'obtiendra pas de permis, un point c'est tout. Il défend les terroristes mêmes qui essaient de tuer des membres des Forces canadiennes en Afghanistan.

[37] M. Velshi s'est également adressé à d'autres médias afin de communiquer le même message. Dans une entrevue donnée à un réseau de télévision du Royaume-Uni le même jour, M. Velshi a affirmé ce qui suit :

[TRADUCTION] M. Galloway se vante publiquement d'avoir fourni du soutien financier au Hamas, une organisation terroriste interdite au Canada. Il a exprimé sa sympathie envers les Talibans meurtriers qui essaient de tuer les soldats canadiens et britanniques en Afghanistan.

Nous croyons qu'il ne s'agit pas de quelqu'un à qui nous devrions accorder un traitement spécial en lui permettant d'entrer dans notre pays. Il s'agit essentiellement de quelqu'un qui a dit souhaiter venir au Canada pour amasser des fonds pour ces groupes qui sont sur le terrain et qui tuent des Canadiens. C'est fort odieux, et je pense qu'il convient parfaitement que nos organismes de sécurité, s'ils savent à l'avance que M. Galloway vient au Canada nous rire en pleine face, qu'ils disent que nous devrions lui interdire l'entrée.

[...] cela n'a absolument rien à voir avec la liberté d'expression. La décision quant à savoir si une personne constitue une menace à la sécurité nationale du Canada est prise par nos organismes responsables de la sécurité à la frontière qui appliquent les critères prévus dans nos lois sur l'immigration. Et ces organismes ont décidé que M. Galloway était interdit de territoire pour des raisons de sécurité. Notre position, en tant que gouvernement, est donc que nous ne critiquerons pas, nous ne remettrons pas en question et nous n'annulerons pas la décision d'interdire de territoire M. Galloway rendue par nos organismes responsables de la sécurité à la frontière.

Ah, you know, he's perfectly free to, ah, to go onto his, um, you know, to go onto soap box and to say, ah, whatever he wants. But what he's not free, ah, to do, is um, to, pose a threat to the safety and security of Canadians and that's something that our security agencies are ultimately responsible for determining.

[38] In this and other communications to the press, Mr. Velshi states that the decision had been made to bar Mr. Galloway on national security grounds. As noted above, the evidence is that CSIS had no concerns with Mr. Galloway's visit on such grounds. Nor is there any indication in the preliminary assessment that Mr. Galloway posed "a threat to the safety and security of Canadians". Later comments by Minister Kenney attempted to distance his office from involvement in the process by describing it as an operational decision by CBSA officials.

[39] In two e-mails to the High Commissioner, Mr. Orr advised that a decision regarding Mr. Galloway had been made in Ottawa. On March 19th, he wrote that he had instructions from the Minister's office to contact Galloway's office to "convey the decision". In an e-mail on March 20th, Mr. Orr wrote that in speaking to the parliamentary assistant he had "stated that Mr. Galloway has been deemed inadmissible by Canada's immigration minister, Jason Kenney, and that he would be denied entry at a Canadian port of entry". Mr. Orr was not questioned about this in his cross-examination but he described other comments in the string of e-mails between Ottawa and London that suggested that a decision had already been made as being poorly phrased ("sloppy drafting"). He said that officials were aware that such a decision depended upon the examination process that would follow any attempt by Mr. Galloway to enter Canada.

[40] Mr. Orr wrote to Mr. Galloway later on the 20th. His letter constitutes the reasons that were communicated to Mr. Galloway for why he was deemed

Vous savez, M. Galloway a parfaitement le droit de se percher sur son estrade et de dire tout ce qu'il veut. Mais il ne peut pas constituer une menace à la sécurité des Canadiens, et, au bout du compte, cette décision revient à nos organismes de sécurité.

[38] Dans cette entrevue et dans d'autres communications avec la presse, M. Velshi a affirmé qu'il avait été décidé d'interdire de territoire M. Galloway pour des raisons de sécurité. Comme je l'ai déjà mentionné, la preuve révèle que le SCRS ne voyait aucun problème, au point de vue de la sécurité, à ce que M. Galloway vienne au Canada. En outre, l'examen préliminaire ne donne aucunement à penser que M. Galloway constitue [TRADUCTION] « une menace à la sécurité des Canadiens ». Le ministre Kenney a plus tard essayé de minimiser la participation de son bureau dans le processus en le décrivant comme étant un processus administratif suivi par les fonctionnaires de l'ASFC.

[39] M. Orr a envoyé deux courriels pour informer le haut-commissaire qu'une décision concernant M. Galloway avait été prise à Ottawa. Le 19 mars, il lui a fait savoir qu'il avait reçu une directive du bureau du ministre selon laquelle il devait communiquer avec le bureau de M. Galloway pour [TRADUCTION] « l'informer de la décision ». Dans un courriel du 20 mars, M. Orr a affirmé que, lors d'une discussion avec l'adjoint parlementaire de M. Galloway, il avait affirmé [TRADUCTION] « que M. Galloway a été déclaré interdit de territoire par le ministre de l'Immigration du Canada, M. Jason Kenney, et qu'on lui refusera l'entrée au Canada au point d'entrée ». Aucune question n'a été posée à M. Orr à ce sujet lors du contre-interrogatoire, mais il décrit d'autres commentaires dans la série de courriels entre Ottawa et Londres qui donnaient à penser que la décision prise était mal rédigée ([TRADUCTION] « formulation laissant à désirer »). M. Orr a affirmé que les fonctionnaires savaient qu'une telle décision dépendait du processus de contrôle qui suivrait tout essai de M. Galloway d'entrer au Canada.

[40] M. Orr a écrit à M. Galloway plus tard le 20 mars. Sa lettre renfermait les motifs expliquant à M. Galloway pourquoi il était déclaré interdit de territoire. Outre les

inadmissible. With the deletion of the statutory references, the letter reads as follows:

Further to my conversation with your parliamentary office, this letter confirms the preliminary assessment of the Canada Border Services Agency that you are inadmissible to Canada....

Hamas is a listed terrorist organization in Canada. There are reasonable grounds to believe you have provided financial support for Hamas. Specifically, we have information that indicates you organized a convoy worth over one million British pounds in aid and vehicles, and personally donated vehicles and financing to Hamas Prime Minister Ismail Haniya. Your financial support for this organization makes you inadmissible to Canada pursuant to paragraph 34(1)(c) and paragraph 34(1)(f) of IRPA.

It is our understanding that it is your intent to come to Canada on March 30, 2009. You are invited to make any submissions you deem necessary with respect to this preliminary assessment of inadmissibility in advance of this date. Any submissions you provide will be considered. Please forward these submissions to my attention at the above address.

If we do not receive any submissions on or before March 30, 2009, and you present yourself at the Port-of-Entry, the Canadian Border Services Agency officer will make a final determination of inadmissibility based on this preliminary assessment and any submissions you make at that time.

In order to overcome this inadmissibility, you could submit an application for a Temporary Resident Permit. I have been asked to convey to you that it is unlikely that the application would be successful. However, a final determination with respect to a temporary permit will only be issued upon application.

[41] On cross-examination, Mr. Orr indicated that the information in the letter was dictated to him by phone. He was adamant that he did not make a decision to find Mr. Galloway inadmissible but merely conveyed the CBSA's preliminary assessment as it was described to him by telephone and e-mail. In his experience, this type of warning was rare but not unknown. He was not aware of any instances, such as this, where the issue arose because of a "media call" to a political staff member.

renvois aux lois, la lettre était rédigée de la façon suivante :

[TRADUCTION] Suite à ma conversation avec votre bureau parlementaire, la présente lettre confirme que, selon l'examen préliminaire de l'Agence des services frontaliers du Canada, vous êtes interdit de territoire au Canada [...]

Le Hamas figure sur la liste canadienne des organisations terroristes. Il y a des motifs raisonnables de croire que vous avez fourni du soutien financier au Hamas. Plus précisément, nous avons des renseignements qui donnent à penser que vous avez organisé un convoi renfermant de l'aide et des véhicules valant au total plus d'un million de livres sterling et que vous avez personnellement donné des véhicules et de l'argent au premier ministre Ismail Haniya, membre du Hamas. Le soutien financier offert à cette organisation fait en sorte que vous êtes interdit de territoire en application des alinéas 34(1)c) et f) de la LIPR.

Nous croyons comprendre que vous avez l'intention de venir au Canada le 30 mars 2009. Nous vous invitons à présenter avant cette date toute observation que vous estimez nécessaire en ce qui a trait au présent examen préliminaire sur l'interdiction de territoire. Nous tiendrons compte de toute observation fournie. Veuillez m'envoyer vos observations à l'adresse mentionnée ci-dessus.

Si nous ne recevons aucune observation d'ici le 30 mars 2009 et que vous vous présentez à un point d'entrée, l'agent des Services frontaliers du Canada rendra une décision définitive quant à l'interdiction de territoire sur le fondement du présent examen préliminaire et de toute observation que vous présenterez à ce moment-là.

Afin d'échapper à l'interdiction de territoire, vous pourriez présenter une demande de permis de séjour temporaire. On m'a demandé de vous informer qu'il est peu probable que cette demande soit accueillie. Cependant, la décision définitive quant au permis temporaire ne sera rendue qu'une fois la demande présentée.

[41] Lors du contre-interrogatoire, M. Orr a mentionné que le contenu de la lettre lui avait été dicté par téléphone. Il a catégoriquement maintenu qu'il n'a pas rendu de décision quant à l'interdiction de territoire de M. Galloway, mais qu'il a simplement communiqué l'examen préliminaire de l'ASFC qui lui avait été décrit au téléphone et par courriel. Selon son expérience, ce type d'avertissement était rare, mais il y avait des précédents. Il n'était au fait d'aucun autre cas, comme celui

[42] Mr. Orr confirmed that had Mr. Galloway arrived at a Canadian port of entry there were several possible outcomes. He would be examined by an officer and an immediate decision could be made as to his admissibility. Alternatively, he could be directed back to the U.S. for several weeks while an admissibility report was considered by an officer. He could also be detained as a suspected terrorist. The preliminary assessment would be relied upon by the deciding officer, as the memo was from a specialized unit, although it was open to the officer to do further research. He maintained that the officer would not be obliged to agree with the opinion expressed in the preliminary assessment while conceding that he had not seen this happen. He acknowledged that the border officer would be aware of what had transpired in Ottawa and that this would be a factor in the decision making. It was also open to Mr. Galloway to apply to the PSEP Minister for an exemption under subsection 34(2). This requires a determination that the applicant's presence in Canada, notwithstanding the presence of the factors in subsection 34(1), would not be detrimental to the national interest.

[43] In a letter dated March 23, 2009, but received by Mr. Orr on March 25, 2009, Mr. Galloway's counsel provided submissions to the High Commission regarding his admissibility. The applicant requested that the High Commission review his submissions and provide a response by March 24, 2009.

[44] Later that same day (March 25, 2009), Mr. Galloway's counsel sent an e-mail to Mr. Orr at the High Commission indicating that the applicant could not wait for Mr. Orr's reply and that he had already filed an application for leave and judicial review with the Federal Court, precluding any further action on Mr. Orr's part, in his view.

en l'espèce, où l'affaire tirait son origine d'un « message des médias » adressé à un membre du personnel politique.

[42] M. Orr a confirmé que, si M. Galloway s'était présenté à un point d'entrée au Canada, il y aurait pu avoir plusieurs issues. M. Galloway aurait fait l'objet d'un contrôle par un agent, qui aurait pu immédiatement prendre une décision quant à son interdiction de territoire. Subsidiairement, il aurait pu être renvoyé aux États-Unis durant plusieurs semaines pendant qu'un agent considérerait la possibilité d'établir un rapport d'interdiction de territoire. Il aurait aussi pu être détenu en tant que personne soupçonnée de terrorisme. L'agent décideur aurait tenu compte de l'examen préliminaire, car cette note de service avait été rédigée par une section spécialisée, mais il aurait été loisible à l'agent de faire des recherches supplémentaires. M. Orr a soutenu que l'agent n'aurait pas été obligé de souscrire à l'opinion formulée dans l'examen préliminaire, bien qu'il ait admis qu'à sa connaissance cela n'était jamais arrivé. Il a reconnu que l'agent des services frontaliers aurait été au courant de ce qui s'était passé à Ottawa et qu'il en aurait tenu compte dans sa décision. M. Galloway aurait également pu présenter au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile une demande d'exception en vertu du paragraphe 34(2). Pour qu'une exception puisse être accordée, il faut conclure que la présence du demandeur au Canada, malgré qu'il puisse être interdit de territoire pour l'une des raisons prévues au paragraphe 34(1), ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national.

[43] Dans une lettre datée du 23 mars 2009, mais que M. Orr a reçue le 25 mars 2009, l'avocat de M. Galloway a fourni des observations au Haut-commissariat quant à l'interdiction de territoire. M. Galloway a demandé que le Haut-commissariat examine ses observations et lui fournisse une réponse au plus tard le 24 mars 2009.

[44] Plus tard le même jour (le 25 mars 2009), l'avocat de M. Galloway a envoyé un courriel à M. Orr, au Haut-commissariat, dans lequel il affirmait que M. Galloway ne pouvait pas attendre la réponse de M. Orr et qu'il avait déjà déposé une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale, ce qui

empêchait, à son avis, la prise de toute autre mesure par M. Orr.

### *The judicial review proceedings*

[45] On March 29, 2009, Mr. Galloway and his supporters sought an interim injunction before this Court to allow him to enter Canada for the purposes of the speaking tour. On March 30, 2009, Justice Luc Martineau dismissed the applicant's motion. Justice Martineau determined that the applicant's arguments raised a serious issue on the low threshold established by the case law and that his arguments were not frivolous or vexatious. However, the applicant had failed to meet another essential requirement for obtaining an interim injunction, that is that he would suffer irreparable harm if the injunction were not granted: *Toronto Coalition to Stop the War v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 326, 80 Imm. L.R. (3d) 72.

[46] On the afternoon of March 30, 2009, the applicant was in the United States. Depending on the outcome of the injunction application, he intended to present himself at the Lacolle, Quebec border post. As Mr. Galloway explains in his affidavit evidence, he had no desire to be possibly detained by CBSA while the matter of his admissibility was being determined. Thus he chose not to appear at the border post. It also appears that no consideration was given to applying for an exemption under subsection 34(2) or a TRP.

[47] Mr. Galloway's speaking engagements in Canada were carried out, with considerable difficulty and with increased costs, by telephone and video conference facilities from New York. According to the affidavit evidence submitted by the applicants, participation was lower than expected, contributing to a significant loss of revenue, as many persons who had bought tickets in anticipation of hearing Galloway directly sought refunds. Since these events occurred, Galloway has returned to the United States on three occasions without difficulty for speaking engagements.

### *Le contrôle judiciaire*

[45] Le 29 mars 2009, M. Galloway et ses supporteurs ont sollicité une injonction interlocutoire à la Cour afin de permettre à M. Galloway d'entrer au Canada pour qu'il puisse participer à la tournée de conférences. Le 30 mars 2009, le juge Martineau a rejeté la requête des demandeurs. Il a conclu que les arguments des demandeurs soulevaient une question sérieuse satisfaisant au critère peu exigeant établi par la jurisprudence et n'étaient ni futiles ni vexatoires. Cependant, M. Galloway n'a pas satisfait à un autre volet essentiel du critère relatif à l'injonction interlocutoire, à savoir qu'il subirait un préjudice irréparable si l'injonction n'était pas accordée : *Toronto Coalition to Stop the War c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2009 CF 326.

[46] Le 30 mars 2009, en après-midi, le demandeur se trouvait aux États-Unis. Selon l'issue de la demande d'injonction, il avait l'intention de se présenter au poste frontalier de Lacolle, au Québec. Comme l'a expliqué M. Galloway dans son affidavit, il envisageait défavorablement la possibilité d'être détenu par l'ASFC pendant que la question de son admissibilité serait tranchée. Il a donc décidé de ne pas se présenter au poste frontalier. Il semble également que M. Galloway n'ait pas envisagé la possibilité de présenter une demande d'exception fondée sur le paragraphe 34(2) ou une demande de permis de séjour temporaire.

[47] Les conférences de M. Galloway au Canada ont eu lieu par téléconférence et par vidéoconférence depuis des installations situées à New York, et ce, malgré de nombreuses difficultés et une augmentation des dépenses. Selon la preuve par affidavit déposée par les demandeurs, il n'y a pas eu autant de participants qu'escompté, ce qui a contribué à la perte de revenus, car de nombreuses personnes qui avaient acheté des billets pour voir M. Galloway en personne ont demandé un remboursement. Depuis ces faits, M. Galloway est retourné sans difficulté à trois reprises aux États-Unis afin d'y donner des conférences.



[48] At the outset of these proceedings, the respondents sought to have the applicants other than Mr. Galloway struck from the record as parties by way of a cross-motion to the applicants' motion for an interim stay. The cross-motion was dismissed by the Court on March 27, 2009. It was dismissed without prejudice to it being brought on again by motion before a regular sitting of the Court.

[49] The respondents have contended from the outset that there was no decision made to refuse Mr. Galloway entry to Canada. In response to the request from the Registry under rule 9 [as am. by SOR/98-235, s. 8(F); 2002-232, s. 15] of the *Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules*, SOR/93-22 [as am. by SOR/2005-339, s. 1] to provide a certified copy of the decision and any written reasons for the decision, the Canadian High Commission in London replied on May 21, 2009. They reported that they had no record of a decision made on March 20, 2009 pertaining to Mr. Galloway.

[50] A hearing of this matter was delayed by reason of a series of motions brought by the parties relating to the content of the certified record, ultimately produced by the High Commission in response to the Court's order granting leave for the application to be heard. The certified record consists largely of copies of e-mail messages exchanged between government offices in Ottawa and the High Commission in London.

[51] The respondents were concerned that the certified tribunal record contained information of a sensitive nature that should not be disclosed. They brought a motion pursuant to section 87 [as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 4] of the Act for a protection order, which I granted, in part, in an order issued in December 2009. As a result, the time required to complete the remaining stages of the application was extended.

[52] The applicants moved for the disclosure of additional information that was not included in the tribunal record, alleging that the respondents had not disclosed all of the relevant communications between government

[48] Au début de la présente instance, les défendeurs ont demandé, par voie de requête incidente dans le cadre de la requête en injonction interlocutoire présentée par les demandeurs afin d'obtenir un sursis, de radier du dossier tous les demandeurs sauf M. Galloway. La requête incidente a été rejetée par la Cour le 27 mars 2009, sous réserve du droit de présenter de nouveau cette demande par requête lors d'une audience régulière de la Cour.

[49] Les défendeurs ont plaidé dès le début que la décision de refuser l'entrée au Canada de M. Galloway n'avait jamais été prise. En réponse à la demande du greffe présentée suivant la règle 9 [mod. par DORS/98-235, art. 8(F); 2002-232, art. 15] des *Règles des Cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22 [mod. par DORS/2005-339, art. 1] soit de fournir une copie certifiée de la décision et de tout motif y afférent, le Haut-commissariat du Canada à Londres a répondu le 21 mai 2009 que selon leur dossier aucune décision n'avait été rendue le 20 mars 2009 concernant M. Galloway.

[50] L'audience de la présente affaire a été retardée en raison d'une série de requêtes présentées par les parties concernant le contenu du dossier certifié déposé en définitive par le Haut-commissariat en réponse à l'ordonnance de la Cour autorisant l'instruction du contrôle judiciaire. Le dossier certifié est principalement composé de copies de courriels que se sont envoyés les bureaux à Ottawa et au Haut-commissariat à Londres.

[51] Les défendeurs craignaient que le dossier certifié du tribunal ne renferme des renseignements de nature délicate qui ne devraient pas être divulgués. Ils ont présenté une requête en protection de renseignements en vertu de l'article 87 [mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 4] de la Loi; j'ai accueilli en partie la requête dans une ordonnance rendue en décembre 2009. Par conséquent, la Cour a accordé davantage de temps pour les autres étapes de la demande.

[52] Les demandeurs ont présenté une requête en divulgation de renseignements supplémentaires qui ne se trouvaient pas dans le dossier des défendeurs; ils ont allégué que les défendeurs n'avaient pas divulgué toutes

offices relating to Mr. Galloway. The parties were urged to reach agreement on what constituted the record but were unable to do so. The respondents produced two witnesses who were cross-examined on their affidavits.

[53] The applicants then sought additional production and an order to compel the witnesses to answer certain questions which I declined to issue. In my view, the respondents had produced an adequate record of what had led to the impugned decision and the applicants were engaged in a “fishing expedition” to find additional evidence of bad faith and bias they could not demonstrate existed, such as further communications between government offices in Ottawa. Applying the proportionality principle, I considered that the discovery process had gone on long enough and had to be brought to a close.

[54] I note that on April 9, 2010, following the cross-examination of a CBSA witness, the respondents voluntarily disclosed a number of unredacted CBSA e-mails which had not been included in the certified record dated January 13, 2010. The applicants continue to maintain that the record is incomplete and that they should have been allowed to explore whether there was additional evidence of decisions made in other government offices that affected their interests.

[55] Notwithstanding these concerns, I am satisfied that the respondents produced what appears to be a complete record of the communications within CIC and CBSA that led to the March 20, 2009 letter to Mr. Galloway. Prior to the hearing, they waived the claim of public interest privilege on the content for which they had previously sought protection.

[56] The applicants served and filed a notice of constitutional question on March 12, 2010 asserting that section 34 of the IRPA breaches their freedoms of expression and association, their equality rights and their

les communications pertinentes au sujet de M. Galloway que leurs bureaux s'étaient envoyées. Les parties ont été incitées à s'entendre sur ce que devait renfermer le dossier, mais elles n'en ont pas été capables. Les défendeurs ont présenté deux témoins qui ont été contre-interrogés relativement à leurs affidavits.

[53] Les demandeurs m'ont par la suite, sans succès, demandé d'ordonner le dépôt d'autres pièces et ont sollicité une ordonnance visant à obliger des témoins à répondre à certaines questions. À mon avis, les défendeurs avaient produit un dossier adéquat sur ce qui avait mené à la décision contestée, et les demandeurs se livraient à une « recherche à l'aveuglette » afin de trouver d'autres éléments de preuve témoignant de la mauvaise foi et de la partialité qu'ils n'avaient pas été en mesure d'établir, tels que d'autres communications entre les bureaux à Ottawa. Suivant le principe de la proportionnalité, j'ai estimé que le processus d'interrogatoire préalable et de communication des documents avait assez duré et devait prendre fin.

[54] Je note que le 9 avril 2010, après le contre-interrogatoire d'un témoin de l'ASFC, les défendeurs ont de leur propre chef divulgué un certain nombre de courriels non expurgés de l'ASFC qui ne faisaient pas partie du dossier certifié daté du 13 janvier 2010. Les demandeurs soutiennent encore que le dossier est incomplet et qu'on aurait dû leur permettre de tenter de déterminer s'il existait des éléments de preuve supplémentaires établissant que des décisions touchant leurs intérêts avaient été prises dans d'autres bureaux.

[55] Malgré ces réserves, je suis convaincu que les défendeurs ont produit ce qui semble être un dossier complet des communications de CIC et de l'ASFC qui ont mené à la lettre du 20 mars 2009 adressée à M. Galloway. Avant l'audience, les défendeurs ont renoncé à leur prétention à un privilège d'intérêt public quant aux documents pour lesquels ils avaient précédemment sollicité une requête en protection de renseignements.

[56] Les demandeurs ont signifié et déposé un avis de question constitutionnelle le 12 mars 2010 dans lequel ils allèguent que l'article 34 de la Loi viole leurs libertés d'expression et d'association, leur droit à l'égalité ainsi

liberty and security of the person rights under sections 2, 7 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) (Charter).

[57] The Canadian Civil Liberties Association sought, and was granted, limited intervener status to submit written and oral argument respecting the constitutionality and interpretation of section 34 of the IRPA.

### Issues

[58] As noted, the applicants served and filed a notice of constitutional question alleging that their rights to freedom of expression and association, security of the person and equality were breached by section 34 of the IRPA. They filed written representations on those issues but did not press them in oral argument. The intervener, the Canadian Civil Liberties Association, did not question the validity of the section at the hearing but focused their submissions on the proper interpretation and application of the legislation, having regard to Charter values.

[59] The Court should generally avoid making any unnecessary constitutional pronouncement and is not bound to answer constitutional questions when it may dispose of the matter without doing so: *Tremblay v. Daigle*, [1989] 2 S.C.R. 530, at page 571; *Skoke-Graham et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 106, at page 121.

[60] Accordingly, I do not consider it necessary to address the constitutional validity issue. Had I done so, I would have agreed with the respondents that based on the established jurisprudence, section 34 withstands constitutional scrutiny on a paragraph 2(b) or (d) Charter analysis so long as the discretion it affords is exercised in accordance with the statute: *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1

que leurs droits à la liberté et à la sécurité de leur personne garantis aux articles 2, 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) (la Charte).

[57] L'Association canadienne des libertés civiles a sollicité et obtenu un statut limité d'intervenante afin qu'elle puisse présenter des observations orales et écrites concernant la constitutionnalité et l'interprétation de l'article 34 de la Loi.

### Les questions en litige

[58] Comme je l'ai mentionné précédemment, les demandeurs ont signifié et déposé un avis de question constitutionnelle dans lequel ils ont allégué que l'article 34 de la Loi violait leurs libertés d'expression et d'association ainsi que leurs droits à la sécurité de leur personne et à l'égalité. Ils ont déposé des observations écrites sur ces questions, mais elles n'ont pas été débattues à l'audience. L'intervenante, l'Association canadienne des libertés civiles, n'a pas contesté la validité de l'article en question à l'audience; ses observations portaient plutôt sur l'interprétation et l'application adéquates de la loi au regard des valeurs énoncées dans la Charte.

[59] La Cour doit, de façon générale, éviter toute déclaration inutile en matière constitutionnelle et elle n'est pas obligée de répondre aux questions constitutionnelles si elle peut trancher l'affaire autrement : *Tremblay c. Daigle*, [1989] 2 R.C.S. 530, à la page 571; *Skoke-Graham et autres c. La Reine et autre*, [1985] 1 R.C.S. 106, à la page 121.

[60] J'estime donc qu'il n'est pas nécessaire de trancher la question de la validité constitutionnelle. Si j'avais tranché cette question, j'aurais été d'accord avec les défendeurs pour affirmer que, sur le fondement de la jurisprudence, l'article 34 passe avec succès l'épreuve d'une contestation constitutionnelle fondée sur les alinéas 2b) ou d) de la Charte tant et aussi longtemps que le pouvoir discrétionnaire qu'il confère aurait été exercé

S.C.R. 3 (*Suresh*); *Khalil v. Canada*, 2009 FCA 66, 64 C.C.L.T. (3d) 199.

[61] In the event that I have erred with respect to the conclusion that I have reached regarding the disposition of this matter, I think it necessary to address the merits of the preliminary assessment made by CBSA. In oral argument, the applicants asked me to comment on the assessment, even if I determined there was no reviewable decision to exclude Mr. Galloway, as there continues to be a live controversy between the parties on that issue. Galloway may wish to come to Canada again and the assessment, if unquestioned, may be used to inform any future decision by a visa officer as to his admissibility.

[62] The issues raised by the parties can therefore be narrowed to the following:

1. Do the applicants, other than Mr. Galloway, have standing in this application for judicial review? Were their Charter section 2 rights infringed?
2. Was CBSA's preliminary assessment that Mr. Galloway may be inadmissible on security grounds reasonable?
3. Was there a "decision, order, act or proceeding" subject to judicial review pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*?

### Analysis

#### *Legislative Framework*

[63] Section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)] sets out the authority of the Court to review and set aside decisions or actions of federal institutions. The relevant provisions are subsections 18.1(1), (3) and (4) which read as follows:

selon la loi : *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3 (*Suresh*); *Khalil c. Canada*, 2009 CAF 66.

[61] Dans le cas où j'aurais commis une erreur dans la conclusion que j'ai tirée quant à l'issue de la présente question, je crois qu'il est nécessaire d'examiner le bien-fondé de l'examen préliminaire effectué par l'ASFC. Dans leurs observations orales, les demandeurs m'ont demandé de faire des commentaires sur cet examen, et ce, même si je concluais qu'aucune décision susceptible de contrôle entraînant l'exclusion de M. Galloway n'avait été prise, car, selon eux, il existe toujours un litige entre les parties sur cette question. M. Galloway pourrait souhaiter revenir au Canada et l'examen, s'il n'est pas contesté, pourrait guider la décision des agents à l'avenir quant à l'admissibilité de M. Galloway.

[62] Les questions soulevées par les parties peuvent donc être résumées de la façon suivante :

1. Les demandeurs autres que M. Galloway ont-ils qualité pour agir dans la présente demande de contrôle judiciaire? Leurs libertés garanties par l'article 2 de la Charte ont-elles été violées?
2. L'examen préliminaire effectué par l'ASFC, selon lequel M. Galloway pourrait être interdit de territoire pour des raisons de sécurité, est-il raisonnable?
3. Y a-t-il eu une « décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte » susceptible de contrôle en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*?

### Analyse

#### *Cadre légal*

[63] L'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)], confère à la Cour fédérale le pouvoir de contrôler et d'annuler les décisions ou les actes des institutions fédérales. Les paragraphes 18.1(1), (3) et (4) constituent les dispositions légales pertinentes et sont ainsi rédigés :

Application for judicial review	<p><b>18.1</b> (1) An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p><b>18.1</b> (1) Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Demande de contrôle judiciaire
Powers of Federal Court	<p>(3) On an application for judicial review, the Federal Court may</p> <p>(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or</p> <p>(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.</p>	<p>(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut :</p> <p>a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;</p> <p>b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.</p>	Pouvoirs de la Cour fédérale
Grounds of review	<p>(4) The Federal Court may grant relief under subsection (3) if it is satisfied that the federal board, commission or other tribunal</p> <p>(a) acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction;</p> <p>(b) failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that it was required by law to observe;</p> <p>(c) erred in law in making a decision or an order, whether or not the error appears on the face of the record;</p> <p>(d) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it;</p> <p>(e) acted, or failed to act, by reason of fraud or perjured evidence; or</p> <p>(f) acted in any other way that was contrary to law.</p>	<p>(4) Les mesures prévues au paragraphe (3) sont prises si la Cour fédérale est convaincue que l'office fédéral, selon le cas :</p> <p>a) a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;</p> <p>b) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;</p> <p>c) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;</p> <p>d) a rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;</p> <p>e) a agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages;</p> <p>f) a agi de toute autre façon contraire à la loi.</p>	Motifs

[64] The relevant provisions of section 34 of the IRPA are the following:

[64] Les dispositions pertinentes de l'article 34 de la Loi sont les suivantes :

Security	<p><b>34.</b> (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>(c) engaging in terrorism;</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>(f) being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph (a), (b) or (c).</p>	<p><b>34.</b> (1) Emportent interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants :</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>c) se livrer au terrorisme;</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>f) être membre d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle est, a été ou sera l’auteur d’un acte visé aux alinéas a), b) ou c).</p>	Sécurité
Exception	<p>(2) The matters referred to in subsection (1) do not constitute inadmissibility in respect of a permanent resident or a foreign national who satisfies the Minister that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest.</p>	<p>(2) Ces faits n’emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l’étranger qui convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national.</p>	Exception
<p>[65] Section 33 of the statute provides a guide to interpretation of section 34 in these terms :</p>		<p>[65] L’article 33 de la Loi fournit un guide pour l’interprétation de l’article 34 et est ainsi rédigé :</p>	
Rules of interpretation	<p><b>33.</b> 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.</p>	<p><b>33.</b> 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.</p>	Interprétation

### *Standard of Review*

[66] The “reasonable grounds to believe” standard in paragraph 34(1)(f) and the guide to interpretation in section 33 of the IRPA has been held to require more than mere suspicion, but less than the civil standard, or proof on a balance of probabilities. It is said to be a *bona fide* belief in a serious possibility based on credible evidence: *Mohammad v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 51, at paragraph 50; *Almrei (Re)*, 2009 FC 1263, [2011] 1 F.C.R. 163, at paragraph 100. The application of this test or guide to the evidence is a mixed question of fact and law calling for the application of the reasonableness standard: *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487 (*Poshteh*).

### *La norme de contrôle*

[66] Selon la jurisprudence, la norme des « motifs raisonnables de croire » énoncée à l’alinéa 34(1)f) et le guide d’interprétation établi à l’article 33 de la Loi exigent davantage que de simples soupçons, mais est moins rigoureuse que la prépondérance de la preuve en matière civile. Il s’agit d’une croyance légitime à une possibilité sérieuse en raison de preuves dignes de foi : *Mohammad c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2010 CF 51, au paragraphe 50; *Almrei (Re)*, 2009 CF 1263, [2011] 1 R.C.F. 163, au paragraphe 100. L’application de cette norme ou de ce guide à la preuve constitue une question mixte de fait et de droit et la norme de contrôle applicable est la raisonnablement : *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487 (*Poshteh*).

[67] The interpretation of the term “member” in paragraph 34(1)(f) is a question of law. Whether someone has “engag[ed] in terrorism”, as set out in paragraph 34(1)(c), or is a “member of an organization” that has engaged in terrorism within the meaning of paragraph 34(1)(f) are mixed questions of fact and law and have been traditionally reviewed on the reasonableness standard: *Poshteh*, above, at paragraphs 16–23.

[68] The reasonableness standard reflects the factual element present in questions of membership and the expertise that officers possess when assessing applications against the inadmissibility criteria contained in subsection 34(1) of the Act: *Ugbazghi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 694, [2009] 1 F.C.R. 454 (*Ugbazghi*); *Saleh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 303, 363 F.T.R. 204.

[69] Under paragraph 18.1(4)(c) of the *Federal Courts Act*, questions of law are reviewable on a standard of correctness. A determination that an act was an act of terrorism must be legally correct: *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100, at paragraph 116.

[70] On questions of fact, the Federal Court can intervene under paragraph 18.1(4)(d) only if it considers that the decision maker “based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it”. The Supreme Court has made it clear that in enacting this ground of review, Parliament intended administrative fact finding to be given a high degree of deference: *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339 (*Khosa*), at paragraph 46.

[71] Overall, application of the reasonableness standard calls for a high degree of deference: *Khosa*, above, at paragraph 59.

[67] L’interprétation du mot « membre » employé à l’alinéa 34(1)f constitue une question de droit. La question de savoir si une personne s’est « livr[ée] au terrorisme » au sens de l’alinéa 34(1)c ou si elle est « membre d’une organisation » qui s’est livrée au terrorisme au sens de l’alinéa 34(1)f constituent des questions mixtes de fait et de droit et la norme d’ordinaire applicable est la raisonabilité : *Poshteh*, précité, aux paragraphes 16 à 23.

[68] La raisonabilité reflète l’élément factuel présent dans les questions relatives à la qualité de membre et l’expertise que démontrent les agents lorsqu’ils évaluent les demandes au regard du critère de l’interdiction de territoire prévu au paragraphe 34(1) de la Loi : *Ugbazghi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2008 CF 694, [2009] 1 R.C.F. 454 (*Ugbazghi*); *Saleh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2010 CF 303.

[69] Dans le cadre de alinéa 18.1(4)c) de la *Loi sur les Cours fédérales*, la norme applicable aux questions de droit est la décision correcte. La conclusion selon laquelle un acte constitue un acte de terrorisme doit être valable en droit : *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100, au paragraphe 116.

[70] En ce qui a trait aux questions de fait, la Cour fédérale ne peut intervenir sur le fondement de l’alinéa 18.1(4)d) que si elle estime que le décideur a « rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose ». La Cour suprême a clairement mentionné que le législateur, lorsqu’il a édicté ce motif de contrôle, voulait qu’une conclusion de fait tirée par un organisme administratif appelle un degré élevé de déférence : *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339 (*Khosa*), au paragraphe 46.

[71] En résumé, l’application de la norme de la raisonabilité commande un degré élevé de déférence : *Khosa*, précité, au paragraphe 59.

*Do the applicants, other than Mr. Galloway, have any standing in this application? Were their Charter section 2 rights infringed?*

[72] As already mentioned, the respondents have taken the position from the outset of these proceedings that the applicants, other than Mr. Galloway, have no standing in this matter. The respondents' prehearing motion to strike the other applicants from the record was dismissed without prejudice to their bringing the question back on before the judge hearing the application, which they have done.

[73] The test for standing in a judicial review application is that set out in subsection 18.1(1) of the *Federal Courts Act*. An application may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.

[74] The phrase "anyone directly affected" focuses attention on the rights as well as the interests of the applicant. It is not enough to have an interest in the outcome. This Court has held, for example, that sponsors and family members of a foreign national seeking an immigrant visa lack the required standing to bring a judicial review application because their rights are not directly affected: *Carson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 95 F.T.R. 137 (F.C.T.D.) (*Carson*), at paragraph 4; *Wu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 15149, 183 F.T.R. 309 (F.C.T.D.) (*Wu*), at paragraph 15.

[75] The respondents argue that the steps taken by the respondent ministers in this matter did not directly affect the other applicants' legal rights, impose any legal obligations upon them or prejudicially affect them so as to bring them within the scope of subsection 18.1(1). The applicants, other than Mr. Galloway, submit that this does not take into account their Charter right to freedom of expression which encompasses a right to receive information. They argue that *Carson* and *Wu* are distinguishable, as issues of that nature did not arise in those cases.

*Les demandeurs autres que M. Galloway ont-ils qualité pour agir dans la présente demande de contrôle judiciaire? Leurs libertés garanties par l'article 2 de la Charte ont-elles été violées?*

[72] Comme je l'ai déjà dit, les défendeurs ont plaidé dès le début de la présente instance que les demandeurs autres que M. Galloway n'avaient pas qualité pour agir en l'espèce. La requête en radiation des autres demandeurs du dossier présentée par les défendeurs a été rejetée sous réserve du droit de présenter de nouveau cette question au juge saisi de la demande, ce que les défendeurs ont fait.

[73] Le critère lié à la qualité pour agir dans un contrôle judiciaire est énoncé au paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande.

[74] Les mots « quiconque est directement touché » mettent l'accent sur les droits ainsi que sur les intérêts du demandeur. Il ne suffit pas d'avoir un intérêt dans l'issue de l'affaire. Par exemple, la Cour a conclu que les parrains et les membres de la famille d'un étranger qui demande un visa d'immigrant n'avaient pas la qualité nécessaire pour présenter une demande de contrôle judiciaire, car leurs droits n'étaient pas directement touchés : *Carson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 656 (1<sup>re</sup> inst.) (QL) (*Carson*), au paragraphe 4; *Wu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2000 CanLII 15149 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) (*Wu*), au paragraphe 15.

[75] Les défendeurs allèguent que les mesures prises par les ministres défendeurs en l'espèce n'ont pas directement touché les garanties juridiques constitutionnelles des autres demandeurs, ne leur ont pas imposé des obligations légales et ne leur ont causé aucun préjudice, de sorte qu'ils ne sont pas visés par le paragraphe 18.1(1). Les demandeurs autres que M. Galloway plaident que cette allégation ne tient pas compte de leur liberté d'expression garantie pas la Charte, laquelle liberté comprend le droit à l'information. Ils soutiennent que les décisions *Carson* et *Wu* se distinguent d'avec la



[76] The applicants rely on the decision of the New Brunswick Court of Appeal in *Morgentaler v. New Brunswick*, 2009 NBCA 26, 344 N.B.R. (2d) 39, at paragraphs 34–35, for the proposition that a party has standing if they have a personal stake in the outcome of the controversy. But in that case, the applicant had a direct interest in the application of the policy in question. He would not be paid by the Province for services performed if the policy were upheld. Moreover, he had sought public interest standing which raises different considerations as I discuss below.

[77] In *Henry Global Immigration Services v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8854, 158 F.T.R. 110 (F.C.T.D.), also cited by the applicants, Justice Frederick Gibson of the Federal Court, Trial Division found that an immigration consultant had standing in the judicial review of a decision respecting failed applications for landing in Canada. In the particular circumstances of that case, the consultant was at risk of being put out of business if the decision in question was upheld. In *Friends of the Island Inc. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1993] 2 F.C. 229 (T.D.), the applicant's members were farmers and fishermen. There was abundant evidence that they would be directly affected by the cancellation of the ferry service to Prince Edward Island. There is no evidence of similar economic interests in this case.

[78] It could be argued that the other applicants were directly affected by the decision not to allow Mr. Galloway entrance to Canada. As noted above, the reduced participation from individuals who originally signed up to attend the event contributed to a significant loss of revenue. It also resulted in the return of many tickets by those who wished to see Mr. Galloway speak directly. While I recognize that there is certain merit to this claim,

présente affaire, car aucune question de cette nature n'a été soulevée dans ces décisions.

[76] Les demandeurs allèguent, sur le fondement des paragraphes 34 et 35 de l'arrêt *Morgentaler c. Nouveau-Brunswick*, 2009 NBCA 26, 344 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 39, rendu par la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick, qu'une partie a qualité pour agir si elle a un intérêt personnel dans l'issue de la controverse. Cependant, dans l'affaire *Morgentaler*, le demandeur avait un intérêt direct dans l'application de la politique en cause, car il n'aurait pas été payé par la province pour les services effectués si la politique avait été confirmée. En outre, il avait demandé la qualité pour agir dans l'intérêt public, ce qui soulève des considérations différentes comme je l'explique ci-dessous.

[77] Dans la décision *Henry Global Immigration Services c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 1998 CanLII 8854 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), également invoquée par les demandeurs, le juge Frederick Gibson de la Cour fédérale, Section de première instance a conclu qu'une conseillère en immigration avait la qualité pour agir dans le cadre du contrôle judiciaire d'une décision défavorable portant sur une demande d'établissement au Canada. Dans les circonstances particulières de cette affaire, la conseillère risquait d'être obligée de mettre fin à ses activités professionnelles si la décision en question était confirmée. Dans la décision *Friends of the Island Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1993] 2 C.F. 229 (1<sup>re</sup> inst.), les membres de la demanderesse étaient des agriculteurs et des pêcheurs. La preuve établissait amplement que ces personnes seraient directement touchées par l'annulation des services de traversier à l'Île-du-Prince-Édouard. Rien ne donne à penser qu'il y ait en l'espèce un intérêt économique semblable.

[78] On pourrait alléguer que les autres demandeurs ont été directement touchés par la décision d'empêcher M. Galloway d'entrer au Canada. Comme je l'ai noté précédemment, le nombre restreint de participants par rapport au nombre de personnes qui s'était initialement inscrit aux conférences a contribué à la perte de revenus. Cette modeste participation a également fait en sorte que de nombreuses personnes qui souhaitaient entendre

I am not persuaded that it rises to the level of an interest that would meet the directly affected standard.

[79] I find, therefore, that the other applicants were not directly affected by the impugned and putative decision. However, that does not end the question of their standing. The wording of subsection 18.1(1) has been held to be broad enough to encompass applicants who are not directly affected when they meet the test for public interest standing: *Kwicksutaineuk/Ah-kwa-mish Tribes v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, 2003 FCT 30, 227 F.T.R. 96, aff'd 2003 FCA 484, 313 N.R. 394, leave to appeal to the Supreme Court of Canada refused, May 20, 2004, [2004] 1 S.C.R. vii; *Canada (Royal Canadian Mounted Police Complaints Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 213, [2006] 1 F.C.R. 53.

[80] The test for public interest standing was articulated by the Supreme Court in *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236. The Court held that three aspects of the claim must be considered when public interest standing is sought. First, is there a serious issue raised? Second, has it been established that the plaintiff is directly affected or, if not, does the plaintiff have a genuine interest in the issue? Third, is there another reasonable and effective way to bring the issue before the Court? It is clear that serious issues have been raised in this application and that the other applicants have a genuine interest in those issues. That leaves the question of whether there is another reasonable and effective way to bring the issue before the Court.

[81] In the particular circumstances of this case, it is not apparent that there was another reasonable and effective way to bring the issue of the other applicants' Charter interests before the Court. The rights and freedoms protected under section 2 of the Charter could not have been invoked on Mr. Galloway's behalf as he is not

M. Galloway de vive voix ont retourné leurs billets. Bien que je reconnaisse que cette allégation a un certain bien-fondé, je ne suis pas convaincu que l'intérêt des autres demandeurs respecte le critère de la personne directement touchée.

[79] Je conclus donc que les autres demandeurs n'étaient pas directement touchés par la prétendue décision contestée. Cependant, cela ne tranche pas la question de leur qualité pour agir. Selon la jurisprudence, la portée du libellé du paragraphe 18.1(1) est assez large pour viser des demandeurs qui ne sont pas directement touchés si ces demandeurs font la preuve qu'ils ont qualité pour agir dans l'intérêt public : *Tribus Kwicksutaineuk/Ah-kwa-mish c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2003 CFPI 30, conf. par 2003 CAF 484, autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée le 20 mai 2004, [2004] 1 R.C.S. vii; *Canada (Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada) c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 213, [2006] 1 R.C.F. 53.

[80] La Cour suprême, dans l'arrêt *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236, a expliqué en quoi consiste la preuve de la qualité pour agir dans l'intérêt public : elle a conclu que l'on doit tenir compte de trois aspects lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu de reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public. Premièrement, une question sérieuse a-t-elle été soulevée? Deuxièmement, a-t-on démontré que le demandeur est directement touché par la loi, sinon qu'il a un intérêt véritable quant à l'issue? Troisièmement, y a-t-il une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la Cour? Il est évident que des questions sérieuses ont été soulevées et que les autres demandeurs ont un intérêt véritable dans ces questions. Il ne reste donc à la Cour qu'à déterminer si les intéressés ont une autre manière raisonnable et efficace de lui soumettre la question.

[81] Dans les circonstances particulières de l'espèce, il ne semble pas qu'il y eût une autre manière raisonnable et efficace de soumettre à la Cour la question des intérêts garantis par la Charte invoqués par les autres demandeurs. Les droits et les libertés garantis à l'article 2 de la Charte n'auraient pas pu être invoqués au nom de

a Canadian citizen, was outside of Canada at the time the impugned actions took place and lacks any “nexus” to Canada: *Slahi v. Canada (Minister of Justice)*, 2009 FC 160, 186 C.R.R. (2d) 160, at paragraph 48, aff’d 2009 FCA 259, 394 N.R. 352, and leave to appeal dismissed by the Supreme Court of Canada on February 18, 2010 [[2010] 1 S.C.R. xv].

[82] The respondents deny that CIC or CBSA actually applied Canadian law to Galloway and made a reviewable decision. Had they done so, they concede, such a nexus might exist. I note that courts of the United Kingdom have held that the rights of freedom of expression and association under the *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 4 November 1950, 213 U.N.T.S. 221, may be invoked by a non-citizen excluded in similar circumstances: *Farrakhan, R (on the application of) v. Secretary of State for the Home Department*, [2002] EWCA Civ 606, [2002] Q.B. 1391; *GW (EEA reg 21: “fundamental interests”) Netherlands*, [2009] UKAIT 00050. But in those cases, there was evidence of a formal decision having been made by a minister or official having the appropriate statutory authority. An analogous situation may have arisen if Mr. Galloway had applied for a TRP from outside Canada and the application had been refused.

[83] The applicants and the intervener have drawn my attention to several decisions of the American courts which have held that denying a visa to a foreign visitor who was invited to speak in the United States constitutes a denial of American First Amendment rights: *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972); *Allende v. Schultz*, 605 F. Supp. 1220 (D. Mass. 1985); *Kleindienst* has been favourably cited by the Supreme Court of Canada: *Harper v. Canada (Attorney General)*, 2004 SCC 33, [2004] 1 S.C.R. 827 (*Harper*), at paragraph 18.

[84] I accept the applicants’ position that the effect of denying the other applicants standing would prevent the Court from considering the argument that their rights of

M. Galloway parce qu’il n’était pas citoyen du Canada, parce qu’il ne se trouvait pas au Canada lorsque les mesures contestées ont été prises et parce qu’il n’a aucun « lien » avec le Canada : *Slahi c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2009 CF 160, au paragraphe 48, conf. par 2009 CAF 259, et autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée le 18 février 2010 [[2010] 1 R.C.S. xv].

[82] Les défendeurs contestent que CIC et l’ASFC avaient effectivement appliqué le droit canadien à M. Galloway et avaient rendu une décision susceptible de contrôle. Ils conviennent que, si CIC ou l’ASFC avaient rendu cette décision, un tel lien aurait peut-être existé. Je note que les tribunaux au Royaume-Uni ont conclu que les libertés d’expression et d’association prévues par la *Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales*, le 4 novembre 1950, 213 R.T.N.U. 221, peuvent être invoquées par des non-citoyens exclus dans des circonstances semblables : *Farrakhan, R (on the application of) v. Secretary of State for the Home Department*, [2002] EWCA Civ 606, [2002] Q.B. 1391; *GW (EEA reg 21: “fundamental interests”) Netherlands*, [2009] UKAIT 00050. Cependant, ces affaires se fondaient sur une décision officielle qui avait été prise par un ministre ou un fonctionnaire légalement habilité. Une situation semblable aurait pu arriver si M. Galloway avait présenté une demande de permis de séjour temporaire de l’extérieur du Canada et que la demande avait été rejetée.

[83] Les demandeurs et l’intervenante ont attiré mon attention sur plusieurs décisions rendues par des tribunaux aux États-Unis qui ont conclu que le refus de délivrer un visa à un visiteur étranger invité à donner une conférence aux États-Unis constituait une violation du droit garanti aux citoyens des États-Unis par le Premier Amendement : *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972); *Allende v. Schultz*, 605 F. Supp. 1220 (D. Mass. 1985). La Cour suprême du Canada a cité avec approbation l’arrêt *Kleindienst* : *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, [2004] 1 R.C.S. 827 (*Harper*), au paragraphe 18.

[84] J’accepte la position des autres demandeurs selon laquelle le refus de leur accorder la qualité pour agir ferait en sorte que la Cour ne pourrait pas tenir compte

association and freedom of expression under the Charter had been infringed by the exclusion of Mr. Galloway from Canada. The potential breach is that they were unable to meet him in person and hear his views directly. In these circumstances, therefore, I think it appropriate to grant the other applicants public interest standing.

[85] There is no dispute between the parties that the right to freedom of expression under paragraph 2(b) of the Charter also protects the listener in that it includes the “right to hear” and the right to receive information: *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Harper*, above, at paragraphs 17–18.

[86] In this case, the evidence is not that the government sought to restrict the right of the other applicants to receive the information. They could, through many other means, and in fact did, hear Galloway speak, albeit under strained conditions. Rather, the evidence is that the government wished to prevent Mr. Galloway from expounding his views on Canadian soil. I agree with the applicants that based on the evidence of the e-mails and public statements in the record, the concern with Galloway’s anticipated presence in Canada related solely to the content of the messages that the respondents expected him to deliver. But it is not clear that the actions taken prevented the transmission of those messages. Indeed, they arguably attracted more publicity both here and abroad to what Mr. Galloway had to say.

[87] The applicants, supported by the intervener, argue that I should reject the government’s position that they were not denied the right to hear Mr. Galloway speak, only the choice of platform on which he was to deliver, and they were to receive, his comments. They submit that the mere fact of attending one of the venues where he was scheduled to appear is a form of expression. This is so because it puts the participant in a camp of persons who are concerned about the issues he would address. In their view, the government’s interference with Galloway’s visit to Canada denied them the right of expression by association with him at those venues and denied them the right to directly receive his views.

de l’argument selon lequel leurs libertés d’associations et d’expression garanties par la Charte ont été violées par l’exclusion de M. Galloway du Canada. La possible violation serait qu’ils ont été incapables de le voir en personne et d’entendre ses opinions directement. Dans ces circonstances, j’estime donc qu’il est approprié d’accorder aux autres demandeurs la qualité pour agir dans l’intérêt public.

[85] Les parties conviennent que la liberté d’expression garantie par l’alinéa 2b) de la Charte protège également l’auditeur en ce sens qu’il comprend le « droit d’entendre » et le droit à l’information : *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Harper*, précité, aux paragraphes 17 et 18.

[86] La preuve en l’espèce ne révèle pas que le gouvernement a essayé de limiter le droit à l’information des autres demandeurs. Ces derniers auraient pu, par de nombreux autres moyens, entendre M. Galloway parler et ils ont été en mesure de le faire, même si les conditions étaient difficiles. La preuve révèle plutôt que le gouvernement souhaitait empêcher M. Galloway d’exprimer ses opinions en sol canadien. Je suis d’accord avec les demandeurs pour affirmer que, vu les courriels et les déclarations publiques déposés en preuve, le seul problème lié à la venue de M. Galloway au Canada concernait le contenu du message que les défendeurs s’attendaient à ce que M. Galloway communique. Cependant, il n’est pas certain que les mesures prises aient empêché la transmission de ce message. On peut en effet soutenir que ces mesures ont davantage attiré l’attention sur ce que M. Galloway avait à dire tant ici qu’à l’étranger.

[87] Les demandeurs, appuyés par l’intervenante, soutiennent que je devrais rejeter la position du gouvernement qui affirme que leur droit d’entendre M. Galloway n’a pas été violé et qu’on leur a seulement refusé une tribune parmi d’autres permettant à M. Galloway de faire des conférences et aux demandeurs de l’entendre. Les demandeurs allèguent que leur seule présence dans un endroit où M. Galloway devait donner une conférence constitue une forme d’expression, car les participants sont ainsi associés à un groupe de personnes qui sont intéressées par les sujets dont il aurait été question. Selon les demandeurs, l’ingérence du gouvernement dans la visite de M. Galloway au Canada les a privés de leur liberté

[88] The applicants assert that they are not seeking to require the government to provide Mr. Galloway with a platform on which to express his views. They wish, instead, to quash a decision that interferes with his ability to come to Canada and which infringes on their rights to freedom of expression and association. The respondents say that wanting to meet with someone in Canada who is inadmissible under Canadian law is not a form of protected expression. While there may have been some interference with the other applicants' rights, it was not a substantial interference to the extent that would constitute a breach of section 2: *Baier v. Alberta*, 2007 SCC 31, [2007] 2 S.C.R. 673, at paragraph 48.

[89] The intervener agrees with the government that the goals of section 34 of the IRPA—to protect the safety of Canadians and to ensure that national security concerns are met—are pressing and substantial. But, they argue, the administration of section 34 requires a balancing of interests. In cases where a significant number of Canadian citizens and permanent residents wish to engage on a temporary basis with a foreign national whose admission is not a security threat, the balance should favour the free speech and associations of those citizens and permanent residents over the other interests involved. They rely on the decision of the Supreme Court of Canada in *Suresh*, above, at paragraph 32 for this proposition.

[90] *Suresh* dealt with the deportation of a refugee claimant by reason of a security certificate. In that decision, the Supreme Court made it clear that in reviewing government action against an individual in that context, the Court must determine whether the Minister has exercised his decision-making power within the constraints imposed by the Constitution. I don't think the ruling goes as far as the intervener suggests to require a balancing of the interests of the state and those of third parties not directly affected by the decision.

d'expression parce qu'ils n'ont pas pu s'associer aux vues de M. Galloway par leur présence à ces endroits et les a privés du droit d'écouter directement les opinions de M. Galloway.

[88] Les demandeurs soutiennent qu'ils ne demandent pas au gouvernement de fournir à M. Galloway une tribune où exprimer ses opinions. Ils souhaitent plutôt obtenir l'annulation d'une décision qui constitue une entrave à la capacité de M. Galloway de venir au Canada et qui viole donc leurs libertés d'expression et d'association. Les défendeurs affirment que souhaiter voir au Canada quelqu'un qui est interdit de territoire en application des lois canadiennes ne constitue pas une forme d'expression protégée. Bien qu'une certaine entrave aux droits des autres demandeurs ait pu avoir lieu, il ne s'agissait pas d'une entrave substantielle équivalant à une violation de l'article 2 : *Baier c. Alberta*, 2007 CSC 31, [2007] 2 R.C.S. 673, au paragraphe 48.

[89] L'intervenante est d'accord avec le gouvernement que les objectifs de l'article 34 de la Loi — à savoir protéger les Canadiens et veiller à ce que les craintes liées à la sécurité nationale soient écartées — sont pressants et importants. Cependant, elle allègue que l'application de l'article 34 nécessite une mise en balance des intérêts. Si un nombre important de citoyens canadiens ou de résidents permanents souhaitent voir en personne de façon ponctuelle un étranger dont l'admission au pays ne constitue pas une menace, la balance devrait pencher en faveur des libertés d'expression et d'association de ces citoyens ou de ces résidents permanents plutôt qu'en faveur des autres intérêts en cause. L'intervenant fonde son allégation sur le paragraphe 32 de l'arrêt *Suresh*, précité, rendu par la Cour suprême du Canada.

[90] L'affaire *Suresh* portait sur l'expulsion d'un demandeur d'asile visé par un certificat de sécurité. Dans cet arrêt, la Cour suprême a clairement établi que, dans le cadre de l'examen des mesures prises par le gouvernement contre une personne dans des circonstances semblables à l'affaire *Suresh*, la Cour doit déterminer si le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire dans les limites imposées par la Constitution. Je ne crois pas que l'arrêt *Suresh* aille aussi loin que le laisse entendre l'intervenante et qu'il exige la mise en balance des

[91] In the result, I agree with the applicants that the activity for which they seek paragraph 2(b) protection is a form of expression. I also agree with the applicants that the main reason why the respondents sought to prevent Mr. Galloway from entering Canada was that they disagreed with his political views. If the respondents' purpose was to restrict the content of the expression in order to control access by others to the meaning being conveyed, it limits freedom of expression: *R. v. Ahmad*, 2009 CanLII 84774, 257 C.C.C. (3d) 199 (Ont. Sup. Ct.), at paragraph 123, citing the concurring judgment of Justice Lamer [as he then was] in *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123.

[92] However, I don't agree that the implication which flows from such a conclusion is that the rights of the other applicants under section 2 of the Charter were breached. To enjoy such rights, there is no requirement for the government to accommodate the applicants by permitting someone entrance to Canada to meet with and speak to them. Under the jurisprudence interpreting section 2, as I understand it, there is no obligation on the part of the government to provide the means, and in this case the forum, by which the applicants may exercise their rights of expression: *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, 2001 SCC 94, [2001] 3 S.C.R. 1016; *Haig v. Canada*; *Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [1993] 2 S.C.R. 995.

[93] On all of the evidence, there was no substantial interference with the rights of the other applicants to hear Galloway's views or to associate themselves with his understanding of world events by attending the scheduled venues. Nor is it the purpose of the legislative scheme, under which the respondents sought to bar Galloway, to deny the applicants their freedoms of speech or association. Rather, the purpose of the legislation is to protect Canadians from the admission of persons who may have committed or may, in the future,

intérêts de l'État et de ceux de tiers non directement touchés par la décision.

[91] Par conséquent, je suis d'accord avec les demandeurs pour conclure que l'activité pour laquelle ils souhaitent obtenir la protection de l'alinéa 2b) constitue une forme d'expression. Je suis également d'accord avec les demandeurs pour affirmer que la principale raison pourquoi les défendeurs essayaient d'empêcher M. Galloway d'entrer au Canada était qu'ils ne souscrivaient pas à ses opinions politiques. Si l'objectif des défendeurs était de restreindre le contenu de l'expression en vue de contrôler l'accès au message transmis, il restreignait également la liberté d'expression : *R. v. Ahmad*, 2009 CanLII 84774, 257 C.C.C. (3d) 199 (C.S. Ont.), au paragraphe 123, citant les motifs concordants du juge Lamer [alors juge puîné] dans l'arrêt *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123.

[92] Cependant, je n'accepte pas que l'inférence qui découle d'une telle conclusion est que les droits des autres demandeurs garantis par l'article 2 de la Charte ont été violés. Pour que les autres demandeurs puissent exercer ces droits, il n'est pas nécessaire que le gouvernement réponde à leurs attentes et permette à une personne d'entrer au Canada afin de les voir et de leur parler en personne. Selon mon interprétation de la jurisprudence portant sur l'article 2, le gouvernement n'a aucune obligation de fournir le moyen — en l'espèce, la tribune — permettant aux demandeurs d'exercer leur liberté d'expression : *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016; *Haig c. Canada*; *Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995.

[93] Vu l'ensemble de la preuve, il n'existait aucune entrave substantielle ni au droit des autres demandeurs d'entendre M. Galloway donner son opinion ni à leur liberté de s'associer à sa façon de voir le monde par leur participation aux conférences prévues. L'objet du régime légal, sur lequel les défendeurs entendaient se fonder pour empêcher M. Galloway de venir au Canada, n'est pas non plus de porter atteinte aux libertés d'expression et d'association des demandeurs, mais plutôt de protéger les Canadiens en refusant l'admission à des personnes

commit terrorist acts or who are members of an organization that does.

[94] The other applicants were denied the physical presence of Mr. Galloway as opposed to his image and his voice transmitted by video and telephone. As stated in *Baier*, above, at paragraph 27, claimants must seek more than a particular channel for exercising their fundamental freedoms. I appreciate that the conditions under which Mr. Galloway eventually spoke to his Canadian audience in April 2009 were not optimal and that, as a result, some who had bought tickets chose not to attend. But this does not amount to a Charter breach. There was no infringement of their right to receive the content of Galloway's message.

*Was CBSA's preliminary assessment that Mr. Galloway may be inadmissible pursuant to paragraphs 34(1)(c) and 34(1)(f) of the IRPA reasonable?*

[95] As discussed above, I think it necessary to address this issue in the event that my conclusion on the outcome of this application is found to be in error. Moreover, there continues to be a live controversy between the parties as to the validity of the assessment.

[96] The overall standard of review for an inadmissibility decision based on paragraphs 34(1)(c) and (f) and section 33 is reasonableness. The Court must afford the fact-finder a high degree of deference. This is not a case in which there was any issue as to the character of the organization in question. The issues were whether the applicant Galloway had engaged in terrorism or was a member of the organization. Deference does not require that the Court turn a blind eye to evident failings in the assessment.

[97] Having said that, I think it only fair to acknowledge that the authors of the preliminary assessment in this case did not have the benefit of argument by counsel

qui ont pu ou pourraient se livrer au terrorisme ou qui sont membres d'organisations terroristes.

[94] Seule la présence physique de M. Galloway a été refusée aux autres demandeurs et non son image ou sa voix, qui ont été transmises par vidéo et par téléphone. Comme la Cour suprême l'a énoncé au paragraphe 27 de l'arrêt *Baier*, précité, les demandeurs doivent rechercher davantage qu'une voie particulière pour l'exercice de leurs libertés fondamentales. Je suis conscient que les conditions dans lesquelles M. Galloway a en fin de compte pu communiquer avec ses supporteurs au Canada en avril 2009 n'étaient pas idéales et que certaines des personnes qui avaient acheté des billets avaient par conséquent choisi de ne pas y participer, mais cela n'équivaut pas à une violation de la Charte. Leur droit de recevoir le contenu du message de M. Galloway n'a pas été violé.

*L'examen préliminaire effectué par l'ASFC, selon lequel M. Galloway pourrait être interdit de territoire en application des alinéas 34(1)c) et f) de la Loi, est-il raisonnable?*

[95] Comme je l'ai déjà mentionné, je pense qu'il est nécessaire de trancher cette question au cas où l'on conclurait que ma décision en l'espèce est erronée. En outre, il existe encore un litige actuel entre les parties quant à la validité de l'examen préliminaire.

[96] De façon générale, la norme de contrôle applicable à une décision d'interdiction de territoire fondée sur les alinéas 34(1)c) et f) et sur l'article 33 est la raisonnablement. La Cour doit accorder au juge des faits un degré élevé de déférence. Il ne s'agit pas d'une affaire dans laquelle la nature de l'organisation est mise en doute. Les questions en litige étaient de savoir si M. Galloway s'était livré au terrorisme ou s'il était membre de l'organisation. La déférence n'impose pas à la Cour de fermer les yeux sur des erreurs évidentes commises par le juge des faits dans son examen.

[97] Cela étant dit, je pense qu'il convient de reconnaître que les auteurs de l'examen préliminaire en l'espèce n'ont pas pu profiter des observations des

or several months to consider the matter. The situation was novel as they would not normally encounter questions of inadmissibility relating to a sitting Member of Parliament. Moreover, they were being asked to provide a rapid assessment in circumstances where ministers' offices were actively engaged and where political staff and senior officials had already staked out a position. From my reading of the evidence, the assessment was written after political staff and senior officials had prematurely reached the conclusion that Galloway was inadmissible. It is not surprising that the resulting assessment confirmed that position, albeit in more cautious language.

[98] The assessment is not reasonable, in my view, as it overreaches in its interpretation of the facts, errs in its application of the law and fundamentally fails to take into account the purposes for which Galloway provided aid to the people of Gaza through the Hamas government. I think it necessary to discuss my reasons for this conclusion in some detail to assist the parties should the question of Mr. Galloway's admissibility arise again.

[99] Much of the assessment consists of background information concerning Galloway's involvement in matters such as the UN sponsored Iraqi Oil-for-Food Programme obtained from open sources such as the Internet. It is impossible to determine from the document whether this information is accurate as the sources are not identified. The authors include some details in Mr. Galloway's favour, such as a finding by an investigative body that he had not breached the UN sanctions and that he had won a libel action over such accusations. This background information would not support a finding that Galloway had engaged in terrorism or was a member of an organization that engages in terrorism as it provides no evidence in support of either proposition.

avocats et qu'ils n'ont pas eu plusieurs mois pour examiner l'affaire. Il s'agissait d'une situation inusitée, car ils n'ont pas d'ordinaire à se pencher sur la question de l'interdiction de territoire d'un membre du Parlement. En outre, on leur a demandé de fournir un examen rapide alors que des bureaux de ministres participaient activement au dossier et que du personnel politique et de hauts fonctionnaires avaient déjà établi les grandes lignes de l'examen. Selon mon interprétation de la preuve, l'examen a été rédigé après que des membres du personnel politique et de hauts fonctionnaires eurent hâtivement conclu que M. Galloway était interdit de territoire. Il n'est pas surprenant que le résultat de l'examen ait confirmé cette position, bien que son libellé ait été moins catégorique.

[98] À mon avis, l'examen n'est pas raisonnable parce qu'il va trop loin dans l'interprétation des faits, parce qu'il renferme une erreur de droit et, ce qui est plus important encore, parce qu'il ne tient pas compte de la raison pour laquelle M. Galloway a fourni de l'aide aux Gazans par l'intermédiaire du gouvernement du Hamas. Je pense qu'il est nécessaire que je fournisse des motifs assez détaillés afin d'aider les parties advenant que la question de l'admissibilité de M. Galloway refasse surface.

[99] La plus grande partie de l'examen repose sur des renseignements généraux obtenus de sources publiques, comme Internet, concernant la participation de M. Galloway dans des activités telles que le programme « Pétrole contre nourriture » parrainé par les Nations Unies pour le bénéfice de l'Iraq. Il est impossible de déterminer au vu du document si les renseignements sont exacts, car les sources ne sont pas citées. Les auteurs ont mentionné quelques détails en faveur de M. Galloway; par exemple, la conclusion tirée par un organisme d'enquête selon laquelle M. Galloway n'avait pas violé les sanctions imposées par les Nations Unies ainsi que l'action en diffamation pour laquelle il avait eu gain de cause et qui portait sur des accusations à cet égard. Ces renseignements ne sont en rien une corroboration de la participation de M. Galloway à des actes terroristes ou de son appartenance à une organisation s'étant livrée au terrorisme, car ils ne se fournissent aucune preuve de l'une ou l'autre.



[100] The primary focus of the analysis is said to be “Galloway’s inadmissibility pursuant to paragraph 34(1)(c) and 34(1)(f) of IRPA” due to his support for Hamas. No evidence of such support is referred to other than the Viva Palestina aid convoy. The assessment states:

The terrorist activities of the Hamas are well documented. Furthermore it is considered a listed entity according to the Government of Canada. The *Anti-terrorism Act* provides measures for the Government of Canada to create a list of entities. Public Safety Canada states that it is an offense to knowingly participate in or contribute to, directly, or indirectly, any activity of a terrorist group. This participation is only an offense if its purpose is to enhance the ability of any terrorist group to facilitate or carry out terrorist activity.

Galloway has publicly shown his support for Hamas. Not only has Galloway organized a convoy worth over 1 million British pounds in aid and vehicles, he also personally donated three vehicles and \$44,000 (CDN) to Hamas leader, Haniya. [Emphasis added.]

[101] The underlined reference in the first paragraph to a statement by Public Safety Canada is presumably derived from Part II.1 [sections 83.01 to 83.33 (as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 4)] of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46 as amended. The offences set out in that part deal with, among other things, the provision of material support to an organization that engages in terrorist activity.

[102] In an administrative law case involving the interpretation of section 34 of the IRPA, it is appropriate to consider the *Criminal Code* definition of terrorism: *Soe v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 671, 158 C.R.R. (2d) 242. “Terrorist activity” [as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 4] is defined in subsection 83.01(1) of the Code as encompassing a range of offences contrary to the UN Anti-terrorism conventions to which Canada is a party, and other specified crimes of violence and serious property damage committed for a political, religious or ideological purpose, objective or cause.

[100] Il est allégué que l’examen aurait mis l’accent sur [TRADUCTION] « l’interdiction de territoire de M. Galloway en application des alinéas 34(1)c) et f) de la Loi » sur le fondement de son appui au Hamas. Aucun élément de preuve ne corrobore cet appui à l’exception du convoi d’aide de Viva Palestina. L’examen mentionne ce qui suit :

[TRADUCTION] De nombreux documents font état des activités terroristes du Hamas. En outre, le Hamas figure à la liste des entités terroristes établie par le gouvernement du Canada. La *Loi antiterroriste* permet au gouvernement du Canada de créer une liste des entités terroristes. Sécurité publique Canada affirme qu’un individu commet une infraction s’il participe sciemment, directement ou indirectement à toute activité d’un groupe terroriste. Cette participation ne constitue une infraction que si elle accroît la capacité de tout groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter.

M. Galloway a publiquement soutenu le Hamas. Non seulement M. Galloway a organisé un convoi d’aide et de véhicules valant au total plus d’un million de livres sterling, mais il a aussi personnellement donné trois véhicules et 44 000 \$ au premier dirigeant du Hamas, M. Haniya. [Non souligné dans l’original.]

[101] La déclaration de Sécurité publique Canada soulignée dans le premier paragraphe ci-dessus serait tirée de la partie II.1 [articles 83.01 à 83.33 (édités par L.C. 2001, ch. 41, art. 4)] du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, dans sa version modifiée. Les infractions établies dans cette partie portent, entre autres, sur le soutien matériel à une organisation qui se livre au terrorisme.

[102] Dans une affaire en droit administratif portant sur l’interprétation de l’article 34 de la Loi, il convient de tenir compte de la définition de terrorisme donnée par le *Code criminel* : *Soe c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CF 671. Le paragraphe 83.01(1) du *Code criminel* définit « activité terroriste » [édité par L.C. 2001, ch. 41, art. 4] comme englobant un éventail d’infractions établies par les conventions antiterroristes des Nations Unies, conventions auxquelles le Canada est partie, ainsi que d’autres crimes violents précis et le fait de causer des dommages considérables aux biens au nom d’un but, d’un objectif ou d’une cause de nature politique, religieuse ou idéologique.

[103] That portion of the definition which requires a political, religious or ideological purpose was struck down in *R. v. Khawaja*, 2006 CanLII 63685, 214 C.C.C. (3d) 399 (Ont. Sup. Ct.). The issue is currently before the Ontario Court of Appeal on appeal from that decision [the decision has since been rendered: 2010 ONCA 862, 103 O.R. (3d) 321]. Nonetheless, there is no question that the crimes in Part II.1 of the Code require proof of a necessary mental element; that is “that an accused both knowingly participated in or contributed to a terrorist group, but also knew that it was such a group and intend[ed] to aid or facilitate it’s terrorist activity”: *Khawaja*, at paragraph 38.

[104] Section 83.18 [as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 4] of the Code defines the criminal offence of knowingly participating in or contributing to, directly or indirectly, the activity of a terrorist group. For the purpose of proving an 83.18 offence, it must be established that the accused’s purpose is to enhance the ability of a terrorist group to facilitate or carry out a terrorist activity. The necessity to establish knowledge, intent, purpose or wilfulness is also found in the offences defined in sections 83.02 [as enacted *idem*], 83.03 [as enacted *idem*] and 83.04 [as enacted *idem*] which focus on the collection, provision and use of property to carry out terrorist acts.

[105] Canadian law in this regard is similar to that in the United States but differs in a significant respect which should be kept in mind by officials administering Canada’s legislation. The U.S. material support statute contains an offence similar to those in the *Criminal Code* which require proof of both knowledge and purpose: 18 U.S.C. § 2339A (2006). However, under 18 U.S.C. § 2339B (2006), the more commonly used offence, it is sufficient to establish that the person knowingly made a contribution to a group which has been designated a “foreign terrorist organization” whether or not it was for a terrorist purpose: *Holder v. Humanitarian Law Project*, 130 S.Ct. 2705 (2010) (*Holder*).

[103] La partie de la définition exigeant un but politique, religieux ou idéologique a été déclarée anti-constitutionnel dans la décision *R. v. Khawaja*, 2006 CanLII 63685, 214 C.C.C. (3d) 399 (C.S. Ont.). La Cour d’appel de l’Ontario est actuellement saisie de l’appel de cette décision [les motifs de la décision ont depuis été rendus : 2010 ONCA 862, 103 O.R. (3d) 321]. Il ne fait néanmoins aucun doute que les infractions établies par la partie II.1 du *Code criminel* exigent la preuve d’un élément moral, c’est-à-dire [TRADUCTION] « qu’un accusé à la fois avait sciemment participé ou contribué aux activités d’un groupe terroriste et savait qu’il s’agissait d’un groupe terroriste que l’accusé souhaitait aider à se livrer à des activités terroristes ou à les faciliter » : *Khawaja*, au paragraphe 38.

[104] L’article 83.18 [édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 4] du *Code criminel* définit l’infraction consistant à participer sciemment à une activité d’un groupe terroriste, ou à y contribuer, directement ou non. Afin d’établir l’infraction prévue à l’article 83.18, on doit prouver que le but que poursuivait l’accusé était d’accroître la capacité d’un groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter. La nécessité d’établir la connaissance, l’intention, le but ou le caractère délibéré est également prévue dans les définitions des infractions énoncées aux articles 83.02 [édicte, *idem*], 83.03 [édicte, *idem*] et 83.04 [édicte, *idem*], qui mettent l’accent sur le fait de réunir, de fournir ou d’utiliser des biens en vue de commettre des actes terroristes.

[105] Le droit canadien à cet égard est semblable au droit des États-Unis, mais un élément important l’en distingue, et les fonctionnaires chargés de son application devraient l’avoir à l’esprit. La loi aux États-Unis portant sur le soutien matériel renferme une infraction semblable à celles prévues dans le *Code criminel*, lesquelles nécessitent l’établissement à la fois de la connaissance et du but : 18 U.S.C. § 2339A (2006). Cependant, suivant 18 U.S.C. § 2339B (2006), qui prévoit l’infraction la plus souvent invoquée, il suffit d’établir que la personne a sciemment contribué à un groupe ayant été désigné comme étant une [TRADUCTION] « organisation terroriste étrangère », et ce, peu importe que la personne ait contribué à des fins terroristes : *Holder v. Humanitarian Law Project*, 130 S.Ct. 2705 (2010) (*Holder*).

[106] As noted by Chief Justice John Roberts for the majority in *Holder*; while other anti-terrorism provisions in U.S. law require an intent to further terrorist activity, Congress did not import that requirement when it enacted 18 U. S. C. § 2339B in 1996 or when it clarified the knowledge requirements in 2004. The Parliament of Canada did import a purpose requirement in enacting Part II.1.

[107] The assertions that Galloway has publicly shown support for Hamas and delivered aid to them are repeated on several occasions in the assessment. They appear to be the basis for the conclusion that there may be reasonable grounds to believe Galloway has engaged in terrorism or is a member of a terrorist organization. However, there is no analysis in the document of Mr. Galloway's purpose in delivering the aid or analysis of how his purpose would enhance the ability of Hamas to facilitate or carry out a terrorist activity. Nor is there any apparent consideration whether Galloway, in going to Gaza, was making a political statement in opposition to the blockade rather than expressing support for Hamas.

[108] The respondents argue, fairly, that funds provided to an organization for one purpose may be used by the organization for another purpose that falls within the Code definition of a "terrorist activity". This may be the case, for example, where aid provided for an innocent purpose frees up resources that can be employed to carry out a terrorist attack. As stated by Chief Justice Roberts, at page 5 [of the syllabus] in *Holder*, above, "designated foreign terrorist organizations do not maintain organizational firewalls between social, political, and terrorist operations, or financial firewalls between funds raised for humanitarian activities and those used to carry out terrorist attacks."

[109] While this is no doubt true in many instances, there is no evidence on the record that it happened in this case. The respondents do not challenge the applicants'

[106] Comme l'a noté le juge en chef John Roberts au nom des juges majoritaires dans l'arrêt *Holder*, bien que d'autres dispositions antiterroristes aux États-Unis exigent que la personne ait eu l'intention de soutenir des activités terroristes, le Congrès n'a pas ajouté ce critère lorsqu'il a édicté 18 U.S.C. § 2339B en 1996 ou lorsqu'il a précisé les critères en matière de connaissance en 2004. Le Parlement du Canada a bien prévu un critère lié au but lorsqu'il a édicté la partie II.1.

[107] Les allégations selon lesquelles M. Galloway a publiquement soutenu le Hamas et lui a offert de l'aide reviennent à plusieurs reprises dans l'examen. Elles semblent constituer le fondement de la conclusion selon laquelle il y aurait des motifs raisonnables de croire que M. Galloway s'est livré au terrorisme ou était membre d'une organisation terroriste. Cependant, l'examen ne comporte aucune analyse quant au but que M. Galloway poursuivait lorsqu'il a fourni l'aide ni d'analyse sur la façon dont la réalisation de ce but aurait pu accroître la capacité du Hamas de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter. On ne semble pas non plus y avoir tenu compte de la possibilité que la visite de M. Galloway à Gaza ait constitué une prise de position politique contre l'embargo plutôt que la démonstration de son appui au Hamas.

[108] Les défendeurs soutiennent, à juste titre, que les fonds fournis à une organisation pour un but donné peuvent être utilisés par l'organisation pour un autre but, soit l'un de ceux mentionnés à la définition d'« activité terroriste » prévue au *Code criminel*. Cela peut arriver lorsque de l'aide fournie dans un but louable libère des ressources qui peuvent alors être employées par l'organisation pour commettre un attentat terroriste. Comme l'a mentionné le juge en chef Roberts à la page 5 [du sommaire] de l'arrêt *Holder*, précité, [TRADUCTION] « les organisations terroristes étrangères désignées n'ont pas en place des cloisons organisationnelles entre leurs activités sociales, politiques et terroristes ni des cloisons financières entre les fonds amassés à des fins humanitaires et ceux utilisés pour commettre des attentats terroristes ».

[109] Bien que cela soit sans doute vrai dans de nombreux cas, rien au dossier n'établit que c'est ce qui est arrivé en l'espèce. Les défendeurs ne contestent pas la

evidence that the money was used for humanitarian purposes.

[110] The Court is not so naïve as to believe that Hamas is above taking advantage of the goodwill of others who contribute funds to them for humanitarian reasons. To suggest, however, that contributions to Hamas for such purposes makes the donor a party to any terrorist crimes committed by the organization goes beyond the parliamentary intent and the legislative language. The purpose to which the funds are donated must be to enhance the ability of the organization to facilitate or carry out a terrorist activity. Absent such a purpose, the mere assertion that material support was provided to such an organization is not sufficient. To hold otherwise could ensnare innocent Canadians who make donations to organizations they believe, in good faith, to be engaged in humanitarian works.

[111] In discussing the question of membership in a terrorist organization, the assessment states the following:

A member of a terrorist or a subversive or criminal organization does not have to personally commit acts or be involved in the management of the organization: it is only required that (s)he has knowledge of the essential nature of the organization and that there is an objective manifestation of the agreement to participate in the conduct of the affairs of the organization. The applicant provided financial support to a group which the Canadian government deemed was engaging in acts of terrorism. He was aiding the cause of Hamas and his role can be legally interpreted as assisting and providing a support function, in this case by providing financial backing. [Emphasis added.]

[112] There is no reference in the document to any evidence of an agreement on the part of Galloway to participate in the affairs of Hamas nor is there any evidence cited of an intent to aid the cause of Hamas other than in contributing to it as the Government of Gaza for the relief of suffering by the civilian population. To characterize the delivery of a convoy of humanitarian aid as “providing a support function” or “financial backing” amounting to an agreement to participate in the affairs of a terrorist organization is overreaching on the interpretation of the law.

preuve des demandeurs selon laquelle l’argent a été utilisé à des fins humanitaires.

[110] La Cour n’est pas assez naïve pour croire que le Hamas serait incapable de profiter de la bonne volonté des personnes lui ayant fourni des fonds à des fins humanitaires. Cependant, laisser entendre que les dons offerts aux Hamas à des fins humanitaires feraient en sorte que le donneur est partie à tout crime terroriste commis par le Hamas va au-delà de l’intention du législateur et du libellé de la législation. Les fonds doivent être donnés dans le but d’accroître la capacité de l’organisation de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter et, en l’absence d’un tel but, la simple allégation selon laquelle du soutien matériel a été fourni à une telle organisation ne suffit pas. Le contraire pourrait faire en sorte que d’innocents Canadiens qui ont fait des dons à des organisations qu’ils croient, de bonne foi, faire du travail humanitaire soient pris dans un piège.

[111] En ce qui a trait à la question de l’appartenance à une organisation terroriste, l’examen mentionne ce qui suit :

[TRADUCTION] Un membre d’une organisation terroriste, subversive ou criminelle, n’a pas à commettre lui-même les actes ou à participer à la direction de l’organisation : il suffit que la personne connaisse la nature fondamentale de l’organisation et qu’il y ait une manifestation objective de la volonté de participer à ses activités. Le demandeur a fourni du soutien financier à un groupe que le gouvernement canadien a estimé se livrer au terrorisme. M. Galloway a aidé la cause du Hamas et on peut, en droit, interpréter son rôle comme étant de l’aide et du soutien : il a fourni du soutien financier au Hamas. [Non souligné dans l’original.]

[112] L’examen ne fait état d’aucune preuve de la volonté de M. Galloway de participer aux activités du Hamas ni de preuve de son intention d’aider la cause du Hamas autrement qu’en offrant son aide au Hamas en tant que gouvernement de Gaza afin de soulager les souffrances de la population civile. Qualifier l’organisation d’un convoi d’aide humanitaire comme étant « du soutien » ou « du soutien financier » qui témoigne de la volonté de M. Galloway de participer aux activités d’une organisation terroriste constitue une interprétation excessive de la loi.

[113] Reference is made in the assessment to the Federal Court, Trial Division decision in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 867 (*Pushpanathan*), for the proposition that complicity in support of the activities of a terrorist organization is sufficient to constitute an act of terrorism or to establish membership in the organization. The assessment states:

It is also important to note that complicity in respect to a terrorist activity can be considered to be an act of terrorism itself. While the case law in respect to complicity has been developed in the context of war crimes and crimes against humanity, these principles would also apply to acts of terrorism. Providing support functions, such as providing financial backing to the organization for the purpose of supporting the group and its activities, can be interpreted as activity that amounts to complicity.

[114] As there is no evidence of Galloway actually participating in a terrorist activity, complicity is the only basis upon which it can be asserted that he could fall within the scope of paragraph 34(1)(c) as “engaging in terrorism”, assuming that this extension of the complicity principle is warranted. Again, I think that it is overreaching on the facts of this case and the law to suggest that Galloway is complicit in the terrorist activities of Hamas.

[115] In *Pushpanathan*, above, before Justice Pierre Blais, as he then was, complicity was an issue because the Refugee Protection Division had found that the applicant was excluded from refugee protection because of his support for the terrorist activities of the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE). The applicant had raised funds for the LTTE through narcotics trafficking. Justice Blais specifically found, at paragraph 48, that the applicant’s criminal activities demonstrated that he had a “personal knowing participation” and “shared a common purpose” with the LTTE. The evidence in this case falls far short of painting Galloway with the same brush.

[113] Dans l’examen, on a renvoyé à la décision *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CFPI 867 (*Pushpanathan*), rendue par la Cour fédérale, Section de première instance, afin d’alléguer que la complicité par le soutien aux activités d’une organisation terroriste suffit pour constituer un acte de terrorisme ou pour établir l’appartenance à cette organisation. On a mentionné ce qui suit dans l’examen :

[TRADUCTION] Il est également important de noter que la complicité d’activités terroristes peut également être considérée comme étant un acte terroriste en soi. Bien que la jurisprudence portant sur la complicité ait été élaborée dans le contexte des crimes de guerre et des crimes contre l’humanité, il y a lieu de penser que les principes établis dans cette jurisprudence s’appliquent également aux actes terroristes. Fournir du soutien, tel que du soutien financier, à une organisation dans le but d’appuyer ses activités peut être interprété comme étant des activités équivalant à de la complicité.

[114] Étant donné qu’aucune preuve n’établit que M. Galloway a effectivement participé à une activité terroriste, seule la complicité peut être plaidée par les défendeurs pour affirmer que M. Galloway est visé par l’alinéa 34(1)c), soit qu’il s’est « livré[é] au terrorisme », dans la mesure où l’on tient pour acquis que cette extension de la doctrine de la complicité est justifiée. Encore une fois, je pense que l’allégation des défendeurs selon laquelle M. Galloway est complice des activités terroristes du Hamas constitue une interprétation excessive des faits de l’espèce et du droit.

[115] Dans l’affaire *Pushpanathan*, précitée, dont avait été saisi le juge Pierre Blais, maintenant juge en chef de la Cour d’appel fédérale, la complicité constituait un enjeu parce que la Section de la protection des réfugiés avait conclu que le demandeur ne pouvait pas obtenir l’asile en raison de son soutien aux activités terroristes des Tigres de libération de l’Eelam tamoul (les TLET). Le demandeur avait amassé des fonds pour les TLET en faisant du trafic de stupéfiants. Le juge Blais avait expressément conclu au paragraphe 48 que les activités criminelles du demandeur établissaient sa « participation personnelle et consciente » et que le demandeur avait un « but commun » avec les TLET. Vu la preuve en l’espèce, on ne peut pas mettre M. Galloway dans le même panier.

[116] The authors of the assessment note that in *Suresh (Re)* (1997), 140 F.T.R. 88 (F.C.T.D.), at paragraph 22, Justice Max Teitelbaum stated that “[m]embership cannot and should not be narrowly interpreted when it involves the issue of Canada’s national security. Membership also does not only refer to persons who have engaged or who might engage in terrorist activities.”

[117] While this is an accurate reference to a portion of Justice Teitelbaum’s decision, it does not reflect the other factors which he took into account. Suresh had denied being a member of the LTTE because he had never taken an oath of commitment or loyalty towards Tamil Eelam. Justice Teitelbaum dismissed that claim as Suresh had been involved with the LTTE from an early age and had taken on increasingly greater responsibilities including raising funds, being part of the LTTE executive and heading a component part of the organization. There is no evidence of a comparable connection to the organization in this case.

[118] The phrase “member of an organization” is not defined in the statute. The courts have not given it a precise and exhaustive definition. It is well established in the jurisprudence that the term is to be given an unrestricted and broad definition: *Poshteh*, above, at paragraph 27; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Singh*, 1998 CanLII 8281, 151 F.T.R. 101 (F.C.T.D.), at paragraph 52. But an unrestricted and broad definition is not a licence to classify anyone who has had any dealings with a terrorist organization as a member of the group. Consideration has to be given to the facts of each case including any evidence pointing away from a finding of membership: *Poshteh*, at paragraph 38. I see no indication in the preliminary assessment that the authors gave any weight to factors other than the financial and other material assistance which Galloway delivered to Hamas.

[119] It is worth noting that *Suresh* and several of the other cases cited by the CBSA authors in support of their assessment were cases in which national security concerns were invoked. From the evidence on the record,

[116] Les auteurs de l’examen ont noté qu’au paragraphe 22 de la décision *Suresh (Re)*, [1997] A.C.F. n° 1537 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), le juge Max Teitelbaum a affirmé que « [l]’appartenance ne saurait ni ne devrait être interprétée de façon restrictive quand elle se rapporte à la question de la sécurité nationale du Canada. Par ailleurs, l’appartenance ne fait pas uniquement référence à des personnes qui se sont livrées ou pourraient se livrer à des activités terroristes. »

[117] Bien qu’il s’agisse de la citation exacte d’une partie de la décision du juge Teitelbaum, les autres facteurs dont le juge Teitelbaum a tenu compte n’y sont pas mentionnés. Suresh avait nié appartenir au TLET parce qu’il n’avait jamais prêté un serment d’engagement ou de loyauté envers les TLET. Le juge Teitelbaum a rejeté cette allégation parce que Suresh avait participé aux activités des TLET depuis son jeune âge et parce qu’il avait progressivement obtenu des responsabilités de plus en plus importantes; il avait notamment amassé des fonds, fait partie de la direction du TLET et dirigé une section de cette organisation. Rien ne donne à penser que M. Galloway a un tel lien avec le Hamas en l’espèce.

[118] La loi ne définit pas l’expression « membre d’une organisation ». Les tribunaux n’ont pas établi une définition précise et complète de cette expression. Il est de jurisprudence constante que cette expression doit recevoir une interprétation large et libérale : *Poshteh*, précité, au paragraphe 27; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Singh*, 1998 CanLII 8281 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), au paragraphe 52. Cependant, une interprétation large et libérale ne donne pas carte blanche au décideur pour considérer quiconque ayant déjà eu affaire à une organisation terroriste comme étant membre de cette organisation. Il faut tenir compte des faits de chaque affaire, y compris de la preuve contredisant une conclusion d’appartenance : *Poshteh*, au paragraphe 38. Rien ne donne à penser que les auteurs de l’examen ont accordé quelque poids que ce soit aux facteurs ne portant pas sur le soutien financier et matériel qui a été fourni au Hamas par M. Galloway.

[119] Il convient de noter que, dans la décision *Suresh* et dans plusieurs des autres décisions citées par les auteurs de l’ASFC à l’appui de leur examen, des enjeux liés à la sécurité nationale ont été invoqués. Selon la

the question of Galloway's admissibility was never an issue of national security. As indicated above, CSIS was consulted prior to the writing of the CBSA assessment and had no national security concerns about his visit. It is not clear whether the authors were aware of that fact. It is not reflected in the assessment and only came to light on production of the e-mail record.

[120] The assessment cites the decision of the Federal Court of Appeal in *Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 39, 27 Imm. L.R. (3d) 1 in support of a statement that "membership in an organization implies the existence of an institutional link between the organization and an individual, accompanied by more than a nominal involvement in the activities of the organization". There is no discussion of whether Galloway had an institutional link with Hamas nor is there evidence that he had more than nominal involvement in their activities. In *Harb*, the Court declined to clarify what it had meant by the phrase "membership in a group" in an earlier complicity decision as each case turns on its facts and the degree of participation in the group's activities. In this case, there was no evidence of participation beyond the aid convoy.

[121] The authors of the assessment take the following statement out of context from *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Hajialikhani*, [1999] 1 F.C. 181 (T.D.) (*Hajialikhani*) [at paragraph 41]: "There is no doubt that financing crimes makes one complicit therein." Again, there is no evidence that Galloway was knowingly and purposefully financing crimes. The undisputed evidence is that he was donating humanitarian aid, albeit to make a political statement in addition to his altruistic purpose.

[122] *Hajialikhani* was another case of exclusion because of a long association with a terrorist organization. The quotation from the judgment is coupled in the

preuve au dossier, la question de l'admissibilité de M. Galloway n'a jamais constitué un enjeu de sécurité nationale. Comme je l'ai déjà mentionné, l'ASFC avait consulté le SCRS avant de rédiger son rapport examen, et le SCRS ne voyait aucun enjeu lié à la sécurité nationale en ce qui avait trait à la visite de M. Galloway. On ne peut affirmer avec certitude que les auteurs connaissaient la position du SCRS, car il n'en est aucunement fait mention dans l'examen et ce n'est que lors du dépôt du dossier de courriels que cette position a été révélée.

[120] L'examen renvoie à un arrêt de la Cour d'appel fédérale, *Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CAF 39, afin d'étayer l'allégation selon laquelle l'appartenance à une organisation suppose [TRADUCTION] « l'existence d'un lien institutionnel entre l'organisation et la personne, accompagné d'un engagement plus que nominal dans les activités de l'organisation ». L'examen ne renferme aucune analyse quant à savoir si M. Galloway avait un lien institutionnel avec le Hamas et rien ne donne à penser qu'il a eu un engagement plus que nominal dans leurs activités. Dans l'arrêt *Harb*, la Cour d'appel fédérale a refusé de préciser ce qu'elle avait voulu dire par « appartenance à un groupe », expression qu'elle avait employée dans une décision antérieure portant sur la complicité, au motif que chaque affaire dépend des faits et du degré de participation dans les activités du groupe. En l'espèce, outre l'aide envoyée par convoi, rien ne donne à penser que M. Galloway a participé aux activités du Hamas.

[121] Les auteurs de l'examen ont cité hors contexte l'extrait suivant tiré de la décision *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Hajialikhani*, [1999] 1 C.F. 181 (1<sup>re</sup> inst.) (*Hajialikhani*) [au paragraphe 41] : « Il ne fait aucun doute que le fait de contribuer au financement de crimes constitue un acte de complicité. » Encore une fois, rien ne donne à penser que M. Galloway a sciemment et délibérément contribué au financement de crimes. La preuve non contestée révèle que M. Galloway a fourni de l'aide humanitaire, même si cela a été l'occasion pour lui de prendre une position politique en plus de faire la charité.

[122] La décision *Hajialikhani* concernait une autre affaire dans laquelle l'asile avait été refusé au demandeur en raison de sa longue association à une organisation

assessment with the comment that: “Galloway’s open support for Hamas and its cause demonstrates that his support is more than nominal”. Apart from the lack of any connection to the point made in *Hajjalikhani*, Hamas’ cause is not defined. It may be that the authors had in mind that Hamas’ cause was to defeat the blockade. They may have viewed Galloway’s opposition to the blockade as support for that cause. But that still does not make him complicit in any crimes Hamas has or will commit without evidence of support for that purpose.

[123] In their written representations, the respondents take the position that (respondents’ further memorandum of argument, at paragraph 32):

This Court, the Federal Court of Appeal and the Supreme Court of Canada have all confirmed that a person becomes a member of a terrorist organization within the meaning of ss. 34(1)(f) of IRPA, by donating financial and material support to a terrorist organization.

[124] That is, I believe, an overstatement of the effect of the jurisprudence on this question. Counsel for the respondents fairly conceded in oral argument that donating financial and material support is but one factor that may assist in arriving at a determination that there are reasonable grounds to believe that a person is a member of a terrorist organization. This is borne out by an examination of cases cited by the respondent in support of this proposition, including *Suresh*, as discussed above.

[125] In *Ugbazghi*, above, for example, the applicant had admitted to being a member of a group which supported the aims of the organization and had engaged in a series of activities over time such as attending meetings, making donations, distributing materials which encouraged others to join the armed struggle and/or to give donations. Similar facts appear in other cases cited by the respondents where the Court has upheld determinations of membership in a terrorist organization: *Sepid*

terroriste. Dans l’examen, la citation tirée de cette décision était jumelée à l’observation suivante : [TRADUCTION] « Le soutien offert publiquement par M. Galloway au Hamas et à sa cause montre que son soutien était plus que nominal. » En plus de ne faire aucun lien avec le principe énoncé dans la décision *Hajjalikhani*, les auteurs n’ont pas défini ce qu’était la cause du Hamas. Les auteurs avaient peut-être à l’esprit que la cause du Hamas visait la fin de l’embargo et ils ont peut-être interprété l’opposition de M. Galloway à l’embargo comme étant un appui à cette cause. Cependant, cela ne fait pas de M. Galloway un complice des crimes commis ou qui seront commis par le Hamas, en l’absence d’éléments de preuve établissant que M. Galloway a offert du soutien à la perpétration de ces crimes.

[123] Dans leurs observations écrites, les défendeurs ont pris la position suivante (mémoire supplémentaire des défendeurs, au paragraphe 32) :

[TRADUCTION] Tant la Cour, la Cour d’appel fédérale que la Cour suprême du Canada ont confirmé qu’une personne qui offre un soutien financier et matériel à une organisation terroriste est considérée comme étant membre de l’organisation terroriste au sens de l’alinéa 34(1)f) de la Loi.

[124] Je crois qu’il s’agit d’une interprétation trop large de l’application de la jurisprudence à la présente question. L’avocate des défendeurs a, à juste titre, concédé dans ses observations orales que fournir du soutien financier et matériel n’est que l’un des facteurs que l’on peut considérer avant d’en arriver à la conclusion qu’il y a des motifs raisonnables de croire qu’une personne est membre d’une organisation terroriste. Cela ressort de l’analyse des décisions invoquées par les défendeurs à l’appui de cette interprétation, y compris la décision *Suresh*, dont j’ai parlé ci-dessus.

[125] Dans la décision *Ugbazghi*, précitée, par exemple, la demanderesse avait admis appartenir à un groupe qui appuyait les objectifs de l’organisation en cause et s’être livrée à une série d’activités telles qu’assister à des réunions, faire des dons et distribuer des documents qui encourageaient d’autres personnes à se joindre à la lutte armée ou à faire des dons. Des faits semblables constituaient également la toile de fond d’autres affaires dans lesquelles la Cour a confirmé des conclusions selon



v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 907; *Qureshi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 7, 78 Imm. L.R. (3d) 8.

[126] In a post-hearing communication from the respondent, my attention was drawn to the recent decision of my colleague Madam Justice Ann Mactavish in *Farkhondehfall v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 471 (*Farkhondehfall*). Counsel submits that this decision also holds that contributing money to a terrorist organization (in that case, the Mujahedin-e-Khalq or “MEK”) brings a person within the meaning of paragraph 34(1)(f) of IRPA.

[127] In *Farkhondehfall*, Justice Mactavish found that there was considerable evidence in the record to support the officer’s finding that the applicant was a member of MEK, including his attendance at meetings, selling books and making financial contributions. He was a long-term member of a MEK fund-raising-front organization in Iran and India and continued activities in support of MEK following his arrival in Canada. Thus, the financial contributions were just one of several factors pointing to membership.

[128] Evidence of financial or other forms of material support may well be sufficient in a particular case to provide reasonable grounds to believe that an individual is a member of a terrorist organization depending on the context and purpose for which the support is provided. An individual who knowingly delivers cash or goods to a group to assist in the commission of terrorist acts cannot avoid the label of membership in that group simply because he has never formally joined or put himself under the direction and control of its leaders. Membership may be found from the evidence as a whole, as was done in the cases cited above, including statements and actions that provide a basis from which to infer that the purpose of the contribution was to facilitate or to enable the terrorist objects of the organization. Purpose may be inferred where the donor has failed to provide a

lesquelles les demandeurs appartenait à des organisations terroristes : *Sepid c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2008 CF 907; *Qureshi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2009 CF 7.

[126] Les défendeurs, dans une lettre que j’ai reçue après l’audience, ont attiré m’ont attiré sur la récente décision *Farkhondehfall c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 471 (*Farkhondehfall*), rendue par ma collègue la juge Ann Mactavish. L’avocate des défendeurs a soutenu que la juge Mactavish dans cette décision avait également conclu qu’une personne qui fournit de l’argent à une organisation terroriste (dans cette affaire, il s’agissait de la Mujahedin-e-Khalq ou « MEK ») était visée par l’alinéa 34(1)f) de la Loi.

[127] Dans la décision *Farkhondehfall*, la juge Mactavish a conclu que le dossier renfermait de nombreux éléments de preuve étayant la conclusion de l’agente selon laquelle le demandeur était membre de la MEK; le demandeur avait, entre autres, assisté à des réunions, vendu des livres et fait des contributions pécuniaires. Il avait longtemps été membre d’une organisation-écran amassant des fonds pour le MEK en Iran et en Inde et il avait continué ses activités à l’appui du MEK après son arrivée au Canada. Les contributions pécuniaires n’étaient donc que l’un de plusieurs facteurs donnant à penser que le demandeur appartenait au MEK.

[128] La preuve de soutien financier ou d’autres formes de soutien matériel pourrait bien suffire dans certaines affaires, selon le contexte et le but poursuivi par le soutien offert, pour qu’il y ait des motifs raisonnables de croire qu’une personne est membre d’une organisation terroriste. Une personne qui offre sciemment de l’argent ou des marchandises à un groupe afin de l’aider à perpétrer des actes terroristes ne peut pas éviter de se faire étiqueter comme membre de ce groupe simplement parce qu’elle n’en est jamais formellement devenue membre ou parce qu’elle n’a jamais été sous la direction ou sous le contrôle de ses dirigeants. L’appartenance peut être inférée de la preuve dans son ensemble, comme dans les affaires citées ci-dessus, y compris des déclarations et des gestes qui donnent à penser que le but poursuivi par le donateur était d’accroître la capacité

reasonable explanation for a contribution that points away from an intent to further terrorism.

[129] The intervener submits that it is not reasonable to apply paragraph 34(1)(f) so broadly as to capture an individual's mere association with an organization without some evidence of the individual's participation in or propensity or likelihood to engage in acts of violence; citing the Supreme Court's decision in *Suresh*, above, at paragraph 110 in support of this proposition.

[130] The Supreme Court's comments in paragraph 110 arose in the context of a discussion of subsection 19(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11] of the former *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2], the predecessor of section 34. As described by the Court at paragraph 103 of the decision, subsection 19(1) had another use under the former legislation. It was also referenced in subsection 53(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43 of the former Act], the deportation section, to define the class of Convention refugees who could be deported as a danger to the security of Canada. Given the legislative changes brought into effect with IRPA, I do not believe that the Court's comments in paragraph 110 of *Suresh* stand for the proposition that an inadmissibility determination requires evidence of participation in or propensity to engage in acts of violence. It is sufficient if it can be established that the applicant knowingly supports the commission of acts of terrorism by the organization and does some act in furtherance of those objects.

*Whether the impugned ministerial decision and letter from the immigration program manager are subject to judicial review*

[131] The applicants' argument, essentially, is that a reviewable decision was taken by the respondent ministers

du groupe de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter. Le but poursuivi par le donateur peut être inféré si le donateur, pour justifier son don, n'a pas fourni d'explication raisonnable montrant qu'il n'avait pas l'intention de faciliter des actes terroristes.

[129] L'intervenante allègue qu'il n'est pas raisonnable d'appliquer l'alinéa 34(1)f) de façon si large qu'il viserait un simple lien avec une organisation sans qu'il soit nécessaire d'établir la participation de la personne à des actes de violence, sa volonté de se livrer à de tels actes ou la probabilité que cette personne se livre à de tels actes. L'intervenante a invoqué le paragraphe 110 de l'arrêt de la Cour suprême *Suresh*, précité, à l'appui de son allégation.

[130] Les propos de la Cour suprême au paragraphe 110 découlaient d'une analyse du paragraphe 19(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] de l'ancienne *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2], la disposition qui a précédé l'article 34. Comme l'a décrit la Cour suprême au paragraphe 103 de l'arrêt *Suresh*, le paragraphe 19(1) avait une autre fonction dans l'ancienne loi. Le paragraphe 53(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43] de l'ancienne loi, une disposition portant sur une mesure de renvoi, renvoyait également au paragraphe 19(1) : il définissait la catégorie des réfugiés au sens de la Convention pouvant être renvoyés parce qu'ils constituaient un danger pour la sécurité du Canada. Vu les modifications législatives entrées en vigueur avec la Loi, je ne crois pas que les propos tenus par la Cour suprême au paragraphe 110 de l'arrêt *Suresh* étayent l'allégation selon laquelle une conclusion d'interdiction de territoire nécessite la preuve d'une participation à des actes de violence ou de la volonté de se livrer à de tels actes. Il suffit d'établir que le demandeur a sciemment appuyé la perpétration d'actes terroristes par l'organisation et qu'il a posé des gestes pour faciliter ces actes.

*La décision contestée du ministre communiquée par la lettre du gestionnaire du programme d'immigration est-elle susceptible de contrôle?*

[131] Les demandeurs allèguent essentiellement que les ministres défendeurs ont pris la décision d'empêcher

to bar Mr. Galloway entry to Canada and the decision was then confirmed by Mr. Orr's letter of March 20, 2009. In their conception of the events, it is not relevant that the decision was not administratively enforced because Mr. Galloway did not appear at a port of entry and present himself for examination.

[132] As referenced above, on an application for judicial review, the Federal Court may, under paragraph 18.1(3)(b) [of the *Federal Courts Act*], declare invalid "a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal." The traditional view of this authority was that to be reviewable, the decision must be the final determination of the substantive question before the decision maker: *Mahabir v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 F.C. 133 (C.A.), at page 140; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554. Under that approach, the actions of the executive in this matter would not be reviewable as there was no final decision regarding Mr. Galloway's admissibility. It remained open to him to make representations and to have a determination made by an officer at the border.

[133] More recently, it has been considered that the Court's judicial review mandate extends to any decision that determines a party's rights and to any matter for which a remedy might be available under section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] or subsection 18.1(3): *Larny Holdings Ltd. v. Canada (Minister of Health)*, 2002 FCT 750, [2003] 1 F.C. 541. The Court's jurisdiction extends beyond reviewing formal decisions and includes an act or proceeding that flows from a statutory power: *Markevich v. Canada*, [1999] 3 F.C. 28 (T.D.) (*Markevich*), reversed on an unrelated issue, 2001 FCA 144, [2001] 3 F.C. 449; *Nunavut Tunngavik Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2004 FC 85, 245 F.T.R. 42.

[134] The applicants contend that it is clear on the evidence that direction had been given to border officials to find Mr. Galloway inadmissible and that the preliminary assessment had been prepared for that purpose. While border officials are theoretically decision makers,

M. Galloway d'entrer au Canada et que cette décision a par la suite été confirmée dans la lettre de M. Orr datée du 20 mars 2009. Selon leur interprétation des faits, il importe peu que la décision n'ait pas été exécutée parce que M. Galloway ne s'est pas présenté à un point d'entrée pour faire l'objet d'un contrôle.

[132] Comme je l'ai cité ci-dessus, dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut, en vertu de l'alinéa 18.1(3)b) de la *Loi sur les Cours fédérales*, déclarer nulle toute « décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral ». Selon l'approche classique liée à ce pouvoir, pour qu'une décision soit susceptible de contrôle, il dût s'agir de la décision définitive qui tranchait sur le fond la question soumise au décideur : *Mahabir c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 C.F. 133 (C.A.), à la page 140; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554. Suivant cette approche, les mesures prises en l'espèce par les détenteurs du pouvoir exécutif ne seraient pas susceptibles de contrôle puisque aucune décision définitive portant sur l'admissibilité de M. Galloway n'a été rendue. Il était loisible à M. Galloway de présenter des observations et de faire en sorte qu'un agent à la frontière rende une décision.

[133] Plus récemment, on a conclu que le mandat de contrôle judiciaire confié à la Cour visait aussi toute décision déterminant les droits d'une partie et toute question pour laquelle une réparation pourrait être accordée en vertu de l'article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] et du paragraphe 18.1(3) : *Larny Holdings Ltd. c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2002 CFPI 750, [2003] 1 C.F. 541. La compétence de la Cour va au-delà du contrôle des décisions au sens strict et elle comprend le contrôle d'actes ou de procédures découlant d'un pouvoir légal : *Markevich c. Canada*, [1999] 3 C.F. 28 (1<sup>re</sup> inst.) (*Markevich*), infirmée sur une question distincte, 2001 CAF 144, [2001] 3 C.F. 449; *Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 85.

[134] Les demandeurs soutiennent qu'il ressort clairement de la preuve que les agents des services frontaliers avaient reçu l'instruction de déclarer M. Galloway interdit de territoire et que l'examen préliminaire avait été effectué à cette fin. Même si les agents des services

they are subject to ministerial direction and would rely on the assessment prepared by specialists in carrying out their duties. Moreover, the officers are required under subsection 15(4) of the IRPA to conduct border examinations in accordance with any instructions that the Minister may give.

[135] The difficulty with the applicants' position is that it is clear from the evidence that all of the efforts to keep Mr. Galloway out of Canada anticipated that the actual decision to bar him would have to be made by an immigration officer at a border post or airport. The meaning conveyed by Mr. Orr's letter was that a decision regarding admissibility was yet to be made and would only be made in accordance with the statutory scheme if, and when, he presented himself for examination. This was Mr. Orr's understanding of the legislative scheme and of the administrative process that would be followed. He held firm to that view under cross-examination.

[136] The Act requires, under Part 1, Division 1, that anyone seeking to enter Canada must first present himself or herself before an officer for examination. While Mr. Galloway, as a British citizen, did not require a visa to enter Canada, he remained subject to the examination requirements. In the normal course of events, that would have been satisfied by a brief exchange between Mr. Galloway and a CBSA officer at the border or an airport. Mr. Orr's letter advised Mr. Galloway of the possibility that he might be found inadmissible if he presented himself for examination as required by the statute and if found inadmissible under section 34 of the Act, the letter informed him that it was unlikely that ministerial discretion would be exercised in his favour to grant a TRP. As noted above, that message was also conveyed to the British press by Mr. Velshi.

[137] There is a body of jurisprudence in the Federal Courts that such "courtesy" or "informational" letters are not reviewable decisions, particularly when written by a person not authorized to make a decision: *Demirtas v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 F.C. 602 (C.A.), at pages 606–607; *Nkumbi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,

frontaliers sont théoriquement des décideurs, ils sont liés par les instructions données par le ministre et, dans l'exercice de leur fonction, il y a lieu de penser qu'ils se fondent sur l'examen préparé par les spécialistes. En outre, suivant le paragraphe 15(4) de la Loi, les agents sont tenus de se conformer aux instructions du ministre sur l'exécution du contrôle.

[135] La prétention des demandeurs pose un problème : il ressort clairement de la preuve que tous les efforts déployés pour empêcher M. Galloway de venir au Canada prévoyaient que la véritable décision visant l'interdiction de territoire serait rendue par un agent d'immigration à un poste frontalier ou à un aéroport. Le message transmis par la lettre de M. Orr était que la décision n'avait pas encore été prise et qu'elle ne serait prise en application du régime de la Loi que si M. Galloway se présentait à un contrôle. C'est ainsi que M. Orr a interprété le régime de la loi et le processus administratif qui devait être suivi. Il a maintenu fermement sa position lors de son contre-interrogatoire.

[136] La section 1 de la partie 1 de la Loi prévoit que quiconque cherche à entrer au Canada doit d'abord se soumettre à un contrôle d'un agent. Bien que M. Galloway, en qualité de citoyen britannique, n'eût pas besoin de visa pour entrer au Canada, il devait tout de même respecter l'exigence du contrôle. Normalement, il aurait suffi d'une brève discussion entre M. Galloway et un agent de l'ASFC à la frontière ou à l'aéroport. La lettre de M. Orr informait M. Galloway qu'il pourrait être déclaré interdit de territoire s'il se soumettait à un contrôle comme l'exige la loi et que, s'il était déclaré interdit de territoire suivant l'article 34 de la Loi, il était improbable que le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire en sa faveur et lui délivre un permis de séjour temporaire. Comme je l'ai noté précédemment, ce message a également été transmis à la presse britannique par M. Velshi.

[137] La jurisprudence des Cours fédérales a établi que de telles lettres « de courtoisie » ou « d'information » ne constituent pas des décisions susceptibles de contrôle, particulièrement lorsque ces lettres sont écrites par des personnes non autorisées à prendre la décision en cause : *Demirtas c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 C.F. 602 (C.A.), aux pages

1998 CanLII 8817, 160 F.T.R. 194 (F.C.T.D.) (*Nkumbi*), at paragraphs 37–40; *Carvajal v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 82 F.T.R. 241 (F.C.T.D.) (*Carvajal*), at paragraph 3.

[138] In *Nkumbi*, for example, the applicant sought judicial review of an immigration counsellor’s letter explaining that she could not make a new claim for refugee status as a departure order had been made against her. Mr. Justice Blais, as he then was, held that this information letter was not reviewable as the officer had not made the departure order and was not empowered to deny the claim. In *Carvajal*, the immigration officer had written to the applicants to remind them that they were ineligible for permanent resident status because of an earlier determination for which they had not sought judicial review. Mr. Justice McKeown relied, in part, in dismissing the application on the fact that the officer communicating the information was not empowered under the legislation to make the decision which the applicants wished to challenge. Similarly, in this case, Mr. Orr was not in a position to examine Mr. Galloway for admissibility at a Canadian port of entry.

[139] There are undoubtedly circumstances in which a letter is evidence of a decision taken by a person or body authorized to make the decision. The decision will be judicially reviewable even if it flows from the actions of the individual and not from the actions of the deciding person or body. In *Bouchard v. Canada (Minister of National Defence)*, 1999 CanLII 9105, 187 D.L.R. (4th) 314 (F.C.A.), for example, a letter advising the applicant that she could not be reinstated to her position after she had voluntarily resigned evidenced a reviewable decision.

[140] In *Markevich*, above, the applicant had been sent a letter by Revenue Canada advising him that he owed an amount in unpaid taxes that had previously been deemed uncollectable. The Court held that the

606 et 607; *Nkumbi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 1998 CanLII 8817 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) (*Nkumbi*), aux paragraphes 37 à 40; *Carvajal c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] A.C.F. n<sup>o</sup> 751 (1<sup>re</sup> inst.) (QL) (*Carvajal*), au paragraphe 4.

[138] Dans la décision *Nkumbi*, par exemple, la demanderesse sollicitait le contrôle judiciaire d’une lettre écrite par une conseillère en immigration qui lui avait expliqué qu’elle ne pouvait pas présenter une nouvelle demande d’asile parce qu’elle avait été frappée d’une mesure d’interdiction de séjour. Le juge Blais, maintenant juge en chef à la Cour d’appel fédérale, avait conclu que cette lettre d’information n’était pas susceptible de contrôle parce que la conseillère n’avait pas pris la mesure d’interdiction de séjour et qu’elle n’était pas habilitée à rejeter la demande. Dans l’arrêt *Carvajal*, l’agente d’immigration avait écrit aux demandeurs pour leur rappeler qu’ils n’étaient pas admissibles au statut de résident permanent en raison d’une décision antérieure dont ils n’avaient pas demandé le contrôle judiciaire. Le juge McKeown avait rejeté la demande en se fondant en partie sur le fait que l’agente qui avait communiqué l’information n’était pas habilitée en droit à rendre la décision que les demandeurs souhaitaient contester. De même, en l’espèce, M. Orr n’était pas autorisé à contrôler l’admissibilité de M. Galloway à un point d’entrée au Canada.

[139] Il ne fait aucun doute que, dans certaines circonstances, une lettre constitue une décision prise par une personne ou un organisme habilité à prendre la décision. La décision sera susceptible de contrôle judiciaire même si elle découle des gestes de la personne et non des gestes du décideur. Dans l’arrêt *Bouchard c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 1999 CanLII 9105 (C.A.F.), par exemple, il a été conclu que la lettre informant l’appelante qu’elle ne pourrait pas être réintégrée dans ses fonctions après avoir démissionné constituait une décision.

[140] Dans l’affaire *Markevich*, précitée, le demandeur avait reçu une lettre de Revenu Canada qui l’informait qu’il devait de l’impôt qui avait précédemment été estimé irrécouvrable. La Cour fédérale avait

letter constituted an administrative action by a person having statutory powers and who had determined to use them. It was, therefore, a reviewable “act or proceeding”. In the context of this case, the analogy would be that Mr. Orr’s letter constituted a reviewable act as it conveyed an intent to employ the statutory powers. The difficulty with the analogy is that the evidence is that Mr. Orr had no intention to exercise the relevant powers and was not in a position to do so as he would not be the examining officer.

[141] The information conveyed in Mr. Orr’s letter put Mr. Galloway on notice but did not affect his rights or carry legal consequences. Only a decision having those effects would be amenable to judicial review: *Democracy Watch v. Canada (Conflict of Interest and Ethics Commissioner)*, 2009 FCA 15, 86 Admin. L.R. (4th) 149, at paragraphs 9–10; *Pieters v. Canada (Attorney General)*, 2007 FC 556, [2008] 2 F.C.R. 421, at paragraph 60.

[142] The applicants submit that the letter is reflective of a decision that had already been taken at the highest levels of government to exclude Mr. Galloway. There is support in the record for that proposition, such as in Mr. Velshi’s statements to the press and Mr. Orr’s e-mails of March 19 and 20 to Mr. Wright. It is also clear that the preliminary assessment was prepared with the intention that it be used to justify a CBSA officer’s determination that Mr. Galloway was inadmissible should he appear at the border. Nonetheless, the decision was inchoate or incomplete until it was acted upon, which in this case did not occur. Nor was any action taken to confirm the statements that a TRP would not be granted as none was requested.

[143] While CBSA border officials had been alerted to Mr. Galloway’s possible arrival at the land border with the United States, or by air to Pearson International Airport, and had been apprised of the preliminary assessment by NSCS [National Security Coordination Section] officials, the occasion did not arise for any final

conclu que la lettre constituait une mesure administrative prise par une personne à qui la loi conférait des pouvoirs que cette personne avait choisi d’exercer. Il s’agissait donc d’une « procédure ou [d’un] autre acte » susceptible de contrôle. En l’espèce, l’analogie serait que la lettre de M. Orr constituait un acte susceptible de contrôle, car elle communiquait l’intention d’exercer les pouvoirs légaux. Cette analogie pose un problème : M. Orr n’avait aucunement l’intention d’exercer les pouvoirs en cause et qu’il n’était pas en position de les utiliser parce qu’il n’était pas l’agent qui devait soumettre M. Galloway au contrôle.

[141] Le message communiqué dans la lettre de M. Orr constituait un avis adressé à M. Galloway, mais il ne portait pas atteinte à ses droits et n’entraînait aucune conséquence juridique. Seule une décision produisant de tels effets serait susceptible de contrôle : *Démocratie en surveillance c. Canada (Commissaire aux conflits d’intérêts et à l’éthique)*, 2009 CAF 15, aux paragraphes 9 et 10; *Pieters c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 556, [2008] 2 R.C.F. 421, au paragraphe 60.

[142] Les demandeurs allèguent que la lettre était le reflet d’une décision qui avait déjà été prise au plus hauts échelons du gouvernement et qui frappait M. Galloway d’interdiction de territoire. Le dossier étaye cette allégation comme en témoignent les déclarations de M. Velshi à la presse et les courriels de M. Orr envoyés les 19 et 20 mars à M. Wright. Il est également clair que l’examen préliminaire devait servir de justification à la décision de l’agent de l’ASFC d’interdire de territoire M. Galloway s’il se présentait à la frontière. Néanmoins, la décision était virtuelle ou incomplète tant qu’elle n’était pas exécutée, ce qui n’est pas arrivé. En outre, M. Galloway n’a pris aucune mesure afin de faire confirmer les déclarations selon lesquelles le permis de séjour temporaire ne serait pas délivré, car il n’en a pas fait la demande.

[143] Bien que les agents des services frontaliers de l’ASFC aient été avisés de la possible arrivée de M. Galloway par voie terrestre à la frontière avec les États-Unis ou par voie aérienne à l’Aéroport international Pearson et qu’ils aient été mis au courant de l’examen préliminaire effectué par les fonctionnaires de la Section

determination to be made by a CBSA officer regarding Mr. Galloway's admissibility.

[144] This Court has held that advance indications of a future ministerial position are not subject to judicial review: *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Canada (Minister of National Revenue)*, 1998 CanLII 7237, [1998] 2 C.T.C. 176 (F.C.T.D.), at paragraph 28. The Ministers' position that no TRP would be granted conveyed by Mr. Orr's e-mails or Mr. Velshi's statements to the press did not have the legal effect of settling the matter of Mr. Galloway's entitlement to a TRP as he had not requested one.

[145] I agree with respondents' counsel assessment that Mr. Velshi's comments to the press were no more than "unfortunate expressions of opinion". They were not made by a "federal board, commission or other tribunal" empowered to exercise statutory authority and must be read in the context provided by the legislative scheme. While one might hope that a ministerial aide would exercise greater restraint in purporting to speak on behalf of the government, his comments to the press amount to little more than posturing. As the Federal Court of Appeal has held, such remarks may be construed as nothing more than an excess of confidence in the strength of the case: *Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 363 (C.A.), at page 381. Here, there appears also to have been an intent to gain some political advantage from publicly condemning Galloway. In any event, the remarks had no direct effect on the question of Galloway's admissibility as he did not attempt to enter Canada.

[146] The applicants have suggested in post-hearing correspondence that the recent decision of my colleague, Mr. Justice Russel Zinn in *Khadr v. Canada (Prime Minister)*, 2010 FC 715, [2010] 4 F.C.R. 36 (*Khadr*), may have a bearing on this case. In *Khadr*, the applicant had relied on statements by a minister and the Prime

de la coordination de la sécurité nationale de l'ASFC, ils n'ont pas eu l'occasion de rendre une décision définitive concernant l'admissibilité de M. Galloway.

[144] La Cour a conclu qu'un avis anticipé de la position qu'un ministre envisage prendre n'est pas susceptible de contrôle : *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 1998 CanLII 7237 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), au paragraphe 28. La position des ministres selon laquelle aucun permis de séjour temporaire ne serait délivré et qui a été communiquée par les courriels de M. Orr ou par les déclarations de M. Velshi à la presse n'a pas eu pour effet juridique de trancher la question quant au droit de M. Galloway d'obtenir un permis de séjour temporaire, parce que M. Galloway n'a pas demandé de permis de séjour temporaire.

[145] Je suis d'accord avec l'avocate des défendeurs pour affirmer que les commentaires de M. Velshi à la presse ne constituaient qu'une « regrettable expression de ses opinions ». Ces commentaires n'ont pas été faits par un « office fédéral » habilité à exercer des pouvoirs légaux et ils doivent être interprétés dans le contexte du régime légal. Bien que l'on eût pu s'attendre à ce que l'assistant d'un ministre fasse preuve de plus de retenue lorsqu'il prétendit parler au nom du gouvernement, ses commentaires à la presse ne valaient pas vraiment davantage que des paroles en l'air. Comme l'a conclu la Cour d'appel fédérale, de tels commentaires peuvent être interprétés comme n'étant rien d'autre qu'un excès de confiance dans la solidité de la preuve : *Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 363 (C.A.), à la page 381. En l'espèce, il semble également que, par la condamnation publique de M. Galloway, on ait souhaité marquer des points sur le plan politique. Quoiqu'il en soit, les commentaires n'ont eu aucun effet direct sur la question de l'admissibilité de M. Galloway, car ce dernier n'a pas essayé d'entrer au Canada.

[146] Les demandeurs ont allégué, dans une lettre envoyée après l'audience, que la récente décision *Khadr c. Canada (Premier ministre)*, 2010 CF 715, [2010] 4 R.C.F. 36 (*Khadr*), rendue par mon collègue le juge Russel Zinn, pourrait avoir une incidence en l'espèce. Dans l'affaire *Khadr*, le demandeur s'était fondé

Minister's communications assistant to the media on two occasions as evidence that a decision affecting his interests had been made. Mr. Justice Zinn held that the comments reflected the decision that had been taken by the executive regarding the remedy they would provide the applicant in response to a decision by the Supreme Court of Canada. Such decision was judicially reviewable as it affected the applicant's established right as a citizen to enjoy the protection of his country.

[147] I agree with the respondents that *Khadr* is not helpful in the present matter. There was no evidence in that case to call into question the applicant's claim that the public statements demonstrated that a decision had been made at the highest levels of the government, as it was obliged to do. In the present case, there is the evidence of Mr. Sauvé and Mr. Orr that a visa officer had not found Mr. Galloway inadmissible and the structure of the legislative scheme is incompatible with a finding to the contrary.

[148] Had Galloway actually been found inadmissible by a visa officer relying on the preliminary assessment and the alerts sent to the border points, I would have had little difficulty in concluding that the officer's discretion had been fettered by the process followed in this case and that the e-mails and statements to the press raised a reasonable apprehension of bias.

[149] In the absence of such evidence, I find that there was no legally reviewable decision to bar Mr. Galloway from Canada and that this application must be dismissed.

#### *Proposed questions for certification*

[150] The parties were given an opportunity to propose questions for certification. As set out in paragraph 74(d) of the IRPA and subrule 18(1) [as am. by SOR/2002-232, s. 9] of the *Federal Courts Immigration*

sur des déclarations qu'un ministre et que le directeur adjoint des communications du premier ministre avaient faites aux médias à deux occasions, afin d'établir qu'une décision portant atteinte à ses intérêts avait été prise. Le juge Zinn a conclu que les commentaires traduisaient la décision qui avait été prise par le pouvoir exécutif concernant la réparation qui serait fournie au demandeur par suite d'un arrêt de la Cour suprême du Canada. Une telle décision était susceptible de contrôle judiciaire, car elle avait une incidence sur le droit reconnu du demandeur de pouvoir, en qualité de citoyen, jouir de la protection de son pays.

[147] Je suis d'accord avec les défendeurs : l'affaire *Khadr* n'est d'aucune aide en l'espèce. Il n'y avait aucune preuve dans cette affaire permettant de remettre en question l'allégation du demandeur selon laquelle les déclarations publiques établissaient qu'une décision avait été prise aux plus hauts échelons du gouvernement, décision que le gouvernement était tenu de prendre. En l'espèce, les témoignages de M. Sauvé et de M. Orr établissent qu'aucun agent des visas n'a conclu que M. Galloway était interdit de territoire et le régime légal ne permet aucune conclusion contraire.

[148] Si M. Galloway avait effectivement été frappé d'interdiction de territoire par un agent des visas qui se serait fondé sur l'examen préliminaire et sur les alertes envoyées aux postes frontaliers, je n'aurais eu aucune difficulté à conclure que le pouvoir discrétionnaire de l'agent avait été entravé par la procédure suivie en l'espèce et que les courriels et les déclarations à la presse soulevaient une crainte raisonnable de partialité.

[149] En l'absence d'une telle preuve, je conclus qu'aucune décision susceptible de contrôle empêchant la venue de M. Galloway au Canada n'a été rendue et que la présente demande doit être rejetée.

#### *Les questions proposées aux fins de certification*

[150] Les parties ont eu l'occasion de proposer des questions aux fins de certification. Comme le prévoit l'alinéa 74d) de la Loi et le paragraphe 18(1) [mod. par DORS/2002-232, art. 9] des *Règles des Cours fédérales*



and *Refugee Protection Rules*, as amended, there can be no appeal of this decision if the Court does not certify a question.

[151] In *Kunkel v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FCA 347, 88 Imm. L.R. (3d) 1, at paragraph 9, the Federal Court of Appeal held that a certified question must lend itself to a generic approach leading to an answer of general application. That is, the question must transcend the particular context in which it arose.

[152] The respondents submitted the following proposed questions for consideration:

- a. Can giving a voluntary and significant cash donation to an entity listed as “terrorist” pursuant to Canada’s *Criminal Code*, make the donor inadmissible on security grounds under s. 34(1)(f) of IRPA?
- b. Do the fundamental freedoms of expression and association guaranteed to everyone in Canada pursuant to section 2 (b) and (d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, require Canada to admit a person who is inadmissible under IRPA, if people in Canada wish to meet him?
- c. With respect to a visa-exempt, foreign national who indicates a future intention to visit Canada, is a “preliminary assessment” of admissibility, a “decision or order” properly subject to judicial review in the Federal Court pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*?

[153] The applicants do not agree that the questions posed above by the respondents raise serious issues of general importance or are appropriate on the facts before the Court.

[154] The applicants submit the following alternative questions which they say are serious and are of general importance:

en matière d’immigration et de protection des réfugiés, dans sa version modifiée, la présente décision n’est susceptible d’appel en Cour d’appel fédérale que si la Cour certifie une question.

[151] Dans l’arrêt *Kunkel c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2009 CAF 347, au paragraphe 9, la Cour d’appel fédérale a conclu qu’une question certifiée doit se prêter à une approche générique et être susceptible d’apporter une réponse d’application générale. C’est-à-dire que la question doit transcender le contexte particulier dans laquelle elle se posait.

[152] Les défendeurs ont proposé les questions suivantes aux fins d’examen :

[TRADUCTION]

- a. Un don d’argent volontaire et important à une entité figurant sur la liste des organisations terroristes suivant le *Code criminel* peut-il faire en sorte que le donneur soit interdit de territoire pour des raisons de sécurité suivant l’alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*?
- b. Les libertés fondamentales d’expression et d’association garanties à quiconque au Canada par les alinéas 2b) et d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* imposent-elles au Canada l’obligation de laisser entrer au pays une personne interdite de territoire suivant la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* si des personnes au Canada souhaite la rencontrer?
- c. En ce qui a trait à un étranger exempté d’obtenir un visa qui a mentionné avoir l’intention de venir au Canada, l’« examen préliminaire » relatif à son admissibilité constitue-t-il une « décision ou une ordonnance » dûment susceptible de contrôle judiciaire par la Cour fédérale en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*?

[153] Les demandeurs ne conviennent pas que les questions ci-dessus proposées par les défendeurs soulèvent des questions graves de portée générale et qu’elles sont appropriées compte tenu des faits dont était saisie la Cour.

[154] Les demandeurs soumettent plutôt les questions qui suivent et, selon eux, il s’agit de questions graves de portée générale :

## [TRANSLATION]

- a. Can the concept of “member” in a terrorist organization, in s. 34(1)(f) of the IRPA, extend to a person who, on behalf of the other individuals, organizations and himself, in response to an egregious humanitarian crisis, provide humanitarian assistance to civilians through their democratically elected government, the governing party of which, is listed by Canada as a terrorist organization under the ATA [*Anti-terrorism Act*]? a. La notion de « membre » d’une organisation terroriste dont il est question à l’alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* vise-t-elle une personne qui, par suite d’une terrible crise humanitaire et au nom d’autres personnes ou organisations ou bien en son nom, fournit de l’aide humanitaire à des civils par l’intermédiaire de leur gouvernement démocratiquement élu dont le parti au pouvoir figure à la liste des organisations terroristes établie par le Canada suivant la *Loi antiterroriste*?
- b. When a person has engaged in expression and association outside of Canada, of a nature which would be recognized as protected if it had occurred in Canada, can the exercise of these freedoms form the basis for a finding of inadmissibility under Canadian law, in this case s. 34(1)(f) of IRPA? b. Si une personne a exercé des libertés d’expression et d’association à l’étranger, qui seraient protégées si elles avaient été exercées au Canada, l’exercice de ces libertés peut-il constituer le fondement d’une interdiction de territoire en droit canadien suivant, en l’espèce, l’alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*?

[155] While the applicants maintain that a “decision” has effectively been made in respect of Mr. Galloway’s admissibility to Canada, in the alternative, should the Court conclude that the information imparted to Mr. Galloway and to the international press did not constitute a decision, the applicants would pose two further questions:

[155] Bien que les demandeurs soutiennent qu’une « décision » a effectivement été rendue quant à l’admissibilité de M. Galloway au Canada, ils proposeraient en outre les deux questions qui suivent si la Cour devait conclure que les renseignements communiqués à M. Galloway et à la presse étrangère ne constituaient pas une décision :

## [TRANSLATION]

- c. Does the Federal Court have jurisdiction to review a “matter”, as contemplated under s. 18.1(1) of the FCA or an “act” as contemplated under s. 18.1(3) of the FCA, where the “matter” or “act” impacts on the rights of Canadians in the same way as in *Markevich v. Canada* (T.D.) [1999] 3 F.C. 28, overturned on appeal on a different issue in *Markevich v. Canada*, 2001 FCA 144? c. La Cour fédérale a-t-elle compétence pour examiner « l’objet de la demande » aux termes du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* ou un « acte » aux termes du paragraphe 18.1(3) de cette loi si « l’objet de la demande » ou l’« acte » porte atteinte aux droits de Canadiens de la même façon que dans l’affaire *Markevich c. Canada*, [1999] 3 C.F. 28 (1<sup>re</sup> inst.), dont la décision a été infirmée en appel sur une question différente dans l’arrêt *Markevich c. Canada*, 2001 CAF 144?
- d. Does the Federal Court have jurisdiction under s. 18.1(1) of the FCA to review a predetermination by the Minister of CIC and CBSA of inadmissibility to Canada of a foreign national, in the form of a preliminary assessment which has been made and communicated to the foreign national (and publicly)? d. Le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* confère-t-il à la Cour fédérale la compétence d’examiner une décision provisoire rendue par le ministre de CIC ou de l’ASFC concernant l’interdiction de territoire d’un étranger, laquelle décision étant un examen préliminaire qui a été effectué et communiqué à l’étranger et au public?

[156] The intervenor took no position with respect to the appropriateness of either the respondents’ or the applicants’ proposed questions and requested consideration of the following questions:

[156] L’intervenante ne s’est pas prononcée quant au caractère approprié des questions proposées par les défendeurs ou les demandeurs et elle a demandé l’examen des questions suivantes :

## [TRANSLATION]

- a. Does the term “member of an organization” under section 34(1)(f) of IRPA encompass giving a donation to civilians for humanitarian purposes through a democratically-elected government, the governing party of which is listed by Canada as a terrorist group or organization?
- b. When making decisions on inadmissibility and exercising discretion under section 34 of IRPA is the Government required to balance security interests with the interests of freedom of expression and association under sections 2(b) and 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in circumstances where people in Canada wish to associate with or hear from a foreign national or permanent resident seeking admission to Canada.
- a. L’expression « membre d’une organisation » employée à l’alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* englobe-t-elle les personnes qui font des dons aux civils à des fins humanitaires par l’intermédiaire d’un gouvernement démocratiquement élu dont le parti au pouvoir figure à la liste des organisations terroristes établie par le Canada?
- b. Lorsque le gouvernement prend des décisions quant à l’interdiction de territoire et exerce son pouvoir discrétionnaire suivant l’article 34 de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, est-il tenu de mettre en balance les libertés d’expression et d’association garanties par les alinéas 2b) et d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans le cas où des personnes au Canada souhaitent s’associer à un étranger ou à un résident permanent sollicitant l’entrée au Canada ou bien souhaitent l’entendre parler?

[157] Having considered the questions proposed by the parties and the intervener, I consider that the following questions transcend the particular context in which this application arose and are serious questions of general importance which would be dispositive of an appeal:

[157] Après examen des questions proposées par les parties et l’intervenante, j’estime que les questions qui suivent transcendent le contexte particulier dans lequel ces questions se posent et qu’elles constituent des questions graves de portée générales qui trancheraient l’appel :

- a. With respect to a visa-exempt foreign national who indicates a future intention to visit Canada, is a “preliminary assessment” of inadmissibility a decision, order, act or proceeding properly subject to judicial review in the Federal Court pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*?
- b. Does a voluntary contribution of cash and goods to an organization listed as a “terrorist entity” pursuant to the *Criminal Code*, without other acts or indicia of membership, constitute reasonable grounds to believe that the donor has engaged in terrorist acts or is a member of a terrorist organization so as to make the donor inadmissible on security grounds under paragraph 34(1)(c) or (f) of the IRPA?
- a. En ce qui a trait à un étranger exempté d’obtenir un visa qui a mentionné avoir l’intention de venir au Canada, l’« examen préliminaire » concluant à l’interdiction de territoire constitue-t-il une décision, une ordonnance, une procédure ou un acte dûment susceptible de contrôle judiciaire par la Cour fédérale en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*?
- b. Le don volontaire d’argent ou de marchandises à une organisation figurant à la liste des « entités terroristes » suivant le *Code criminel*, en l’absence de tout autre acte ou indice donnant à penser que le donneur appartient à cette entité terroriste, constitue-t-il un motif raisonnable de croire que le donneur s’est livré au terrorisme ou est membre d’une organisation terroriste de telle sorte que le donneur serait interdit de territoire pour des raisons de sécurité en application des alinéas 34(1)c) ou f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*?

## JUDGMENT

IT IS THE JUDGMENT OF THIS COURT that the application is dismissed. The following questions are certified:

1. With respect to a visa-exempt, foreign national who indicates a future intention to visit Canada, is a “preliminary assessment” of inadmissibility a decision, order, act or proceeding properly subject to judicial review in the Federal Court pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*?
2. Does a voluntary contribution of cash and goods to an organization listed as a “terrorist entity” pursuant to the *Criminal Code*, without other acts or indicia of membership, constitute reasonable grounds to believe that the donor has engaged in terrorist acts or is a member of a terrorist organization so as to make the donor inadmissible on security grounds under paragraph 34(1)(c) or (f) of the IRPA?

## JUGEMENT

LA COUR STATUE : la demande est rejetée. Les questions suivantes sont certifiées :

1. En ce qui a trait à un étranger exempté d’obtenir un visa qui a mentionné avoir l’intention de venir au Canada, l’« examen préliminaire » concluant à l’interdiction de territoire constitue-t-il une décision, une ordonnance, une procédure ou un acte dûment susceptible de contrôle judiciaire par la Cour fédérale en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*?
2. Le don volontaire d’argent ou de marchandises à une organisation figurant à la liste des « entités terroristes » suivant le *Code criminel*, en l’absence de tout autre acte ou indice donnant à penser que le donneur appartient à cette entité terroriste, constitue-t-il un motif raisonnable de croire que le donneur s’est livré au terrorisme ou est membre d’une organisation terroriste de telle sorte que le donneur serait interdit de territoire pour des raisons de sécurité en application des alinéas 34(1)c) ou f) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*?