

IMM-8656-04
2005 FC 1077

IMM-8656-04
2005 CF 1077

Solomon Oremade (*Applicant*)

v.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

*INDEXED AS: OREMADE v. CANADA (MINISTER OF
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (F.C.)*

Federal Court, Phelan J.—Ottawa, April 14; August 9,
2005.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of decision of Immigration Appeal Division (IAD) of Immigration and Refugee Board overturning Immigration Division's determination applicant not inadmissible to Canada under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 34(1)(b) — Applicant, former Nigerian army officer, found inadmissible on basis engaged in or instigated subversion of government "by force" contrary to IRPA, s. 34(1)(b) — Applicant had agreed to take part in proposed coup, lead 50 armed soldiers to airport — Coup aborted — Applicant insisting plan was for bloodless coup — No evidence of intention to use force — Immigration Division holding applicant involved in "instigating" but not in "engaging in the subversion of a government" — Various types of prohibited conduct implying acts carried out knowingly and with intent to do so when reading s. 34(1) as a whole — Intention to subvert by force critical to applicability of s. 34(1)(b) given context in which words "by force" appear — "By force" including coercion or compulsion by violent means, coercion or compulsion by threats to use violent means, reasonably perceived potential for use of coercion by violent means — Use of force in subversion must be intended means by which to overthrow the government — Questions certified as to meaning of "subversion by force", intention required by s. 34(1)(b).

Construction of Statutes — Meaning of "subversion by force" in Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(b)

Solomon Oremade (*demandeur*)

c.

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

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

Cour fédérale, juge Phelan—Ottawa, 14 avril et 9 août
2005.

Citoyenneté et Immigration—Exclusion et renvoi—Personnes interdites de territoire—Contrôle judiciaire de la décision de la Section d'appel de l'immigration (la SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui a infirmé une décision antérieure rendue par la Section de l'immigration selon laquelle le demandeur n'était pas interdit de territoire au Canada en application de l'art. 34(1)(b) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (la LIPR)—Le demandeur est un ancien officier de l'armée nigériane qui a été déclaré interdit de territoire au motif qu'il avait été l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement « par la force », contrairement à l'art. 34(1)(b) de la LIPR—Le demandeur avait convenu de prendre part au coup d'État envisagé et de conduire 50 soldats armés vers l'aéroport—Le coup d'État a avorté—Le demandeur a répété que ce qui était planifié, c'était un coup d'État sans effusion de sang—Aucune preuve d'une intention de recourir à la force—La Section de l'immigration a décidé que le demandeur était « l'instigateur » mais non « l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement »—En lisant l'art. 34(1) dans son ensemble, on constate que les différentes sortes de comportements prohibés impliquent le fait qu'ils sont adoptés en connaissance de cause et avec l'intention de le faire—Compte tenu du contexte dans lequel l'expression « par la force » se présente, l'intention de renverser par la force est essentielle à l'applicabilité de l'art. 34(1)(b)—L'expression « par la force » comprend la coercition ou la contrainte par des moyens violents, la coercition ou la contrainte par des menaces d'user de moyens violents et la perception raisonnable du risque qu'on exerce une coercition par des moyens violents—L'emploi de la force dans les actes visant au renversement doit être le moyen projeté pour renverser le gouvernement—Des questions ont été certifiées quant à la signification de l'expression « actes visant au renversement par la force » et à l'intention exigée par l'art. 34(1)(b).

Interprétation des lois — Signification de l'expression « actes visant au renversement par la force » dans l'art.

— *Clearly intended to have broad sweep to exclude certain individuals from admission into Canada — Broad purposive interpretation not leading to unreasonable result since s. 34(2) giving Minister responsibility to assess whether person might be threat, inadmissible to Canada — Reading words in entire context and in grammatical, ordinary sense, including within ambit of s. 34(1) persons having no intention of committing offence not serving purpose of provision or being consistent with plain wording.*

This was an application for judicial review of the decision of the Immigration Appeal Division (IAD) of the Immigration and Refugee Board (IRB) overturning a prior determination by the Immigration Division that the applicant was not inadmissible under paragraph 34(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The applicant is a former Nigerian army officer involved in the planning of a coup, which never took place. The IAD found him to be inadmissible on the basis that he engaged in or instigated the subversion “by force” of a government, contrary to paragraph 34(1)(b) of the IRPA. The applicant had agreed to take part in a proposed coup to overthrow the government in Nigeria in March 1995 by donning an army lieutenant’s uniform and leading a group of 50 armed soldiers in the seizure of the Lagos International Airport. When the plotters were betrayed, the coup was aborted. The applicant insisted that the plan was for a bloodless coup and argued that, based on past examples of coups in Nigeria, it was reasonable to believe that this could succeed. He stated that there was no evidence of any intended use of force and did not instigate or encourage any subversion. The Immigration Division held that the applicant was involved in “instigating” but not in “engaging in the subversion of a government”. The IAD concluded that the intention to have a bloodless coup was irrelevant for purposes of paragraph 34(1)(b). It also found that the planned use of 50 armed soldiers provided a reasonable ground to believe that the applicant was engaging in or instigating the subversion by force of the government in power. The issue was whether, for purposes of paragraph 34(1)(b) of the IRPA, the permanent resident or foreign national must have the intention of actually using force in subverting a government.

Held, the application should be allowed.

34(1)(b) de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés — Le législateur avait clairement l’intention de donner à la disposition une large portée pour frapper certaines personnes d’exclusion du Canada — Une interprétation large et fondée sur l’objet ne conduit pas à un résultat déraisonnable, puisque l’art. 34(2) donne au ministre la responsabilité d’évaluer si une personne pourrait représenter une menace pour le Canada ou si elle pourrait autrement être interdite de territoire — À la lecture des termes dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical, rendre l’art. 34(1) applicable aux personnes qui n’avaient pas l’intention de commettre l’infraction ne servirait pas l’objet de la disposition ou ne serait pas compatible avec son texte clair.

Il s’agissait du contrôle judiciaire de la décision de la Section d’appel de l’immigration (la SAI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la CISR) qui a infirmé une décision antérieure rendue par la Section de l’immigration selon laquelle le demandeur n’était pas interdit de territoire au Canada en application de l’alinéa 34(1)(b) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*. Le demandeur est un ancien officier de l’armée nigériane ayant participé à la planification d’un coup d’État, lequel n’a jamais eu lieu. La SAI a conclu qu’il était interdit de territoire au motif qu’il avait été l’instigateur ou l’auteur d’actes visant au renversement d’un gouvernement « par la force », contrairement à l’alinéa 34(1)(b) de la LIPR. Le demandeur avait convenu de prendre part au coup d’État pour renverser le gouvernement du Nigéria en mars 1995 en endossant un uniforme de lieutenant de l’armée et en conduisant un groupe de 50 soldats armés pour s’emparer de l’aéroport international de Lagos. Lorsque les conspirateurs ont été trahis, le coup d’État a avorté. Le demandeur a répété que ce qui était planifié, c’était un coup d’État sans effusion de sang et il a fait valoir que, en prenant comme exemples les coups d’État passés au Nigéria, il était raisonnable de croire que cela pourrait réussir. Il a déclaré qu’il n’y avait aucune preuve qu’on prévoyait recourir à la force, qu’il n’était pas l’instigateur et qu’il n’avait pas encouragé des actes visant au renversement. La Section de l’immigration a décidé que le demandeur était « l’instigateur » mais non « l’auteur d’actes visant au renversement d’un gouvernement ». La SAI a conclu que l’intention que le coup d’État soit sans effusion de sang n’était pas pertinente aux fins de l’alinéa 34(1)(b). Elle a également conclu que le recours envisagé à 50 soldats armés fournissait un motif raisonnable de croire que le demandeur était l’instigateur ou l’auteur d’actes visant au renversement du gouvernement au pouvoir par la force. La question en litige était celle de savoir si, aux fins de l’alinéa 34(1)(b) de la LIPR, le résident permanent ou l’étranger devait avoir l’intention véritable de recourir à la force en renversant un gouvernement.

Jugement : la demande est accueillie.

Paragraph 34(1)(b) was clearly intended to have a broad sweep to exclude certain individuals from admission to Canada. However, subsection 34(2) limits its broad and potentially undesirable application by giving the Minister the responsibility to assess whether a person who falls within paragraph 34(1)(b) might be a threat to Canada or might otherwise be inadmissible. Therefore, a broad purposive interpretation does not lead to an unreasonable or ludicrous result.

Subsection 34(1) is intended to prevent persons who willingly commit specific acts from being admitted to Canada, including espionage, subversion and terrorism. Reading the provision as a whole, the various types of prohibited conduct imply that they are carried out knowingly and with intent to do so. Furthermore, the phrase “engaging in or instigating the subversion by force” must be read in that context. It would not serve the purpose of the provision or be consistent with its plain wording to include within the ambit of subsection 34(1) persons who had no intention of committing the offending act.

Paragraph 34(1)(a) prohibits subversion against a democratic government whereas paragraph 34(1)(b) prohibits subversion by force against any type of government. Given the context in which the words “by force” appear, the intention to subvert by force, rather than by some other means, is critical to the applicability of paragraph 34(1)(b). “By force” includes coercion or compulsion by violent means, coercion or compulsion by threats to use violent means and reasonably perceived potential for the use of coercion by violent means. To establish the grounds under paragraph 34(1)(b), force, as broadly defined, must not necessarily be the exclusive element in the subversion. The use of force in the subversion must be the intended means by which to overthrow the government. In fulfilling the Board’s duty to weigh all the subjective and objective evidence relating to the impugned act, subjective intent is a relevant but not exclusive element to be considered. It is appropriate to presume that persons know or ought to have known and to have intended the natural consequence of their actions. It was difficult to discern whether the IAD held that the applicant’s intention was irrelevant for purposes of paragraph 34(1)(b) or whether the plea of innocent intention was irrelevant because of all the other objective evidence of what was planned and how the actions would be perceived.

Le législateur avait clairement l’intention de donner à l’alinéa 34(1)b) une large portée pour frapper certaines personnes d’exclusion du Canada. Toutefois, le paragraphe 34(2) limite une telle application large et potentiellement indésirable en donnant au ministre la responsabilité d’évaluer si une personne visée par l’alinéa 34(1)b) pourrait représenter une menace pour le Canada ou si elle pourrait autrement être interdite de territoire. Par conséquent, une interprétation large et fondée sur l’objet ne conduit pas à un résultat déraisonnable ou absurde.

Le paragraphe 34(1) vise à empêcher des personnes qui ont commis de plein gré certains actes précis, notamment l’espionnage, la subversion et le terrorisme, d’être admises au Canada. En lisant les dispositions dans leur ensemble, on constate que les différentes sortes de comportements prohibés impliquent le fait qu’ils sont adoptés en connaissance de cause et avec l’intention de le faire. En outre, l’expression « être l’instigateur ou l’auteur d’actes visant au renversement [. . .] par la force » doit être lue dans ce contexte. Cela ne servirait pas l’objet de la disposition ou ne serait pas compatible avec son texte clair de rendre le paragraphe 34(1) applicable aux personnes qui n’avaient pas l’intention de commettre l’acte en cause.

L’alinéa 34(1)a) interdit la subversion contre un gouvernement démocratique, tandis que l’alinéa 34(1)b) interdit le renversement par la force de tout genre de gouvernement. Compte tenu du contexte dans lequel l’expression « par la force » se présente, l’intention de renverser par la force, plutôt que par d’autres moyens, est essentielle à l’applicabilité de l’alinéa 34(1)b). L’expression « par la force » comprend la coercition ou la contrainte par des moyens violents, la coercition ou la contrainte par des menaces d’user de moyens violents et la perception raisonnable du risque qu’on exerce une coercition par des moyens violents. Pour établir les motifs énoncés à l’alinéa 34(1)b), la force, définie dans son sens large, ne doit pas nécessairement constituer l’unique élément des actes visant au renversement. L’emploi de la force dans les actes visant au renversement doit être le moyen projeté pour renverser le gouvernement. Pour accomplir l’obligation de la Commission de soulever l’ensemble des éléments de preuve subjectifs et objectifs liés à l’acte reproché, l’intention subjective est un élément pertinent dont il faut tenir compte, mais pas le seul. Il convient de présumer qu’une personne connaissait ou aurait dû connaître et avoir envisagé la conséquence naturelle de son action. Il était difficile de déterminer si la SAI avait décidé que l’intention du demandeur était dénuée de pertinence aux fins de l’alinéa 34(1)b) ou si cette défense d’intention innocente était dénuée de pertinence en raison de l’ensemble des autres éléments de preuve objectifs relativement à ce qui était planifié et à la manière dont les actions seraient perçues.

The following questions were certified: (1) for the purposes of IRPA, paragraph 34(1)(b), does “subversion by force” mean the actual use of physical compulsion or does it also include the threat or reasonable possibility of physical compulsion?; (2) does paragraph 34(1)(b) require an actual intention to use force in the subversion of any government?

Les questions suivantes ont été certifiées : 1) Aux fins de l’alinéa 34(1)b) de la LIPR, l’expression « actes visant au renversement par la force » s’entend-elle de l’exercice effectif de la contrainte physique ou comprend-elle également la menace ou la possibilité raisonnable d’une contrainte physique? 2) L’alinéa 34(1)b) exige-t-il une véritable intention d’employer la force lors des actes visant au renversement d’un gouvernement?

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 34(1),(2), 44(1).
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi d’interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.
Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 34(1),(2), 44(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 R.C.S. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1.

AUTHORS CITED

Driedger, Elmer. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

DOCTRINE CITÉE

Driedger, Elmer. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board (IRB) ([2004] I.A.D.D. No. 478 (QL)) overturning a determination by the Immigration Division of the IRB that the applicant was not inadmissible to Canada. Application allowed.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision de la Section d’appel de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la CISR) ([2004]D.S.A.I. n° 478 (QL)) qui a infirmé une décision rendue par la Section de l’immigration de la CISR selon laquelle le demandeur n’était pas interdit de territoire au Canada. Demande accueillie.

APPEARANCES:

Russell Kaplan for applicant.
Lynn Marchildon for respondent.

ONT COMPARU :

Russell Kaplan pour le demandeur.
Lynn Marchildon pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD:

Russell Kaplan, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Russell Kaplan, Ottawa, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

The following are the reasons for order rendered in English by

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

PHELAN J.:

INTRODUCTION

[1] The applicant, Solomon Oremade (Oremade) is a former Nigerian army officer involved in the planning of a coup, a coup which never took place. He has been found to be inadmissible on the basis that he engaged in or instigated the subversion “by force” of a government, contrary to paragraph 34(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act* [S.C. 2001, c. 27] (the IRPA). This is the judicial review of the decision of the Immigration Appeal Division (IAD) of the Immigration and Refugee Board (IRB) [*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Oremade*, [2004] I.A.D.D. No. 478 (QL)]. In that decision, the IAD overturned a prior determination in favour of Oremade rendered by the Immigration Division of the IRB.

[2] A central issue in this judicial review is whether, for purposes of paragraph 34(1)(b) of the IRPA, the permanent resident or foreign national has to have the intention of actually using force in subverting a government.

[3] The basic facts relied upon by the IAD were set out in a report prepared by an immigration officer pursuant to subsection 44(1) of the IRPA. These facts are described in the following paragraphs.

BACKGROUND

[4] In 1994, individuals who were plotting to overthrow the then Nigerian government approached Oremade at a Christmas party. Oremade agreed to take part in the proposed coup and the planning to stage the coup took place from December 1994 until February 1995. During the months of January and February, the coup plotters met at Oremade’s house on several occasions. It was finally determined that the coup should occur March 11, 1995.

[5] As an ex-military officer, Oremade’s planned role in the coup was to don an army lieutenant’s uniform and

LE JUGE PHELAN :

INTRODUCTION

[1] Le demandeur, Solomon Oremade (M. Oremade), est un ancien officier de l’armée nigériane ayant participé à la planification d’un coup d’État, lequel n’a jamais eu lieu. On a conclu qu’il était interdit de territoire au motif qu’il avait été l’instigateur ou l’auteur d’actes visant au renversement d’un gouvernement « par la force », contrairement à l’alinéa 34(1)b) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* [L.C. 2001, ch. 27] (la LIPR). Il s’agit du contrôle judiciaire de la décision de la Section d’appel de l’immigration (la SAI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la CISR) [*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Oremade*, [2004] D.S.A.I. n° 478 (QL)]. Dans cette décision, la SAI a infirmé une décision antérieure, favorable à M. Oremade, rendue par la Section de l’immigration de la CISR.

[2] La question fondamentale en litige dans le cadre du présent contrôle judiciaire est celle de savoir si, aux fins de l’alinéa 34(1)b) de la LIPR, le résident permanent ou l’étranger doit avoir l’intention véritable de recourir à la force en renversant un gouvernement.

[3] Les faits importants sur lesquels la SAI s’est appuyée ont été énoncés dans un rapport préparé par un agent d’immigration en vertu du paragraphe 44(1) de la LIPR. Ces faits sont décrits dans les paragraphes qui suivent.

LE CONTEXTE

[4] En 1994, des personnes qui préparaient le renversement du gouvernement nigérian d’alors ont approché M. Oremade lors d’une réception de Noël. M. Oremade a convenu de prendre part au coup d’État envisagé et la planification pour organiser le coup d’État s’est déroulée entre décembre 1994 et février 1995. Au cours des mois de janvier et de février, les conspirateurs se sont rencontrés chez M. Oremade à plusieurs occasions. On a finalement décidé que le coup d’État devait avoir lieu le 11 mars 1995.

[5] En tant qu’ex-officier militaire, le rôle que devait jouer M. Oremade dans le coup d’État était d’endosser

lead a group of 50 armed soldiers to the Lagos International Airport on March 11, 1995. Oremade and his men were to seize and secure the airport, ensuring that no planes were allowed to take off. (The applicant described their function as one of ensuring that no vandalism took place at the airport.) To the date of the aborted coup, Oremade never met any of the soldiers he was to lead.

[6] On March 9, 1995—two days before the scheduled coup—the plotters were betrayed and the majority arrested. Oremade, however, managed to escape and made his way to Germany. Had the coup succeeded, Oremade says that he was to have been appointed Governor of Lagos State.

[7] The applicant insisted throughout his case that the plan was for a bloodless coup. He argued that it was reasonable to believe that a bloodless coup would succeed based on past examples of coups in Nigeria in 1983 and 1986. It was expected that when the coup was announced, the Government would step down because it had no popular support.

[8] The applicant argued before the Immigration Division that there was no evidence of any intended use of force, and that he did not instigate or encourage any subversion since he was recruited by others. He also argued that the Nigerian government was a despotic government and that use of the phrase “any government” in paragraph 34(1)(b) of IRPA could not have been intended to be interpreted so broadly as to include a despotic government.

[9] The Immigration Division held that Oremade was involved in “instigating” but not in “engaging in the subversion of a government”. The Division accepted Oremade’s evidence that the coup was planned to be bloodless and therefore was not “subversion by force”.

un uniforme de lieutenant de l’armée et de conduire un groupe de 50 soldats armés vers l’aéroport international de Lagos le 11 mars 1995. M. Oremade et ses hommes devaient s’emparer de l’aéroport et en assurer la sécurité, pour garantir qu’aucun avion ne pourrait décoller. (Le demandeur a décrit leur tâche comme étant de s’assurer qu’il n’y aurait pas de vandalisme à l’aéroport.) Jusqu’à la date du coup d’État avorté, M. Oremade n’a jamais rencontré les soldats qu’il devait commander.

[6] Le 9 mars 1995, soit deux jours avant la date fixée pour le coup d’État, les conspirateurs ont été trahis et la majorité d’entre eux ont été arrêtés. M. Oremade a toutefois réussi à s’échapper et il s’est rendu en Allemagne. Si le coup d’État avait réussi, M. Oremade affirme qu’il aurait été nommé gouverneur de l’État de Lagos.

[7] Le demandeur a répété tout au long de son argumentation que ce qui était planifié, c’était un coup d’État sans effusion de sang. Il a fait valoir qu’il était raisonnable de croire qu’un coup d’État sans effusion de sang réussirait en prenant comme exemples les coups d’État passés au Nigéria en 1983 et en 1986. On s’attendait à ce que, à la suite de l’annonce du coup d’État, le gouvernement démissionnerait du fait qu’il ne bénéficierait pas de l’appui de la population.

[8] Le demandeur a fait valoir devant la Section de l’immigration qu’il n’y avait aucune preuve qu’on prévoyait recourir à la force, qu’il n’était pas l’instigateur et qu’il n’avait pas encouragé des actes visant au renversement puisqu’il fut recruté par d’autres. Il a également fait valoir que le gouvernement nigérian était un gouvernement despotique et que le législateur, en employant l’expression « un gouvernement » à l’alinéa 34(1)b) de la LIPR, n’avait sûrement pas voulu que ce soit interprété très largement de façon à viser un gouvernement despotique.

[9] La Section de l’immigration (la Section) a décidé que M. Oremade était [TRADUCTION] « l’instigateur » mais non « l’auteur d’actes visant au renversement d’un gouvernement ». La Section a accepté le témoignage de M. Oremade selon lequel le coup d’État devait se faire sans effusion de sang et qu’il ne s’agissait donc pas d’« actes visant au renversement par la force ».

[10] The IAD, in overturning the Division's decision noted that counsel for Oremade conceded that his client was instigating the subversion of the Nigerian government, given Oremade's own admission that he participated in several meetings to plan the overthrow. However, the applicant based his case on the grounds that there never was any intention to use "force" to subvert the Nigerian government.

[11] The applicant takes exception most particularly to the IAD's conclusions [at paragraph 31]:

The fact that the alleged coup was intended to be "bloodless" and that this intention may have been plausible given the history of prior similar coups is, in my view, irrelevant. Similarly, I find that the allegation that no resistance was expected is also immaterial. The respondent's stated objective was to interrupt all lines of communication by "seizing" the airport. This was crucial to paralyze the regime in power that was to be overthrown. As the respondent's admitted plan included achieving this objective through the use of fifty armed soldiers, I find that there are reasonable grounds to believe that he was engaging in or instigating the subversion by force of the government in power.

[12] From this, the applicant argues that the IAD erred in law in concluding that intention to actually use force is irrelevant for purposes of paragraph 34(1)(b).

[13] The IAD concluded that the planned use of 50 armed soldiers provided a reasonable ground to believe that the applicant was engaging in or instigating the subversion by force of the government in power. The IAD also found the applicant's explanation of protecting the airport from vandalism to be implausible.

DETERMINATION

[14] With respect to the standard of review, the parties are in general agreement that if the issue is one of whether intent to use force is a requirement of IRPA paragraph 34(1)(b), it is a question of law for which correctness is the standard; if the issue is the application

[10] En infirmant la décision de la Section, la SAI a fait remarquer que l'avocat de M. Oremade avait concédé que son client était l'instigateur d'actes visant au renversement du gouvernement nigérian, étant donné la propre admission de M. Oremade selon laquelle il avait participé à plusieurs réunions pour planifier le renversement. Toutefois, le demandeur a fondé son argumentation sur le fait qu'il n'y a jamais eu d'intention de recourir à la « force » pour renverser le gouvernement nigérian.

[11] Le demandeur s'oppose plus particulièrement aux conclusions de la SAI [au paragraphe 31] :

Le fait que l'intention était que le coup d'État allégué soit « sans effusion de sang » et que cette intention puisse être plausible vu l'existence de coups d'État passés semblables n'est pas pertinent à mon avis. De même, je considère que l'allégation selon laquelle aucune résistance n'avait été prévue n'est pas pertinente non plus. L'objectif déclaré de l'intimé était d'interrompre toutes les lignes de communication en « s'emparant » de l'aéroport. C'était crucial pour paralyser le régime au pouvoir devant être renversé. Comme le plan admis de l'intimé incluait la réalisation de cet objectif par le recours à 50 soldats armés, je considère qu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'intimé était l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement du gouvernement au pouvoir par la force.

[12] Le demandeur fait valoir, à partir de cela, que la SAI a commis une erreur de droit en concluant que l'intention véritable de recourir à la force n'était pas pertinente aux fins de l'alinéa 34(1)b).

[13] La SAI a conclu que le recours envisagé à 50 soldats armés fournissait un motif raisonnable de croire que le demandeur était l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement du gouvernement au pouvoir par la force. La SAI a également conclu que les explications du demandeur relativement à la protection de l'aéroport contre le vandalisme étaient invraisemblables.

DÉCISION

[14] En ce qui concerne la norme de contrôle, les parties sont essentiellement d'accord sur le fait que, si la question en litige est celle de savoir si l'intention de recourir à la force constitue une exigence de l'alinéa 34(1)b) de la LIPR, il s'agit d'une question de droit pour

of the facts to the law, the standard is reasonableness. I concur.

[15] For purposes of analysing the issue of whether “intent” is a relevant consideration under subsection 34(1), it is important to note counsel’s concession at the IAD that the applicant was “engaging in or instigating subversion”. The concession has removed from consideration by the IAD and this Court the issue of whether an unattempted coup still constitutes being engaged in the subversion of a government.

[16] The applicant contends that because of the breadth of the applicability of subsection 34(1), and particularly of paragraph (b), the interpretation of the term “force” must be narrow. I take this to mean that the section should be read so as to ensure that only those persons who truly are intended to be caught by the provision—presumably those with an actual and admitted intent to use force—are excluded from admission to Canada.

[17] There is no doubt that paragraph 34(1)(b), had it been in force at the relevant times, could have had potentially startling impact on historical, and even contemporary figures. Arguably such revered and diverse figures as George Washington, Eamon De Valera, Menachem Begin and Nelson Mandela might be deemed inadmissible to Canada. With respect, the sweep of paragraph 34(1)(b) is not particularly relevant to this applicant.

[18] Parliament clearly intended that the provision have the broad sweep described. The limiting factor on such broad and potentially undesirable application is subsection 34(2), which gives to the Minister the responsibility to assess whether a person who falls within paragraph 34(1)(b) might be a threat to Canada or might otherwise be inadmissible. Therefore, a broad purposive interpretation does not lead to an unreasonable or ludicrous result.

laquelle la norme de la décision correcte s’applique; si la question en litige concerne l’application du droit aux faits, la norme est celle de la décision raisonnable. Je souscris à cela.

[15] Aux fins de l’analyse de la question de savoir si l’« intention » constitue une considération pertinente dans le cadre du paragraphe 34(1), il est important de noter la concession de l’avocat devant la SAI selon laquelle le demandeur était « l’instigateur ou l’auteur d’actes visant au renversement ». Il résulte de la concession que la SAI et la Cour n’ont pas été saisies de la question de savoir si un coup d’État qui n’a pas été tenté impliquait encore le fait qu’on soit l’auteur d’actes visant au renversement d’un gouvernement.

[16] Le demandeur prétend que, du fait de la largeur de l’applicabilité du paragraphe 34(1), et en particulier de l’alinéa b), l’interprétation du mot « force » doit être étroite. Selon moi, cela signifie que l’article devrait être lu de façon à s’assurer que seules les personnes qui ont vraiment l’intention d’être visées par la disposition—vraisemblablement celles ayant l’intention véritable et avouée de recourir à la force—sont frappées d’exclusion du Canada.

[17] Il n’y a aucun doute que, si l’alinéa 34(1)b) avait été en vigueur au cours des périodes pertinentes, il aurait pu avoir des répercussions surprenantes sur des personnages historiques, et même contemporains. On peut soutenir que des personnages aussi vénérés et différents que George Washington, Eamon De Valera, Menachem Begin et Nelson Mandela pourraient être jugés interdits de territoire au Canada. En toute déférence, la portée de l’alinéa 34(1)b) n’est pas particulièrement pertinente au demandeur en l’espèce.

[18] Le législateur avait clairement l’intention de donner à la disposition la large portée décrite. Le facteur limitatif d’une telle application large et potentiellement indésirable, c’est le paragraphe 34(2), lequel donne au ministre la responsabilité d’évaluer si une personne visée par l’alinéa 34(1)b) pourrait représenter une menace pour le Canada ou si elle pourrait autrement être interdite de territoire. Par conséquent, une interprétation large et fondée sur l’objet ne conduit pas à un résultat déraisonnable ou absurde.

[19] The Supreme Court of Canada in *Rizzo and Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21 outlined the current approach to statutory interpretation [citing Driedger on the *Construction of Statutes*, 2nd ed., 1983, at page 87]:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

[20] The same principle is provided in section 12 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21:

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

[21] In my view, subsection 34(1) is intended to prevent persons who willingly commit certain specific acts from being admitted to Canada. These include acts of espionage, acts of subversion, terrorism, and acts of violence.

[22] Reading the provision as a whole, the various types of prohibited conduct imply that they are carried out knowingly and with intent to do so. For example, a person coerced or misled into a prohibited act would not be the type of person who would necessarily be a threat to Canada.

[23] Furthermore, the phrase “engaging in or instigating the subversion by force” must be read in this context. It would not serve the purpose of the provision or be consistent with its plain wording to include within the ambit of subsection 34(1), those people who had no intention of committing the offending act.

[24] Paragraph 34(1)(b) is also to be compared with paragraph 34(1)(a). In paragraph (a) any act of subversion against a democratic government is prohibited, whereas paragraph (b) applies no matter

[19] Dans l’arrêt *Rizzo and Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21, la Cour suprême du Canada a souligné la méthode utilisée actuellement pour l’interprétation législative [citant Driedger dans son ouvrage *Construction of Statutes*, 2^e éd., 1983, à la page 87] :

[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

[20] L’article 12 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, énonce le même principe :

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

[21] À mon avis, le paragraphe 34(1) vise à empêcher des personnes qui ont commis de plein gré certains actes précis d’être admises au Canada. Cela comprend les actes d’espionnage, les actes de subversion, le terrorisme et les actes de violence.

[22] En lisant les dispositions dans leur ensemble, on constate que les différentes sortes de comportements prohibés impliquent le fait qu’ils sont adoptés en connaissance de cause et avec l’intention de le faire. Par exemple, une personne qui pose un acte prohibé alors qu’on a exercé sur elle une coercition ou parce qu’elle a été induite en erreur ne serait pas nécessairement le genre de personne représentant une menace pour le Canada.

[23] En outre, l’expression « être l’instigateur ou l’auteur d’actes visant au renversement [. . .] par la force » doit être lue dans ce contexte. Cela ne servirait pas l’objet de la disposition ou ne serait pas compatible avec son texte clair de rendre le paragraphe 34(1) applicable aux personnes qui n’avaient pas l’intention de commettre l’acte en cause.

[24] Il faut également comparer l’alinéa 34(1)b) avec l’alinéa 34(1)a). Dans l’alinéa a), tout acte de subversion contre un gouvernement démocratique est prohibé, tandis que l’alinéa b) s’applique peu importe le

what type of government is involved, so long as the subversion is by force. The critical element is force—something not likely to occur unless there is an intention to use such means to subvert the particular government.

[25] Given the context in which the words “by force” appear, the intention to subvert by force, rather than by some other means, is critical to the applicability of paragraph 34(1)(b).

[26] However, this intent to subvert by force is not to be measured solely from the subjective perspective of the applicant. It may well be that there was a hope or expectation that the coup would be bloodless but it is also reasonable for persons on the street to assume upon seeing armed soldiers occupying lands and buildings that force could or would be used if thought necessary.

[27] I agree with the IAD’s conclusion that the term “by force” is not simply the equivalent of “by violence”. “By force” includes coercion or compulsion by violent means, coercion or compulsion by threats to use violent means, and, I would add, reasonably perceived potential for the use of coercion by violent means.

[28] In order to establish the grounds under paragraph 34(1)(b), force, as broadly defined, must be an element, but not necessarily the exclusive element, in the subversion.

[29] With great respect, I cannot agree with the IAD that the person’s intent or the manner in which the subversion is carried out can be irrelevant. The use of force in the subversion must be more than an accident—it must be the intended means by which to affect the overthrow of the government.

[30] It is the Board’s function to weigh all the subjective and objective evidence related to the impugned act. Subjective intent is but one element

genre de gouvernement en cause, dans la mesure où on vise le renversement par la force. L’élément essentiel, c’est la force—il ne se produira probablement rien à moins qu’on ait l’intention d’employer de tels moyens pour renverser le gouvernement en question.

[25] Compte tenu du contexte dans lequel l’expression « par la force » se présente, l’intention de renverser par la force, plutôt que par d’autres moyens, est essentielle à l’applicabilité de l’alinéa 34(1)b).

[26] Toutefois, cette intention de renverser par la force ne doit pas être mesurée uniquement du point de vue subjectif du demandeur. Il se peut fort bien qu’on ait espéré ou qu’on se soit attendu à ce qu’il n’y ait pas d’effusion de sang lors du coup d’État mais il est également raisonnable que des personnes dans la rue, en voyant des soldats armés occupant des terrains ou des immeubles, présument que la force pourrait être ou serait employée si c’était jugé nécessaire.

[27] Je souscris à la conclusion de la SAI selon laquelle l’expression « par la force » n’équivaut tout simplement pas aux termes « par la violence ». L’expression « par la force » comprend la coercition ou la contrainte par des moyens violents, la coercition ou la contrainte par des menaces d’user de moyens violents et, j’ajouterais, la perception raisonnable du risque qu’on exerce une coercition par des moyens violents.

[28] Dans le but d’établir les motifs énoncés à l’alinéa 34(1)b), la force, définie dans son sens large, doit constituer un élément, mais pas nécessairement l’unique élément, des actes visant au renversement.

[29] En toute déférence, je ne peux pas souscrire à l’opinion de la SAI selon laquelle l’intention de la personne ou la façon dont sont posés les actes visant au renversement peuvent être dénuées de pertinence. L’emploi de la force dans les actes visant au renversement doit être plus qu’accidentel—ce doit être le moyen projeté pour influencer sur le renversement du gouvernement.

[30] C’est la Commission qui assume le rôle de soupeser l’ensemble des éléments de preuve subjectifs et objectifs liés à l’acte reproché. L’intention subjective

albeit, a relevant one. In assessing all of the evidence of intent, it is appropriate to presume that a person knows or ought to have known and to have intended the natural consequence of their action.

[31] In considering the IAD's conclusion, it is difficult to discern whether it held that the applicant's intention (and presumably that of the other plotters as well) was irrelevant for purposes of paragraph 34(1)(b), or whether that plea of innocent intention was irrelevant because of all the other objective evidence of what was planned and how the actions would be perceived.

[32] Given my conclusion as to the applicable law, I will make no comment on the plausibility assessment made by the IAD. This is an appropriate case to have the matter redetermined by a different panel.

[33] Having received submissions from the parties as to a question for certification, I will certify the following questions:

1. For purposes of paragraph 34(1)(b) of the IRPA, does the phrase "subversion by force" mean the actual use of physical compulsion or does it also include the threat or reasonable possibility of physical compulsion?

2. Does paragraph 34(1)(b) of the IRPA require the permanent resident or foreign national to have an actual intention to use force in the subversion of any government?

[34] For these reasons, the decision of the IAD will be quashed and the matter remitted to the IAD to be decided by a differently constituted panel.

n'est qu'un élément, bien qu'il soit pertinent. Lors de l'appréciation de l'ensemble des éléments de preuve relatifs à l'intention, il convient de présumer qu'une personne connaissait ou aurait dû connaître et avoir envisagé la conséquence naturelle de son action.

[31] Lorsqu'on examine la conclusion de la SAI, il est difficile de déterminer si elle a décidé que l'intention du demandeur (et vraisemblablement celle des autres conspirateurs également) était dénuée de pertinence aux fins de l'alinéa 34(1)b) ou si cette défense d'intention innocente était dénuée de pertinence en raison de l'ensemble des autres éléments de preuve objectifs relativement à ce qui était planifié et à la manière dont les actions seraient perçues.

[32] Vu ma conclusion en ce qui concerne le droit applicable, je ne commenterai pas l'appréciation de la SAI quant à la vraisemblance. Il s'agit d'un cas où il serait approprié qu'un tribunal différemment constitué statue à nouveau sur l'affaire.

[33] Les parties m'ayant proposé des questions en vue de la certification, je certifierai les questions suivantes :

1. Aux fins de l'alinéa 34(1)b) de la LIPR, l'expression « actes visant au renversement [. . .] par la force » s'entend-elle de l'exercice effectif de la contrainte physique ou comprend-elle également la menace ou la possibilité raisonnable d'une contrainte physique?

2. L'alinéa 34(1)b) de la LIPR exige-t-il du résident permanent ou de l'étranger qu'il ait eu véritablement l'intention d'employer la force lors des actes visant au renversement d'un gouvernement?

[34] Pour ces motifs, la décision de la SAI sera annulée et l'affaire lui sera renvoyée pour qu'un tribunal différemment constitué statue sur celle-ci.