

IMM-1647-98

IMM-1647-98

Iqbal Singh (*Applicant*)**Iqbal Singh** (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration and the Solicitor General of Canada (*Respondents*)**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et le solliciteur général du Canada** (*défendeurs*)*INDEXED AS: SINGH v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)**RÉPERTORIÉ: SINGH c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)*

Trial Division, Rothstein J.—Toronto, April 13, 20 and 21; Ottawa, May 6, 1998.

Section de première instance, juge Rothstein—Toronto, 13, 20 et 21 avril; Ottawa, 6 mai, 1998.

Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Inadmissible persons — Interim application to obtain release from detention pending determination under Immigration Act, s. 40.1(4)(d) of reasonableness of Ministers' certificate — Applicant involved in fundraising, recruiting, organizing for allegedly terrorist organization — Ministers filing certificate with immigration officer applicant person described in Immigration Act, s. 19(1)(e), (f) — Applicant challenging constitutionality of s. 19(1)(e), (f) as violating rights to freedom of expression, association — Ministers' certificate final decision — Tripartite test for interim relief applied — No serious issue raised with respect to freedoms of expression, association — Balance of inconvenience favouring Ministers.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — Demande de mesures provisoires tendant à la mise en liberté jusqu'à la détermination, conformément à l'art. 40.1(4)d), du caractère raisonnable de l'attestation délivrée par les ministres — Le demandeur a participé à des campagnes de financement, de recrutement et d'organisation pour le compte d'une organisation soupçonnée d'activités terroristes — Les ministres ont remis à un agent d'immigration une attestation certifiant que le demandeur appartient à l'une des catégories de personnes visées à l'art. 19(1)e) et f) — Le demandeur a contesté la constitutionnalité de l'art. 19(1)e) et f), estimant qu'il enfreint le droit à la liberté d'expression et d'association — L'attestation des ministres constitue une décision définitive — Application du critère tripartite régissant les injonctions interlocutoires — L'affaire ne soulevait aucune question sérieuse concernant les libertés d'expression et d'association — La balance des inconvénients était à l'avantage des ministres.

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Ministers filing certificate with immigration officer under Immigration Act, s. 19(1)(e), (f) — Applicant challenging constitutionality of provision as violating rights to freedom of expression, association (Charter, s. 2(b), (d)) — Whether serious issue disclosed — Applicant's alleged activities terrorism, subversion by force of Indian Government — Terrorism not constitutionally protected form of expression — Effect, not purpose, of government action that limits expression — No serious issue with respect to freedoms of expression, association.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Les ministres ont remis à l'agent d'immigration une attestation en application de l'art. 19(1)e) et f) de la Loi sur l'immigration — Le demandeur a contesté la constitutionnalité de ces deux dispositions, estimant qu'elles portent atteinte à la liberté d'expression et d'association (art. 2b) et d) de la Charte) — L'affaire soulevait-elle une question sérieuse? — Le demandeur était soupçonné de terrorisme et d'activités visant à renverser par la force le gouvernement de l'Inde — Le terrorisme n'est pas une forme d'expression couverte par la Constitution — C'est l'effet et non l'objet des mesures prises par le gouvernement qui restreint la liberté d'expression — L'affaire ne soulevait aucune question sérieuse touchant les libertés d'expression et d'association.

This was an application for an interim order releasing the applicant from custody pending the determination of the reasonableness of a certificate under paragraph 40.1(4)(d) of the *Immigration Act*. This certificate was filed with an immigration officer by the Solicitor General of Canada and the Minister of Citizenship and Immigration who were of

Il s'agissait d'une demande de mesures provisoires visant la mise en liberté du demandeur jusqu'à la détermination du caractère raisonnable de l'attestation en vertu de l'alinéa 40.1(4)d) de la *Loi sur l'immigration*. Le solliciteur général et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ont remis une attestation à un agent d'immigration, certifiant

the opinion, based on a security intelligence report, that the applicant was a person described in paragraphs 19(1)(e) and (f) of the Act. The applicant, who is now in detention, was involved in fundraising, recruiting and organizing for a terrorist organization which is said to seek the subversion by force of the Indian Government. He argued that these activities are benign and entitled to Charter protection. Instead of attacking the lawfulness of his detention directly under paragraph 40.1(2)(b) of the Act, the applicant challenged the Ministers' certificate on the grounds that it was based on paragraphs 19(1)(e) and (f) which, it was argued, are unconstitutional as violating applicant's rights to freedom of expression and association under paragraphs 2(b) and (d) of the Charter. He also argued that the "Crown and its agents" have engaged in an abuse of the process and, for that reason as well, their certificate was invalid. The main issue was whether the Ministers' certificate was a violation of applicant's rights to freedom of expression and association which would justify the Court to grant interim relief by ordering that he be released from detention.

Held. the application should be dismissed.

A number of jurisdictional and procedural issues were raised in addition to the usual considerations on an application for interim relief. Since this application for interim relief was dismissed based on the finding that the balance of inconvenience favoured the Ministers, the Court did not find it necessary to decide the jurisdictional and procedural issues, except for the abuse of process issue. His Lordship did, however, make certain observations which might prove useful for future cases. For instance, it was pointed out that the Ministers' certificate is a final decision and that the abuse of process issue may be raised in the reasonableness proceeding under subsection 40.1(4) of the *Immigration Act*, rather than by way of separate judicial review or action.

Upon an application for interim relief, the Court must first determine whether a serious issue is disclosed. The applicant's alleged activities are terrorism and the subversion by force of the Government of India. With respect to the guarantee of freedom of expression, a two-part test has been set out to determine whether paragraph 2(b) of the Charter is engaged. The first part of the test is to determine whether an individual's activities fall under the sphere of conduct protected by paragraph 2(b); the second part is to determine whether the purpose or effect of the government's action is to restrict freedom of expression. As to the first part of the test, the applicant argued that, because the only basis for the certificate was his involvement in fundraising, recruiting and organizing for the Babbar Khalsa International, there was no nexus between his expression and any specific actions of that organization that could be considered to be terrorism. The applicant's activities, although themselves non-violent,

qu'ils étaient d'avis, à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité, que le demandeur appartenait à l'une des catégories de personnes visées aux alinéas 19(1)e) et (f) de la Loi. Le demandeur, actuellement en détention, avait participé à des activités de financement, de recrutement et d'organisation pour le compte d'une organisation terroriste qui inciterait au renversement par la force du gouvernement de l'Inde. Il a soutenu que les activités auxquelles il s'est livré sont inoffensives et, de ce fait, protégées par la Charte. Plutôt que d'attaquer directement la validité de sa détention sous le régime de l'alinéa 40.1(2)b) de la Loi, le demandeur a contesté l'attestation des ministres au motif qu'elle était fondée sur les alinéas 19(1)e) et f) qui, selon lui, sont inconstitutionnels parce qu'ils enfreignent le droit à la liberté d'expression et d'association qui lui est garanti par les alinéas 2b) et d) de la Charte. Il a également fait valoir que la «Couronne et ses agents» sont coupables d'un abus de procédures, raison additionnelle d'invalider leur attestation. Il s'agissait principalement de savoir si l'attestation délivrée par les ministres enfreignait le droit à la liberté d'expression et d'association du demandeur et justifiait pour cela une injonction provisoire ordonnant sa mise en liberté.

Jugement: la demande est rejetée.

En sus des considérations classiques en matière d'injonction interlocutoire, la demande soulevait plusieurs questions de compétence et de procédure. La demande de mesures provisoires ayant été rejetée au motif que la balance des inconvénients était en faveur des ministres, la Cour n'a pas jugé utile de trancher les questions de compétence et de procédure, sauf la question de l'abus des procédures. Sa Seigneurie a cependant fait certains commentaires pouvant être utiles pour l'avenir. Elle a précisé, par exemple, que l'attestation des ministres est une décision finale et que la question d'abus des procédures peut être soulevée dans le cadre de la détermination du caractère raisonnable sous le régime du paragraphe 40.1(4) de la *Loi sur l'immigration*, et non pas dans le cadre d'une demande distincte de contrôle judiciaire ou d'une action.

S'agissant d'une demande de mesures provisoires, il appartient d'abord à la Cour de dire si l'affaire soulève une question sérieuse. Les activités qu'on reproche au demandeur sont le terrorisme et l'incitation au renversement par la force du gouvernement de l'Inde. En ce qui concerne la garantie de la liberté d'expression, les tribunaux ont établi un critère en deux étapes permettant de savoir si l'alinéa 2b) de la Charte s'applique. La première étape consiste à déterminer si l'activité de la personne en cause fait partie de la sphère d'activités protégées par l'alinéa 2b); la deuxième étape vise à déterminer si la restriction à la liberté d'expression constitue l'objet de l'action gouvernementale ou si elle n'en est que l'effet. En ce qui concerne la première partie du critère, le demandeur a allégué que, comme l'attestation n'était fondée que sur sa participation à des activités de levée de fonds, de recrutement, et d'organisation pour la Babbar Khalsa International, il n'y avait pas de lien entre

can hardly be "expression" within the meaning of paragraph 2(b) of the Charter when he carried them out on behalf of an organization that there are reasonable grounds to believe is engaged in terrorism or subversion of a state by force. Such activities were undertaken in support of terrorism which is not a constitutionally protected form of expression. Terrorists cannot invoke freedom of expression as justification for the violent activities in which they are involved. The second test requires the Court to consider whether it is the purpose or the effect of the government activity which limits expression. The purpose of the certificate is to enable the government to commence a process which may result in the removal of a person who is a threat to the security or interests of Canada, to protect the lives or safety of persons in Canada and to protect sensitive security and criminal intelligence information. This immigration legislation is not directed at expression as such, but rather deals with admissibility of persons to Canada. In this case, it is the effect, rather than the purpose, of the government action that limits expression. Under paragraph 2(b), it is incumbent upon the applicant to demonstrate that his activities promote one of the principles and values underlying the freedom of expression. No such evidence was advanced. The applicant has not made out a serious issue to be tried with respect to his freedom of expression. The same could be said with respect to his freedom of association under paragraph 2(d) of the Charter. As to irreparable harm, the applicant's detention would cause him irreparable harm, since he is operating a trucking business with seven employees and the business could not survive without his presence. Finally, the balance of inconvenience favours the Ministers. The *Immigration Act* charges the Ministers with protecting the public interest. On the basis of the relevant provisions of that Act and the certificate issued by the Ministers, there would be irreparable harm to the public interest from the restraint sought by the applicant. The present case appears to be an exemption case, since the applicant is simply asking that he be exempted from application of the impugned legislation and the Ministers' action thereunder. However, it should be treated as a suspension case because of the risk of provoking a cascade of stays and exemptions in cases such as this and because of significant harm to the public from such exemptions. There are public interest factors that favour the applicant, but they are outweighed by the public interest that favours the continued application of paragraphs 19(1)(e) and (f) of the Act and the Ministers' certificate. The scheme of section 40.1 is to have an expedited judicial review of the reasonableness of the Ministers' certificate, which is the most effective means of minimizing harm to the applicant while recognizing the public interest in national security and the protection of public safety.

son expression et une quelconque activité spécifique de la BKI qui pourrait être qualifiée d'activité terroriste. Même si les activités du demandeur sont en soi non violentes, on ne peut pas les considérer comme une «expression» au sens de l'alinéa 2b) de la Charte car elles sont entreprises pour le compte d'une organisation dont il est raisonnable de croire qu'elle se livre au terrorisme ou qu'elle travaille au renversement d'un gouvernement par la force. Ces activités ont été entreprises pour soutenir le terrorisme, qui est une forme d'expression ne jouissant d'aucune protection constitutionnelle. Les terroristes ne peuvent invoquer la liberté d'expression pour justifier leurs actes de violence. La deuxième étape du critère exige que la Cour décide si c'est l'objet ou l'effet de l'action gouvernementale qui a restreint l'expression. L'objet de l'attestation est de permettre au gouvernement d'entamer une procédure dont le résultat peut être le renvoi d'une personne qui menace la sécurité ou les intérêts du Canada, de protéger la vie ou la sécurité des personnes au Canada et d'assurer la protection de renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité. Cette disposition législative sur l'immigration ne porte pas sur l'expression en soi, mais traite de qui peut être admis au Canada. Dans cette affaire, c'est l'effet et non l'objet de l'action gouvernementale qui restreint l'expression. Sous le régime de l'alinéa 2b), c'est le demandeur qui doit faire la démonstration que ses activités visent la promotion d'une des valeurs qui sous-tendent la liberté d'expression. Cette preuve n'a pas été rapportée. Le demandeur n'a pas établi l'existence d'une question sérieuse à examiner relativement à sa liberté d'expression. Il en va de même de la liberté d'association prévue à l'alinéa 2d) de la Charte. En ce qui concerne le préjudice irréparable, le fait que le demandeur soit en détention lui causerait un préjudice irréparable étant donné qu'il a une entreprise de camionnage qui emploie sept personnes et que l'entreprise ne peut survivre en son absence. Enfin, la balance des inconvénients est en faveur des ministres. La *Loi sur l'immigration* confie aux ministres la responsabilité de protéger l'intérêt public. Au vu des dispositions pertinentes de la Loi et de l'attestation délivrée par les ministres, la restriction recherchée par le demandeur causerait un préjudice irréparable à l'intérêt public. Le litige paraît être un cas d'exemption, le demandeur demandant simplement d'être exempté de l'application de la législation attaquée et des mesures prises par les ministres en vertu de celle-ci. Il y a lieu, cependant, de considérer cette affaire comme un cas de suspension étant donné le risque de provoquer une avalanche de suspensions d'instance et d'exemptions dans des affaires du même genre, et à cause du préjudice important que causerait de telles exemptions à l'intérêt public. Il existe des facteurs d'intérêt public qui sont en faveur du demandeur, mais ceux-ci n'ont que peu de poids face à l'intérêt public qui dicte l'application continue des alinéas 19(1)e) et f) de la Loi et de l'attestation des ministres. Le cadre même de l'article 40.1 vise à accélérer la procédure de contrôle judiciaire du caractère raisonnable de l'attestation des ministres, ce qui est la meilleure façon de minimiser le préjudice causé au demandeur tout en

respectant l'intérêt public en matière de sécurité nationale et de protection des membres du public.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 2(b),(d), 7, 9, 10(c).
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18.2 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5), 18.4 (as enacted *idem*).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 19(1)(e)(ii) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11), (iv)(B) (as am. *idem*), (C) (as am. *idem*), (f)(ii) (as am. *idem*), (iii)(B) (as am. *idem*), 38.1 (as enacted *idem*, s. 28), 40.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31), 52 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 7; S.C. 1992, c. 49, s. 42), 53 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 17; S.C. 1992, c. 49, s. 43; 1995, c. 15, s. 12).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General), [1989] 1 S.C.R. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167.

CONSIDERED:

Suresh v. Canada (1996), 105 F.T.R. 299 (F.C.T.D.); *RJR—MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311; (1994), 111 D.L.R. (4th) 385; 54 C.P.R. (3d) 114; 164 N.R. 1; 60 Q.A.C. 241; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] S.C.J. No. 31 (QL); *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110; (1987), 38 D.L.R. (4th) 321; [1987] 3 W.W.R. 1; 46 Man. R. (2d) 241; 25 Admin. L.R. 20; 87 CLLC 14,015; 18 C.P.C. (2d) 273; 73 N.R. 341.

REFERRED TO:

Ahani v. Canada, [1995] 3 F.C. 669; (1995), 32 C.P.R. (2d) 95; 100 F.T.R. 261 (T.D.); affd (1996), 37 C.R.R. (2d) 181; 105 F.T.R. 299 (F.C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [1997] 2 S.C.R. v; *Al Yamani v. Canada (Solicitor General)*, [1996] 1 F.C. 174; (1995), 129 D.L.R. (4th) 226; 103 F.T.R. 105 (T.D.).

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 2b),d), 7, 9, 10c).
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.2 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5), 18.4 (édicte *idem*).
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1e)(ii) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), (iv)(B) (mod., *idem*), (C) (mod., *idem*), f)(ii) (mod., *idem*), (iii)(B) (mod., *idem*), 38.1 (édicte *idem*, art. 28), 40.1 (édicte par L.R.C., (1985) (4^e suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31), 52 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 7; L.C. 1992, ch. 49, art. 42), 53 (mod. par L.R.C., (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 17; L.C. 1992, ch. 49, art. 43; 1995, ch. 15, art. 12).

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Suresh c. Canada (1996), 105 F.T.R. 299 (C.F. 1^{re} inst.); *RJR—MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311; (1994), 111 D.L.R. (4th) 385; 54 C.P.R. (3d) 114; 164 N.R. 1; 60 Q.A.C. 241; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] A.C.S. n° 31 (QL); *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110; (1987), 38 D.L.R. (4th) 321; [1987] 3 W.W.R. 1; 46 Man. R. (2d) 241; 25 Admin. L.R. 20; 87 CLLC 14,015; 18 C.P.C. (2d) 273; 73 N.R. 341.

DÉCISIONS CITÉES:

Ahani c. Canada, [1995] 3 C.F. 669; (1995), 32 C.P.R. (2d) 95; 100 F.T.R. 261 (1^{re} inst.); conf. par (1996), 37 C.R.R. (2d) 181; 105 F.T.R. 299 (C.A.F.); autorisation de pourvoi devant la C.S.C. refusée [1997] 2 R.C.S. v; *Al Yamani c. Canada (Solliciteur général)*, [1996] 1 C.F. 174; (1995), 129 D.L.R. (4th) 226; 103 F.T.R. 105 (1^{re} inst.).

APPLICATION for an interim order releasing the applicant from custody pending the determination of the reasonableness of a Ministers' certificate under paragraph 40.1(4)(d) of the *Immigration Act*. Application dismissed.

APPEARANCES:

Lorne Waldman for applicant.
Robert F. Batt for respondents.

SOLICITORS:

Green and Spiegel, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] ROTHSTEIN J.: In relation to proceedings in this Court in court file DES-1-98 under section 40.1 of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31], this is an application in a separate judicial review for an interim order under section 18.2¹ of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5], releasing the applicant from custody pending the determination under paragraph 40.1(4)(d) of the *Immigration Act*² of the reasonableness of a ministers' certificate.

[2] On April 2, 1998, under subsection 40.1(1) of the *Immigration Act*, the Solicitor General of Canada and the Minister of Citizenship and Immigration filed a certificate with an immigration officer, certifying that they were of the opinion, based on a security intelligence report received and considered by them, that the applicant is a person described in subparagraph 19(1)(e)(ii) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11], clauses 19(1)(e)(iv)(B) [as am. *idem.*] and (C) [as am. *idem.*], subparagraph 19(1)(f)(ii) [as am. *idem.*] and clause 19(1)(f)(iii)(B) [as am. *idem.*] of the *Immigration Act*.³

DEMANDE de mesures provisoires visant la mise en liberté du demandeur jusqu'à la détermination du caractère raisonnable de l'attestation des ministres en vertu de l'alinéa 40.1(4)d) de la *Loi sur l'immigration*. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

Lorne Waldman pour le demandeur.
Robert F. Batt pour les défendeurs.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Green and Spiegel, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

[1] LE JUGE ROTHSTEIN: Présentée dans le cadre d'une procédure en cette Cour (dossier DES-1-98) en vertu de l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31], la présente demande de contrôle judiciaire distinct vise l'obtention de mesures provisoires en vertu de l'article 18.2¹ de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5], enjoignant la mise en liberté du demandeur jusqu'à la détermination du caractère raisonnable de l'attestation des ministres sous le régime de l'alinéa 40.1(4)d) de la *Loi sur l'immigration*².

[2] Le 2 avril 1998, aux termes du paragraphe 40.1(1) de la *Loi sur l'immigration*, le solliciteur général du Canada et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ont remis une attestation à un agent d'immigration, certifiant qu'ils étaient d'avis, à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité dont ils avaient eu connaissance, que le demandeur appartient à l'une des catégories de personnes visées au sous-alinéa 19(1)e)(ii) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11], divisions 19(1)e)(iv)(B) [mod., *idem.*] et (C) [mod., *idem.*], sous-alinéa 19(1)f)(ii) [mod., *idem.*] et division 19(1)f)(iii)(B) [mod., *idem.*] de la *Loi sur l'immigration*³.

[3] Under paragraph 40.1(2)(b), a senior immigration officer or adjudicator is required to detain or make an order to detain the applicant until it is determined by the Court under paragraph 40.1(4)(d) whether the certificate is reasonable. The applicant is now in detention.

[4] In accordance with paragraph 40.1(3)(a) the Ministers' certificate has been referred to this Court for a determination as to whether it should be quashed. Under paragraphs 40.1(4)(c) and (d) the Court, after giving the applicant a reasonable opportunity to be heard, shall determine whether the certificate is reasonable and if found not to be reasonable, quash the certificate. The matter is now proceeding to a reasonableness hearing on May 7 and 8, 1998.

[5] The purpose of this interim application by the applicant is to obtain his release from detention. The applicant does not challenge the detention under paragraph 40.1(2)(b) directly. The constitutionality of that provision (as well as the entirety of section 40.1 other than subsection (5.1)) has already been confirmed in relation to sections 7, 9 and paragraph 10(c) of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. See *Ahani v. Canada*, [1995] 3 F.C. 669 (T.D.); aff'd (1996), 37 C.R.R. (2d) 181 (F.C.A.) leave to appeal the Supreme Court of Canada refused, July 3, 1997 [[1997] 2 S.C.R. v].

[6] Rather than attack the lawfulness of his detention directly by challenging paragraph 40.1(2)(b), the applicant challenges the Ministers' certificate on the grounds that it is based on paragraphs 19(1)(e) and (f) of the *Immigration Act* which the applicant says are unconstitutional as violating his right to freedom of expression and association under paragraphs 2(b) and (d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter).⁴ Alternatively the applicant says that the Ministers have interpreted paragraphs 19(1)(e) and (f) in a manner that violates the applicant's Charter rights of expression and association. He also says that the "Crown and its agents" have engaged in an abuse of

[3] En vertu de l'alinéa 40.1(2)b) un agent principal ou un arbitre est tenu de retenir le demandeur ou de prendre une mesure à cet effet contre lui en attendant que la Cour décide, en vertu de l'alinéa 40.1(4)d), si l'attestation est raisonnable. Le demandeur est présentement en détention.

[4] Conformément à l'alinéa 40.1(3)a), l'attestation des ministres a été transmise à cette Cour pour qu'il soit décidé si elle doit être annulée. Après avoir donné à l'intéressé la possibilité d'être entendu, la Cour doit décider, en vertu des alinéas 40.1(4)c) et d), si l'attestation est raisonnable et, dans le cas contraire, l'annuler. L'audience visant à déterminer ce caractère raisonnable aura lieu les 7 et 8 mai 1998.

[5] Cette demande de mesures provisoires vise la remise en liberté du demandeur. Celui-ci ne s'attaque pas directement à la détention prononcée en vertu de l'alinéa 40.1(2)b). La constitutionnalité de cette disposition, comme d'ailleurs celle de tout l'article 40.1 (à l'exception du paragraphe (5.1)), a déjà été confirmée au vu des articles 7, 9 et l'alinéa 10c) de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Voir *Ahani c. Canada*, [1995] 3 C.F. 669 (1^{re} inst.) confirmé par (1996), 37 C.R.R. (2d) 181 (C.A.F.). La demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada a été rejetée le 3 juillet 1997 [[1997] 2 R.C.S. v].

[6] Plutôt que d'attaquer directement la validité de sa détention en contestant l'alinéa 40.1(2)b), le demandeur s'attaque à l'attestation des ministres au motif qu'elle est fondée sur les alinéas 19(1)e) et f) de la *Loi sur l'immigration* qui, selon lui, sont inconstitutionnels parce qu'ils enfreignent le droit à la liberté d'expression et d'association garanti par les alinéas 2b) et d) de la Charte⁴. Subsidiairement, le demandeur plaide que les ministres ont interprété les alinéas 19(1)e) et f) d'une façon qui enfreint ses droits d'expression et d'association prévus par la Charte. Il avance aussi que la «Couronne et ses agents» sont coupables d'un abus de procédures, raison addition-

the process and for that reason as well their certificate is invalid. The applicant's position is that if he can demonstrate a serious issue, irreparable harm and that the balance of inconvenience favours him, the Court has jurisdiction under section 18.2 of the *Federal Court Act* to grant interim relief in this proceeding by ordering that he be released from detention.

[7] In *Suresh v. Canada* (1996), 105 F.T.R. 299 (F.C.T.D.), Cullen J. determined that the jurisdiction of the Court under subsection 40.1(4) to deal with a Ministers' certificate is limited to determining the reasonableness of the certificate. He found that the determination of reasonableness does not include determining the constitutional validity of a certificate; thus, the applicant says he is obliged to institute this separate judicial review proceeding to deal with the constitutional issues.

PRELIMINARY ISSUES

[8] There are a number of difficult jurisdictional and procedural issues that the application raises in addition to the usual considerations (serious issue, irreparable harm, balance of inconvenience) on an application for interim relief.

(a) Is a constitutional challenge to the Ministers' certificate properly the subject of judicial review or must the matter proceed by way of action?

(b) If the matter must proceed by way of action, may the Court convert this judicial review to an action under section 18.4 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act* and if it may, does it have jurisdiction to grant interim relief under section 18.2 of the *Federal Court Act*?

(c) Is the Ministers' certificate an interim or final decision and if it is interim, may the Court hear and decide this application?

(d) Does the Court's jurisdiction under section 18.2 to grant interim relief allow the Court to suspend or

nelle d'invalider leur attestation. Le demandeur déclare que s'il peut faire la preuve que la question est sérieuse, le préjudice irréparable et que la balance des inconvénients est en sa faveur, la Cour a compétence en vertu de l'article 18.2 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour prendre des mesures provisoires en enjoignant qu'il soit remis en liberté.

[7] Dans *Suresh c. Canada* (1996), 105 F.T.R. 299 (C.F. 1^{re} inst.), le juge Cullen a décidé que la compétence accordée à la Cour par le paragraphe 40.1(4) en matière d'attestation des ministres se limite à décider si elle est raisonnable. Il a décidé que la détermination du caractère raisonnable d'une attestation ne comprend pas l'examen de sa constitutionnalité. C'est en se fondant sur cette décision que le demandeur déclare être obligé d'introduire cette demande de contrôle judiciaire distincte, afin que soient examinées les questions constitutionnelles.

QUESTIONS PRÉALABLES

[8] En sus des considérations classiques en matière d'injonction interlocutoire (question sérieuse, préjudice irréparable et balance des inconvénients), la présente demande soulève plusieurs questions importantes de compétence et de procédure.

a) La contestation de la constitutionnalité de l'attestation des ministres doit-elle être introduite sous forme d'une demande de contrôle judiciaire ou d'une action?

b) Si la question doit être introduite sous forme d'une action, la Cour peut-elle ordonner que la présente demande de contrôle judiciaire soit instruite comme s'il s'agissait d'une action en vertu de l'article 18.4 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale* et, dans l'affirmative, a-t-elle compétence pour accorder des mesures provisoires en vertu de l'article 18.2 de la *Loi sur la Cour fédérale*?

c) L'attestation des ministres est-elle une décision provisoire ou finale et, si elle est provisoire, la Cour peut-elle entendre cette demande et la trancher?

d) La compétence de la Cour pour accorder des mesures provisoires en vertu de l'article 18.2 lui

stay the operation of paragraph 40.1(2)(b)?

(e) May the abuse of process issue be dealt with by the Court in the reasonableness hearing under subsection 40.1(4) or must it be dealt with by way of separate judicial review or action?

In view of my decision to dismiss this application for interim relief based on finding that the balance of inconvenience favours the Ministers, it is not necessary for me to decide these jurisdictional and procedural issues except for the abuse of process issue. A few observations however may be useful for the purpose of future cases.

(a) Is a constitutional challenge to the Ministers' certificate properly the subject of judicial review or must the matter proceed by way of action?

[9] Initially, I would have thought that a constitutional challenge to legislation would have to be brought by action as was done in *Ahani*, *supra*. However, in this case the applicant also challenges the constitutionality of the Ministers' certificate. In addition, I note the dicta of Bastarache J. in the recent Supreme Court of Canada decision in *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] S.C.J. No. 31 (QL) in which he makes reference to an originating notice of motion for a free-standing injunction. This question of procedure entails significant analysis and on this application the arguments were not fully developed. Further, the parties did not deal with the application, if any, of *Canadian Liberty Net*, *supra*. Given my decision to dismiss the application for interim relief on the basis of balance of inconvenience favouring the Ministers, such extensive analysis is unnecessary. I shall assume the present proceeding to be a valid one for bringing this request for interim relief before the Court.

(b) If the matter must proceed by way of action, may the Court convert this judicial review to an action

permet-elle de suspendre l'application de l'alinéa 40.1(2)b) ou d'y surseoir?

e) La question d'abus des procédures peut-elle être abordée par la Cour dans le cadre de l'audition sur le caractère raisonnable de l'attestation sous le régime du paragraphe 40.1(4) ou doit-elle faire l'objet d'une demande distincte de contrôle judiciaire ou d'une action?

Étant donné que j'ai décidé de rejeter la demande de mesures provisoires au motif que la balance des inconvénients est en faveur des ministres, je n'ai pas à trancher ces questions de compétence et de procédure, sauf la question d'abus des procédures. Les commentaires suivants pourraient toutefois être utiles pour l'avenir.

a) La contestation de la constitutionnalité de l'attestation des ministres doit-elle être introduite sous forme d'une demande de contrôle judiciaire ou d'une action?

[9] D'emblée, il m'aurait semblé que la contestation d'une loi au motif qu'elle est inconstitutionnelle doit être introduite sous la forme d'une action, comme on l'a fait dans *Ahani* (précité). Toutefois, dans la présente affaire, le demandeur s'attaque aussi à la constitutionnalité de l'attestation des ministres. Je note aussi les remarques incidentes du juge Bastarache dans la décision récente de la Cour suprême du Canada, *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] A.C.S. n° 31 (QL), dans laquelle il parle d'un avis de requête visant l'obtention d'une injonction autonome. Alors que cette question de procédure exige une analyse approfondie, les plaidoiries dans la présente affaire en ont fort peu traité. Les parties n'ont pas abordé la pertinence de *Canadian Liberty Net* (précité), s'il en est. Étant donné que j'ai décidé de rejeter la demande de mesures provisoires au motif que la balance des inconvénients est en faveur des ministres, une analyse aussi détaillée est inutile. Je vais considérer que la procédure adoptée pour demander les mesures provisoires à cette Cour est appropriée.

b) Si la question doit être introduite sous forme d'une action, la Cour peut-elle ordonner que la présente

under section 18.4 of the *Federal Court Act* and if it may, does it have jurisdiction to grant interim relief under section 18.2 of the *Federal Court Act*.

demande de contrôle judiciaire soit instruite comme s'il s'agissait d'une action en vertu de l'article 18.4 de la *Loi sur la Cour fédérale* et, dans l'affirmative, a-t-elle compétence pour accorder des mesures provisoires en vertu de l'article 18.2 de la *Loi sur la Cour fédérale*?

[10] By assuming the validity of this judicial review proceeding, it follows that relief may be granted under section 18.2.

[10] Si, comme je le conclus, la procédure adoptée, soit une demande de contrôle judiciaire, est appropriée, il s'ensuit que la réparation prévue à l'article 18.2 peut être accordée.

(c) Is the Ministers' certificate an interim or final decision and if it is interim, may the Court hear and decide this application?

c) L'attestation des ministres est-elle une décision provisoire ou finale et, si elle est provisoire, la Cour peut-elle entendre cette demande et la trancher?

[11] I have no doubt that the Ministers' certificate is a final decision. The respondents suggest that because of the automatic triggering of the reasonableness proceeding in this Court, the certificate is an interim decision only. The respondents also say that before the applicant is removed from Canada, the Minister of Citizenship and Immigration must take removal proceedings under sections 52 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 7; S.C. 1992, c. 49, s. 42] and 53 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 17; S.C. 1992, c. 49, s. 43; 1995, c. 15, s. 12] of the *Immigration Act* and therefore this is another reason the Ministers' certificate should be considered interim. I cannot accept that argument. The reasonableness hearing is a Court review of the Ministers' certificate. See *Ahani*, *supra*, at page 699. The certificate is a decision of a federal tribunal, i.e. the Ministers; the statute requires that it be referred to the Federal Court forthwith after it is signed and filed with an immigration officer. That it is, by law, referred to the Federal Court for a determination as to whether it is reasonable and, if not, whether it should be quashed, by necessary implication, means that it is a final decision.

[11] Il n'y a aucun doute dans mon esprit que l'attestation des ministres est une décision finale. Les défendeurs prétendent que l'attestation est une décision provisoire parce qu'elle déclenche automatiquement une procédure en cette Cour quant à la détermination de son caractère raisonnable. Ils plaident aussi qu'avant que le demandeur puisse être renvoyé du Canada, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration doit prendre des mesures de renvoi en vertu des articles 52 [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 7; L.C. 1992, ch. 49, art. 42] et 53 [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 17; L.C. 1992, ch. 49, art. 43; 1995, ch. 15, art. 12] de la *Loi sur l'immigration*; c'est, à leur avis, un autre motif de considérer l'attestation des ministres comme une décision provisoire. Ce raisonnement ne me convainc pas. L'audience sur le caractère raisonnable est un examen de l'attestation des ministres par la Cour. Voir *Ahani* (précité), à la page 699. L'attestation est une décision d'un tribunal fédéral, savoir les ministres, et la loi exige qu'elle soit transmise sans délai à la Cour fédérale dès qu'elle est signée et remise à un agent d'immigration. Que la législation exige la transmission de l'attestation à la Cour fédérale pour qu'elle en détermine le caractère raisonnable et, à défaut, pour qu'elle l'annule, nous indique, par déduction nécessaire, que c'est une décision finale.

(d) Does the Court's jurisdiction under section 18.2 to grant interim relief allow the Court to stay the

d) La compétence de la Cour pour accorder des mesures provisoires en vertu de l'article 18.2 lui

operation of paragraph 40.1(2)(b)?

[12] The relief the applicant seeks is to be released from custody. The applicant says that “the effect of such an order would be to suspend the effect of paragraph 40.1(2)(b) which requires that a senior immigration officer or adjudicator make an order detaining the applicant pending the (reasonableness) determination”. The applicant’s constitutional challenge is against paragraphs 19(1)(e) and (f) of the *Immigration Act*, which are incorporated by reference in section 40.1 of the Act and/or against the Ministers’ certificate. The certificate under subsection 40.1(1) is premised on the Ministers forming the opinion that the applicant is a person described in paragraphs 19(1)(e) and (f) of the Act. If the basis for the formulation of that opinion is unfounded, i.e. because paragraphs 19(1)(e) and (f) are unconstitutional or the Ministers in their interpretation of paragraphs 19(1)(e) and (f) have breached the applicant’s constitutional rights, there would have been no valid certificate filed with an immigration officer and the applicant should not have been detained under paragraph 40.1(2)(b). If the Court were to grant interim relief, it would be in the form of either a suspension of paragraphs 19(1)(e) and (f), or an exemption therefrom, or a suspension of the Ministers’ certificate. This interim relief, if granted, would result in the removal of the underlying justification for the detention of the applicant. The applicant would have to be released, not because of an order granting his release or an order suspending or staying the effect of paragraph 40.1(2)(b), which is what the applicant has requested, but because a precondition necessary to his detention has been suspended. Therefore, it is not necessary to consider whether the operation of paragraph 40.1(2)(b) can be suspended or stayed in this case.

(e) May the abuse of process issue be dealt with by the Court in the reasonableness hearing under subsection 40.1(4) or must it be dealt with by way of separate judicial review or action?

[13] With respect to abuse of the process, as I understand the applicant’s argument, he says that the

permet-elle de surseoir à l’application de l’alinéa 40.1(2)(b)?

[12] Le demandeur recherche sa remise en liberté. Il déclare que [TRADUCTION] «l’effet d’une telle ordonnance serait de suspendre l’application de l’alinéa 40.1(2)(b), qui exige qu’un agent principal ou arbitre prenne une mesure visant la détention du demandeur en attendant la décision (sur le caractère raisonnable)». Le demandeur conteste la constitutionnalité des alinéas 19(1)(e) et (f) de la *Loi sur l’immigration*, qui sont incorporés par renvoi dans l’article 40.1, ainsi que de l’attestation des ministres. L’attestation délivrée en vertu du paragraphe 40.1(1) trouve sa justification dans le fait que les ministres sont d’avis que le demandeur appartient à une des catégories de personnes visées aux alinéas 19(1)(e) et (f) de la Loi. Si cet avis n’a pas de fondement, soit parce que les alinéas 19(1)(e) et (f) sont inconstitutionnels, soit parce que les ministres, en interprétant les alinéas 19(1)(e) et (f), ont enfreint les droits du demandeur prévus par la Constitution, l’attestation remise à l’agent d’immigration serait invalide et le demandeur serait indûment détenu au regard de l’alinéa 40.1(2)(b). Si la Cour décide de prendre des mesures provisoires, ce serait sous la forme d’une suspension de l’application des alinéas 19(1)(e) et (f), ou d’une exemption de ceux-ci ou alors en suspension de l’attestation des ministres. Si elles étaient accordées, ces mesures provisoires feraient disparaître le fondement même de la détention du demandeur. Ce dernier devrait donc être remis en liberté, non pas parce qu’il aurait obtenu ce qu’il demande, c’est-à-dire une ordonnance de remise en liberté ou suspendant l’application de l’alinéa 40.1(2)(b), mais en conséquence de la suspension d’un élément essentiel à sa mise en détention. Il n’est donc pas nécessaire de se pencher sur la question de savoir si la Cour peut suspendre l’application de l’alinéa 40.1(2)(b) ou y surseoir.

(e) La question d’abus des procédures peut-elle être abordée par la Cour dans le cadre de l’audition sur le caractère raisonnable de l’attestation sous le régime du paragraphe 40.1(4) ou doit-elle faire l’objet d’une demande distincte de contrôle judiciaire ou d’une action?

[13] Selon ce que je comprends de la plaidoirie du demandeur sur la question de l’abus des procédures, il

Ministers' officials improperly tried to coerce him into providing information about his friends and associates and when he refused to do so, caused proceedings under section 40.1 to be initiated against him. While I do not say that abuse of the process issues are always properly the subject of the reasonableness inquiry under subsection 40.1(4), the nature of the applicant's arguments in this case make it apparent that they should be part of this reasonableness hearing. The applicant's assertions raise the question of the *bona fides* of the Ministers' certificate and if the Court were to find that the evidence on which the Ministers' certificate was based was not reliable, that would go directly to the reasonableness of the certificate. Therefore, in this case the abuse of process issues may be raised in the reasonableness proceeding.

THE TRIPARTITE TEST

[14] Assuming the procedure by which the applicant seeks interim relief to be valid, I turn to the tripartite test for interim relief. As to serious issue, the applicant makes two arguments. In his written submission, he says that paragraphs 19(1)(e) and (f) of the *Immigration Act* "are of no force and effect" as they are inconsistent with the applicant's freedom of expression and association guaranteed under paragraphs 2(b) and (d) of the Charter "given that the sanction of removal and inadmissibility was and can be premised entirely on lawful expressive activity and association". I interpret this to be a challenge to the constitutional validity of the legislation itself i.e. paragraphs 19(1)(e) and (f) of the *Immigration Act*. In oral argument and elsewhere in his written argument, counsel focussed not on the constitutional validity of the legislation but on the Ministers' interpretation of the legislation. This argument appears to be that the Ministers interpreted terms such as "terrorism" in section 19 too broadly so as to take into account non-violent activity and as such, have included activity which the applicant says is a lawful exercise of his freedom of expression and association. This I interpret to be a challenge to the constitutional validity of the Ministers' certificate.

affirme que les agents des ministres ont exercé des pressions indues pour qu'il leur livre des renseignements au sujet de ses amis et associés. Comme il a refusé, ils ont entamé les procédures prises contre lui en vertu de l'article 40.1. Sans affirmer que la question d'abus des procédures puisse toujours être traitée dans le cadre de la détermination du caractère raisonnable en application du paragraphe 40.1(4), j'estime que la nature même des arguments du demandeur en l'instance rendent évident le fait que cette question doit être traitée dans ce cadre. Les prétentions soulèvent la question de la bonne foi de l'attestation des ministres. Si la Cour devait décider que la preuve sur laquelle l'attestation des ministres repose n'est pas fiable, il est clair que le caractère raisonnable de l'attestation serait en cause. Par conséquent, la question de l'abus des procédures dans cette affaire peut être soulevée dans le cadre de la détermination du caractère raisonnable.

LE CRITÈRE TRIPARTITE

[14] En présumant que la procédure utilisée par le demandeur pour obtenir des mesures provisoires est la bonne, je peux maintenant aborder le critère tripartite régissant la délivrance d'une injonction interlocutoire. Quant à l'existence d'une question sérieuse, le demandeur avance deux arguments. Dans sa plaidoirie écrite, il déclare que les alinéas 19(1)e) et f) de la *Loi sur l'immigration* [TRADUCTION] «n'ont aucune validité» parce qu'ils nient la liberté d'expression et d'association du demandeur, garantie par les alinéas 2b) et d) de la Charte [TRADUCTION] «étant donné que la sanction d'inadmissibilité et de renvoi peut être, et a été, fondée uniquement sur une activité d'expression et d'association légale». Je considère que cet argument est une contestation de la constitutionnalité de la législation, savoir les alinéas 19(1)e) et f) de la *Loi sur l'immigration*. Dans ses plaidoiries orales, ainsi qu'ailleurs dans les plaidoiries écrites, l'avocat du demandeur a insisté non pas sur la constitutionnalité de la législation, mais sur l'interprétation que les ministres en ont donnée. Il semble qu'il a voulu indiquer que les ministres ont interprété trop largement les mots tels que «terrorisme» figurant à l'article 19, couvrant ainsi des activités non violentes. En conséquence, ils auraient inclus sous cette rubrique des

[15] For purposes of interim relief, the role of the Court is to determine “on the basis of common sense and an extremely limited review of the case on the merits”, whether a serious issue is disclosed (see *RJR—MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311, at page 348).

[16] The applicant’s alleged activities are terrorism and the instigation or subversion by force of the Government of India. His activities are said to be in relation to the Babbar Khalsa International (BKI), an organization that the Ministers are of the opinion, based on security intelligence reports, there are reasonable grounds to believe will engage, has engaged, or is engaging in terrorism, or the subversion by force of the Government of India.

[17] With respect to the guarantee of freedom of expression, *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at page 978 sets out a two-part test to determine whether paragraph 2(b) is engaged. The first part of the test is to determine if an individual’s activities fall under the sphere of conduct protected by paragraph 2(b); the second part is to determine whether the purpose or effect of the government’s action is to restrict freedom of expression. Where the purpose is to restrict expression, paragraph 2(b) is engaged and the onus shifts to the government to justify the restriction on the basis of section 1 of the Charter,⁵ i.e. that the restriction is reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society. Where the effect of government action is to restrict expression, the individual must demonstrate that the expression in question is related to the values underlying paragraph 2(b) of the Charter, e.g. that it relates to the pursuit of truth, social participation in the community, or individual fulfilment.

activités que le demandeur considère être un exercice légal de sa liberté d’expression et d’association. Je considère que cet argument est une contestation de la constitutionnalité de l’attestation des ministres.

[15] En matière de mesures provisoires, le rôle de la Cour est de déterminer s’il y a une question sérieuse à trancher, «en se fondant sur le bon sens et un examen extrêmement restreint du fond de l’affaire» (voir *RJR—MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, à la page 348).

[16] Les activités qu’on reproche au demandeur sont le terrorisme et l’incitation au renversement par la force du gouvernement de l’Inde. Ses activités seraient exercées pour le compte de la Babbar Khalsa International (BKI), une organisation au sujet de laquelle les ministres ont exprimé l’avis, à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité, qu’il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre ou s’est livrée à des actes de terrorisme ou qu’elle travaillera ou incitera au renversement par la force du Gouvernement de l’Inde.

[17] L’arrêt *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, à la page 978, établit un critère en deux étapes qui permet de savoir si l’alinéa 2b) s’applique lorsque l’on invoque la garantie de la liberté d’expression. La première étape consiste à déterminer si l’activité de la personne en cause fait partie de la sphère d’activité protégée par l’alinéa 2b); la deuxième étape vise à déterminer si la restriction à la liberté d’expression constitue l’objet de l’action gouvernementale ou si elle n’en est que l’effet. Lorsque l’objet est de limiter la liberté d’expression, l’alinéa 2b) s’applique et le gouvernement doit justifier son action en s’appuyant sur l’article premier de la Charte⁵, savoir qu’il s’agit d’une restriction raisonnable et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique. Lorsque la restriction à la liberté d’expression est l’effet de l’action gouvernementale, c’est la personne en cause qui doit faire la démonstration que la forme d’expression qu’elle veut faire protéger est assimilable aux valeurs qui sous-tendent l’alinéa 2b) de la Charte, savoir qu’elle se rattache à la recherche de la vérité, à la participation à l’intérêt social ou à l’enrichissement personnel.

[18] I turn to the first part of the *Irwin Toy* test—is the applicant’s conduct “expression” within the meaning of paragraph 2(b)? The applicant argues that, because the basis for the certificate is only his involvement in fundraising, recruiting and organizing for the BKI, there is no nexus between his expression and any specific actions of the BKI that could be considered to be terrorism. The premise of this argument is that even if the BKI is engaged in terrorism, the applicant’s activities are benign and are entitled to Charter protection.

[19] I have great difficulty with the applicant’s suggestion that his activities, although themselves non-violent, are “expression” within the meaning of paragraph 2(b) of the Charter when he carries them out on behalf of an organization that there are reasonable grounds to believe is engaged in terrorism or subversion of a state by force. For purposes of this argument, the applicant seems to want his activities in Canada to be considered in isolation without regard to the nature of the organization of which he is alleged to be a member.

[20] For the Court to turn a blind eye to the nature of the organization and treat the applicant as if he is fundraising, recruiting and organizing for a socially benign organization, would be artificial. Fundraising, recruiting and organizing may be constitutionally protected forms of expression when undertaken in support of many or most non-violent organizations. However, the same cannot be said when such activities are undertaken in support and furtherance of terrorism, which I find is not a constitutionally protected form of expression. In *Irwin Toy*, *supra*, the majority (Dickson C.J., Lamer and Wilson J.J.) state at page 970:

While the guarantee of free expression protects all content of expression, certainly violence as a form of expression receives no such protection. It is not necessary here to delineate precisely when and on what basis a form of expression chosen to convey a meaning falls outside the sphere of the guarantee. But it is clear, for example, that a

[18] Je vais maintenant considérer la première étape du critère de l’arrêt *Irwin Toy*—les activités du demandeur sont-elles une «expression» au sens de l’alinéa 2b)? Le demandeur allègue que comme l’attestation n’est fondée que sur sa participation à des activités de levée de fonds, de recrutement et d’organisation pour la BKI, il n’y a pas de lien entre son expression et une quelconque activité spécifique de la BKI qui pourrait être qualifiée d’activité terroriste. Selon cet argument, même si la BKI se livre au terrorisme, les activités du demandeur sont inoffensives et sont de ce fait protégées par la Charte.

[19] Je trouve fort difficile d’accepter la prétention du demandeur voulant que ses activités, même si elles sont en soi non violentes, sont une «expression» au sens de l’alinéa 2b) de la Charte car elles sont entreprises pour le compte d’une organisation dont il est raisonnable de croire qu’elle se livre au terrorisme ou qu’elle travaille au renversement d’un gouvernement par la force. En tenant ce raisonnement, le demandeur semble vouloir que l’on examine ses activités sans se référer du tout à la nature de l’organisation dont il serait membre.

[20] La Cour ne peut fermer les yeux quant à la nature de l’organisation et considérer de façon artificielle que le demandeur fait des levées de fonds, du recrutement et de l’organisation pour le compte d’une organisation inoffensive pour la société. La levée de fonds, le recrutement et l’organisation peuvent être des formes d’expression protégées par la Constitution lorsqu’elles sont entreprises pour le compte de la plupart des organisations non violentes. On ne peut toutefois affirmer la même chose lorsque les activités en cause sont entreprises pour encourager et soutenir le terrorisme, qui est une forme d’expression ne jouissant d’aucune protection constitutionnelle. Dans *Irwin Toy* (précité), la majorité (le juge en chef Dickson et les juges Lamer et Wilson) déclare, à la page 970:

Quoique la garantie de la liberté d’expression protège tout contenu d’une expression, il est évident que la violence comme forme d’expression ne reçoit pas cette protection. Il n’est pas nécessaire en l’espèce de définir précisément dans quel cas ou pour quelle raison une forme d’expression choisie pour transmettre un message sort du champ de la

murderer or rapist cannot invoke freedom of expression in justification of the form of expression he has chosen.

Terrorists cannot invoke freedom of expression as justification for the violent activities in which they are involved; nor may individuals who aid and abet organizations engaged in terrorism in the way the applicant is alleged to assist the BKI.

[21] I now consider the second test under *Irwin Toy, supra*. Even if the applicant's activities could be characterized as expression, which I doubt, the applicant would not, in my opinion, be entitled to the protection of paragraph 2(b). This test requires the Court to consider whether it is the purpose or the effect of the government activity which limits expression. The purpose of the certificate is to enable the government to commence a process which may result in the removal of a person who is a threat to the security or interests of Canada, to protect the lives or safety of persons in Canada and to protect sensitive security and criminal intelligence information (see section 38.1 [as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 28] of the *Immigration Act, infra*). This is immigration legislation dealing with the admissibility of persons to Canada. It is not legislation directed at expression as such.

[22] In this case it is the effect, rather than the purpose, of the government action that limits expression and the applicant must therefore demonstrate that his expression is related to the values underlying paragraph 2(b). Those values are, in the words of the Supreme Court in *Irwin Toy, supra*, at page 976:

. . . (1) seeking and attaining the truth is an inherently good activity; (2) participation in social and political decision-making is to be fostered and encouraged; and (3) the diversity in forms of individual self-fulfilment and human flourishing ought to be cultivated in an essentially tolerant, indeed welcoming, environment not only for the sake of those who convey a meaning, but also for the sake of those to whom it is conveyed.

[23] Although I do not have the benefit of extensive argument, it seems part of the applicant's position is

garantie. Toutefois il est parfaitement clair que, par exemple, l'auteur d'un meurtre ou d'un viol ne peut invoquer la liberté d'expression pour justifier le mode d'expression qu'il a choisi.

Les terroristes ne peuvent invoquer la liberté d'expression pour justifier leurs actes de violence; il en va de même des personnes qui appuient les organisations qui se livrent au terrorisme, de la façon dont le demandeur est censé appuyer la BKI.

[21] J'en viens maintenant à la deuxième étape du critère de l'arrêt *Irwin Toy* (précité). Même si les activités du demandeur pouvaient être décrites comme une forme d'expression, ce dont je doute, le demandeur n'aurait pas droit, à mon avis, à la protection de l'alinéa 2b). Selon ce critère, la Cour doit décider si c'est l'objet ou l'effet de l'action gouvernementale qui a restreint l'expression. L'objet de l'attestation est de permettre au gouvernement d'entamer une procédure dont le résultat peut être le renvoi d'une personne qui menace la sécurité ou les intérêts du Canada, de protéger la vie ou la sécurité des personnes au Canada, et d'assurer la protection de renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité (voir l'article 38.1 [édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 28] de la *Loi sur l'immigration*, ci-dessous). Il s'agit ici d'un texte législatif sur l'immigration, qui traite de qui peut être admis au Canada. Ce n'est pas un texte législatif qui porte sur l'expression en soi.

[22] Dans cette affaire, comme c'est l'effet et non l'objet de l'action gouvernementale qui restreint l'expression, le demandeur doit faire la démonstration que son expression est liée aux valeurs qui sous-tendent l'alinéa 2b). Ces valeurs sont décrites ainsi par la Cour suprême dans l'arrêt *Irwin Toy* (précité), à la page 976:

. . . (1) la recherche de la vérité est une activité qui est bonne en soi; (2) la participation à la prise de décisions d'intérêt social et politique doit être encouragée et favorisée; et (3) la diversité des formes d'enrichissement et d'épanouissement personnels doit être encouragée dans une société qui est essentiellement tolérante, même accueillante, non seulement à l'égard de ceux qui transmettent un message, mais aussi à l'égard de ceux à qui il est destiné.

[23] Même si je ne suis pas saisi d'une argumentation détaillée, il me semble qu'une des prétentions du

that, at this stage, it has not been determined that the BKI is engaged in terrorism. There is merely the Ministers' opinion that there are reasonable grounds to believe that the BKI is such an organization. However, it is not for the Ministers to show that the applicant's alleged expression should not be protected. The onus only shifts to the Ministers once the applicant has demonstrated a violation of paragraph 2(b). Under paragraph 2(b), it is incumbent upon the applicant to demonstrate that his activities promote one of the principles and values underlying the freedom of expression. He has advanced no such evidence in this proceeding. Specifically, he has advanced no evidence about his involvement, if any, with the BKI. Nor does he address the question of whether the activities alleged against him are not in furtherance of terrorism but are related to a principle underlying freedom of expression. His bare assertions that he is not a terrorist or that he is not involved in the subversion of a government by force and his submission in argument that the BKI is not a terrorist organization do not satisfy his onus under paragraph 2(b).

[24] I express considerable doubt, on the basis of these brief considerations, that the applicant has made out a serious issue to be tried with respect to his freedom of expression.

[25] Similarly, I doubt that the applicant has raised a serious issue with respect to freedom of association, under paragraph 2(d) of the Charter. *Irwin Toy, supra*, states that violent forms of expression such as murder do not fall within the sphere of constitutionally protected expression under paragraph 2(b). I cannot see how there would be any greater protection afforded under paragraph 2(d) to an association that exists to commit acts of violence.

[26] While I accept the proposition that with paragraph 2(d), the Court should not generally look to the nature of the organization to determine whether the association is constitutionally protected, (see *Al Yamani v. Canada (Solicitor General)*, [1996] 1 F.C.

demandeur est qu'on n'a pas démontré jusqu'ici que la BKI se livre au terrorisme. Nous avons seulement l'avis des ministres qu'il y a des motifs raisonnables de croire que la BKI est une organisation de ce genre. Toutefois, ce ne sont pas les ministres qui doivent démontrer que l'expression supposée du demandeur ne doit pas être protégée. Le fardeau de la preuve n'incombe aux ministres que si le demandeur démontre qu'on a enfreint l'alinéa 2b). Sous le régime de l'alinéa 2b), c'est le demandeur qui doit faire la démonstration que ses activités visent la promotion d'une des valeurs qui sous-tendent la liberté d'expression. On ne trouve absolument pas cette preuve dans la procédure actuelle. Pour être plus précis, le demandeur n'a apporté aucune preuve quant à sa participation, s'il en est, aux activités de la BKI. Il n'aborde pas non plus la question de savoir si les activités qu'on lui prête ne seraient pas reliées au terrorisme, mais bien des activités reliées à un des principes qui sous-tendent la liberté d'expression. Ses simples affirmations portant qu'il n'est pas un terroriste et qu'il ne travaille pas au renversement d'un gouvernement par la force et sa déclaration dans les plaidoiries que la BKI n'est pas une organisation terroriste ne répondent pas à l'exigence que lui impose l'alinéa 2b).

[24] Me fondant sur ce bref examen, je doute fort que le demandeur ait établi l'existence d'une question sérieuse à examiner relativement à sa liberté d'expression.

[25] Je doute de même que le demandeur ait soulevé une question sérieuse relativement à la liberté d'association prévue à l'alinéa 2d) de la Charte. L'arrêt *Irwin Toy* (précité) précise que les formes d'expression violentes telles que le meurtre ne reçoivent pas la protection constitutionnelle prévue à l'alinéa 2b). Je ne vois pas comment l'alinéa 2d) pourrait accorder une plus grande protection à une association dont l'existence même est vouée à la violence.

[26] J'accepte que la Cour, lorsque l'alinéa 2d) est en cause, ne devrait pas en général examiner la nature de l'organisation afin de déterminer si l'association jouit de la protection constitutionnelle (voir *Al Yamani c. Canada (Solliciteur général)*, [1996] 1 C.F. 174

174 (T.D.)), I think the same exception that exists under paragraph 2(b), i.e. that violence does not warrant constitutional protection as a form of expression, must also apply to persons associating in the commission of violent activities such as murder or terrorism. Indeed, in my view, the contrary position would be tantamount to saying that, although murder is not constitutionally protected expression, a conspiracy to commit murder would be constitutionally protected association. Such a proposition is untenable. Therefore, with respect to freedom of association, I doubt the applicant has made out a serious issue to be tried.

[27] I need go no further than expressing my reservations that the applicant has not made out any serious issue to be tried because, for the reasons that follow, the balance of inconvenience favours the Ministers.

[28] As to the applicant's irreparable harm, the evidence is that the applicant operates a trucking business with seven employees. He maintains that, without his presence, the business cannot survive. There is no process for compensation in the event he has been wrongly detained. I accept that the applicant's detention causes him irreparable harm.

[29] I turn then to the balance of inconvenience. With respect to irreparable harm to the Ministers, according to *RJR—MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311, this consideration is to be assessed in a weighing of the balance of inconvenience. At page 346 Cory and Sopinka JJ. state:

In our view, the concept of inconvenience should be widely construed in *Charter* cases. In the case of a public authority, the onus of demonstrating irreparable harm to the public interest is less than that of a private applicant. This is partly a function of the nature of the public authority and partly a function of the action sought to be enjoined. The test will nearly always be satisfied simply upon proof that the authority is charged with the duty of promoting or protecting the public interest and upon some indication that the impugned legislation, regulation, or activity was under-

(1^{re} inst.)). Je crois toutefois que l'exception qui s'applique face à l'alinéa 2b), savoir que la violence n'est pas une forme d'expression qui jouit de la protection constitutionnelle, doit aussi s'appliquer aux personnes qui s'associent dans le but de perpétrer des actes violents tels que le meurtre et le terrorisme. À mon avis, le fait de soutenir la position contraire équivaudrait à dire que, même si le meurtre n'est pas une forme d'expression qui jouit de la protection constitutionnelle, une conspiration pour commettre un meurtre serait une association jouissant de cette protection. Une telle proposition n'a aucun sens. Je doute donc que le demandeur ait établi l'existence d'une question sérieuse à examiner relativement à la liberté d'association.

[27] Il n'est pas nécessaire que j'aie plus loin que ces réserves portant que le demandeur n'a pas établi l'existence d'une question sérieuse à examiner, puisque je suis d'avis, pour les motifs qui suivent, que la balance des inconvénients est en faveur des ministres.

[28] Au sujet du préjudice irréparable causé au demandeur, la preuve démontre que ce dernier a une entreprise de camionnage qui emploie sept personnes. Il soutient qu'en son absence, l'entreprise ne peut survivre. S'il a été détenu à tort, il n'existe aucun recours lui permettant d'obtenir une compensation. Je constate donc que le fait que le demandeur soit en détention lui cause un préjudice irréparable.

[29] Je vais maintenant examiner la balance des inconvénients. Selon l'arrêt *RJR—MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, la question du préjudice irréparable causé aux ministres doit être examinée au regard de la balance des inconvénients. Selon les juges Cory et Sopinka, à la page 346:

À notre avis, le concept d'inconvénient doit recevoir une interprétation large dans les cas relevant de la *Charte*. Dans le cas d'un organisme public, le fardeau d'établir le préjudice irréparable à l'intérêt public est moins exigeant que pour un particulier en raison, en partie, de la nature même de l'organisme public et, en partie, de l'action qu'on veut faire interdire. On pourra presque toujours satisfaire au critère en établissant simplement que l'organisme a le devoir de favoriser ou de protéger l'intérêt public et en indiquant que c'est dans cette sphère de responsabilité que se situent

taken pursuant to that responsibility. Once these minimal requirements have been met, the court should in most cases assume that irreparable harm to the public interest would result from the restraint of that action.

A court should not, as a general rule, attempt to ascertain whether actual harm would result from the restraint sought. To do so would in effect require judicial inquiry into whether the government is governing well, since it implies the possibility that the government action does not have the effect of promoting the public interest and that the restraint of the action would therefore not harm the public interest. The *Charter* does not give the courts a licence to evaluate the effectiveness of government action, but only to restrain it where it encroaches upon fundamental rights.

[30] In this case, the *Immigration Act* charges the Ministers with protecting the public interest. The signing, filing and referring of the certificate respecting the applicant was pursuant to the duty imposed on the Ministers by the Act. The purpose of the provisions under which the Ministers have acted in this case is set forth in section 38.1 of the *Immigration Act*.

38.1 Recognizing that persons who are not Canadian citizens or permanent residents have no right to come into or remain in Canada and that permanent residents have only a qualified right to do so, and recognizing the necessity of cooperation with foreign governments and agencies in maintaining national security, the purposes of sections 39 to 40.2 are

(a) to enable the Government of Canada to fulfil its duty to remove persons who constitute a threat to the security or interests of Canada or whose presence endangers the lives or safety of persons in Canada;

(b) to ensure the protection of sensitive security and criminal intelligence information; and

(c) to provide a process for the expeditious removal of persons found to be members of an inadmissible class referred to in section 39 or 40.1.

No evidence was tendered that would rebut the presumption that the objectives of paragraphs 19(1)(e) and (f), as incorporated in section 40.1, and as applied by the Ministers, are in the public interest. According to *RJR—MacDonald, supra*, at this point, the Court should assume that irreparable harm to the public interest would result from the restraint of government

le texte législatif, le règlement ou l'activité contestés. Si l'on a satisfait à ces exigences minimales, le tribunal devrait, dans la plupart des cas, supposer que l'interdiction de l'action causera un préjudice irréparable à l'intérêt public.

En règle générale, un tribunal ne devrait pas tenter de déterminer si l'interdiction demandée entraînerait un préjudice réel. Le faire amènerait en réalité le tribunal à examiner si le gouvernement gouverne bien, puisque l'on se trouverait implicitement à laisser entendre que l'action gouvernementale n'a pas pour effet de favoriser l'intérêt public et que l'interdiction ne causerait donc aucun préjudice à l'intérêt public. La *Charte* autorise les tribunaux non pas à évaluer l'efficacité des mesures prises par le gouvernement, mais seulement à empêcher celui-ci d'empiéter sur les garanties fondamentales.

[30] Dans cette affaire, la *Loi sur l'immigration* confie aux ministres la responsabilité de protéger l'intérêt public. La signature, la remise et le renvoi de l'attestation visant le demandeur ont eu lieu dans le cadre du devoir que la Loi impose aux ministres. Le but des dispositions qui régissent l'action des ministres dans cette affaire est exposé à l'article 38.1 de la *Loi sur l'immigration*.

38.1 Attendu que les personnes qui ne sont ni citoyen canadien ni résident permanent ne peuvent prétendre au droit de venir ou de demeurer au Canada, que les résidents permanents ne peuvent y prétendre que de façon limitée et que la coopération avec les gouvernements et organismes étrangers est essentielle au maintien de la sécurité nationale, les articles 39 à 40.2 ont pour but:

a) de permettre au gouvernement fédéral de s'acquitter de son obligation de renvoyer les personnes qui menacent la sécurité du Canada ou dont la présence au pays est contraire à ses intérêts ou met en danger la vie ou sécurité de personnes au Canada;

b) d'assurer la protection des renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité;

c) de permettre le renvoi rapide des personnes dont il a été décidé qu'elles appartiennent à une catégorie non admissible visée aux articles 39 ou 40.1.

Aucune preuve n'a été présentée qui pourrait réfuter la présomption qui veut que les buts visés par les alinéas 19(1)(e) et (f), qui sont incorporés à l'article 40.1, et mis en œuvre par les ministres, sont dans l'intérêt public. Selon l'arrêt *RJR—MacDonald* (précité), la Cour doit maintenant présumer que la restriction de l'action du gouvernement, savoir le texte législatif

action, i.e. the legislation or the Ministers' certificate.

[31] The Court should not, as a general rule, inquire into whether actual harm would result from the restraint sought by the applicant and the applicant has not given the Court any reason to depart from the general rule in this case. I must conclude, on the basis of the relevant provisions of the *Immigration Act* and the certificate issued by the Ministers, that there would be irreparable harm to the public interest from the restraint sought by the applicant.

[32] A factor affecting the weight to be given to the government's public interest considerations is whether the case is a suspension case, where "the operation of the impugned provisions is temporarily suspended for all practical purposes," or an exemption case, where the successful litigant is effectively "exempted from the impugned legislation which, in the meanwhile, continues to operate with respect to others": *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110, at page 135, per Beetz J.; *RJR—MacDonald*, *supra*, at page 351. In a suspension case, where the harm to the public interest is more widespread, it will be more difficult to obtain interlocutory relief.

[33] At first blush, the present case appears to be an exemption case. The applicant is simply asking that he be exempted from application of the impugned legislation and/or the Ministers' action under the legislation. However, in general, exemption cases are limited to situations where, "the impugned provisions are . . . applicable to a relatively limited number of individuals and where no significant harm would be suffered by the public": *Metropolitan Stores*, *supra*, at page 147. In that case, Beetz J. also observed at page 146:

The reason why exemption cases are assimilated to suspension cases is the precedential value and exemplary effect of exemption cases. Depending on the nature of the cases, to grant an exemption in the form of a stay to one litigant is often to make it difficult to refuse the same

ou l'attestation des ministres, causera un préjudice irréparable à l'intérêt public.

[31] En règle générale, la Cour ne devrait pas tenter de déterminer si la restriction que le demandeur recherche entraînerait un préjudice réel. Or, le demandeur n'a avancé aucun motif qui justifierait que la Cour fasse exception à la règle générale en l'instance. Je dois donc conclure, au vu des dispositions pertinentes de la *Loi sur l'immigration* et de l'attestation des ministres, que le fait de prononcer l'interdiction recherchée par le demandeur causerait un préjudice irréparable à l'intérêt public.

[32] Un des facteurs influençant le poids à donner aux considérations d'intérêt public du gouvernement consiste à déterminer s'il s'agit d'une affaire de suspension, où «l'application des dispositions attaquées est en pratique temporairement suspendue», ou d'une affaire d'exemption, où la partie qui a gain de cause «bénéficie en réalité d'une exemption de l'application de la loi attaquée, laquelle demeure toutefois opérante à l'égard des tiers»: *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110, à la page 135 le juge Beetz; *RJR—MacDonald* (précité), à la page 351. Dans une affaire de suspension, où le préjudice à l'intérêt public est plus important, il sera plus difficile d'obtenir une injonction interlocutoire.

[33] À prime abord, le litige paraît être un cas d'exemption. Le demandeur demande simplement d'être exempté de l'application de la législation attaquée ou des mesures prises par les ministres en vertu de celle-ci. Toutefois, les affaires d'exemption voient généralement leur champ limité à des situations où «les dispositions attaquées . . . [sont] applicables à un nombre relativement restreint de personnes et lorsqu'aucun préjudice appréciable n'est subi par le public»: *Metropolitan Stores* (précité), à la page 147. Dans cette affaire, le juge Beetz fait l'observation suivante, à la page 146:

Si les cas d'exemption sont assimilés aux cas de suspension, cela tient à la valeur jurisprudentielle et à l'effet exemplaire des cas d'exemption. Suivant la nature des affaires, du moment qu'on accorde à un plaideur une exemption sous la forme d'une suspension d'instance, il est

remedy to other litigants who find themselves in essentially the same situation, and to risk provoking a cascade of stays and exemptions, the sum of which make them tantamount to a suspension case.

[34] I treat this case as a suspension case because of the risk of provoking a cascade of stays and exemptions in cases such as this and because of significant harm to the public from such exemptions. It is trite to say that the public interest at stake in national security and public safety is profound. This is equally true whether it is the legislation or the Ministers' action that is sought to be restrained.

[35] The Court recognizes that there are public interest factors that favour the applicant. He has satisfied the Court that his business, employing seven other people, is at serious risk. Notwithstanding that there is a public interest in the continuation of the applicant's business and employment of his employees, this public interest is clearly outweighed by the public interest that favours the continued application of paragraphs 19(1)(e) and (f) and the Ministers' certificate.

[36] Furthermore, the scheme of section 40.1 is to have an expedited judicial review of the reasonableness of the Ministers' certificate. An expedited reasonableness hearing will minimize the harm to the applicant. The reasonableness hearing in this case is scheduled for May 7 and 8, 1998 and applicant's original counsel represented to the Court that the hearing could be conducted within that time frame. An expedited and efficient reasonableness hearing is the most effective means of minimizing harm to the applicant while recognizing the public interest in national security and the protection of public safety. The balance of inconvenience favours the Ministers.

[37] The application for interim relief is dismissed.

souvent difficile de refuser le même redressement à d'autres justiciables qui se trouvent essentiellement dans la même situation et on court alors le risque de provoquer une avalanche de suspensions d'instance et d'exemptions dont l'ensemble équivaut à un cas de suspension de la loi.

[34] Étant donné le risque de provoquer une avalanche de suspensions d'instance et d'exemptions dans des affaires de ce genre, et à cause du préjudice important que causeraient de telles exemptions à l'intérêt public, je considère qu'il s'agit ici d'un cas de suspension. Il va sans dire que lorsqu'il s'agit de la sécurité du Canada et des membres du public, l'intérêt public est fondamental. Ceci s'applique également, que l'on s'attaque à la législation ou à l'action des ministres.

[35] La Cour reconnaît qu'il existe des facteurs d'intérêt public qui sont en faveur du demandeur. Il a démontré à la Cour que son entreprise et ses sept employés courent un risque sérieux. Toutefois, malgré l'intérêt public lié à l'existence de l'entreprise du demandeur et à la préservation de l'emploi de ses employés, cet intérêt public n'a que peu de poids face à celui qui dicte l'application continue des alinéas 19(1)e) et f) et de l'attestation des ministres.

[36] De plus, le cadre même de l'article 40.1 vise à accélérer la procédure de contrôle judiciaire du caractère raisonnable de l'attestation des ministres. Une audition rapide portant sur le caractère raisonnable limitera le préjudice subi par le demandeur. Dans cette affaire, l'audition portant sur le caractère raisonnable est prévue les 7 et 8 mai 1998. Le premier avocat du demandeur a fait savoir à cette Cour que l'audition peut se tenir à ces dates. Une audition rapide et efficace portant sur le caractère raisonnable est la meilleure façon de minimiser le préjudice causé au demandeur tout en respectant l'intérêt public en matière de sécurité nationale et de protection des membres du public. La balance des inconvénients est en faveur des ministres.

[37] La demande d'injonction interlocutoire est rejetée.

¹ S. 18.2 of the *Federal Court Act* provides:

¹ L'art. 18.2 de la *Loi sur la Cour fédérale* prévoit que:

18.2 On an application for judicial review, the Trial Division may make such interim orders as it considers appropriate pending the final disposition of the application.

² The relevant portions of s. 40.1 are:

40.1 (1) Notwithstanding anything in this Act, where the Minister and the Solicitor General of Canada are of the opinion, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, that a person, other than a Canadian citizen or permanent resident, is a person described in subparagraph 19(1)(c.1)(ii), paragraph 19(1)(c.2), (d), (e), (f), (g), (j), (k) or (l) or subparagraph 19(2)(a.1)(ii), they may sign and file a certificate to that effect with an immigration officer, a senior immigration officer or an adjudicator.

(2) Where a certificate is signed and filed in accordance with subsection (1),

(a) an inquiry under this Act concerning the person in respect of whom the certificate is filed shall not be commenced, or if commenced shall be adjourned, until the determination referred to in paragraph (4)(d) has been made; and

(b) a senior immigration officer or an adjudicator shall, notwithstanding section 23 or 103 but subject to subsection (7.1), detain or make an order to detain the person named in the certificate until the making of the determination.

(3) Where a certificate referred to in subsection (1) is filed in accordance with that subsection, the Minister shall

(a) forthwith cause a copy of the certificate to be referred to the Federal Court for a determination as to whether the certificate should be quashed; and

(b) within three days after the certificate has been filed, cause a notice to be sent to the person named in the certificate informing the person that a certificate under this section has been filed and that following a reference to the Federal Court a deportation order may be made against the person.

(4) Where a certificate is referred to the Federal Court pursuant to subsection (3), the Chief Justice of that Court or a judge of that Court designated by the Chief Justice for the purposes of this section shall

(a) examine within seven days, *in camera*, the security or criminal intelligence reports considered by the Minister and the Solicitor General and hear any other evidence or information that may be presented by or on behalf of those Ministers and may, on the request of the Minister or the Solicitor General, hear all or part of such evidence or information in the absence of the person named in the certificate and any counsel representing the person where, in the opinion of the Chief Justice or the designated judge, as the case may be, the evidence or information should not be disclosed on the grounds that the disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons;

(b) provide the person named in the certificate with a statement summarizing such information available to the

18.2 La Section de première instance peut, lorsqu'elle est saisie d'une demande de contrôle judiciaire, prendre les mesures provisoires qu'elle estime indiquées avant de rendre sa décision définitive.

² Voici les extraits pertinents de l'art. 40.1:

40.1 (1) Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, le ministre et le solliciteur général du Canada peuvent, s'ils sont d'avis, à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité dont ils ont eu connaissance, qu'une personne qui n'est ni citoyen canadien ni résident permanent appartiendrait à l'une des catégories visées au sous-alinéa 19(1)c.1(ii), aux alinéas 19(1)c.2, d), e), f), g), j), k) ou l) ou au sous-alinéa 19(2)a.1(ii), signer et remettre une attestation à cet effet à un agent d'immigration, un agent principal ou un arbitre.

(2) En cas de remise de l'attestation visée au paragraphe (1):

a) l'enquête prévue par ailleurs aux termes de la présente loi sur l'intéressé ne peut être ouverte tant que la décision visée à l'alinéa (4)d) n'a pas été rendue;

b) l'agent principal ou l'arbitre doit, par dérogation aux articles 23 ou 103 mais sous réserve du paragraphe (7.1), retenir l'intéressé ou prendre une mesure à cet effet contre lui en attendant la décision.

(3) En cas de remise de l'attestation prévue au paragraphe (1), le ministre est tenu:

a) d'une part, d'en transmettre sans délai un double à la Cour fédérale pour qu'il soit décidé si l'attestation doit être annulée;

b) d'autre part, dans les trois jours suivant la remise, d'envoyer un avis à l'intéressé l'informant de la remise et du fait que, à la suite du renvoi à la Cour fédérale, il pourrait faire l'objet d'une mesure d'expulsion.

(4) Lorsque la Cour fédérale est saisie de l'attestation, le juge en chef de celle-ci ou le juge de celle-ci qu'il délègue pour l'application du présent article:

a) examine dans les sept jours, à huis clos, les renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité dont le ministre et le solliciteur général ont eu connaissance et recueille les autres éléments de preuve ou d'information présentés par ces derniers ou en leur nom; il peut en outre, à la demande du ministre ou du solliciteur général, recueillir tout ou partie de ces éléments en l'absence de l'intéressé et du conseiller le représentant, lorsque, à son avis, leur communication porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes;

b) fournit à l'intéressé un résumé des informations dont il dispose, à l'exception de celles dont la communication

Chief Justice or the designated judge, as the case may be, as will enable the person to be reasonably informed of the circumstances giving rise to the issue of the certificate, having regard to whether, in the opinion of the Chief Justice or the designated judge, as the case may be, the information should not be disclosed on the grounds that the disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons;

(e) provide the person named in the certificate with a reasonable opportunity to be heard;

(d) determine whether the certificate filed by the Minister and the Solicitor General is reasonable on the basis of the evidence and information available to the Chief Justice or the designated judge, as the case may be, and, if found not to be reasonable, quash the certificate; and

(e) notify the Minister, the Solicitor General and the person named in the certificate of the determination made pursuant to paragraph (d).

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

...

(e) persons who there are reasonable grounds to believe

...

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

...

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

...

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

(C) engage in terrorism;

...

(f) persons who there are reasonable grounds to believe

...

(ii) have engaged in terrorism, or

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

...

(B) terrorism,

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

⁴ 2. Everyone has the following fundamental freedoms:

...

(b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

...

pourrait, à son avis, porter atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes, afin de permettre à celui-ci d'être suffisamment informé des circonstances ayant donné lieu à l'attestation;

c) donne à l'intéressé la possibilité d'être entendu;

d) décide si l'attestation est raisonnable, compte tenu des éléments de preuve et d'information à sa disposition, et, dans le cas contraire, annule l'attestation;

e) avise le ministre, le solliciteur général et l'intéressé de la décision rendue aux termes de l'alinéa d).

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

...

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

...

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

...

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

...

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

(C) soit commettra des actes de terrorisme;

...

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

...

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

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

...

(B) soit à des actes de terrorisme,

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

⁴ 2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

...

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et les autres moyens de communication;

...

(d) freedom of association.

⁵ 1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

d) liberté d'association.

⁵ 1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.