

IMM-6618-10  
2011 FC 1319

IMM-6618-10  
2011 CF 1319

**Mark Alistair Stables** (*Applicant*)

**Mark Alistair Stables** (*demandeur*)

v.

c.

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

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

**INDEXED AS: STABLES v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)**

**RÉPERTORIÉ : STABLES c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)**

Federal Court, de Montigny J.—Toronto, June 7; Ottawa, November 17, 2011.

Cour fédérale, juge de Montigny—Toronto, 7 juin; Ottawa, 17 novembre 2011.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of decision by Immigration and Refugee Board, Immigration Division (ID), finding applicant inadmissible under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 37(1)(a) because of membership in criminal organization, i.e. Hells Angels — Deportation order issued against applicant — Applicant applying for ministerial relief under IRPA, s. 37(2) but no answer yet received — ID concluding Hells Angels criminal organization, applicant having all indicia of membership therein pursuant to IRPA, s. 37(1)(a) — Whether legislative scheme of s. 37 violating Canadian Charter of Rights and Freedoms — Applicant not permitted to advance constitutional arguments for first time before Federal Court as those arguments should have been made before ID — That finding sufficient to dismiss application — IRPA, s. 37 withstanding constitutional scrutiny — S. 37(2) ensuring that “innocent” members of criminal organizations not caught by s. 37(1) — Right to freedom of association not infringed — S. 37(1) not unconstitutionally vague, overbroad — Applicant’s deportation not triggering s. 7 Charter rights — Effective ministerial relief system not essential requirement to constitutional validity of inadmissibility provisions — Application dismissed.*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire d’une décision de la Section de l’immigration (la SI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, selon laquelle le demandeur était interdit de territoire aux termes de l’art. 37(1)a de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés (la LIPR), en raison de son appartenance à une organisation criminelle, à savoir les Hells Angels — Une mesure d’expulsion a été prise contre le demandeur — Le demandeur a fait une demande de dispense ministérielle aux termes de l’art. 37(2) de la LIPR, mais il attend toujours une réponse — La SI a conclu que les Hells Angels étaient une organisation criminelle, et que tout indiquait que le demandeur en était membre, aux termes de l’art. 37(1)a de la LIPR — Il s’agissait de savoir si le régime législatif de l’art. 37 viole la Charte canadienne des droits et libertés — Le demandeur n’a pas été autorisé à présenter des arguments constitutionnels pour la première fois devant la Cour fédérale, car cette question aurait dû être soulevée devant la SI — Cette conclusion était suffisante pour rejeter la demande — L’art. 37 de la LIPR résiste à un examen constitutionnel — L’art. 37(2) fait en sorte que les membres « innocents » des organisations criminelles soient exclus de l’application de l’art. 37(1) — Il n’est pas porté atteinte au droit à la liberté d’association — Les termes de l’art. 37(1) ne sont pas d’une imprécision inconstitutionnelle, ni d’une portée excessive — L’expulsion du demandeur ne suffit pas pour déclencher l’application des droits garantis par l’art. 7 de la Charte — Un régime de dispense ministérielle efficace ne constitue pas une exigence essentielle de la validité constitutionnelle des dispositions relatives à l’interdiction de territoire — Demande rejetée.*

*Administrative Law — Judicial Review — Timeliness of constitutional challenges — Immigration and Refugee Board, Immigration Division (ID), finding applicant inadmissible under Immigration and Refugee Protection Act, s. 37(1)(a)*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Moment opportun de la contestation constitutionnelle — La Section de l’immigration (la SI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié a conclu que le demandeur était interdit de*

— *ID empowered to grant Canadian Charter of Rights and Freedoms remedies arising in course of carrying out statutory mandate — Applicant's constitutional arguments before Federal Court ignoring ID's jurisdiction, antithetical to purpose of judicial review — Applicant not permitted to advance constitutional arguments for first time before Federal Court.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Fundamental Freedoms — Applicant found inadmissible pursuant to Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 37(1)(a) because of membership in criminal organization — Applicant contending ministerial relief under IRPA, s. 37(2) becoming unavailable, inadmissibility provisions no longer complying with Charter — Whether IRPA, s. 37 violating applicant's freedom of expression, association under Charter — S. 37 withstanding constitutional scrutiny — Ensuring that "innocent" members of criminal organizations not caught by s. 37(1) — Right to freedom of association thus not infringed — Charter, s. 2 not intended to protect membership in criminal organization.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Life, Liberty and Security — Applicant found inadmissible pursuant to Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 37(1)(a) because of membership in criminal organization — Applicant contending ministerial relief under IRPA, s. 37(2) becoming unavailable, inadmissibility provisions no longer complying with Charter — Whether IRPA, s. 37 depriving applicant of right to life, liberty, security of person — IRPA, s. 37(1) terms "member", "organized criminality", "pattern of criminal activity" not unconstitutionally vague, overbroad — Principles of fundamental justice not independent self-standing notions — Applicant's deportation while awaiting ministerial relief not triggering s. 7 Charter rights — Broad application of IRPA s. 37(1) consistent with objective of ensuring security of Canadians — Effective, speedy ministerial relief system not essential requirement to constitutional validity of inadmissibility provisions.*

*territoire aux termes de l'art. 37(1)a) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — La SI est habilitée à accorder des réparations fondées sur la Charte canadienne des droits et libertés, dans le cadre de l'exécution de son mandat prévu par la loi — Les arguments constitutionnels du demandeur devant la Cour fédérale font fi de la compétence de la SI et vont à l'encontre de l'objet même du contrôle judiciaire — Le demandeur n'est pas autorisé à présenter des arguments constitutionnels pour la première fois devant la Cour fédérale.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Le demandeur a été interdit de territoire aux termes de l'art. 37(1)a) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (la LIPR), en raison de son appartenance à une organisation criminelle — Le demandeur a soutenu qu'il est presque impossible d'obtenir une dispense ministérielle aux termes de l'art. 37(2) de la LIPR, et que les dispositions en matière d'interdiction de territoire ne sont plus conformes à la Charte — Il s'agissait de savoir si l'art. 37 de la LIPR violait les droits du demandeur à la liberté d'expression et à la liberté d'association que lui garantit la Charte — L'art. 37 résiste à un examen constitutionnel — L'art. 37(2) fait en sorte que les membres « innocents » d'organisations criminelles soient exclus de l'application de l'art. 37(1) — Il n'est pas porté atteinte au droit à la liberté d'association — L'art. 2 de la Charte ne vise pas à protéger l'appartenance à une organisation criminelle.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Le demandeur a été interdit de territoire aux termes de l'art. 37(1)a) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (la LIPR), en raison de son appartenance à une organisation criminelle — Le demandeur a soutenu qu'il est presque impossible d'obtenir une dispense ministérielle aux termes de l'art. 37(2) de la LIPR, et que les dispositions en matière d'interdiction de territoire ne sont plus conformes à la Charte — Il s'agissait de savoir si l'art. 37 de la LIPR privait le demandeur de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne — Les termes « membre », « criminalité organisée » et « plan d'activités criminelles » employés à l'art. 37(1) de la LIPR ne sont pas d'une imprécision inconstitutionnelle, ni d'une portée excessive — Les principes de justice fondamentale ne sont pas des notions autonomes — L'expulsion du demandeur pendant le traitement de sa demande de dispense ministérielle ne déclenche pas l'application des droits garantis par l'art. 7 de la Charte — L'application étendue de l'art. 37(1) de la LIPR s'inscrit dans la suite logique de l'objectif d'assurer la sécurité des Canadiens — Un régime de dispense ministérielle efficace et rapide ne constitue pas une exigence essentielle de la validité constitutionnelle des dispositions relatives à l'interdiction de territoire.*

This was an application for judicial review of a decision by the Immigration Division (ID) of the Immigration and Refugee Board finding the applicant inadmissible under paragraph 37(1)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) because of his membership in a criminal organization.

The applicant, a permanent resident, is a former member of the Hells Angels motorcycle group. Upon arriving at Vancouver International Airport, he was found carrying Hells Angels paraphernalia and related phone numbers. An immigration officer prepared an inadmissibility report pursuant to section 44 of the IRPA, following which the applicant was declared inadmissible and was issued a deportation order. The applicant applied for ministerial relief through subsection 37(2) of IRPA, but had not yet received an answer. The applicant admitted that he was a full member of the Hells Angels and held several high-ranking positions in the organization. However, he denied any involvement in criminal activities. In assessing the nature and quality of the applicant's involvement with the Hells Angels, the ID concluded that the applicant had all the indicia of membership pursuant to paragraph 37(1)(a) of IRPA. The ID also found the Hells Angels to be an "organization" as contemplated by subsection 37(1) of IRPA, and further concluded that it is a criminal organization.

The applicant contended that the constitutionality of the inadmissibility provisions of IRPA (i.e. sections 34, 35 and 37) were upheld in the past because of the existence of ministerial relief. The applicant argued that because ministerial relief has become unavailable given, *inter alia*, the long delays, the inadmissibility provisions ceased to comply with paragraphs 2(b), 2(d) and section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter).

At issue was whether the legislative scheme of section 37 violated the applicant's freedom of expression and of association under the Charter, and deprived the applicant of his right to life, liberty and security of the person in a manner that is not in accordance with the principles of fundamental justice.

*Held*, the application should be dismissed.

The applicant was not permitted to advance his arguments with respect to the constitutionality of paragraph 37(1)(a) of IRPA for the first time before the Federal Court. Such a course of action ignores the jurisdiction of the ID, which is empowered to grant Charter remedies arising in the course of

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de l'immigration (la SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, selon laquelle le demandeur était interdit de séjour aux termes de l'alinéa 37(1)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR), en raison de son appartenance à une organisation criminelle.

Le demandeur, un résident permanent, est un ancien membre de la bande de motards Hells Angels. À son arrivée à l'aéroport international de Vancouver, il était en possession d'accessoires et de numéros de téléphone liés aux Hells Angels. Un agent d'immigration a rédigé un rapport d'interdiction, en application de l'article 44 de la LIPR, à la suite de quoi, le demandeur a été interdit de territoire au Canada, et une mesure d'expulsion a été prise contre lui. Il a demandé une dispense ministérielle en vertu du paragraphe 37(2) de la LIPR, et attend toujours une réponse. Le demandeur a admis avoir été un membre confirmé des Hells Angels et avoir occupé des postes stratégiques dans l'organisation. Il a cependant nié s'être livré à des activités criminelles. Après avoir analysé la nature et la qualité de la contribution du demandeur à l'organisation des Hells Angels, la SI a conclu que tout indiquait que le demandeur était membre d'une organisation criminelle, au sens de l'alinéa 37(1)a) de la LIPR. La SI a également conclu que les Hells Angels étaient une « organisation » au sens du paragraphe 37(1) de la LIPR, et a statué par la suite qu'il s'agissait d'une organisation criminelle.

Le demandeur a soutenu que les tribunaux ont confirmé par le passé la validité constitutionnelle des dispositions relatives à l'interdiction de territoire de la LIPR (à savoir, les articles 34, 35 et 37), en raison de l'existence de la dispense ministérielle. Le demandeur a affirmé qu'étant donné qu'il est devenu presque impossible d'obtenir une dispense ministérielle, en raison, notamment, de la longueur des délais, les dispositions en matière d'interdiction ne sont plus conformes aux alinéas 2b), 2d) et à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte).

Il s'agissait de déterminer si le régime législatif de l'article 37 viole les droits du demandeur à la liberté d'expression et à la liberté d'association que lui garantit la Charte, et s'il prive le demandeur de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, d'une manière non conforme aux principes de justice fondamentale.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

Le demandeur n'a pas été autorisé à présenter ses arguments concernant la validité constitutionnelle de l'alinéa 37(1)a) de la LIPR pour la première fois devant la Cour fédérale. Cette façon de procéder fait fi de la compétence de la SI, qui est habilitée à accorder des réparations fondées sur la

carrying out its statutory mandate, and is antithetical to the purpose of judicial review. While this was sufficient to dismiss the application for judicial review, the merits of the applicant's arguments were nonetheless assessed. Section 37 of IRPA 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. Section 37 of IRPA is sufficiently circumscribed to ensure that so-called "innocent" members of criminal organizations are not inadmissible. Subsection 37(2) of IRPA ensures that those who unwittingly become members of criminal organizations without any knowledge of the organization's criminal activities are not caught by subsection 37(1) of IRPA. To that extent, the right to freedom of association would therefore not be infringed. The Hells Angels is an organization that pursues a number of criminal activities. It thus could not be contended that section 37 of IRPA violated the applicant's freedoms of expression and association, or that section 2 of the Charter protected his right to join the Hells Angels. It was not the intent of the framers of the Charter to protect the applicant's membership in the Hells Angels through his freedom of association and expression, despite the overwhelming criminal history of the organization. The terms "member", "organized criminality" and "pattern of criminal activity" found in subsection 37(1) of IRPA are not unconstitutionally vague and overbroad. The principles of fundamental justice in section 7 of the Charter are not independent self-standing notions, and are to be considered only when it is first demonstrated that an individual is being deprived of the right to life, liberty or security of the person. The applicant's deportation while awaiting the processing of his ministerial relief application is not sufficient to trigger the application of section 7 Charter rights. The broad application of subsection 37(1) of IRPA is consistent with Parliament's objective to ensure the security of Canadians. There is no reason to draw a distinction between sections 34, 35 and 37 of IRPA for the purposes of interpreting the notions of membership and participation in an organization. The rationale underlying the broad interpretation of these concepts is the same. The case law does not support the proposition that the inadmissibility scheme put in place in sections 34, 35 and 37 of IRPA would be in violation of section 7 of the Charter, were it not for the possibility to seek ministerial relief pursuant to subsections 34(2), 35(2) and 37(2) of IRPA. An effective and speedy ministerial relief system is not an essential requirement to the constitutional validity of the inadmissibility provisions.

Charte, dans le cadre de l'exécution de son mandat prévu par loi, mais elle va aussi à l'encontre de l'objet même du contrôle judiciaire. Même si ce motif était suffisant pour rejeter la demande de contrôle judiciaire, le bien-fondé de l'argument du demandeur a toutefois été analysé. L'article 37 de la LIPR résiste à un examen constitutionnel fondé sur les alinéas 2b) ou 2d) de la Charte, dans la mesure où le pouvoir discrétionnaire qu'il confère est exercé en conformité avec la loi. L'article 37 de la LIPR est suffisamment circonscrit pour faire en sorte que les prétendus membres « innocents » des organisations criminelles ne soient pas interdits de territoire. Le paragraphe 37(2) de la LIPR fait en sorte que les personnes qui sont devenues membres d'une organisation criminelle sans savoir que cette organisation se livrait à des activités criminelles soient exclues de l'application du paragraphe 37(1) de la LIPR. Dans ces conditions, il ne serait donc pas porté atteinte au droit à la liberté d'association. Les Hells Angels constituent une organisation qui se livre à nombre d'activités criminelles. Il ne peut donc être soutenu que l'article 37 de la LIPR violait les droits du demandeur à la liberté d'expression et à la liberté d'association, ou que l'article 2 de la Charte protégeait son droit de joindre les rangs des Hells Angels. Les rédacteurs de la Charte n'avaient pas l'intention de protéger l'appartenance aux Hells Angels au moyen des principes de liberté d'association et d'expression, malgré les antécédents criminels accablants de cette organisation. Les termes « membre », « criminalité organisée » et « plan d'activités criminelles » employés au paragraphe 37(1) de la LIPR ne sont pas d'une imprécision inconstitutionnelle, ni d'une portée excessive. Les principes de la justice fondamentale dont il est question à l'article 7 de la Charte ne sont pas des notions autonomes et doivent être considérés uniquement lorsqu'il est d'abord démontré que l'intéressé est privé de son droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de sa personne. L'expulsion du demandeur pendant le traitement de sa demande de dispense ministérielle ne serait pas suffisante pour déclencher l'application des droits garantis par l'article 7 de la Charte. L'application étendue de l'article 37(1) de la LIPR s'inscrit dans la suite logique de l'objectif du législateur d'assurer la sécurité des Canadiens. Il n'y a aucune raison d'établir une distinction entre les articles 34, 35 et 37 de la LIPR pour l'interprétation des notions d'appartenance et de participation aux activités d'une organisation. Les raisons qui justifient l'interprétation généreuse de ces notions sont les mêmes. La jurisprudence ne vient pas appuyer la proposition selon laquelle le régime d'interdiction mis en place aux articles 34, 35 et 37 de la LIPR violerait l'article 7 de la Charte, n'eût été de la possibilité de demander une dispense ministérielle en vertu des paragraphes 34(2), 35(2) et 37(2) de la LIPR. Un régime de dispense ministérielle efficace et rapide ne constitue pas une exigence essentielle de la validité constitutionnelle des dispositions relatives à l'interdiction de territoire.



## STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canada Border Services Agency Act*, S.C. 2005, c. 38.  
*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(b),(d), 7, 24(1).  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 83.05(1) (as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 4; 2005, c. 10, s. 34).  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 19 (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11).  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, s. 4 (as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 118; 2008, c. 3, s. 1), 25 (as am. by S.C. 2010, c. 8, s. 4), 34, 35, 37, 44, 45, 112, 115, 162(1).  
*Immigration Division Rules*, SOR/2002-229, r. 47 (as am. by SOR/2004-167, s. 12(F)).

## CASES CITED

## APPLIED:

*Sittampalam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 326, [2007] 3 F.C.R. 198, 272 D.L.R. (4th) 1, 56 Imm. L.R. (3d) 161; *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law v. Canada (Attorney General)*, 2004 SCC 4, [2004] 1 S.C.R. 76, 234 D.L.R. (4th) 257, 180 C.C.C. (3d) 353; *Haj Khalil v. Canada*, 2007 FC 923, [2008] 4 F.C.R. 53, 160 C.R.R. (2d) 234, 317 F.T.R. 32.

## CONSIDERED:

*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; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5, (1991), 81 D.L.R. (4th) 121, 50 Admin. L.R. 44; *Agraira v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2011 FCA 103, 96 Imm. L.R. (3d) 20, 415 N.R. 121; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307, 190 D.L.R. (4th) 513, [2010] 10 W.W.R. 567; *Ismeal v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2010 FC 198; *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606, (1992), 114 N.S.R. (2d) 91, 93 D.L.R. (4th) 36; *Toronto Coalition to Stop the War v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2010 FC 957, [2012] 1 F.C.R. 413, 17 Admin. L.R. (5th) 1, 219 C.R.R. (2d) 226; *Samad v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 324, 386 F.T.R. 126.

## 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. 2b),d), 7, 24(1).  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 83.05(1) (édité par L.C. 2001, ch. 41, art. 4; 2005, ch. 10, art. 34).  
*Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19 (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11).  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 4 (mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 118; 2008, ch. 3, art. 1), 25 (mod. par L.C. 2010, ch. 8, art. 4), 34, 35, 37, 44, 45, 112, 115, 162(1).  
*Règles de la Section de l'immigration*, DORS/2002-229, règle 47 (mod. par DORS/2004-167, art. 12(F)).

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Sittampalam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 326, [2007] 3 R.C.F. 198; *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 4, [2004] 1 R.C.S. 76; *Haj Khalil c. Canada*, 2007 CF 923, [2008] 4 R.C.F. 53.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Agraira c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2011 CAF 103; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307; *Ismeal c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CF 198; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; *Toronto Coalition to Stop the War c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CF 957, [2012] 1 R.C.F. 413; *Samad c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 324.

## REFERRED TO:

*Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin; Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Laseur*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504, 217 N.S.R. (2d) 301, 231 D.L.R. (4th) 385; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570, (1990), 77 D.L.R. (4th) 94, [1991] 1 W.W.R. 643; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22, (1991), 81 D.L.R. (4th) 358, 50 Admin. L.R. 1; *R. v. Conway*, 2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765, 320 D.L.R. (4th) 25, 1 Admin. L.R. (5th) 163; *Yuen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 16698, 195 D.L.R. (4th) 625, 12 Imm. L.R. (3d) 208, 267 N.R. 87 (F.C.A.); *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487, 252 D.L.R. (4th) 316, 29 Admin. L.R. (4th) 21; *Barrera v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 2 F.C. 3, (1992), 99 D.L.R. (4th) 264, 18 Imm. L.R. (2d) 81 (C.A.); *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539, 258 D.L.R. (4th) 193, 50 Imm. L.R. (3d) 1; *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711, (1992), 90 D.L.R. (4th) 28, 2 Admin. L.R. (2d) 125; *Hoang v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35, 120 N.R. 193 (F.C.A.); *Thanaratnam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 349, [2004] 3 F.C.R. 301; *Al Yamani v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2006 FC 1457, 149 C.R.R. (2d) 340, 304 F.T.R. 222, 58 Imm. L.R. (3d) 181; *Little Sisters Book and Art Emporium v. Canada (Minister of Justice)*, 2000 SCC 69, [2000] 2 S.C.R. 1120, 193 D.L.R. (4th) 193, [2001] 2 W.W.R. 1.

APPLICATION for judicial review of a decision (2010 CanLII 96602) by the Immigration and Refugee Board, Immigration Division, finding the applicant inadmissible under paragraph 37(1)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act* because of his membership in a criminal organization. Application dismissed.

## APPEARANCES

*Chantal Desloges* for applicant.  
*Martin Anderson* and *Hillary Stephenson* for respondent.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin; Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Laseur*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765; *Yuen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2000 CanLII 16698 (C.A.F.); *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487; *Barrera c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 2 C.F. 3 (C.A.); *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539; *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] A.C.F. n° 1096 (C.A.) (QL); *Thanaratnam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 349, [2004] 3 R.C.F. 301; *Al Yamani c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2006 CF 1457; *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2000 CSC 69, [2000] 2 R.C.S. 1120.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision (2010 CanLII 96602) de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, selon laquelle le demandeur était interdit de territoire aux termes de l'alinéa 37(1)a) de la *Loi sur l'Immigration et la protection des réfugiés*, en raison de son appartenance à une organisation criminelle. Demande rejetée.

## ONT COMPARU

*Chantal Desloges* pour le demandeur.  
*Martin Anderson* et *Hillary Stephenson* pour le défendeur.

## SOLICITORS OF RECORD

*Chantal Desloges Professional Corporation*,  
Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

[1] DE MONTIGNY J.: This is an application for judicial review of the October 22, 2010 decision [2010 CanLII 96602] by Immigration Division Board Member Ama Beecham, in which the applicant was found inadmissible to Canada under paragraph 37(1)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) because of his membership in a criminal organization, namely the Hells Angels. Rather than challenging the correctness or reasonability of the decision itself, however, the applicant uses this judicial review application as a forum to bring a challenge under 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] (the Charter) to the legislative provision upon which the decision was based—section 37 of IRPA. The applicant argues that the practical unavailability of the ministerial relief supposedly provided for by this provision (and by the analogous provisions found in sections 34 and 35) renders the inadmissibility regime established by these provisions, incompatible with the Charter.

## 1. Facts

[2] The applicant is a permanent resident, who has been in Canada for over 40 years arriving from Scotland with his parents, at the age of seven. He joined the Hells Angels motorcycle group in 2000, and terminated his membership with them in December, 2009.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Chantal Desloges Professional Corporation*,  
Toronto, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada*, pour le  
défendeur.

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

[1] LE JUGE DE MONTIGNY : La demande de contrôle judiciaire vise la décision rendue le 22 octobre 2010 [2010 CanLII 96602] par laquelle la commissaire Ama Beecham, de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, a conclu que le demandeur était interdit de territoire au Canada aux termes de l'alinéa 37(1)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), en raison de son appartenance à une organisation criminelle, à savoir les Hells Angels. Toutefois, au lieu de contester le bien-fondé ou le caractère raisonnable de la décision elle-même, le demandeur utilise la présente demande de contrôle judiciaire comme moyen pour attaquer la validité de la disposition législative sur laquelle la décision est fondée, l'article 37 de la LIPR, en invoquant 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] (la Charte). Le demandeur fait valoir que le fait qu'il soit presque impossible d'obtenir la dispense ministérielle qui est en principe prévue par cette disposition (et par les dispositions analogues des articles 34 et 35) rend le régime d'interdiction de territoire ainsi établi incompatible avec la Charte.

## 1. Les faits

[2] Le demandeur est un résident permanent. Il est arrivé au Canada avec ses parents il y a plus de 40 ans en provenance de l'Écosse, alors qu'il était âgé de sept ans. Il est devenu membre de la bande de motards Hells Angels en 2000 et a cessé d'en faire partie en décembre 2009.

[3] On November 7, 2006, as he was arriving at the Vancouver International Airport, he was interviewed by immigration officials. He was found carrying some Hells Angels paraphernalia and related phone numbers. As a result of the interview, the immigration officer proceeded to write a report of inadmissibility, pursuant to section 44 of IRPA.

[4] Following an admissibility hearing, a decision was made on October 22, 2010 whereby he was found inadmissible to Canada under paragraph 37(1)(a) of IRPA, due to his membership in a criminal organization. He has been issued a deportation order, although he has not yet been removed. He has applied for ministerial relief through subsection 37(2) of IRPA, but has not yet received an answer. He has also been offered a pre-removal risk assessment (PRRA), but declined to file one.

## 2. The impugned decision

[5] In a 63-page decision, the Immigration Division found the applicant to be a member of the Hells Angels, an organization that there are reasonable grounds to believe is or has been engaged in a pattern of criminal activity, planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of an offence punishable under an Act of Parliament by way of indictment, or in furtherance of the commission of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute such an offence.

[6] The applicant admits that he was in the Hells Angels for nine years. He held the position of treasurer of its Ontario operation for seven years, was a full member of the Hells Angels, bore Hells Angels tattoos, voluntarily joined the Toronto chapter, turned to them for assistance in paying his legal fees, served as the Sergeant-at-Arms of his local chapter and served as president of their Ontario corporation. He claims, however, that he has never been involved in any criminal activity, and has always been outspoken about not voting

[3] Le 7 novembre 2006, alors qu'il arrivait à l'aéroport international de Vancouver, il a été interrogé par des agents d'immigration. Il était en possession de certains accessoires et de numéros de téléphone liés aux Hells Angels. Par suite de l'entrevue, l'agent d'immigration a rédigé un rapport d'interdiction de territoire, en application de l'article 44 de la LIPR.

[4] À la suite d'une enquête, la Section de l'immigration a rendu une décision le 22 octobre 2010 dans laquelle elle a conclu qu'il était interdit de territoire au Canada aux termes de l'alinéa 37(1)a) de la LIPR en raison de son appartenance à une organisation criminelle. Une mesure d'expulsion a été prise contre lui, mais il n'a pas encore été renvoyé. Il a demandé une dispense ministérielle en vertu du paragraphe 37(2) de la LIPR et attend toujours une réponse. De plus, on lui a offert de demander un examen des risques avant renvoi (l'ERAR), mais il a refusé de déposer une demande.

## 2. La décision contestée

[5] Dans une décision de 68 pages, la Section de l'immigration a conclu que le demandeur était un membre des Hells Angels, organisation à l'égard de laquelle il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d'une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de la perpétration, hors du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une telle infraction.

[6] Le demandeur admet avoir été membre des Hells Angels pendant neuf ans. Il a occupé le poste de trésorier pour l'organisation en Ontario pendant sept ans, il était un membre confirmé des Hells Angels et portait ses tatouages, il a volontairement joint les rangs du chapitre de Toronto, il a demandé de l'aide financière à l'organisation pour payer ses frais juridiques, il a occupé le poste de sergent d'armes de son chapitre et il a été président de la corporation ontarienne des Hells Angels. Il soutient toutefois ne s'être jamais livré à des activités

in favour of any person involved in such activity in joining the club.

[7] The Immigration Division assessed the nature and quality of the applicant's involvement with the Hells Angels organization. This included the circumstances surrounding his recruitment, his length of involvement, his advancement through the organization, the activities he performed on behalf of the organization, and the fact that he held a high position of trust and authority. It also noted that as of the date of his admissibility hearing, the applicant did not have any exit date on his Hells Angels tattoo. Based on all of this evidence, the Immigration Division concluded that the applicant had all the indicia of membership pursuant to paragraph 37(1)(a) (at paragraph 166):

... Mr. Stables' knowledge may very well be made out by reference to his position in the Hells Angels; he was a full patch member for 9 years, served at one time as Sergeant at Arms, and functioned as a Treasurer for about 10 Chapters for approximately 7 years in the Hells Angels Ontario Corporation, which positions would have given him a good knowledge about the organization's purpose, mandate, agenda or activities. He was very involved in many aspects of the Hells Angels activities, and it is difficult for the panel to accept the argument that he was isolated from what was going on in the organization and elsewhere, and therefore innocent of any organized crime. The reality is that Mr. Stables was fully integrated into the Hells Angels.

[8] The Immigration Division also found the Hells Angels to be an "organization" as is contemplated by subsection 37(1) of IRPA in light of the following (certified tribunal record, at pages 14–20):

- It has formal structures like corporations, and also has Chapters. The corporation maintains a separate existence from Canadian Hells Angels Chapters, and the allegations of criminality and organized criminality have been levelled, not at the corporation, but at the Chapters and their members.
- It is governed by bylaws or constitutions. There are world rules, and Chapter/Club rules setting out members' rights and obligations, punishments for infractions, and criteria for being a member, membership advancement, and symbols.

criminelles et avoir toujours affirmé sans ambages qu'il ne voterait pas en faveur d'une personne impliquée dans de pareilles activités qui voudrait joindre les rangs du club.

[7] La Section de l'immigration a analysé la nature et la qualité de la contribution du demandeur à l'organisation des Hells Angels, y compris les circonstances dans lesquelles il a été recruté, la durée de la période pendant laquelle il a été membre, son cheminement au sein de l'organisation, les fonctions qu'il a exercées au nom de l'organisation et le fait qu'il a occupé un poste stratégique de confiance et d'autorité. Elle a également souligné que, à la date de l'enquête, le tatouage des Hells Angels du demandeur n'indiquait aucune date de sortie. Compte tenu de l'ensemble de la preuve, la Section de l'immigration a conclu que tout indiquait que le demandeur était membre d'une organisation criminelle au sens de l'alinéa 37(1)a) (au paragraphe 166) :

[...] la connaissance de M. Stables peut très bien être déduite du poste qu'il occupait au sein des Hells Angels; membre confirmé pendant neuf ans, il a momentanément occupé le poste de sergent d'armes et a rempli le rôle de trésorier pour environ dix chapitres pendant approximativement sept ans dans la corporation de l'Ontario, ce qui lui aurait permis d'être bien informé des objectifs, du mandat, du programme ou des activités de l'organisation. Il était très impliqué dans plusieurs aspects de ces activités, et il est difficile pour le tribunal d'accepter l'argument voulant qu'il ait été tenu à l'écart de ce qui se déroulait dans l'organisation et ailleurs, et qu'il est donc innocent de tout crime organisé. En réalité, M. Stables était pleinement intégré aux Hells Angels.

[8] La Section de l'immigration a également conclu que les Hells Angels étaient une « organisation » au sens du paragraphe 37(1) de la LIPR compte tenu de ce qui suit (dossier certifié du tribunal, aux pages 14 à 20) :

- L'organisation est dotée de structures formelles comme les corporations et aussi de chapitres. La corporation a une existence distincte des chapitres canadiens des Hells Angels et les allégations de criminalité et de criminalité organisée sont dirigées, non pas contre la corporation, mais contre les chapitres et leurs membres.
- L'organisation est régie par des règlements ou des statuts. Il existe d'une part des règles mondiales et, d'autre part, des règles de chapitre ou de club qui établissent les droits et les obligations des membres, les sanctions en cas d'infractions, les



- Each Chapter has an executive made up of a president, a vice-president, a sergeant at arms, secretary treasurer, and a road captain. Each Chapter requires at least 6 full-patch members to function.

- The Hells Angels has a distinct identity, a distinct name, and a distinct logo. It has a leadership structure as well as a recruitment pattern and a plan designed to exclude and eliminate undesirables. It is governed by rules and bylaws. The organization has a system to confirm and ensure loyalty and it has an occupied territory or chosen meeting locations. All of these facts are indicia that the Hells Angels fits the profile of an organization.

[9] Further, after considering various legal definitions of “criminal organization” and jurisprudence involving an analysis of the Hells Angels activities, the Immigration Division noted the following evidence as supporting its conclusion that the Hells Angels is indeed a criminal organization (certified tribunal record, at pages 20–47):

- The Hells Angels is a sophisticated organization which has as its primary line of business, criminal activity.
- Information provided by several police officers confirms the Hells Angels is indeed a criminal organization – a group that will commit crime for money.
- The organization is engaged in drug trafficking, importation of drugs, manufacturing and distribution of drugs, and other offences of thefts, extortions, firearms, and murder.
- The organization collects intelligence on policing, and it operates a number of clubhouses that make it safe to conduct illegal business. Chapters are usually opened for the purpose of manufacturing or distributing drugs. Members who get in trouble with the law are assisted by the club dues that are ultimately used to defray their costs. In essence, the organization exists for, and benefits its members from, the continuing criminal activity of its members.

aptitudes requises pour devenir membre, les conditions d’avancement et les symboles.

- Chaque chapitre est doté d’un corps exécutif constitué d’un président, d’un vice-président, d’un sergent d’armes, d’un secrétaire, d’un trésorier et d’un capitaine de route. Chaque chapitre a besoin d’au moins six membres confirmés pour fonctionner.

- L’organisation possède une identité particulière, ainsi qu’un nom et un logo distincts. Elle est dotée d’une structure de direction ainsi que d’un plan et d’un cycle de recrutement destiné à exclure et à éliminer les indésirables. Elle est régie par des règles et des règlements. Elle a mis au point un système qui lui permet de s’assurer de la loyauté des membres et de la mettre à l’épreuve. Elle occupe un territoire précis ou a des lieux de réunion choisis. Tous ces indices permettent d’établir que les Hells Angels présentent les caractéristiques d’une organisation.

[9] De plus, après avoir examiné les différentes définitions juridiques du terme « organisation criminelle » et des décisions comportant une analyse des activités des Hells Angels, la Section de l’immigration a souligné que les éléments de preuve suivants appuyaient sa conclusion selon laquelle les Hells Angels étaient bel et bien une organisation criminelle (dossier certifié du tribunal, aux pages 20 à 47) :

- Les Hells Angels forment une organisation criminelle sophistiquée dont la principale occupation est l’activité criminelle.
- Les renseignements fournis par plusieurs policiers confirment que les Hells Angels constituent bel et bien une organisation criminelle, à savoir une bande prête à commettre des crimes pour de l’argent.
- L’organisation se livre au trafic, à l’importation, à la fabrication et à la distribution de drogues et à d’autres infractions de vols, d’extorsion, d’armes à feu et de meurtre.
- L’organisation recueille des renseignements sur les policiers, elle exploite un certain nombre de clubs dans lesquels il est possible de mener des affaires illégales en toute quiétude. Les chapitres servent habituellement à la fabrication ou à la distribution de drogues. Les membres qui ont des démêlés avec la justice disposent d’un fonds, constitué à partir des cotisations versées au club, qui sert en fin de compte à couvrir leurs frais. Essentiellement, la raison d’être de l’organisation et le bénéfice qu’en tirent ses membres sont la poursuite des activités criminelles de ces mêmes membres.

- The group dynamic is active and present in the fact that the various characteristics and features of the organization foster the orchestration and commission of criminal acts. Its structure, membership, loyalty structures, the influence of its leadership, incumbent obligations of the members to one another, its organizational rules, colours, clubhouse, its dealings with rival gangs and criminal activities, all advance the criminal agenda.
- The Hells Angels accomplishes its criminal aims primarily through lower level associates and through puppet gang to insulate themselves from detection.
- The Hells Angels is considered the primary producer and distributor of illegal drugs in the U.S. Their criminal activity is generally conspiratorial and includes extortion, business infiltration, trafficking in drugs, illegal weapons, and stolen property. The organization is also involved in prostitution, money laundering, and vehicle-theft rings.

[10] With respect to whether the criminal activity formed part of a pattern, organized, and planned by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of an offence punishable by way of indictment, the Immigration Division concluded (certified tribunal record, at pages 45–46):

- The Hells Angels is engaged in concerted criminal activity, primarily the drug business. The criminal activity shows a pattern of similarity both inside and outside of Canada.
- The criminal activities (extortion, conspiracy, drug trafficking, and the importation, exportation, manufacturing, and production of illegal drugs) are all indictable offences under the Criminal Code.

### 3. Issues

[11] Before this Court, the applicant took no issue with the factual findings of the Immigration Division. He admitted that he was a full-patch member of the Hells Angels for nine years, although with no criminal charges or convictions. He did not concede that the motorcycle club is a criminal organization.

- Il y a une dynamique de groupe à l'œuvre, puisque les diverses caractéristiques et attributs de l'organisation favorisent l'orchestration et la perpétration d'actes criminels. Sa structure, ses membres, ses réseaux de loyauté, l'influence de ses chefs, les obligations réciproques des membres, les règles d'organisation, les couleurs, le club, les rapports avec les bandes rivales et les activités criminelles servent tous le programme criminel.

- Les Hells Angels remplissent leurs objectifs criminels en se servant surtout d'associés subalternes et de bandes fan- toches pour échapper à la détection.

- Les Hells Angels sont considérés comme le principal producteur et distributeur de drogues illégales aux États-Unis. Les activités criminelles auxquelles ils se livrent sont généralement de nature collusoire et incluent l'extorsion, le noyautage commercial, le trafic de drogue, le commerce illégal d'armes et la possession de biens volés. L'organisation est également impliquée dans la prostitution, le blanchiment d'argent et les réseaux de vols de véhicules.

[10] En ce qui a trait à la question de savoir si les activités criminelles faisaient partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d'une infraction punissable par mise en accusation, la Section de l'immigration a tiré les conclusions suivantes (dossier certifié du tribunal, aux pages 45 et 46) :

- L'organisation des Hells Angels se livre à des activités criminelles organisées, principalement le commerce de la drogue. Ces activités criminelles présentent une certaine simi- larité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Canada.
- Les activités criminelles (extorsion, complot, trafic de drogue et importation, exportation, fabrication et produc- tion de drogues illégales) constituent toutes des infractions punissables par mise en accusation selon le *Code criminel*.

### 3. Les questions en litige

[11] Le demandeur ne conteste pas en l'espèce les conclusions de fait de la Section de l'immigration. Il a reconnu avoir été un membre confirmé des Hells Angels pendant neuf ans, bien qu'il n'ait pas fait l'objet d'accu- sation criminelle ou de déclaration de culpabilité. Il n'a pas admis que le club de motards est une organisation criminelle.

[12] Instead, the applicant sought to challenge the constitutionality of subsection 37(1) of IRPA, the provision on which the decision of the Immigration Division is based. The respondent, on the other hand, is of the view that this constitutional challenge has no merit, and was not brought in a timely manner.

[13] More specifically, this application for judicial review raises the following questions:

(a) Should the applicant be permitted to proceed with his constitutional challenge, given his failure to raise these issues in the first instance before the tribunal?

(b) Does the legislative scheme of section 37 violate the applicant's Charter of rights of freedom of expression and freedom of association?

(c) Does section 37 of IRPA deprive the applicant of his right to life, liberty and security of the person in a manner that is not in accordance with the principles of fundamental justice?

#### 4. Analysis

[14] The inadmissibility provisions of IRPA (sections 34, 35 and 37) aim to protect the safety of Canadian society by facilitating the removal of permanent residents or foreign nationals who constitute a risk to society on the basis of their conduct (*Sittampalam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 326, [2007] 3 F.C.R. 198 (*Sittampalam*), at paragraph 21). A person may be declared inadmissible for being involved with espionage, subversion, or terrorism pursuant to subsection 34(1). Next, subsection 35(1) allows for a person who has violated human or international rights to be declared inadmissible. Finally, subsection 37(1) allows for a declaration of inadmissibility based on membership in a criminal organization.

[12] Le demandeur cherche plutôt à contester la validité constitutionnelle du paragraphe 37(1) de la LIPR, soit la disposition sur laquelle est fondée la décision de la Section de l'immigration. Quant à lui, le défendeur est d'avis que cette contestation constitutionnelle est dénuée de fondement et n'a pas été soulevée en temps opportun.

[13] La présente demande de contrôle judiciaire souève plus précisément les questions suivantes :

a) Le demandeur devrait-il être autorisé à poursuivre sa contestation constitutionnelle, compte tenu du fait qu'il n'a pas soulevé de questions constitutionnelles devant le tribunal de première instance?

b) Le régime législatif de l'article 37 viole-t-il les droits du demandeur à la liberté d'expression et à la liberté d'association que lui garantit la Charte?

c) L'article 37 de la LIPR prive-t-il le demandeur de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne d'une manière non conforme aux principes de justice fondamentale?

#### 4. Analyse

[14] Les dispositions de la LIPR relatives à l'interdiction de territoire (articles 34, 35 et 37) visent à assurer la protection de la société canadienne en facilitant le renvoi des résidents permanents ou des étrangers qui constituent un danger pour la société en raison de leur conduite (*Sittampalam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 326, [2007] 3 R.C.F. 198 (*Sittampalam*), au paragraphe 21). Une personne peut être déclarée interdite de territoire si elle est l'auteur d'actes d'espionnage ou se livre à la subversion ou au terrorisme au sens du paragraphe 34(1). Le paragraphe 35(1) permet de déclarer interdite de territoire une personne qui a violé des droits humains ou internationaux. Enfin, le paragraphe 37(1) permet de déclarer une personne interdite de territoire en raison de son appartenance à une organisation criminelle.

[15] Each of these provisions has a subsection (2) that provides an exemption, through “ministerial relief”, to the declarations of inadmissibility enabled by each subsection (1). That is to say that a person who is found inadmissible under subsection 34(1), 35(1) or 37(1) of IRPA may apply to the Minister through subsection 34(2), 35(2) or 37(2) respectively for relief of that inadmissibility status. According to the subsection (2) of each provision, this relief is to be granted where the Minister is satisfied that the person’s presence in Canada would not be detrimental to national security.

[16] These provisions read as follows:

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

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

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

(c) engaging in terrorism;

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

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

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

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

[15] Chacun de ces articles comporte un deuxième paragraphe qui prévoit une exception à la règle en matière d’interdiction de territoire énoncée au premier paragraphe, à savoir la « dispense ministérielle ». En d’autres termes, une personne déclarée interdite de territoire en vertu des paragraphes 34(1), 35(1) ou 37(1) de la LIPR peut demander au ministre une mesure d’exception à l’interdiction de territoire en vertu des paragraphes 34(2), 35(2) ou 37(2) respectivement. Suivant le deuxième paragraphe de chacun de ces articles, la dispense doit être accordée si le ministre est convaincu que la présence de cette personne au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national.

[16] Ces dispositions sont rédigées comme suit :

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

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

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

c) se livrer au terrorisme;

d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

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

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

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

Human or international rights violations

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

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

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

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

Exception

(2) Paragraphs (1)(b) and (c) do not apply in the case of a permanent resident or a foreign national who satisfies the Minister that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest.

...

Organized criminality

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

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

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

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

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

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

Atteinte aux droits humains ou internationaux

(2) Les faits visés aux alinéas (1)b) et c) n'emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l'étranger qui convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national.

[...]

Exception

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

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

Activités de criminalité organisée



commission of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute such an offence, or engaging in activity that is part of such a pattern; or

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

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

(a) subsection (1) does not apply in the case of a permanent resident or a foreign national who satisfies the Minister that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest; and

(b) paragraph (1)(a) does not lead to a determination of inadmissibility by reason only of the fact that the permanent resident or foreign national entered Canada with the assistance of a person who is involved in organized criminal activity.

infraction qui, commise au Canada, constituerait une telle infraction, ou se livrer à des activités faisant partie d'un tel plan;

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

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

a) les faits visés n'emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l'étranger qui convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national;

b) les faits visés à l'alinéa (1)a) n'emportent pas interdiction de territoire pour la seule raison que le résident permanent ou l'étranger est entré au Canada en ayant recours à une personne qui se livre aux activités qui y sont visées.

[17] The applicant contends that if courts have upheld the constitutionality of these provisions in the past, despite the broad, inclusive definitions of such concepts as “member” and “organization ... engaged in ... criminal activity” found in subsection 37(1), it was essentially because of the existence of ministerial relief. The thrust of Mr. Stables’ argument is that in the last five years or so, ministerial relief has become practically unavailable given the long delays, the low number of claims processed each year, and the low success rate of processed claims. As a result, he argues that the inadmissibility provisions have ceased to be in compliance with the Charter, and in particular with its paragraphs 2(b), 2(d) and section 7.

[18] To support this claim, the applicant has filed substantial affidavit evidence, attached as exhibits to the affidavit of Ori Bergman dated December 10, 2010. This affidavit sets out the research done by the applicant’s counsel with respect to the processing of ministerial relief applications. Counsel for the applicant filed an

[17] Le demandeur soutient que si les tribunaux ont confirmé la constitutionnalité de ces dispositions par le passé, malgré l’interprétation large et sans restriction des notions telles que « membre » et « organisation [...] se [livrant] [...] à des activités criminelles » dont il est question au paragraphe 37(1), c’est essentiellement à cause de l’existence de la dispense ministérielle. L’argument de M. Stables repose principalement sur le fait que, depuis cinq ans environ, il est devenu presque impossible d’obtenir une dispense ministérielle en raison de la longueur des délais, du petit nombre de demandes traitées chaque année et du faible taux d’acceptation des demandes traitées. Par conséquent, il fait valoir que les dispositions en matière d’interdiction de territoire ne sont plus conformes à la Charte, particulièrement aux alinéas 2b) et 2d) et à l’article 7 de cette loi.

[18] À l’appui de sa prétention, le demandeur a produit des éléments de preuve substantiels joints à l’affidavit d’Ori Bergman souscrit le 10 décembre 2010. Cet affidavit décrit la recherche effectuée par l’avocate du demandeur concernant le traitement des demandes de dispense ministérielle. L’avocate du demandeur a

access to information request, but did not receive a response in time to meet the deadline for filing evidence. Subsequently, counsel then sent an email request to lawyers through the Canadian Bar Association's Immigration Bar discussion group (listserv) for any information dealing with ministerial relief applications for persons inadmissible under section 34, 35 or 37. Eight responses were received, all tending to show a substantial decrease in the numbers of ministerial relief granted under subsection 34(2) since 2002, when the Supreme Court released its decision in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3 (*Suresh*) and more particularly since 2005.

[19] According to the affiant, an analysis of all of the data collected shows that since 2002, a total of 217 applications were made under subsection 34(2). Out of those 217 applications, 9 were decided prior to 2006, with 8 of those receiving positive decisions. After 2006, only 13 applications have been granted, although it is unclear as to how many were refused and how many are still pending.

[20] After leave was granted, on May 19, 2011, the applicant brought a motion for an extension of time to file a further affidavit, having finally received a response to his access to information request regarding ministerial relief. Applicant's counsel submitted that the inclusion of this new evidence was necessary in order to provide a full evidentiary record. It was also argued that the affidavits of Ori Bergman already filed, show that the applicant has been duly diligent in procuring evidence to bring before this Court, and that the inclusion of the new evidence would not be prejudicial to the respondent, since the exhibit in question is a government document already in the respondent's possession.

[21] The applicant sought the same information with respect to subsections 34(2), 35(2) and 37(2). With respect to subsection 37(2), which is the most relevant for the purpose of this application for judicial review, the

présenté une demande d'accès à l'information, mais elle n'a pas reçu de réponse à temps pour respecter le délai prévu pour le dépôt de la preuve. Par la suite, l'avocate a envoyé une demande par courrier électronique aux avocats inscrits à la liste de diffusion de la Section du droit de l'immigration de l'Association du Barreau canadien pour obtenir des renseignements concernant les demandes de dispense ministérielle présentées par des personnes interdites de territoire en vertu des articles 34, 35 ou 37. Elle a reçu huit réponses, toutes tendant à démontrer une diminution importante du nombre de dispenses accordées sous le régime du paragraphe 34(2) depuis 2002, soit depuis que la Cour suprême a rendu l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.S.C. 3 (*Suresh*) et, plus particulièrement depuis 2005.

[19] Selon l'auteure de l'affidavit, une analyse de toutes les données recueillies révèle que, depuis 2002, 217 demandes ont été présentées en vertu du paragraphe 34(2). De ces 217 demandes, 9 ont fait l'objet d'une décision avant 2006 et, de celles-ci, 8 ont reçu une réponse positive. Après 2006, seules 13 demandes ont été acceptées, mais on ne sait pas trop combien de demandes ont été refusées et combien sont toujours pendantes.

[20] Après avoir obtenu l'autorisation requise, le demandeur a, le 19 mai 2011, présenté une requête en prolongation de délai pour lui permettre de déposer un autre affidavit, puisqu'il avait finalement reçu une réponse à sa demande d'accès à l'information concernant la dispense ministérielle. L'avocate du demandeur a soutenu que l'inclusion de cette nouvelle preuve était nécessaire pour fournir un dossier de preuve complet. Elle a également fait valoir que les affidavits d'Ori Bergman déjà déposés démontraient que le demandeur a fait preuve de diligence raisonnable pour obtenir des éléments de preuve et les présenter devant la Cour et que l'inclusion de la nouvelle preuve ne porterait pas préjudice au défendeur, puisque la pièce en question est un document gouvernemental dont le défendeur est déjà en possession.

[21] Le demandeur a demandé les mêmes renseignements concernant les paragraphes 34(2), 35(2) et 37(2). En ce qui a trait au paragraphe 37(2), qui est la disposition la plus pertinente dans le cadre de la présente

information provided by the Canada Border Services Agency (CBSA) is to the effect that 11 ministerial relief applications have been submitted as of April 20, 2011, none of which have been granted. The result was not much different under the equivalent paragraph 19(1)(c.2) [as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 11] of the former *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (*Immigration Act*): between 1996 and 2002, one application had been made and none had been granted. It is interesting to note that there were 12 ministerial relief claims pending under subsection 37(2) at the time the access to information request was processed, which would tend to show that all of the applications submitted remain to be decided.

[22] For ease of reference, the following chart provides the answers to all of the questions as they pertain to each of subsections 34(2), 35(2) and 37(2):

<b>Ministerial Relief</b> ATIP request: A-2011-00189				
	<b>Request – Documents relating to:</b>	<b>Section 34(2) of the IRPA and comparable Section 19(1)(f)(iii)(B) of the former Immigration Act, R.S.C. 1985 –</b>	<b>Section 35(2) of the IRPA and comparable section 19(1)(l) of the former Immigration Act, R.S.C. 1985 –</b>	<b>Section 37(2) of the IRPA and comparable section 19(1)(c.2) of the former Immigration Act, R.S.C. 1985 –</b>
		<b>Response</b>	<b>Response</b>	<b>Response</b>
1) a.	The number of Ministerial relief applications that have been submitted to date since the <i>Immigration and Refugee Protection Act</i> (IRPA) was enacted	247	18	11

demande de contrôle judiciaire, les renseignements fournis par l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) révèlent que 11 demandes de dispense ministérielle avaient été présentées au 20 avril 2011 et qu'aucune n'avait été accordée. Le résultat n'était pas très différent au regard de la disposition équivalente de l'alinéa 19(1)c.2) [édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (la *Loi sur l'immigration*) : entre 1996 et 2002, une seule demande a été présentée et elle n'a pas été acceptée. Il est intéressant de noter qu'il y avait 12 demandes de dispense ministérielle pendantes, présentées en vertu du paragraphe 37(2), au moment où la demande d'accès à l'information a été traitée, ce qui tend à démontrer que toutes les demandes soumises n'ont pas encore fait l'objet d'une décision.

[22] Par souci de commodité, je reproduis le tableau suivant qui présente les réponses à toutes les questions ayant trait aux paragraphes 34(2), 35(2) et 37(2) :

[TRANSLATION]

<b>Dispense ministérielle</b> Demande d'AIPRP : A-2011-00189				
	<b>Demandes – Documents concernant :</b>	<b>Le par. 34(2) de la LIPR et la div. 19(1)f)(iii)(B) correspondante de l'ancienne Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985 –</b>	<b>Le par. 35(2) de la LIPR et l'al. 19(1)l) correspondant de l'ancienne Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985 –</b>	<b>Le par. 37(2) de la LIPR et l'al. 19(1)c.2) correspondant de l'ancienne Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985 –</b>
		<b>Réponse</b>	<b>Réponse</b>	<b>Réponse</b>
1) a.	Nombre de demandes de dispense ministérielle présentées depuis la promulgation de <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> (LIPR)	247	18	11

	<b>Request – Documents relating to:</b>	<b>Section 34(2) of the IRPA and comparable Section 19(1)(f)(iii)(B) of the former Immigration Act, R.S.C. 1985 –</b>	<b>Section 35(2) of the IRPA and comparable section 19(1)(l) of the former Immigration Act, R.S.C. 1985 –</b>	<b>Section 37(2) of the IRPA and comparable section 19(1)(c.2) of the former Immigration Act, R.S.C. 1985 –</b>		<b>Demandes – Documents concernant :</b>	<b>Le par. 34(2) de la LIPR et la div. 19(1)f(iii)(B) correspondante de l'ancienne Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985 –</b>	<b>Le par. 35(2) de la LIPR et l'al. 19(1)l) correspondant de l'ancienne Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985 –</b>	<b>Le par. 37(2) de la LIPR et l'al. 19(1)c.2) correspondant de l'ancienne Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985 –</b>
		<b>Response</b>	<b>Response</b>	<b>Response</b>		<b>Réponse</b>	<b>Réponse</b>	<b>Réponse</b>	
b.	The number of Ministerial relief applications that have been granted to date	24	3	0	b.	Nombre de demandes de dispense ministérielle acceptées	24	3	0
2) a.	The number of Ministerial relief applications that have been submitted from 1992 up until when the IRPA was enacted ( <i>Information on record with the CBSA includes the timeframe from 1996 until IRPA was enacted</i> )	37	3	1	2) a.	Nombre de demandes de dispense ministérielle présentées entre 1992 et la date de promulgation de la LIPR ( <i>Les renseignements dont dispose l'ASFC visent la période comprise entre 1996 et la date de promulgation de la LIPR.</i> )	37	3	1
b.	The number of IRPA Ministerial relief applications that have been granted in this time frame ( <i>Information on record with the CBSA includes the timeframe from 1996 until IRPA was enacted</i> )	115	0	0	b.	Nombre de demandes de dispense ministérielle acceptées dans cette période ( <i>Les renseignements dont dispose l'ASFC visent la période comprise entre 1996 et la date de promulgation de la LIPR.</i> )	115	0	0

	<b>Request – Documents relating to:</b>	<b>Section 34(2) of the IRPA and comparable Section 19(1)(f)(iii)(B) of the former Immigration Act, R.S.C. 1985 –</b>	<b>Section 35(2) of the IRPA and comparable section 19(1)(l) of the former Immigration Act, R.S.C. 1985 –</b>	<b>Section 37(2) of the IRPA and comparable section 19(1)(c.2) of the former Immigration Act, R.S.C. 1985 –</b>		<b>Demandes – Documents concernant :</b>	<b>Le par. 34(2) de la LIPR et la div. 19(1)f(iii)(B) correspondante de l'ancienne Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985 –</b>	<b>Le par. 35(2) de la LIPR et l'al. 19(1)l) correspondant de l'ancienne Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985 –</b>	<b>Le par. 37(2) de la LIPR et l'al. 19(1)c.2) correspondant de l'ancienne Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985 –</b>
		<b>Response</b>	<b>Response</b>	<b>Response</b>			<b>Réponse</b>	<b>Réponse</b>	<b>Réponse</b>
3)	The number of Ministerial relief requests submitted PER year since IRPA was enacted	2002 – 20 2003 – 34 2004 – 32 2005 – 25 2006 – 20 2007 – 15 2008 – 16 2009 – 37 2010 – 37 2011 – 11	2002 – 0 2003 – 3 2004 – 1 2005 – 1 2006 – 2 2007 – 0 2008 – 4 2009 – 2 2010 – 5 2011 – 0	2002 – 0 2003 – 1 2004 – 1 2005 – 0 2006 – 0 2007 – 0 2008 – 1 2009 – 4 2010 – 2 2011 – 2	3)	Nombre de demandes de dispense ministérielles présentées par année depuis la promulgation de la LIPR	2002 – 20 2003 – 34 2004 – 32 2005 – 25 2006 – 20 2007 – 15 2008 – 16 2009 – 37 2010 – 37 2011 – 11	2002 – 0 2003 – 3 2004 – 1 2005 – 1 2006 – 2 2007 – 0 2008 – 4 2009 – 2 2010 – 5 2011 – 0	2002 – 0 2003 – 1 2004 – 1 2005 – 0 2006 – 0 2007 – 0 2008 – 1 2009 – 4 2010 – 2 2011 – 2
4)	The number of Ministerial relief requests granted by the Minister PER year since the IRPA was enacted up to the present day	2002 – 0 2003 – 0 2004 – 0 2005 – 2 2006 – 5 2007 – 8 2008 – 7 2009 – 0 2010 – 1 2011 – 1	2002 – 0 2003 – 0 2004 – 1 2005 – 0 2006 – 0 2007 – 0 2008 – 1 2009 – 0 2010 – 0 2011 – 1	0	4)	Nombre de demandes de dispense ministérielle acceptées par année depuis la promulgation de la LIPR	2002 – 0 2003 – 0 2004 – 0 2005 – 2 2006 – 5 2007 – 8 2008 – 7 2009 – 0 2010 – 1 2011 – 1	2002 – 0 2003 – 0 2004 – 1 2005 – 0 2006 – 0 2007 – 0 2008 – 1 2009 – 0 2010 – 0 2011 – 1	0
5)	The number of Ministerial relief claims currently pending	223	15	12	5)	Nombre de demandes de dispense ministérielle actuellement pendantes	223	15	12

[23] The respondent opposed the motion for an extension of time, arguing that the proposed evidence, which concerns the acceptance rates of ministerial relief applications, is not relevant to the present application since each application for ministerial relief is different. Further, the respondent submits that the new evidence is unreliable as it is incomplete, giving only limited information about the number of applications approved rather than more fulsome statistics, including

[23] Le défendeur s'est opposé à la requête en prolongation de délai, faisant valoir que la preuve proposée, qui porte sur le taux d'acceptation des demandes de dispense ministérielle, n'est pas pertinente dans le cadre de la présente demande étant donné que chaque demande de dispense ministérielle est différente. De plus, le défendeur soutient que la nouvelle preuve n'est pas fiable, car elle est incomplète; elle ne renseigne que partiellement sur le nombre de demandes acceptées, au lieu de



the number of applications not granted or the details of the approved applications.

[24] On June 6, 2011, Justice Near directed that this motion be dealt with as a preliminary motion before the judge hearing the application for judicial review. The matter was therefore argued before me at the outset of the hearing. After hearing counsel for both sides, I indicated that I would grant the motion and allow the applicant to file the additional affidavit of Ms. Bergman, essentially for two reasons. First, I accept that counsel for the applicant showed due diligence in obtaining official statistics in support of their case, and that the delay in obtaining the information sought, resulted only from the difficulty of tracking down the correct institution in charge of the relevant information. Second, I am also of the view that there is no hardship to the respondent if the motion is allowed, and that it is best to have a more fulsome evidentiary record. As for the respondent's argument with respect to the weight to be given to that evidence, it is best left to the discussion of the merits raised by the application for judicial review.

[25] As part of my decision, I also granted the respondent permission to file an additional affidavit within ten days of the hearing. On June 16, 2011, counsel for the respondent wrote to the Court advising that it would not be filing any further evidence in relation to the supplementary affidavit of Ms. Bergman.

(a) Should the applicant be permitted to proceed with his constitutional challenge, given his failure to raise these issues in the first instance before the tribunal?

[26] Counsel for the respondent contends that the applicant is prevented from raising constitutional arguments before this Court because he failed to advance any of these arguments before the Immigration Division.

donner des statistiques plus complètes, qui incluraient le nombre de demandes refusées ou les détails des demandes acceptées.

[24] Le 6 juin 2011, le juge Near a ordonné que la requête soit traitée comme une requête préliminaire devant le juge chargé d'entendre la demande de contrôle judiciaire. La question a donc été débattue devant moi au début de l'audience. Après avoir entendu les avocats des deux parties, j'ai indiqué que j'étais d'avis d'accueillir la requête et de permettre au demandeur de produire l'affidavit additionnel de M<sup>me</sup> Bergman, essentiellement pour deux raisons. Premièrement, je conviens que l'avocate du demandeur a fait preuve de diligence raisonnable pour l'obtention des statistiques officielles à l'appui de sa cause et que le délai pour l'obtention des renseignements demandés était attribuable à la seule difficulté de trouver l'institution chargée de recueillir les renseignements pertinents. Deuxièmement, je suis également d'avis que, si la requête est accueillie, il n'en découlera aucune difficulté pour le défendeur et qu'il est préférable d'avoir un dossier de preuve plus complet. En ce qui concerne l'argument du défendeur concernant le poids à accorder à cette preuve, il est préférable de s'en remettre au débat sur le fond de la demande de contrôle judiciaire.

[25] Dans ma décision, j'ai également accordé au défendeur la permission de produire un affidavit additionnel dans un délai de dix jours suivant la date de l'audience. Le 16 juin 2011, l'avocat du défendeur a écrit à la Cour pour l'aviser qu'il ne présenterait pas d'autre preuve en rapport avec l'affidavit supplémentaire de M<sup>me</sup> Bergman.

a) Le demandeur devrait-il être autorisé à poursuivre sa contestation constitutionnelle, compte tenu du fait qu'il n'a pas soulevé de questions constitutionnelles devant le tribunal de première instance?

[26] L'avocat du défendeur soutient que le demandeur ne peut soulever d'arguments constitutionnels devant la Cour parce qu'il n'en a soulevé aucun devant la Section de l'immigration.

[27] The Supreme Court has held that tribunals with expertise and authority to decide questions of law are in the best position to hear and decide the constitutionality of their statutory provisions, and should play a primary role in determining Charter issues within their jurisdiction. Writing for the majority in *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5, at pages 16–17, Justice La Forest captured the usefulness and the value of a tribunal’s factual findings when considering a constitutional question in the following terms (quoted with approval by Mr. Justice Gonthier, for a unanimous Court, in *Nova Scotia (Workers’ Compensation Board) v. Martin; Nova Scotia (Workers’ Compensation Board) v. Laseur*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504, at paragraph 30):

It must be emphasized that the process of *Charter* decision making is not confined to abstract ruminations on constitutional theory. In the case of *Charter* matters which arise in a particular regulatory context, the ability of the decision maker to analyze competing policy concerns is critical.... The informed view of the Board, as manifested in a sensitivity to relevant facts and an ability to compile a cogent record, is also of invaluable assistance.

[28] As a result of the *Cuddy Chicks* trilogy (the two other cases of that trilogy being *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570 and *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22) and further jurisprudential evolution (extensively summed up in *R. v. Conway*, 2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765), there is no doubt that administrative tribunals with the power to decide questions of law have the authority to resolve constitutional questions that are inextricably linked to matters properly before them, unless such questions have been explicitly withdrawn from their jurisdiction.

[29] It is also beyond dispute that the Immigration Division has both the jurisdiction to determine Charter issues and the authority to grant relief for a Charter breach by not applying the impugned provisions. It is a

[27] La Cour suprême a statué que les tribunaux jouissant à la fois de l’expertise et de la compétence nécessaires pour trancher des questions de droit sont mieux placés pour se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions législatives les régissant et devraient jouer un rôle de premier plan dans le règlement des questions liées à la Charte relevant de leur compétence. S’exprimant au nom de la majorité dans l’arrêt *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, aux pages 16 et 17, le juge La Forest a décrit comme suit l’utilité et la valeur des conclusions de fait d’un tribunal administratif dans l’examen d’une question constitutionnelle (extrait cité avec approbation par M. le juge Gonthier, au nom des juges unanimes, dans l’arrêt *Nouvelle-Écosse (Workers’ Compensation Board) c. Martin; Nouvelle-Écosse (Workers’ Compensation Board) c. Laseur*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504, au paragraphe 30) :

Il faut souligner que le processus consistant à rendre des décisions à la lumière de la *Charte* ne se limite pas à des ruminations abstraites sur la théorie constitutionnelle. Lorsque des questions relatives à la *Charte* sont soulevées dans un contexte de réglementation donné, la capacité du décisionnaire d’analyser des considérations de principe opposées est fondamentale [...] Le point de vue éclairé de la Commission, qui se traduit par l’attention qu’elle accorde aux faits pertinents et sa capacité de compiler un dossier convaincant, est aussi d’une aide inestimable.

[28] En raison de la trilogie *Cuddy Chicks* (les deux autres affaires de cette trilogie étant l’arrêt *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, et l’arrêt *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22) et de l’évolution de la jurisprudence (résumée en détail dans l’arrêt *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765), il ne fait aucun doute qu’un tribunal administratif possédant le pouvoir de trancher des questions de droit a compétence pour résoudre une question constitutionnelle inextricablement liée à une affaire dont il est dûment saisi, à moins que cette question n’ait été explicitement exclue de sa compétence.

[29] Il n’est également pas contesté que la Section de l’immigration a à la fois la compétence pour trancher des questions liées à la Charte et le pouvoir d’accorder une réparation à l’égard d’une violation de la Charte en

court of competent jurisdiction as described in subsection 24(1) of the Charter, and it clearly has the power to decide questions of law. Subsection 162(1) of IRPA grants each Division of the Board sole and exclusive jurisdiction to hear and determine questions of law and fact, including questions of jurisdiction, and rule 47 [as am. by SOR/2004-167, s. 12(F)] of the *Immigration Division Rules*, SOR/2002-229 specifically addresses the procedure for challenging the constitutional validity, applicability, or operability of any legislative provision under IRPA. Since Charter jurisdiction has not been excluded from that jurisdiction, the Immigration Division is therefore empowered to grant Charter remedies arising in the course of carrying out its statutory mandate.

[30] I agree with the respondent, therefore, that the applicant should not be permitted to advance his arguments with respect to the constitutionality of paragraph 37(1)(a) of IRPA for the first time before this Court. Not only would such a course of action ignore the jurisdiction of the Immigration Division, it would also be antithetical to the purpose of judicial review—that is, that the Federal Court should be assessing the propriety of administrative tribunals' determinations on Charter issues, not making those determinations afresh or on their behalf.

[31] The only justification provided by the applicant for not bringing his constitutional challenge before the Immigration Division is that it would have been premature to do so, as neither he nor his counsel could have been aware of the effective unavailability of ministerial relief at the time of his admissibility hearing. It may well have been difficult to gain a better understanding of the practical effectiveness of the ministerial relief provisions of IRPA, as asserted by the affiant, a student at law with counsel for the applicant. However, this process could have commenced at the time a section 44 report was issued alleging that the applicant is inadmissible under paragraph 37(1)(a) due to his membership in a criminal organization or, at the very least, at the time the report

n'appliquant pas les dispositions attaquées. La Section de l'immigration est un tribunal compétent au sens du paragraphe 24(1) de la Charte et elle a manifestement le pouvoir de trancher des questions de droit. Le paragraphe 162(1) de la LIPR prévoit que chacune des sections de la Commission a compétence exclusive pour connaître des questions de droit et de fait, y compris en matière de compétence, et la règle 47 [mod. par DORS/2004-167, art. 12(F)] des *Règles de la Section de l'immigration*, DORS/2002-229, établit plus précisément la procédure à suivre pour contester la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, d'une disposition législative de la LIPR. Étant donné que la compétence en matière d'application de la Charte n'a pas été exclue de ses attributions, la Section de l'immigration est habilitée à accorder des réparations fondées sur la Charte dans le cadre de l'exécution de son mandat prévu par la loi.

[30] Par conséquent, je suis d'accord avec le défendeur pour dire que le demandeur ne devrait pas être autorisé à présenter ses arguments concernant la validité constitutionnelle de l'alinéa 37(1)a) de la LIPR pour la première fois devant notre Cour. Non seulement cette façon de procéder ferait fi de la compétence de la Section de l'immigration, mais elle irait aussi à l'encontre de l'objet même du contrôle judiciaire, à savoir que la Cour fédérale devrait apprécier le bien-fondé de la décision du tribunal administratif concernant une question liée à la Charte, et non trancher cette question à nouveau ou à sa place.

[31] Pour justifier son omission de soulever la question de la validité constitutionnelle devant la Section de l'immigration, le demandeur s'est contenté de dire qu'il aurait été prématuré de le faire, parce que ni lui ni son avocate n'auraient pu être au courant de l'inaccessibilité réelle de la dispense ministérielle au moment où l'enquête a eu lieu. Il est peut-être vrai qu'il aurait été difficile de bien cerner l'effet pratique des dispositions de la LIPR concernant la dispense ministérielle, comme l'a affirmé l'auteur de l'affidavit, une stagiaire en droit travaillant pour l'avocate du demandeur. Toutefois, la démarche aurait pu être entreprise au moment de la transmission du rapport prévu à l'article 44 dans lequel il était allégué que le demandeur était interdit de

was referred to the Immigration Division by the Minister. After all, there was no need for the applicant to wait until he was declared inadmissible by the Immigration Division to gather that information. Since it is paragraph 37(1)(a) of IRPA that is being challenged, it was not a precondition for the applicant to apply for ministerial relief before he could challenge the constitutionality of the inadmissibility scheme.

[32] As a result, the application for judicial review could be dismissed on this very narrow ground. In the exercise of my discretion, however, I will proceed to assess the merits of the applicant's argument, if only because it has been vigorously argued by counsel on both sides. In the event that I may have erred in concluding that the issue should have first been raised before the Immigration Division, the following are my reasons for dismissing the judicial review on the merits.

(b) Does the legislative scheme of section 37 violate the applicant's Charter of rights of freedom of expression and freedom of association?

[33] It is not in dispute that freedom of expression does not protect expressive activity that takes the form of violence. Violence or criminal activity do not involve any of the recognized rationales underlying the constitutional protection of freedom of expression, namely its role as an instrument of democratic government, of truth and of personal fulfilment. Similarly, freedom of association has been found to encompass only lawful activities and cannot protect a person who chooses to belong to a criminal organization. As the Supreme Court stated in *Suresh*, above, at paragraph 107:

It is established that s. 2 of the *Charter* does not protect expressive or associational activities that constitute violence: *Keegstra*, *supra*. This Court has, it is true, given a broad interpretation to freedom of expression, extending it, for example, to hate speech and perhaps even threats of violence: *Keegstra*;

territoire aux termes de l'alinéa 37(1)a) en raison de son appartenance à une organisation criminelle ou, à tout le moins, au moment où le ministre a déféré l'affaire à la Section de l'immigration. En effet, le demandeur n'avait pas besoin d'attendre d'être déclaré interdit de territoire par la Section de l'immigration pour recueillir ces renseignements. Étant donné que la disposition attaquée est l'alinéa 37(1)a) de la LIPR, la présentation d'une demande de dispense ministérielle n'était pas une condition préalable à une contestation de la validité constitutionnelle du régime d'interdiction de territoire.

[32] Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire pourrait être rejetée pour ce seul motif. Toutefois, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui m'a été conféré, je vais procéder à l'analyse du bien-fondé de l'argument du demandeur pour la seule raison qu'il a été vigoureusement débattu par les avocats des deux parties. Au cas où j'aurais erronément conclu que la question aurait dû d'abord être soulevée devant la Section de l'immigration, les motifs exposés ci-dessous constituent les motifs justifiant le rejet de la demande de contrôle judiciaire sur le fond.

b) Le régime législatif de l'article 37 viole-t-il les droits du demandeur à la liberté d'expression et à la liberté d'association que lui garantit la Charte?

[33] Il n'est pas contesté que la liberté d'expression ne protège pas les formes d'expression violentes. La violence et l'activité criminelle ne font intervenir aucun principe reconnu sous-jacent à la protection constitutionnelle de la liberté d'expression, à savoir son rôle en tant qu'instrument de gouvernement démocratique, de vérité et d'épanouissement personnel. De la même manière, il a été jugé que la liberté d'association englobe seulement les activités licites et ne peut servir à protéger une personne qui choisit d'appartenir à une organisation criminelle. La Cour suprême a ainsi déclaré dans l'arrêt *Suresh*, précité, au paragraphe 107 :

Il est bien établi que l'art. 2 de la *Charte* ne protège pas les formes d'expression ou d'association violentes : *Keegstra*, précité. Certes, notre Cour a donné une interprétation large de la liberté d'expression, en étendant sa portée, par exemple, aux messages haineux et peut-être même aux menaces de

*R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731. At the same time, the Court has made plain that the restriction of such expression may be justified under s. 1 of the *Charter*: see *Keegstra*, at pp. 732-33. The effect of s. 2(b) and the justification analysis under s. 1 of the *Charter* suggest that expression taking the form of violence or terror, or directed towards violence or terror, is unlikely to find shelter in the guarantees of the *Charter*.

[34] Based on the existing jurisprudence, I am therefore of the view that section 37 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. Counsel for the applicant contends, however, that the *Charter* should protect persons who are not threats to the national interest. Relying on case law according to which mere membership in a group responsible for international crimes is not enough to constitute complicity unless the organization has a limited brutal purpose (*Yuen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 16698, 195 D.L.R. (4th) 625 (F.C.A.)), the applicant further argues that freedom of association must encompass his joining of the Hells Angels, as this is an organization whose sole objective is not to commit crimes but which also pursues laudable objectives.

[35] These two arguments can be easily disposed of. When read in its entirety, it is clear that section 37 of IRPA is sufficiently circumscribed to ensure that so-called “innocent” members of criminal organizations are not inadmissible. This is precisely the purpose of ministerial relief, as set out in subsection 37(2). As the Supreme Court found in *Suresh*, above, at paragraphs 109–111, the availability of ministerial relief under subsection 37(2) ensures that those persons who may unwittingly become members of criminal organizations without any knowledge of the organization’s criminal activity, or who can establish that their participation in such an organization was coerced, are not caught by subsection 37(1) (see also *Agraira v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2011 FCA 103, 96 Imm. L.R. (3d) 20 (*Agraira*)). To that extent, the right to freedom of association would

violence : *Keegstra*, précité; *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731. Parallèlement, la Cour a clairement indiqué que la restriction touchant cette forme d’expression peut se justifier au regard de l’article premier de la *Charte* : voir *Keegstra*, précité, p. 732-733. L’effet combiné de l’al. 2b) et de l’analyse de la justification au regard de l’article premier de la *Charte* laisse croire qu’une forme d’expression violente ou terroriste ou contribuant à la violence ou au terrorisme ne bénéficiera vraisemblablement pas de la protection des garanties prévues par la *Charte*.

[34] Compte tenu de la jurisprudence, je suis donc d’avis que l’article 37 résiste à un examen constitutionnel fondé sur les alinéas 2b) ou 2d) de la *Charte* dans la mesure où le pouvoir discrétionnaire qu’il confère est exercé en conformité avec la loi. L’avocate du demandeur soutient cependant que la *Charte* devrait protéger les personnes qui ne constituent pas une menace pour l’intérêt national. S’appuyant sur un arrêt dans lequel il a été décidé que la simple appartenance à un groupe responsable de crimes internationaux n’est pas suffisante pour constituer de la complicité à moins que l’organisation ne poursuive des fins limitées et brutales (*Yuen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2000 CanLII 16698 (C.A.F.)), le demandeur fait valoir en outre que la liberté d’association doit comprendre son droit d’adhérer aux Hells Angels, étant donné que cette organisation n’a pas comme seul objectif de commettre des crimes mais qu’elle poursuit également des objectifs louables.

[35] Ces deux arguments peuvent facilement être réfutés. Lorsque l’article 37 de la LIPR est considéré dans son intégralité, il est évident qu’il est suffisamment circonscrit pour faire en sorte que les prétendus membres « innocents » des organisations criminelles ne soient pas interdits de territoire. C’est précisément l’objet de la dispense ministérielle, comme l’énonce le paragraphe 37(2). Comme la Cour suprême l’a affirmé dans l’arrêt *Suresh*, précité, aux paragraphes 109 à 111, la possibilité de demander une dispense au ministre en vertu du paragraphe 37(2) fait en sorte que les personnes qui sont devenues membres d’une organisation criminelle sans savoir que cette organisation se livrait à des activités criminelles ou qui peuvent établir qu’elles ont été forcées à participer aux activités de cette organisation soient exclues de l’application du paragraphe 37(1) (voir également *Agraira c. Canada (Ministre de la*



therefore not be infringed. I shall address the applicant's argument to the effect that ministerial relief cannot salvage the inadmissibility provisions because of the dysfunctionality of that process in the context of my analysis of section 7 of the Charter.

[36] As for the argument that the Hells Angels is an organization that pursues a number of activities, some of which are not criminal in nature, this is simply not borne out by the evidence. Having carefully reviewed the evidence and case law that was before it, the Immigration Division found that the Hells Angels is an organized crime group that exists to perpetuate crime. In concluding a 25-page section on that topic, the Immigration Division wrote (at paragraph 116):

There is enough evidence to prove, on reasonable grounds, a connection between criminal offences of Hells Angels members, associates and puppet groups, and the organization. There is evidence of the criminality of its members. Their criminal acts have included drug trafficking, extortion, firearms and explosives offences, and the rampancy of such criminal acts are probative in establishing that the Hells Angels is a criminal organization. It is also apparent that the affiliation with the Hells Angels furnishes members with opportunities to be involved in crime at a depth that may not otherwise be available to them. The panel is also satisfied that the nature and existence of the hierarchy within the Hells Angels, the influence of its leadership, and the incumbent obligations of the members and associates to one another, all foster and under gird the criminal event. This is also an organization that relishes in the power and notoriety of its members, and will employ violence and intimidation to preserve its power and enhance its reputation. It maintains the sanctuary or fortress of a Hells Angels clubhouse to minimize criminal exposure and infiltration.

[37] The applicant has not even tried to challenge this finding, let alone endeavour to demonstrate that it is unreasonable. In those circumstances, it cannot seriously and credibly be contended that section 37 violates the applicant's freedoms of expression and association, or that section 2 protects his right to join the Hells Angels,

*Sécurité publique et de la Protection civile*), 2011 CAF 103 (*Agraira*). Dans ces conditions, il ne serait donc pas porté atteinte au droit à la liberté d'association. Je vais répondre à l'argument du demandeur selon lequel la dispense ministérielle ne permet pas de préserver les dispositions relatives à l'interdiction de territoire en raison du dysfonctionnement de ce processus dans le cadre de mon analyse de l'article 7 de la Charte.

[36] En ce qui a trait à l'argument selon lequel les Hells Angels constituent une organisation qui se livre à nombre d'activités, dont certaines qui ne sont pas de nature criminelle, on peut dire qu'il n'est tout simplement pas corroboré par la preuve. Après avoir examiné en détail la preuve et la jurisprudence dont elle disposait, la Section de l'immigration a conclu que les Hells Angels constituent un groupe criminel organisé dont le but est de commettre des crimes. Pour clore une section d'une trentaine de pages sur le sujet, la Section de l'immigration a déclaré ce qui suit (au paragraphe 116) :

Il existe suffisamment d'éléments de preuve pour établir, sur la foi de motifs raisonnables, un lien entre l'organisation et les infractions criminelles commises par des membres, associés et groupes fantoches des Hells Angels. La criminalité de ses membres est également étayée par des preuves. Leurs actes criminels incluent le trafic de la drogue, l'extorsion, les infractions relatives à des armes à feu et à des explosifs [et] le caractère endémique de ces actes établit de manière probante que les Hells Angels forment une organisation criminelle. Il est aussi manifeste que, n'eût été leur affiliation aux Hells Angels, les membres ne bénéficieraient pas d'opportunités criminelles si vastes. Le tribunal est également convaincu que la nature et l'existence de la hiérarchie au sein des Hells Angels, l'influence des dirigeants et les obligations réciproques qui incombent aux membres et associés, encouragent et confortent l'acte criminel. Cette organisation se délecte du pouvoir et de la notoriété dont jouissent ses membres, et elle emploiera la violence ainsi que l'intimidation pour conserver ce pouvoir et raffermir sa réputation. Les clubs des Hells Angels sont des sanctuaires ou des forteresses destinés à réduire au minimum le risque d'être démasqué ou infiltré.

[37] Le demandeur n'a même pas essayé de contester cette conclusion et encore moins de démontrer qu'elle est déraisonnable. Dans ces circonstances, il ne peut être soutenu de manière sérieuse et crédible que l'article 37 viole les droits du demandeur à la liberté d'expression et à la liberté d'association ou que l'article 2 protège son

given the violent and criminal activities of that organization. Nor can the applicant claim that he was an innocent member of that organization. This is not a case where the applicant did not know the nature of the organization until it was too late—either he did not care or chose to be wilfully blind to its activities. Clearly, the framers of the Charter could not have intended that the applicant’s membership in the Hells Angels could be protected through his freedom of association and expression, despite the overwhelming criminal history of the organization.

(c) Does section 37 of IRPA deprive the applicant of his right to life, liberty and security of the person in a manner that is not in accordance with the principles of fundamental justice?

[38] Counsel for the applicant submitted that the terms “member”, “organized criminality” and “pattern of criminal activity” found in subsection 37(1) of IRPA are unconstitutionally vague and overbroad, and are therefore not in accordance with the principles of fundamental justice as required by section 7 of the Charter. Since he is not a refugee, the applicant claims that he could be deported while he is waiting for his ministerial application to be processed.

[39] This argument is flawed and cannot be sustained. It is well established that the principles of fundamental justice in section 7 of the Charter are not independent self-standing notions, and are to be considered only when it is first demonstrated that an individual is being deprived of the right to life, liberty or security of the person. As Justice Bastarache stated, on behalf of the majority of the Supreme Court in *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307 (*Blencoe*), at paragraph 47:

... before it is even possible to address the issue of whether the respondent’s s. 7 rights were infringed in a manner not in accordance with the principles of fundamental justice, one must

droit de joindre les rangs des Hells Angels, compte tenu des activités violentes et criminelles auxquelles se livre cette organisation. Le demandeur ne saurait non plus prétendre qu’il était un membre innocent de cette organisation. Il ne s’agit pas en l’espèce d’une affaire où le demandeur n’a appris que trop tard la nature des activités de l’organisation — soit qu’il ne s’en souciait pas ou qu’il a volontairement choisi de fermer les yeux sur les activités auxquelles cette organisation se livrait. De toute évidence, les rédacteurs de la Charte ne pouvaient avoir l’intention de protéger l’appartenance aux Hells Angels au moyen des principes de liberté d’association et d’expression, malgré les antécédents criminels accablants de cette organisation.

c) L’article 37 de la LIPR prive-t-il le demandeur de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne d’une manière non conforme aux principes de justice fondamentale?

[38] L’avocate du demandeur a soutenu que les termes « membre », « criminalité organisée » et « plan d’activités criminelles » employés au paragraphe 37(1) de la LIPR sont d’une imprécision inconstitutionnelle et d’une portée excessive et qu’ils ne sont donc pas en conformité avec les principes de justice fondamentale comme l’exige l’article 7 de la Charte. Le demandeur allègue qu’il pourrait être expulsé alors qu’il attend toujours une réponse à sa demande de dispense ministérielle, car il n’est pas un réfugié.

[39] Cet argument n’est pas valable et ne peut être retenu. Il est bien établi que les principes de justice fondamentale dont il est question à l’article 7 de la Charte ne sont pas des notions autonomes et doivent être considérés uniquement lorsqu’il est d’abord démontré que l’intéressé est privé de son droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de sa personne. Le juge Bastarache a ainsi affirmé, au nom de la majorité de la Cour suprême dans l’arrêt *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.S.C. 307 (*Blencoe*), au paragraphe 47 :

[...] avant même que l’on puisse se demander si les droits garantis à l’intimé par l’art. 7 ont fait l’objet d’une atteinte non conforme aux principes de justice fondamentale, il faut

first establish that the interest in respect of which the respondent asserted his claim falls within the ambit of s. 7.

[40] It has been held, time and again, that a finding of inadmissibility does not, in and of itself, engage an individual's section 7 interests (see, for example, *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487 (*Poshteh*), at paragraph 63; *Barrera v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 2 F.C. 3 (C.A.), at pages 15–16). Even if it is true that the applicant, not being a refugee, could be deported while he awaits the processing of his ministerial relief application, it would still not be sufficient to trigger the application of section 7 rights (*Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539, at paragraph 46; *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711, at page 728; *Hoang v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 235 (F.C.A.)).

[41] Such a finding is consistent with the basic constitutional foundation of Canadian immigration law, to wit, that only Canadian citizens have the absolute right to enter and remain in Canada. Non-citizens do not have an unqualified right to enter or remain in Canada, and their ability to do so is strictly dependant on their satisfaction of the admissibility criteria decided by Parliament.

[42] It is true that in *Suresh*, above, the Supreme Court determined that the removal of a Convention refugee from Canada to a country where a person would face a risk of torture engages the rights protected under section 7 of the Charter and cannot proceed unless it is consistent with the principles of fundamental justice. It was the risk of torture on removal, though, and not the fact of removal itself, that engage the applicant's section 7 interests in that case. In the present case, the applicant has raised no argument that his life, liberty or security is in danger if he is returned to Scotland, and he has declined the offer to file an application for a pre-removal risk

d'abord prouver que le droit visé par l'allégation de l'intimé relève de l'art. 7.

[40] Il a été confirmé à maintes reprises qu'une conclusion d'interdiction de territoire ne met pas en soi en cause les droits conférés par l'article 7 (voir, par exemple, *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487 (*Poshteh*), au paragraphe 63; *Barrera c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 2 C.F. 3 (C.A.), aux pages 15 et 16). Même s'il est vrai que le demandeur, du fait qu'il n'est pas un réfugié, pourrait être expulsé pendant le traitement de sa demande de dispense ministérielle, cela ne se serait pas suffisant pour déclencher l'application des droits garantis par l'article 7 (*Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539, au paragraphe 46; *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, à la page 728; *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] A.C.F. n° 1096 (C.A.)(QL)).

[41] Pareille conclusion est compatible avec le fondement constitutionnel du droit canadien en matière d'immigration, à savoir que seuls les citoyens canadiens disposent du droit absolu d'entrer au Canada et d'y demeurer. Les non-citoyens ne disposent pas d'un droit absolu d'entrer au Canada ou d'y demeurer et leur capacité à le faire dépend strictement de la question de savoir s'ils satisfont aux critères d'admissibilité prévus par le législateur.

[42] Il est vrai que, dans l'arrêt *Suresh*, précité, la Cour suprême a statué que le renvoi d'un réfugié au sens de la Convention vers un pays où cette personne serait exposée à un risque de torture met en jeu les droits garantis par l'article 7 de la Charte et que la mesure de renvoi ne peut être exécutée à moins que le renvoi ne soit fait en conformité avec les principes de justice fondamentale. C'est donc le risque de torture en cas de renvoi, et non le fait du renvoi lui-même, qui a fait entrer en jeu les droits garantis par l'article 7 dans cette affaire. Dans la présente espèce, le demandeur n'a soulevé aucun argument suivant lequel sa vie, sa liberté ou sa sécurité

assessment. In those circumstances, and in the absence of any demonstration of risk in the United Kingdom for which there is no adequate state protection, his potential removal cannot engage his section 7 rights. Even accepting that the applicant may be stressed by his impending removal, this would not be sufficient to engage his right to security of the person. The Supreme Court made it clear in *Blencoe*, above (at paragraph 82), that “only serious psychological incursions resulting from state interference with an individual interest of fundamental importance” will qualify as a violation of security of the person. There is no such evidence in the case at bar.

[43] Even if I were to assume, for the sake of the argument, that the applicant’s right to liberty or security are infringed by a declaration of inadmissibility, he would still have to demonstrate that he has been deprived of these rights in a way that is inconsistent with the principles of fundamental justice. As already mentioned, according to the applicant, subsection 37(1) breaches these principles, because of the vagueness of its key concepts such as “member”, “organized criminality” and “pattern of criminal activity”. The applicant submits that because of the broad interpretation that has been given to these terms, it does not permit to distinguish between members who have as their purpose in joining a group the furtherance of the criminal goals of the organization, as opposed to those who join for many possible alternative purposes. Nor does it allow to differentiate between organizations which have as their main purpose criminal activity, and those whose primary goals are non-violent in nature. Similarly, a newly recruited member in an organization currently committed to peaceful means of conduct, could be barred from admissibility because of the past conduct of that organization.

[44] I hasten to say that the applicant has no personal basis to argue that the range of application of section 37

serait en danger s’il était renvoyé en Écosse et il n’a pas voulu demander un examen des risques avant renvoi. Dans ces circonstances, et en l’absence de toute démonstration de l’existence au Royaume-Uni d’un risque pour lequel la protection offerte par l’État n’est pas suffisante, son possible renvoi ne peut mettre en jeu les droits qui lui sont garantis par l’article 7. Même en acceptant que le demandeur pourrait être perturbé par un renvoi imminent, cela ne serait pas suffisant pour mettre en jeu le droit à la sécurité de sa personne. La Cour suprême a bien précisé dans l’arrêt *Blencoe*, précité (au paragraphe 82), que seule « l’atteinte grave à l’intégrité psychologique résultant de l’atteinte de l’État à un droit individuel d’importance fondamentale » constituera une atteinte à la sécurité de la personne. Aucune preuve n’a été présentée en ce sens en l’espèce.

[43] Même si je devais présumer, pour les besoins de l’argument, que les droits du demandeur à la liberté ou à la sécurité de sa personne ont été violés par une déclaration d’interdiction de territoire, il lui faudrait encore démontrer qu’il a été privé de ces droits d’une manière incompatible avec les principes de justice fondamentale. Tel qu’il a déjà été mentionné, selon le demandeur, le paragraphe 37(1) porte atteinte à ces principes en raison de l’imprécision de ses notions essentielles, notamment des termes « membre », « criminalité organisée » et « plan d’activités criminelles ». Le demandeur soutient que, étant donné que ces termes ont reçu une interprétation large, il n’est pas permis d’établir une distinction entre les membres qui joignent les rangs d’une organisation avec l’intention de poursuivre les objectifs criminels de cette organisation et les membres qui joignent les rangs de cette organisation pour de nombreuses autres raisons possibles. Cette interprétation ne permet pas non plus d’établir une distinction entre les organisations qui ont pour principal intérêt de se livrer à des activités criminelles et les organisations dont les objectifs principaux sont de nature non violente. De même, un membre nouvellement recruté dans une organisation qui poursuit maintenant des objectifs pacifiques pourrait être déclaré interdit de territoire en raison de la conduite passée de cette organisation.

[44] Je m’empresse d’ajouter que le demandeur n’a aucun motif personnel de prétendre que le champ

is overly broad. He is an admitted member of the Hells Angels, he spent nine years in the organization, and held senior positions in both its local chapter and at the regional level. Moreover, the evidence is overwhelmingly to the effect that the Hells Angels is first and foremost a criminal organization, and no evidence has been led that this organization committed no crimes during the applicant's nine years of full-patch membership.

[45] That being said, it is undeniable that Courts have often upheld a very broad application of subsection 37(1), on the basis that such an interpretation was consistent with Parliament's objective to ensure the security of Canadians. Illustrative of that trend is the decision of my colleague, Justice Boivin, in *Ismeal v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2010 FC 198 (*Ismeal*). Having reviewed the jurisprudence on the subject, he stated (at paragraph 20):

This notion of membership has been given an unrestricted and broad interpretation in Canadian case law, particularly where issues of Canada's national security are involved. An individual need not be an actual card-carrying or formal member of an organization, nor is it necessary that the person concerned to have an obligation to participate in acts of terrorism. In *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297, 265 N.R. 121 at par. 25, 55-62, the Federal Court of Appeal stated that being a member means simply "belonging" to an organization (see also *Poshteh* at par. 27 to 32; *Suresh (Re)*, (1997), 140 F.T.R. 88, 75 A.C.W.S. (3d) 887 at par. 21-23; *Ahani (Re)*, (1998), 146 F.T.R. 223, 79 A.C.W.S. (3d) 601 at par. 21; *Qureshi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 7, 78 Imm. L.R. (3d) 8 at par. 19-25; *Kanendra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 923, 47 Imm. L.R. (3d) 265 at par. 21-26; *Denton-James v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1548, 262 F.T.R. 198 at par. 12-16; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Owens*, (2000), 191 F.T.R. 119, 100 A.C.W.S. (3d) 639 at par. 16-18).

[46] It is true that most of the case law on this subject has evolved in the context of section 34. Contrary to the applicant's submission, there is no reason to draw a distinction between sections 34, 35 and 37 for the

d'application de l'article 37 est trop étendu. Il est un membre confirmé des Hells Angels, il a passé neuf ans au sein de l'organisation et il a occupé des postes supérieurs tant au niveau de son chapitre local qu'au niveau régional. De plus, la preuve démontre de façon accablante que les Hells Angels constituent d'abord et avant tout une organisation criminelle. Aucune preuve n'a été présentée pour démontrer que cette organisation n'a commis aucun crime durant les neuf années où il en a été un membre confirmé.

[45] Cela dit, il est incontestable que les cours ont souvent confirmé l'application très étendue du paragraphe 37(1) parce que pareille interprétation s'inscrivait dans la suite logique de l'objectif du législateur d'assurer la sécurité des Canadiens. La décision de mon collègue le juge Boivin dans *Ismeal c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CF 198 (*Ismeal*), illustre bien cette tendance. Après avoir examiné la jurisprudence en la matière, il a affirmé ce qui suit (au paragraphe 20) :

Cette notion d'appartenance a reçu dans la jurisprudence canadienne une interprétation large et sans restriction, en particulier lorsqu'il s'agit de la sécurité nationale du Canada. Pour être membre d'une organisation, il n'est pas nécessaire que l'intéressé détienne une carte d'adhérent ou soit membre en règle, et il n'est pas nécessaire non plus qu'il soit tenu de participer à des actes terroristes. Dans l'arrêt *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297, 265 N.R. 121, aux paragraphes 25 et 55 à 62, la Cour d'appel fédérale écrivait qu'être membre signifie simplement « appartenir » à une organisation (voir aussi *Poshteh*, précité, aux paragraphes 27 à 32; *Suresh (Re)*, (1997), 140 F.T.R. 88, 75 A.C.W.S. (3d) 887, aux paragraphes 21 à 23; *Ahani (Re)*, (1998), 146 F.T.R. 223, 79 A.C.W.S. (3d) 601, au paragraphe 21; *Qureshi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 7, 78 Imm. L.R. (3d) 8, aux paragraphes 19 à 25; *Kanendra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 923, 47 Imm. L.R. (3d) 265, aux paragraphes 21 à 26; *Denton-James c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1548, 262 F.T.R. 198, aux paragraphes 12 à 16; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Owens*, (2000), 191 F.T.R. 119, 100 A.C.W.S. (3d) 639, aux paragraphes 16 à 18).

[46] Il est vrai que la majeure partie de la jurisprudence en la matière a évolué en ce qui touche l'article 34. Contrairement à ce que fait valoir le demandeur, il n'y a aucune raison d'établir une distinction entre les



purposes of interpreting the notions of membership and participation in an organization. I agree with the Immigration Division that the rationale underlying the broad interpretation of these concepts is the same. The fact that the Government holds a list of terrorist organizations while there is no such list in relation to criminal organizations is of no consequence. Membership in both kinds of organizations attract criminal liability in Canada, both pose a threat to the national interest, and the prohibition to belong to both types of organization furthers the overriding objective of providing for the safety and security of Canadians.

[47] Indeed, no authority was cited by counsel for the applicant in support for her proposition that a more restrictive approach should be adopted in delineating membership for the purposes of section 37. Nor would she be likely to find any. In *Sittampalam*, above, the Court of Appeal came to the opposite conclusion and determined that the same “unrestricted and broad” interpretation of the word “organization” espoused in the context of terrorism and espionage, should also govern when applying subsection 37(1). Since the Court based that finding on the objective of IRPA to prioritize security, there is no reason to believe that a different reasoning should apply when interpreting membership.

[48] For the applicant to succeed in asserting that the terms “member” and “criminal organization” are impermissibly vague, he must meet a very high threshold. As the Supreme Court stated in *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606, a law will only be found unconstitutionally vague if it so lacks in precision as not to give sufficient guidance for legal debate. Absolute certainty is not necessary, so long as citizens have a broad understanding of what is permissible and what is not. Writing for the Court, Justice Gonthier wrote (at pages 638–639):

articles 34, 35 et 37 pour l’interprétation des notions d’appartenance et de participation aux activités d’une organisation. Je souscris à l’opinion de la Section de l’immigration selon laquelle les raisons qui justifient l’interprétation généreuse de ces notions sont les mêmes. Le fait que le gouvernement tienne une liste des organisations terroristes mais non des organisations criminelles n’a aucune incidence. L’appartenance à ces deux types d’organisation entraîne une responsabilité criminelle au Canada, les deux constituent une menace pour l’intérêt national et l’interdiction d’appartenir à ces deux types d’organisation concourt à la réalisation de l’objectif primordial d’assurer la sécurité des Canadiens.

[47] En fait, l’avocate du demandeur n’a invoqué aucune décision à l’appui de sa proposition suivant laquelle une démarche plus restrictive devrait être adoptée pour circonscrire la notion d’appartenance aux fins de l’article 37. Il est d’ailleurs peu probable qu’elle en trouve. Dans l’arrêt *Sittampalam*, précité, la Cour d’appel est parvenue à la conclusion inverse et a établi que la même interprétation « libérale, sans restriction aucune » du mot « organisation », adoptée dans le contexte du terrorisme et de l’espionnage, devrait également être adoptée pour l’application du paragraphe 37(1). Puisque la Cour d’appel a fondé cette conclusion sur l’objectif de la LIPR de donner la priorité à la sécurité, il n’y a pas lieu de croire qu’un raisonnement différent devrait être appliqué pour interpréter la notion d’appartenance.

[48] Pour que l’argument suivant lequel les termes « membre » et « organisation criminelle » sont d’une imprécision inacceptable soit retenu, le demandeur doit satisfaire à un critère très exigeant. Comme la Cour suprême l’a affirmé dans l’arrêt *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, une loi sera jugée d’une imprécision inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire. La certitude absolue n’est pas nécessaire, du moment que les citoyens comprennent bien ce qui est permis et ce qui ne l’est pas. S’exprimant au nom de la Cour suprême, le juge Gonthier a affirmé ce qui suit (aux pages 638 et 639) :



Legal rules only provide a framework, a guide as to how one may behave, but certainty is only reached in instant cases, where law is actualized by a competent authority. In the meanwhile, conduct is guided by approximation. The process of approximation sometimes results in quite a narrow set of options, sometimes in a broader one. Legal dispositions therefore delineate a risk zone, and cannot hope to do more, unless they are directed at individual instances.

[49] As McLachlin C.J.C. explained in *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law v. Canada (Attorney General)*, 2004 SCC 4, [2004] 1 S.C.R. 76 (*Canadian Foundation for Children*), a vague law prevents a person from realizing when he or she is entering an area of risk for sanction. On this basis, I agree with the respondent that it is an untenable position for the applicant to argue that he was not aware of the risk, or possible immigration or criminal sanction, by entering into his long-standing and high-level association with the Hells Angels.

[50] Be that as it may, various Courts have repeatedly been able to define the meaning of the terms “membership”, “organization” and “criminal organization”, which would tend to demonstrate that these terms do give sufficient guidance for legal debate (see, for example, *Sittampalam*, above; *Thanaratnam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 349, [2004] 3 F.C.R. 301).

[51] The recent decision of Justice Mosley in *Toronto Coalition to Stop the War v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2010 FC 957, [2012] 1 F.C.R. 413, further confirms that the term “membership” is capable of being rather clearly ascertained in the immigration law context, despite the Court’s confirmation that a broad and unrestrictive approach should be afforded to the terms “membership” and “organization”. In that case, Justice Mosley acknowledged that the phrase “member of an organization” in subsection 34(1) of IRPA is to be given an unrestricted and broad definition, but added that “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

Les règles juridiques ne fournissent qu’un cadre, un guide pour régler sa conduite, mais la certitude n’existe que dans des cas donnés, lorsque la loi est actualisée par une autorité compétente. Entre temps, la conduite est guidée par l’approximation. Le processus d’approximation aboutit parfois à un ensemble assez restreint d’options, parfois à un ensemble plus large. Les dispositions législatives délimitent donc une sphère de risque et ne peuvent pas espérer faire plus, sauf si elles visent des cas individuels.

[49] Comme la juge en chef McLachlin l’a expliqué dans l’arrêt *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 4, [2004] 1 R.C.S. 76 (*Canadian Foundation for Children*), une règle de droit imprécise empêche une personne de se rendre compte qu’elle s’aventure sur un terrain où elle s’expose à des sanctions. Pour ce motif, je suis d’accord avec le défendeur pour dire que le demandeur ne peut soutenir avec succès qu’il n’était pas au courant du risque ou des sanctions possibles en matière d’immigration ou pénale, en entreprenant son association de longue date et à un échelon élevé avec les Hells Angels.

[50] Quoi qu’il en soit, diverses cours ont à maintes reprises été en mesure de définir les termes « appartenance », « organisation » et « organisation criminelle », ce qui tend à démontrer que ces termes constituent un guide suffisant pour un débat juridique (voir, par exemple, *Sittampalam*, précité; *Thanaratnam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CF 349, [2004] 3 R.C.F. 301).

[51] La récente décision du juge Mosley *Toronto Coalition to Stop the War c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CF 957, [2012] 1 R.C.F. 413, confirme d’ailleurs que le terme « appartenance » peut être établi plutôt clairement dans le contexte du droit de l’immigration, malgré la confirmation de la Cour qu’une interprétation large et sans restriction devrait être donnée aux termes « appartenance » et « organisation ». Dans cette affaire, le juge Mosley a reconnu que l’expression « membre d’une organisation » au paragraphe 34(1) de la LIPR doit recevoir une interprétation large et libérale, mais il a ajouté qu’une « interprétation large et libérale ne donne pas carte blanche au décideur pour considérer quiconque ayant déjà eu affaire à une organisation

group” (at paragraph 118). Accordingly, he found that Mr. Galloway’s participation in a convoy which delivered financial and material assistance to Gaza in an effort to break the Israeli blockade, could not make him a party to any terrorist crimes committed by Hamas, a listed 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. In other words, the delivery of a convoy of humanitarian aid could not be construed as providing a support function or financial backing amounting to an agreement to participate in the affairs of a terrorist organization. To conclude otherwise would overreach the parliamentary intent and the legislative language. This decision illustrates that the operating concepts found in sections 34, 35 and 37 of IRPA, though quite broad and open-ended, are not without limit and do provide sufficient guidance for a legal debate, whatever decision the Federal Court of Appeal may reach on this issue as a result of the questions certified by Justice Mosley.

[52] It is the applicant’s main thesis that the courts have previously upheld the inadmissibility provisions only because their otherwise unconstitutional nature was saved by the availability of ministerial relief. Indeed, the courts have given a broad, inclusive definition to the terms “member” and “organization” on the basis that ministerial relief under subsection (2) would be available to those who were caught in the overly-wide net of subsection (1). The courts have also taken a broad temporal analysis (finding individuals inadmissible even if they became a member of an impugned organization after that organization’s questionable activities have ceased) on the basis that such alleviating factors would be taken into account at the ministerial relief stage. Now that the circumstances have changed, it is argued, section 37 can no longer be considered constitutional.

terroriste comme étant membre de cette organisation » (au paragraphe 118). Par conséquent, il a conclu que la participation de M. Galloway à un convoi qui apportait une aide financière et matérielle à Gaza afin de mettre fin à l’embargo d’Israël ne pouvait faire de lui une partie aux crimes terroristes commis par le Hamas, qui figure sur la liste des entités terroristes visées au 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. En d’autres termes, l’organisation d’un convoi d’aide humanitaire ne peut être interprétée comme étant du soutien général ou du soutien financier qui témoigne de la volonté de participer aux activités d’une organisation terroriste. Conclure autrement irait au-delà de l’intention du législateur et du libellé du texte législatif. Cette décision illustre que les notions essentielles des articles 34, 35 et 37 de la LIPR, quoique très larges et se prêtant à diverses interprétations, ne sont pas sans limite et constituent effectivement un guide suffisant pour un débat juridique, quelle que soit la décision de la Cour d’appel fédérale sur cette question en réponse aux questions certifiées par le juge Mosley.

[52] La thèse principale du demandeur veut que les tribunaux aient confirmé précédemment la validité des dispositions relatives à l’interdiction de territoire pour la seule raison que, malgré leur nature autrement inconstitutionnelle, il existait une possibilité d’obtenir une dispense ministérielle. En fait, les tribunaux ont donné une interprétation large et sans restriction aux termes « membres » et « organisation » parce que ceux qui étaient visés par le premier paragraphe d’application très large pouvaient prétendre au bénéfice d’une dispense ministérielle en vertu du deuxième paragraphe. Les tribunaux ont également adopté une démarche temporelle générale (en déclarant des personnes interdites de territoire même si elles étaient devenues membres de l’organisation contestée après que celle-ci eut cessé ses activités douteuses) parce que ces facteurs atténuants seraient pris en compte à l’étape de la demande de dispense ministérielle. Maintenant que la situation a changé, allègue le demandeur, l’article 37 ne peut plus être considéré comme étant valide sur le plan constitutionnel.

[53] This argument is flawed for a number of reasons. First of all, none of the cases cited by the applicant in support of his proposition clearly states that the inadmissibility scheme put in place in sections 34, 35 and 37 would be in violation of section 7 of the Charter, were it not for the possibility to seek ministerial relief pursuant to subsections 34(2), 35(2) and 37(2). In the context of *Suresh*, above, the overbreadth argument was raised in the context of freedom of association and expression, and the Supreme Court was quick to point out that violent activity does not attract constitutional protection. The Court added that it was not the intention of Parliament to include in the class of suspect persons, those who innocently contribute to or become members of terrorist organizations. They went on to say that such an interpretation is “supported” by the ministerial relief provision that was found in section 19 [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11] of the *Immigration Act*, essentially to the same effect as subsection 34(2). This is a far cry from saying that the inadmissibility provision found in paragraphs 19(1)(e) and (f) of the *Immigration Act*, now replaced by subsection 34(1) of IRPA, would have been found unconstitutional had it not been for the presence of the discretion given to the Minister to grant relief from that inadmissibility. Quite to the contrary, the Court found that so long as the Minister exercises his discretion in accordance with the Act, there can be no violation of paragraph 2(b) or (d) of the Charter (*Suresh*, above, at paragraph 108).

[54] None of the other cases cited by the applicant to bolster his position are conclusive either. The applicant relied, in particular on *Poshteh*, above; *Ismeal*, above, and *Al Yamani v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2006 FC 1457, 149 C.R.R. (2d) 340. A careful reading of these decisions does not lend itself to the conclusion that an effective and speedy ministerial relief system is an essential requirement to the constitutional validity of the inadmissibility provisions. They merely support the view that Parliament never intended innocent persons who were ignorant of the criminal or terrorist activities of an organization with which they have been associated, to be caught by the

[53] Cet argument n’est pas valable pour un certain nombre de raisons. Premièrement, aucune des décisions invoquées par le demandeur à l’appui de sa proposition n’indique clairement que le régime d’interdiction de territoire mis en place aux articles 34, 35 et 37 violerait l’article 7 de la Charte n’eût été de la possibilité de demander une dispense ministérielle en vertu des paragraphes 34(2), 35(2) et 37(2). Dans l’arrêt *Suresh*, précité, l’argument concernant la portée excessive a été soulevé dans le contexte de la liberté d’association et d’expression, et la Cour suprême n’a pas tardé à souligner que la violence ne bénéficie pas d’une protection constitutionnelle. Elle a ajouté que le législateur n’avait pas l’intention d’inclure dans la catégorie des personnes suspectes celles qui, en toute innocence, apportent une contribution à des organisations terroristes ou en deviennent membres. Elle a poursuivi en disant qu’une telle interprétation « trouve appui » dans la disposition relative à la dispense ministérielle à l’article 19 [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] de la *Loi sur l’immigration*, qui a essentiellement le même effet que le paragraphe 34(2). Cela ne veut pas du tout dire que les dispositions relatives à l’interdiction de territoire aux alinéas 19(1)e) et f) de la *Loi sur l’immigration*, remplacés par le paragraphe 34(1) de la LIPR, auraient été déclarées inconstitutionnelles n’eût été de l’existence du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre de faire exception à l’interdiction de territoire. Bien au contraire, la Cour a conclu que, dans la mesure où le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire en conformité avec la Loi, il ne peut y avoir violation des alinéas 2b) ou 2d) de la Charte (*Suresh*, précité, au paragraphe 108).

[54] Aucune des autres décisions invoquées par le demandeur à l’appui de sa thèse n’est déterminante. Le demandeur s’est fondé en particulier sur l’arrêt *Poshteh*, précité, et les décisions *Ismeal*, précitée, et *Al Yamani c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2006 CF 1457. Une lecture attentive de ces décisions ne mène pas à la conclusion qu’un régime de dispense ministérielle efficace et rapide constitue une exigence essentielle de la validité constitutionnelle des dispositions relatives à l’interdiction de territoire. Ces décisions étayaient simplement l’idée que le législateur n’a jamais voulu que des personnes innocentes qui ne savaient pas que l’organisation dont elles

inadmissibility provisions, and that subsection 34(2) provides further assurance to that effect.

[55] To accept the applicant's argument would amount to stating that the availability of ministerial relief is an element of fundamental justice in the context of an inadmissibility regime. Such a contention does not meet the three criteria for recognition as a principle of fundamental justice set out by the jurisprudence (see *Canadian Foundation for Children*, above, at paragraph 8 for a useful summary of these principles). There is no support for the contention that pre-removal access to the ministerial relief process is a legal principle, that this legal principle is fundamental to our societal notion of justice (in fact, the status afforded to permanent residents under the Constitution and IRPA suggests otherwise), and it has not been demonstrated that the principle is capable of being identified with some precision. Indeed, this Court found in *Samad v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 324, 386 F.T.R. 126, at paragraphs 13–15 that there is no legitimate expectation to the postponement of an inadmissibility proceeding while a ministerial relief petition remains outstanding. This is further confirmation that the notion of a pre-removal access to an effective ministerial relief process is not a principle of fundamental justice.

[56] I agree with the respondent that when considered as a whole, the process by which an applicant could face a finding of inadmissibility and consequent enforcement of a removal order, reveals that the process is consistent with the principles of fundamental justice:

- The applicant is afforded the opportunity to advance submissions why a section 44 report should not be prepared or referred to the Immigration Division for assessment;
- The applicant is afforded with a hearing before the Immigration Division on the merits of the inadmissibility allegation (section 45 of IRPA). The Immigration

avaient joint les rangs se livrait à des activités criminelles ou terroristes soient visées par les dispositions relatives à l'interdiction de territoire, et que le paragraphe 34(2) offre davantage de garantie à cet égard.

[55] Si l'argument du demandeur était retenu, cela reviendrait à dire que la possibilité d'obtenir une dispense ministérielle est un élément de justice fondamentale dans le cadre d'un régime d'interdiction de territoire. Cette prétention ne satisfait pas aux trois critères de reconnaissance d'un principe de justice fondamentale exposés dans la jurisprudence (voir *Canadian Foundation for Children*, précité, au paragraphe 8, pour obtenir un résumé utile de ces principes). Rien n'étaye la prétention voulant que l'accès au processus de dispense ministérielle avant le renvoi soit un principe juridique et que ce principe juridique soit un élément fondamental de la notion de justice de notre société (en fait, le statut accordé aux résidents permanents en vertu de la Constitution et de la LIPR tend à indiquer le contraire), et il n'a pas été démontré que ce principe peut être discerné avec une certaine précision. En fait, notre Cour a conclu dans la décision *Samad c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 324, aux paragraphes 13 à 15, qu'il n'existe pas d'attente légitime quant au report de l'enquête lorsqu'il y a une demande de dispense ministérielle pendante. Cette conclusion confirme également que la notion d'accès à un processus efficace de dispense ministérielle avant le renvoi n'est pas un principe de justice fondamentale.

[56] Je souscris à l'opinion du défendeur qu'il ressort de l'examen de l'ensemble du processus par lequel un demandeur pourrait se voir déclarer interdit de territoire et imposer l'exécution consécutive d'une mesure de renvoi que le processus est compatible avec les principes de justice fondamentale :

- Le demandeur se voit accorder la possibilité de présenter des observations expliquant pourquoi le rapport prévu à l'article 44 ne devrait pas être établi ou déféré à la Section de l'immigration pour examen.
- Le demandeur se voit accorder le droit d'être entendu par la Section de l'immigration pour qu'elle décide du bien-fondé de l'allégation d'interdiction de territoire

Division process affords the applicant a hearing, before an impartial arbiter, a decision on the facts and the law, and the right to know and answer the case against him, the very things that fundamental justice would require in the circumstances;

- Prior to removal, the applicant is afforded an opportunity to apply for PRRA to assess any alleged risks in his or her country of origin (section 112 of IRPA);
- Should the PRRA determine that the applicant is a person in need of protection, his or her removal cannot proceed unless he or she is found to be a danger to the public (subsection 115(2) of IRPA);
- Each of the above processes is subject to this Court's oversight by way of judicial review.

[57] In *Haj Khalil v. Canada*, 2007 FC 923, [2008] 4 F.C.R. 53, the plaintiffs made the exact same argument as in the present case. They contended that the Minister's discretion to determine whether an inadmissible person's presence is detrimental to national interest pursuant to subsection 34(2) is so broad, that the remedy is largely illusory. They also relied on the testimony of a departmental official, according to whom the policy regarding the use of the ministerial exemption has changed and is being used in a more restrictive fashion, to show that the relief is not being applied constitutionally. Relying on the decision of the Supreme Court in *Little Sisters Book and Art Emporium v. Canada (Minister of Justice)*, 2000 SCC 69, [2000] 2 S.C.R. 1120, Justice Layden-Stevenson determined that the complaint had more to do with the administration of the statute by officials, rather than with the statute itself. While maladministration of legislation undoubtedly can infringe upon an individual's Charter rights, it does not afford a basis for striking down the underlying legislation. As she put it, "legislation that is constitutionally valid should not be struck down because it is being applied in an unconstitutional manner" (at paragraph 344).

(article 45 de la LIPR). La procédure devant la Section de l'immigration permet au demandeur d'avoir droit à une enquête devant un arbitre impartial et à une décision fondée sur les faits et le droit et lui reconnaît le droit d'être informé de la preuve produite contre lui et d'y répondre, soit tout ce que la justice fondamentale exigerait dans les circonstances.

- Avant le renvoi, le demandeur se voit accorder la possibilité de demander un ERAR pour faire évaluer les risques allégués auxquels il serait exposé dans son pays d'origine (article 112 de la LIPR).
- Si l'ERAR permet d'établir que le demandeur est une personne à protéger, son renvoi ne pourra avoir lieu à moins qu'on estime qu'il constitue un danger pour le public (paragraphe 115(2) de la LIPR).
- Chacun de ces processus est assujéti à la surveillance de notre Cour par voie de contrôle judiciaire.

[57] Dans la décision *Haj Khali c. Canada*, 2007 CF 923, [2008] 4 R.C.F. 53, les demandeurs ont avancé exactement le même argument que celui qui a été présenté dans la présente affaire. Ils ont prétendu que le pouvoir discrétionnaire dont le ministre est investi aux termes du paragraphe 34(2) pour déterminer si la présence d'une personne interdite de territoire est préjudiciable à l'intérêt national est si étendu que le recours est largement illusoire. Les demandeurs se sont également appuyés sur le témoignage d'un fonctionnaire qui était d'avis que la politique touchant l'octroi de la dispense ministérielle a évolué et est utilisée avec plus de retenue, pour démontrer que la dispense n'est pas appliquée d'une manière constitutionnelle. S'appuyant sur l'arrêt de la Cour suprême *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2000 CSC 69, [2000] 2 R.C.S. 1120, la juge Layden-Stevenson a conclu que la plainte concernait l'application de la loi par les fonctionnaires plutôt que la disposition législative en tant que telle. Il ne fait aucun doute que la mauvaise application d'un texte de loi peut porter atteinte aux droits garantis par la Charte, mais elle ne constitue pas une raison de déclarer ce texte inconstitutionnel. Comme elle l'a mentionné, « une loi qui est valide sur le plan



[58] In my view, this is a complete answer to the applicant's argument. Counsel tried to distinguish that case on the basis that Mrs. Haj Khalil, the main applicant, was a Convention refugee and could therefore not be removed, contrary to Mr. Stables' situation, and that it rested on the delay in processing the application of ministerial relief as opposed to the diminishing rate of approval. These distinctions are of no consequence in assessing the persuasiveness of that case for our purpose.

[59] I have already outlined the various steps that must be satisfied by the respondent before an applicant can be removed for reason of inadmissibility. It is true that Mr. Stables, not being a Convention refugee, would have to demonstrate that he is a person in need of protection to benefit from the principle of non-refoulement set out at section 115 of IRPA. That does not, however, detract from the fact that he will not be removed to a country where his life, liberty or security would be imperiled, and those are the very rights that section 7 of the Charter is meant to protect.

[60] As for the statistics themselves, they do not bear out the applicant's thesis. According to the figures released as a result of the access to information request submitted by the applicant, it appears that none of the 11 applications for ministerial relief filed pursuant to subsection 37(2) since 2002 have been granted so far. This certainly points to long delays in processing these requests, but it cannot be inferred that these requests will be dismissed or that the rate of success has been dramatically altered since 2002. The same can be said with respect to the statistics related to subsections 34(2) and 35(2). A huge proportion of these requests are still pending, and it is therefore difficult to determine whether the rate of success has significantly diminished since the coming into force of IRPA. These delays are no doubt troubling, but there may be a number of valid and compelling explanations for each and every case. The evidence concerning the timeliness or acceptance rates

constitutionnel ne doit pas être déclarée inconstitutionnelle simplement parce qu'elle est appliquée d'une manière inconstitutionnelle » (au paragraphe 344).

[58] À mon avis, cela répond complètement à l'argument du demandeur. L'avocate a tenté d'écarter l'application de cette affaire en faisant valoir que la demanderesse principale, M<sup>me</sup> Haj Khalil, était une réfugiée au sens de la Convention et ne pouvait donc faire l'objet d'un renvoi, contrairement à M. Stables, et que cette affaire portait sur le retard dans le traitement de la demande de dispense ministérielle plutôt que sur le taux d'acceptation qui décline. Ces distinctions n'ont aucune incidence sur le poids à accorder à cette décision relativement au cas qui nous intéresse.

[59] J'ai déjà décrit les différentes étapes qui doivent être franchies par le défendeur avant qu'un demandeur puisse faire l'objet d'un renvoi pour raison d'interdiction de territoire. Certes, M. Stables, du fait qu'il n'est pas un réfugié au sens de la Convention, aurait à démontrer qu'il est une personne à protéger pour bénéficier du principe du non-refoulement énoncé à l'article 115 de la LIPR. Or, cela n'enlève rien au fait qu'il ne sera pas renvoyé dans un pays où sa vie, sa liberté ou sa sécurité seraient compromises, et ce sont précisément ces droits que l'article 7 de la Charte vise à protéger.

[60] En ce qui a trait aux statistiques elles-mêmes, elles ne confirment pas la thèse du demandeur. Il semble, d'après les chiffres communiqués à la suite de la demande d'accès à l'information présentée par le demandeur, qu'aucune des 11 demandes de dispense ministérielle déposées depuis 2002 sous le régime du paragraphe 37(2) n'ait été acceptée jusqu'à maintenant, ce qui tend certainement à indiquer que le traitement de ces demandes est long. Toutefois, il ne peut être inféré que ces demandes seront rejetées ou que le taux des demandes acceptées a considérablement diminué depuis 2002. On peut dire la même chose à propos des statistiques concernant les paragraphes 34(2) et 35(2). La vaste majorité de ces demandes sont toujours pendantes et il est donc difficile de déterminer si le taux des demandes acceptées a diminué de façon significative depuis l'entrée en vigueur de la LIPR. Il ne fait aucun doute que ces délais sont préoccupants, mais il peut



of ministerial relief cannot equate to a finding that relief under these provisions is illusory. As each ministerial relief application is unique and assessed on its individual merits, no conclusion can be drawn from those statistics without knowing the context of the specific case. If there is a concern regarding delay, the proper recourse would be to seek *mandamus* from the Court, not to argue that the provision is somehow unfair or unconstitutional.

[61] Finally, the decline in the acceptance rates of ministerial relief may well be explained by the transfer of responsibility from the Minister of Citizenship and Immigration to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness with the passage of the *Canada Border Services Act*, S.C. 2005, c. 38. Among the consequential amendments following the passage of that statute, IRPA was amended to transfer the non-delegable responsibility for making the determination under subsection 34(2) from the Minister of Citizenship and Immigration to, first, “[t]he Minister as defined in section 2 of the *Canada Border Services Agency Act*” (see IRPA, section 4, as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 118) and later to the Minister of Public Safety (IRPA, section 4, as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 1). The Minister of Citizenship and Immigration retained the power to grant exemptions from the requirements of IRPA based on humanitarian and compassionate grounds pursuant to section 25 [as am. by S.C. 2010, c. 8, s. 4] of that Act.

[62] As a result of this legislative change, the Federal Court of Appeal found in *Agraira*, above, that ministerial relief should be available in truly exceptional circumstances and that the principal consideration when assessing such relief applications must be national security and public safety as opposed to a wider range of factors. Writing for the Court, Justice Pelletier stated (at paragraphs 50–51):

exister bien des explications valables et impérieuses dans chacun des cas. Les éléments de preuve concernant les réponses aux demandes de dispense ministérielle en temps utile ou le taux d’acceptation de telles demandes ne veulent pas dire que la dispense prévue par ces dispositions est illusoire. Comme chaque demande de dispense ministérielle est unique et évaluée individuellement, aucune conclusion ne peut être tirée de ces statistiques sans connaître le contexte du cas particulier. Si la question du délai pose problème, la démarche appropriée consisterait à demander à la Cour un bref de *mandamus*, et non à faire valoir que la disposition est d’une manière ou d’une autre injuste ou inconstitutionnelle.

[61] Enfin, la diminution du taux d’acceptation des demandes de dispense ministérielle pourrait bien s’expliquer par le transfert de responsabilité du ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile lors de l’adoption de la *Loi sur l’Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38. Parmi les modifications corrélatives découlant de l’adoption de cette loi, la LIPR a été modifiée pour transférer la responsabilité intransmissible de prendre la décision prévue au paragraphe 34(2) du ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration premièrement au « ministre, au sens de l’article 2 de la *Loi sur l’Agence des services frontaliers du Canada* » (LIPR, article 4, mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 118), et par la suite au ministre de la Sécurité publique (LIPR, article 4, mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 1). Le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration a conservé le pouvoir de soustraire une personne aux obligations de la LIPR pour des considérations d’ordre humanitaire aux termes de l’article 25 [mod. par L.C. 2010, ch. 8, art. 4] de la LIPR.

[62] À la suite de ces modifications législatives, la Cour d’appel fédérale a conclu dans l’arrêt *Agraira*, précité, que la dispense ministérielle devait être accordée dans des circonstances vraiment exceptionnelles et que les principaux facteurs à prendre en considération dans l’évaluation des demandes de dispense doivent être la sécurité nationale et la sécurité publique, plutôt qu’une panoplie de facteurs. S’exprimant au nom de la Cour, le juge Pelletier a déclaré ce qui suit (aux paragraphes 50 et 51) :

The Minister of Public Safety exercises his discretion under subsection 34(2) of the *IRPA* in the context of the entire legislative scheme. When that scheme is taken as a whole, it is clear that the transfer of responsibility of the processing of applications for ministerial relief to the Minister of Public Safety was intended to bring security concerns to the forefront in the treatment of those applications. As a result, the notion of “national interest” in the context of subsection 34(2) must be understood in terms of the Minister of Public Safety’s mandate. In my view, this means that the principal, if not the only, consideration in the processing of applications for ministerial relief is national security and public safety, subject only to the Minister’s obligation to act in accordance with the law and the Constitution. As a finding of inadmissibility does not necessarily result in the removal of the foreign national from Canada, the exercise of the Minister’s discretion does not raise any issue of Canada’s international obligations.

The test whether a foreign national’s presence in Canada is detrimental to the national interest is not a net-detriment test. The Minister of Public Safety is not required to balance the possible contribution to the national interest by an applicant against the possible detriment to the national interest and to refuse only those applications that result in a net detriment to the national interest. There is nothing in the statutory language which mandates such a balancing and the very specific mandate of the Minister of Public Security militates against such a balancing requirement.

[63] As the Court of Appeal further stated, this does not make subsection 34(2) illusory, even though “it is clearly intended to be exceptional” (*ibid*, at paragraph 65). The same can obviously be said of subsections 35(2) and 37(2). For the reasons already spelled out, this is no basis to find the inadmissibility regime unconstitutional, and there is certainly no indication in the Federal Court of Appeal decision that narrowing the scope of ministerial relief was liable to undermine the validity of these legislative provisions.

[64] This application for judicial review shall therefore be dismissed. This does not prevent the applicant from seeking a *mandamus* if he is concerned with the delay in processing his application for ministerial relief, or from filing an application for judicial review in the

Le ministre de la Sécurité publique exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 34(2) de la LIPR dans le contexte du régime législatif en entier. Lorsqu’on considère ce régime dans son ensemble, on constate que le transfert de responsabilité du traitement des demandes de dispenses ministérielles au ministre de la Sécurité publique visait à ramener à l’avant-plan les préoccupations en matière de sécurité lors de l’examen de ces demandes. Il s’ensuit que la notion d’« intérêt national » dans le contexte du paragraphe 34(2) doit s’interpréter en fonction du mandat confié au ministre de la Sécurité publique. À mon avis, cela signifie que les principaux, voire les seuls, facteurs dont on tient compte lors du traitement des demandes de dispense ministérielle sont la sécurité nationale et la sécurité publique, sous réserve uniquement de l’obligation du ministre de se conformer à la loi et à la Constitution. Comme un constat d’interdiction de territoire ne donne pas nécessairement lieu au renvoi de l’étranger du Canada, l’exercice par le ministre de son pouvoir discrétionnaire ne soulève pas de question en ce qui concerne les obligations internationales du Canada.

Le critère consistant à vérifier si la présence du ressortissant étranger au Canada est préjudiciable à l’intérêt national ne vise pas à déterminer si les effets préjudiciables de cette présence l’emportent sur ses effets bénéfiques. Le ministre de la Sécurité publique n’est pas appelé à déterminer si la contribution positive que la présence du demandeur est susceptible d’avoir sur l’intérêt national l’emporte sur les effets préjudiciables que cette même présence risque d’avoir sur l’intérêt national. Il n’y a rien dans le libellé de la loi qui astreint le ministre à pareille pondération et le mandat bien précis du ministre de la Sécurité publique milite en fait contre une telle obligation de procéder à une pondération.

[63] Comme la Cour d’appel fédérale l’a également affirmé, cela ne rend pas la dispense prévue au paragraphe 34(2) illusoire, même si « elle est clairement exceptionnelle » (*ibid*, au paragraphe 65). De toute évidence, on peut dire la même chose des paragraphes 35(2) et 37(2). Pour les motifs déjà exposés, il n’y a pas lieu de conclure que le régime d’interdiction de territoire est inconstitutionnel et il n’y a certainement rien dans la décision de la Cour d’appel fédérale qui indique que réduire la portée de la dispense ministérielle était susceptible d’ébranler la validité des dispositions législatives en cause.

[64] La présente demande de contrôle judiciaire sera donc rejetée. Cette décision n’empêche pas le demandeur de demander un bref de *mandamus* s’il est préoccupé par le délai de traitement de sa demande de dispense ministérielle ou de présenter une demande de

eventuality that his application for ministerial relief is dismissed.

[65] At the hearing, the parties sought permission to make representations with respect to proposed certified questions upon reading my reasons. The applicant shall therefore have 10 days from the release of this judgment to make submissions in that regard, and the respondent shall have an additional 10 days to respond.

#### JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that this application for judicial review is dismissed. The applicant may file proposed certified questions within 10 days of the release of this judgment, and the respondent shall have an additional 10 days to respond.

contrôle judiciaire advenant le rejet de sa demande de dispense ministérielle.

[65] À l'audience, les parties ont demandé la permission de présenter des observations concernant des propositions de questions à certifier après avoir pris connaissance des motifs de la présente décision. Le demandeur disposera donc de 10 jours à partir de la communication du présent jugement pour présenter des observations à cet égard et le défendeur disposera également de dix jours pour présenter sa réponse.

#### JUGEMENT

LA COUR STATUE que la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée. Le demandeur peut proposer des questions à certifier dans les 10 jours de la communication du présent jugement et le défendeur disposera également de 10 jours pour présenter une réponse.