

IMM-5545-01  
2002 FCT 48

IMM-5545-01  
2002 CFPI 48

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

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

v.

c.

**Sivathakaran Ariyaratnam (Respondent)**

**Sivathakaran Ariyaratnam (défendeur)**

**INDEXED AS: CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) v. ARIYARATHNAM (T.D.)**

**RÉPERTORIÉ: CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) c. ARIYARATHNAM (I<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Dawson J.—Toronto, December 12, 2001; Ottawa, January 17, 2002.

Section de première instance, juge Dawson—Toronto, 12 décembre 2001; Ottawa, 17 janvier 2002.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Immigration Inquiry Process — Judicial review of Adjudicator's decision detention review hearing should be held at IRB offices, not detention centre — Application allowed on ground of lack of jurisdiction — (1) Broad powers of adjudicators under Immigration Act, s. 80.1 must be exercised in accordance with Immigration Act, Adjudication Division Rules — Act, s. 103(9) (requiring detention review be conducted in public, subject to rules of place where person detained) suggesting intent detention review to take place in facility where person detained — R. 7 permitting applications to have conference, hearing held at place other than that set — R. 30 providing R. 7 not applicable to review of reasons for detention — As proceedings before Adjudication Division relating to either inquiries or detention review hearings, and in light of r. 30, only files relating to inquiries subject to transfer — R. 7 applies to any application to change location of hearing, i.e. not just change of venue requiring transfer of file to another registry office, but to different place within same venue — R. 18 permitting Adjudication Division to order person detaining someone to bring him to conference or hearing — More specific provisions (r. 30, s. 103(9)) must prevail to extent of conflict — (2) Judicial review should not be allowed on ground Adjudicator not having before him full extent of Minister's submission to Adjudication Division — No direct evidence missing material ever filed with tribunal — No material evidence before Court not in material before Adjudicator — (3) If Act, Rules require holding review hearing at detention facility, then proper facilities must be provided — But inadequacy of facilities not justifying holding review hearing elsewhere than contemplated by Act.*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Processus d'enquête en matière d'immigration — Contrôle judiciaire de la décision d'un arbitre portant que l'examen des motifs de garde devait avoir lieu dans les bureaux de la CISR et non au centre de détention — Demande accueillie pour défaut de compétence — 1) Les vastes pouvoirs conférés aux arbitres par l'art. 80.1 de la Loi sur l'immigration doivent être exercés en conformité avec cette loi et avec les Règles de la section d'arbitrage — L'art. 103(9) de la Loi (qui exige que l'examen des motifs de garde soit tenu en présence du public, sous réserve des règles en vigueur au lieu de détention) montre l'intention du législateur de faire en sorte que l'examen des motifs de garde soit tenu dans l'établissement où la personne est gardée — L'art. 7 des Règles permet les demandes de changement du lieu d'une conférence ou d'une audience — L'art. 30 des Règles prévoit que l'art. 7 des Règles ne s'applique pas à l'examen des motifs de garde — Étant donné que les procédures devant la section d'arbitrage concernent soit une enquête soit un examen des motifs de garde, et compte tenu de l'art. 30 des Règles, les seuls types de dossier qui peuvent devoir être transférés sont ceux relatifs aux enquêtes — L'art. 7 des Règles s'applique à toute demande de changement du lieu d'une audience, c.-à-d. non seulement aux changements de lieu qui exigent le transfert du dossier à un autre greffe, mais aussi aux changements d'endroit dans le même lieu — L'art. 18 des Règles permet à la section d'arbitrage d'ordonner au gardien d'une personne d'amener celle-ci à une conférence ou à une audience — Les dispositions plus précises (art. 30 des Règles, art. 103(9)) doivent prévaloir dans la mesure du conflit — 2) La demande de contrôle judiciaire ne devrait pas être accueillie au motif que l'arbitre ne disposait pas de tous les arguments présentés par le ministre à la section d'arbitrage — Aucune preuve directe indiquant que les arguments manquants ont été déposés auprès du tribunal — La Cour ne disposait d'aucun élément de preuve qui n'avait pas été présenté à l'arbitre — 3) Si la Loi et les Règles exigent que l'examen des motifs de*

This was an application for judicial review of the Adjudicator's decision that a detention review hearing should be held at the Immigration and Refugee Board offices, not at the detention centre. The respondent was detained as a result of two notices of inquiry which were based on reports alleging that he had been convicted of an offence for which a term of imprisonment of five years or more might be imposed and that he was a gang member. He was not ordered released as a result of the 48-hour review. The Adjudicator subsequently granted the application to have the seven-day review hearing held at the IRB offices in Toronto rather than at the Toronto East Detention Centre. An application to have that decision rescinded was denied and an order was made pursuant to *Adjudication Division Rules*, Rule 18 which required the Minister to have the respondent brought to the IRB offices in Toronto for his detention review hearing. Eventually, the detention review was stayed, and the Minister's motion for an injunction prohibiting the Adjudication Division from holding the appellant's detention review outside of a secure facility was granted. The affidavit filed in support of the Minister's application for judicial review contained as an exhibit what were said to be the Minister's submissions to the Adjudication Division. However, the tribunal record reflected that much of the material said to have been submitted was not before the Adjudicator, and the respondent's affidavit noted that portions of the Minister's submissions were not served on him.

The issues were: (1) whether an adjudicator has jurisdiction to order that a hearing to review the reasons for continued detention, required pursuant to subsection 103(6), be held at a location other than that where the detainee is being held; (2) whether the application for judicial review should be allowed on the ground that the Adjudicator did not have before him the full extent of the Minister's submission; and (3) whether the inadequacy of facilities justifies holding a review hearing at a location other than that contemplated by the Act.

*Held*, the application should be allowed.

(1) Under section 80.1 of the Act an adjudicator is given all the powers and authority of a commissioner under Part I of

*garde soit tenu dans l'établissement de détention, des installations adéquates doivent être fournies aux fins de cet examen — Le fait que les installations soient déficientes ne justifient toutefois pas que l'examen soit tenu dans un endroit autre que celui prévu par la Loi.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire visant la décision par laquelle un arbitre a décidé qu'un examen des motifs de garde devait avoir lieu dans les bureaux de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et non au centre de détention. Le défendeur avait été placé sous garde en vertu de deux avis d'enquête faisant suite à des rapports selon lesquels il était membre d'un gang et avait été déclaré coupable d'une infraction pouvant être punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à cinq ans. L'arbitre n'a pas ordonné la mise en liberté du défendeur à la suite de l'examen des motifs de garde ayant eu lieu 48 heures après le placement sous garde. Il a ensuite fait droit à une demande présentée afin que l'examen devant avoir lieu sept jours plus tard soit tenu dans les bureaux de la CISR à Toronto plutôt qu'au centre de détention de Toronto Est. Une demande d'annulation de cette décision a été rejetée et une ordonnance a été rendue en application de l'article 18 des *Règles de la section d'arbitrage*, enjoignant au ministre d'amener le défendeur aux bureaux de la CISR à Toronto pour l'examen des motifs de sa garde. L'examen des motifs de la garde a finalement été suspendu, et la demande d'injonction présentée par le ministre afin qu'il soit interdit à la section d'arbitrage de tenir cet examen ailleurs que dans un établissement protégé a été accueillie. L'affidavit déposé au soutien de la demande de contrôle judiciaire du ministre contenait, à titre de pièce, ce qui constituait apparemment les arguments présentés par le ministre à la Section d'arbitrage. Le dossier du tribunal déposé à l'audience montrait toutefois que l'arbitre ne disposait pas d'une grande partie des arguments qui auraient apparemment été présentés, et l'affidavit du défendeur mentionnait que des parties des arguments du ministre ne lui avaient pas été signifiées.

Les questions en litige étaient les suivantes: 1) un arbitre a-t-il compétence pour ordonner que l'examen des motifs pouvant justifier la prolongation de la garde d'une personne, qui est exigé par le paragraphe 103(6), ait lieu dans un autre établissement que celui où cette personne est gardée; 2) la demande de contrôle judiciaire devrait-elle être accueillie au motif que l'arbitre ne disposait pas de tous les arguments du ministre; 3) le fait que les installations soient déficientes justifie-t-il que l'examen soit tenu dans un endroit autre que celui prévu par la Loi?

*Jugement*: la demande doit être accueillie.

1) Aux termes de l'article 80.1 de la Loi, un arbitre a les attributions d'un commissaire nommé en vertu de la partie I

the *Inquiries Act*. All of those powers must be exercised in accordance with the Act and Rules. Subsection 103(9) of the Act requires that the detention review be conducted in public subject to the rules of the place where a person is detained. This suggests that Parliament intended that a detention review would take place in the facility where a person is detained because otherwise it would not have been necessary to make the right of public review subject to the rules of the detention facility. Those rules, or the need to ensure confidentiality, may vitiate the right to a public hearing.

The Rules provide further illumination of Parliament's intent. The Rules contemplate two types of proceeding before the Adjudication Division: an inquiry pursuant to the Act and a review of the reasons for continued detention. With respect to proceedings before an adjudicator, the Rules speak of both conferences and hearings. "Conferences" are a pre-hearing procedure. Use of the more generic word "hearing" indicates that the Rules are generally intended to apply to both inquiries and detention review hearings. Rule 7 permits a party to apply to have a conference or hearing held at a place other than that which has been set. Rule 30 provides that Rule 7 does not apply in respect of the review of the reasons for detention. It follows that subject to Rule 30, Rule 7 would apply to detention review hearings. Subrule 7(4) provides that where an application to have a conference or hearing held at a place other than that which has been set, the file relating to the inquiry is to be transferred to the appropriate registry. It was argued that this evinced an intent that Rule 7 only apply to inquiries, and not to detention review hearings. The preferred view was that, but for Rule 30, Rule 7 would apply to detention review hearings because of the general reference to "hearing" in subrule 7(1) and because, if so limited, there would have been no need for Rule 30. Given that proceedings before the Adjudication Division relate to either inquiries or detention review hearings, and that Rule 30 makes Rule 7 not applicable to detention review proceedings, it follows that the only type of file which might have to be transferred is that relating to an inquiry.

Rule 7 applies to any application to change the location of a hearing i.e. to a different place within the same venue, not just a change of venue which requires that the file be transferred to another registry office. The respondent relied on case law on change of venue to argue that this term is used to refer to requests to move a hearing to another court district. It is significant that the word "venue" is not found in Rule 7, but

de la *Loi sur les enquêtes*. Toutes ces attributions doivent être exercées en conformité avec la Loi et les Règles. Le paragraphe 103(9) de la Loi exige que l'examen des motifs de garde soit tenu en présence du public, sous réserve des règles en vigueur au lieu de détention. Cette disposition montre l'intention du législateur de faire en sorte que l'examen des motifs de garde soit tenu dans l'établissement où la personne est gardée parce que, s'il en était autrement, il n'aurait pas été nécessaire d'assujettir le droit à un examen en présence du public aux règles de l'établissement de détention. Ces règles, ou la nécessité de protéger la confidentialité, peuvent l'emporter sur le droit à une audience publique.

Les Règles clarifient davantage l'intention du législateur. Elles font référence à deux types de procédures devant la section d'arbitrage: l'enquête tenue en conformité avec la Loi et l'examen des motifs pouvant justifier la prolongation de la garde. Pour ce qui est des procédures devant un arbitre, les Règles visent à la fois les conférences et les audiences. Les «conférences» sont des procédures préalables à l'audience. L'intention qui ressort de l'emploi du terme plus générique «audience» est de faire en sorte que les Règles s'appliquent de manière générale à la fois aux enquêtes et aux examens des motifs de garde. L'article 7 des Règles permet à une partie de demander un changement du lieu d'une conférence ou d'une audience. L'article 30 des Règles prévoit que l'article 7 ne s'applique pas à l'examen des motifs de garde. Il s'ensuit que l'article 7 s'appliquerait aux examens des motifs de garde, sous réserve de l'article 30. Le paragraphe 7(4) des Règles prévoit que, s'il a été fait droit à une demande de changement du lieu d'une conférence ou d'une audience, le dossier relatif à l'enquête doit être transféré au greffe concerné. On a soutenu que ce libellé confirme que le législateur voulait que l'article 7 s'applique seulement aux enquêtes et non aux examens des motifs de garde. La Cour a privilégié l'opinion selon laquelle, si ce n'était de l'article 30 des Règles, l'article 7 s'appliquerait aux examens des motifs de garde en raison de l'emploi du terme général «audience» au paragraphe 7(1) et parce que, s'il en était autrement, l'article 30 ne serait pas nécessaire. Étant donné que les procédures devant la section d'arbitrage concernent soit une enquête soit un examen des motifs de garde et que l'article 30 des Règles fait en sorte que l'article 7 ne s'applique pas aux procédures d'examen des motifs de garde, le seul type de dossier qui peut devoir être transféré est celui relatif à l'enquête.

L'article 7 des Règles s'applique à toute demande de changement du lieu d'une audience, c.-à-d. à un changement d'endroit dans le même lieu, et non seulement à un changement de lieu qui exige que le dossier soit transféré à un autre greffe. Le défendeur s'est appuyé sur la jurisprudence relative au changement de lieu pour soutenir que cette expression renvoie aux demandes visant à déplacer l'audience

only in the heading. The use of “place” in the body of the rule is consistent with the wording in subsection 80.1(3) of the Act which provides that adjudicators shall sit in such places as are considered necessary, and the wording in paragraph 28(1)(b) of the Rules which requires a senior immigration officer to notify the Adjudication Division of the “place of detention” of a person concerned where the reasons for continued detention must be reviewed. The plain wording of subrule 7(1) and the use of “place” does not evince an intent that an application to have a hearing held at an alternate place is limited to an application to move the hearing to a different city. To the extent that subrule 7(4) contemplates transfer of a file to the registry of the place where the hearing is to be held, Rule 3 permits the establishment of one or more registry offices. Given that the Rules contemplate the possibility of only one registry, subrule 7(4) was inserted out of an abundance of caution to secure the proper administration of a file, and not to evidence an intent to limit the effect of the plain words used in subrule 7(1).

Rule 18 provides that where a person concerned is detained, the Adjudication Division may order the person detaining him to bring the person concerned to a conference or hearing. To the extent that there is any conflict between Rule 18 and the more specific provisions of subsection 103(9) of the Act and Rule 30, those provisions should prevail over the general provision found in Rule 18. Moreover, Rule 18 can be given a meaning consistent with subsection 103(9) and Rule 7 in that Rule 18 can be read to mean that an adjudicator can order that a detained person be brought to a conference or hearing within the detention facility. The Adjudicator lacked jurisdiction to order that the respondent’s detention review hearing be held at the IRB, not at the detention facility.

(2) There was no direct evidence that the missing material was ever filed with the Tribunal. Nor was it served on the respondent’s counsel as required by subrule 22(1), which shed further doubt on whether the material was actually filed and served. Also, the missing material could be characterized as evidence backing up statements made in the declaration filed on the Minister’s behalf on the application for reconsideration, which had been before the Adjudicator. As such, the substance of the Minister’s submission was before the Adjudicator. The decision should not be set aside on the ground that the Adjudicator did not have before him the full extent of the Minister’s submission.

dans un autre district judiciaire. Le fait que le mot «lieu» ne soit pas employé à l’article 7 mais seulement dans l’intertitre est important. L’emploi du mot «lieu» concorde avec le libellé du paragraphe 80.1(3) de la Loi, lequel prévoit que les arbitres siègent aux lieux choisis par le président, et avec le libellé de l’alinéa 28(1)b) des Règles, lequel exige d’un agent principal qu’il informe la section d’arbitrage du «lieu de détention» de l’intéressé lorsque les motifs pouvant justifier une prolongation de sa garde doivent être examinés. Le sens ordinaire du paragraphe 7(1) des Règles et l’emploi du mot «lieu» ne traduisent pas une intention de faire en sorte qu’une demande de changement du lieu d’une audience se limite à une demande ayant pour but de déplacer l’audience dans une autre ville. Dans la mesure où le paragraphe 7(4) des Règles prévoit le transfert du dossier au greffe du lieu où l’audience aura lieu, l’article 3 des Règles permet l’établissement d’un ou de plusieurs greffes. Étant donné que les Règles envisagent la possibilité qu’il n’y ait qu’un seul greffe, le paragraphe 7(4) a été inséré par excès de prudence afin d’assurer la bonne gestion d’un dossier, et non dans le but de limiter l’effet des termes ordinaires employés au paragraphe 7(1) des Règles.

L’article 18 des Règles prévoit que, lorsque l’intéressé est sous garde, la section d’arbitrage peut ordonner à la personne qui en a la garde de l’amener à une conférence ou à une audience. Dans la mesure où il y a un conflit entre l’article 18 des Règles et les dispositions plus précises du paragraphe 103(9) de la Loi et de l’article 30 des Règles, ces deux dernières dispositions devraient prévaloir. En outre, on peut attribuer à l’article 18 des Règles un sens qui est compatible avec le paragraphe 103(9) de la Loi et l’article 7 des Règles puisque l’on peut considérer que l’article 18 permet à un arbitre d’ordonner qu’une personne placée sous garde soit amenée à une conférence ou à une audience tenue dans l’établissement de détention. L’arbitre n’avait pas compétence pour ordonner que l’examen des motifs de la garde du défendeur soit tenu dans les bureaux de la CISR et non dans l’établissement de détention.

2) La Cour ne disposait d’aucune preuve directe indiquant que les arguments manquants avaient été déposés auprès du tribunal. Les arguments manquants n’avaient pas été signifiés à l’avocate du défendeur, contrairement au paragraphe 22(1) des Règles, ce qui mettait davantage en doute leur dépôt et leur signification. De plus, ils pouvaient en grande partie être considérés comme des éléments de preuve étayant les affirmations faites dans la déclaration déposée pour le compte du ministre relativement à la demande de réexamen. Cette déclaration avait été produite devant l’arbitre, de sorte que ce dernier disposait de l’essentiel des arguments du ministre. La décision ne devait pas être annulée au motif que l’arbitre ne disposait pas de tous les arguments du ministre.

(3) If, as concluded herein, the Act and Rules require a review hearing to be held at a detention facility, then proper facilities must be provided for such hearing. The inadequacy of facilities does not justify holding a review hearing at a location other than that contemplated by the Act. However, inadequate facilities or unreasonable rules of a detention facility might well, in an appropriate case, give rise to other remedies.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Adjudication Division Rules*, SOR/93-47, RR. 2, 5(1)(e), 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 18, 22(1), 26, 28(1)(b), 29(1), 30.  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 19(1)(c.2) (as am. by S.C. 1996, c. 19, s. 83), 27(1)(a) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 16), (d) (as am. by S.C. 1992, c. 47, s. 78; c. 49, s. 16), 80.1 (as enacted *idem*, s. 70), 103(6) (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 19), (7) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 94), (9) (as am. *idem*), (10) (as am. *idem*), (11) (as am. *idem*).  
*Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11.

APPLICATION for judicial review of the Adjudicator's decision that the detention review hearing should be held at the Immigration and Refugee Board offices, not at the detention centre on the ground that he lacked jurisdiction to make such an order. Application allowed.

#### APPEARANCES:

*Gregory G. George* for applicant.  
*Barbara L. Jackman* for respondent.

#### SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.  
*Jackman, Waldman & Associates*, Toronto, for respondent.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

[1] DAWSON J.: At issue in this application for judicial review is whether an Adjudicator under the

3) Si, comme la Cour l'a conclu, la Loi et les Règles exigent que l'examen des motifs de garde soit tenu dans l'établissement de détention, des installations adéquates doivent être fournies aux fins de cet examen. Le fait que les installations soient déficientes ne justifie pas que l'examen soit tenu dans un endroit autre que celui prévu par la Loi. Cependant, des installations déficientes ou des règles déraisonnables d'un établissement de détention pourraient bien donner lieu à d'autres réparations dans certaines circonstances.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1)c.2 (mod. par L.C. 1996, ch. 19, art. 83), 27(1)a) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 16), d) (mod. par L.C. 1992, ch. 47, art. 78), 80.1 (édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 70), 103(6) (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 19), (7) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 94), (9) (mod., *idem*), (10) (mod., *idem*), (11) (mod., *idem*).  
*Règles de la section d'arbitrage*, DORS/93-47, art. 2, 5(1)e), 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 18, 22(1), 26, 28(1)b), 29(1), 30.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision d'un arbitre portant que l'examen des motifs de garde devait avoir lieu dans les bureaux de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et non au centre de détention, au motif qu'il n'avait pas compétence pour rendre une telle décision. Demande accueillie.

#### ONT COMPARU:

*Gregory G. George* pour le demandeur.  
*Barbara L. Jackman* pour le défendeur.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada* pour le demandeur.  
*Jackman, Waldman & Associates*, Toronto, pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE DAWSON: Il s'agit, dans le présent contrôle judiciaire, de déterminer si un arbitre a

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (Act) has jurisdiction to order that a hearing to review the reasons for continued detention, required pursuant to subsection 103(6) [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 19] of the Act, be held at a location other than that where the detainee is being held.

#### THE FACTS

[2] Mr. Ariyaratnam, a permanent resident of Canada, was detained by Canada Immigration on October 23, 2001 as a result of the issuance of two notices of inquiry issued pursuant to paragraph 27(1)(d) [as am. by S.C. 1992, c. 47, s. 78; c. 49, s. 16] of the Act and paragraphs 27(1)(a) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 16] and 19(1)(c.2) [as am. by S.C. 1996, c. 19, s. 83] of the Act. The notices of inquiry were based on reports which alleged that Mr. Ariyaratnam had been convicted of an offence for which a term of imprisonment of five years or more might be imposed, and that he was a member of the A.K. Kannan gang.

[3] Mr. Ariyaratnam's 48-hour detention review hearing was commenced on October 25, 2001 and completed on October 30, 2001. That hearing was held at the Toronto East Detention Center. Mr. Ariyaratnam was not ordered released by the Adjudicator and his seven-day review was scheduled to take place on November 1, 2001.

[4] On November 1, 2001, Mr. Ariyaratnam's counsel applied to the Adjudication Division of the Immigration and Refugee Board (IRB) to have the seven-day review hearing held at the IRB offices in Toronto rather than at the Toronto East Detention Centre. Consent was given to the review being held later than seven days following the expiration of the 48-hour period. The Minister filed submissions in opposition to this application. The application was granted on November 6, 2001 and the review hearing was scheduled to proceed at the office of the IRB on December 4, 2001.

[5] On November 22, 2001, a motion was made on behalf of the Minister for an order rescinding the

compétence, en vertu de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (la Loi), pour ordonner que l'examen des motifs pouvant justifier la prolongation de la garde d'une personne, qui est exigé par le paragraphe 103(6) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 19] de la Loi, ait lieu ailleurs qu'à l'endroit où celle-ci est gardée.

#### FAITS

[2] M. Ariyaratnam, un résident permanent du Canada, a été placé sous garde par Immigration Canada le 23 octobre 2001, après que deux avis d'enquête eurent été délivrés en vertu de l'alinéa 27(1)d) [mod. par L.C. 1992, ch. 47, art. 78; ch. 49, art. 16] et des alinéas 27(1)a) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 16] et 19(1)c.2) [mod. par L.C. 1996, ch. 19, art. 83] de la Loi. Ces avis d'enquête faisaient suite à des rapports selon lesquels M. Ariyaratnam avait été déclaré coupable d'une infraction pouvant être punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à cinq ans et était un membre du gang A.K. Kannan.

[3] L'examen des motifs de la garde de M. Ariyaratnam, qui devait avoir lieu dans un délai de 48 heures, a débuté le 25 octobre 2001 et a pris fin le 30 octobre 2001. Cet examen a été tenu au centre de détention de Toronto Est. L'arbitre n'a pas ordonné la mise en liberté de M. Ariyaratnam, et l'examen devant avoir lieu sept jours plus tard a été fixé au 1<sup>er</sup> novembre 2001.

[4] Le 1<sup>er</sup> novembre 2001, l'avocate de M. Ariyaratnam a demandé à la section d'arbitrage de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) de tenir l'examen des motifs de la garde dans les bureaux de la CISR à Toronto plutôt qu'au centre de détention de Toronto Est. Il a été accepté que cet examen ait lieu plus de sept jours après l'expiration du délai de 48 heures. Le ministre s'est opposé à cette demande et a déposé des arguments en conséquence. La demande a néanmoins été accordée le 6 novembre 2001, et l'examen des motifs de la garde a été fixé au 4 décembre 2001, dans les bureaux de la CISR.

[5] Le 22 novembre 2001, le ministre a présenté une requête en annulation de la décision de l'arbitre. À

Adjudicator's decision. This application was supported by a statutory declaration completed by a police constable. Counsel for Mr. Ariyaratnam filed responding submissions which, among other things, indicated that the Toronto East Detention Center would not allow witnesses to attend detention review hearings held at the facility.

[6] On December 3, 2001, the Minister's application for an order rescinding the prior decision was denied and an order was made pursuant to Rule 18 of the *Adjudication Division Rules*, SOR/93-47 (Rules) which required Citizenship and Immigration Canada to bring Mr. Ariyaratnam to the IRB offices in Toronto for his detention review hearing on December 4, 2001.

[7] On December 3, 2001, an order was issued by Rouleau J. of this Court staying that detention review so as to allow the Minister to argue a motion in this Court for an injunction prohibiting the Adjudication Division from holding Mr. Ariyaratnam's detention review outside of a secure facility. The injunction and leave to commence an application for judicial review of the Adjudicator's decision of December 3, 2001, were granted on December 4, 2001 by Justice Rouleau.

[8] The hearing of the application for judicial review was heard on December 12, 2001.

#### THE ISSUE

[9] Three issues were raised by the Minister on this application for judicial review. The only issue which I have found it necessary to consider is whether an adjudicator has jurisdiction to order that a detainee's detention review hearing be held in a facility other than where the detainee is being held.

#### THE RELEVANT LEGISLATION AND RULES

[10] Subsection 103(6) of the Act, which deals with the review of the reasons for continued detention, provides in material part [subsection 103(7) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 94)]:

l'appui de sa requête, il a présenté une déclaration faite sous serment par un agent de police. En réponse à cette requête, l'avocate de M. Ariyaratnam a déposé des arguments qui indiquaient notamment que le centre de détention de Toronto Est ne permettrait pas à des témoins d'assister aux examens des motifs de garde qui y seraient tenus.

[6] Le 3 décembre 2001, la demande d'annulation présentée par le ministre a été rejetée et une ordonnance a été rendue en application de l'article 18 des *Règles de la section d'arbitrage*, DORS/93-47 (les Règles), enjoignant à Citoyenneté et Immigration Canada d'amener M. Ariyaratnam aux bureaux de la CISR à Toronto pour l'examen des motifs de sa garde le 4 décembre 2001.

[7] Le 3 décembre 2001, le juge Rouleau, de la Cour, a rendu une ordonnance suspendant l'examen des motifs de la garde de façon à permettre à la Cour d'entendre une demande d'injonction présentée par le ministre afin qu'il soit interdit à la section d'arbitrage de tenir cet examen ailleurs que dans un établissement protégé. L'injonction et l'autorisation d'introduire une demande de contrôle judiciaire visant la décision prise par l'arbitre le 3 décembre 2001 ont été accordées par le juge Rouleau le 4 décembre 2001.

[8] La demande de contrôle judiciaire a été entendue le 12 décembre 2001.

#### QUESTION EN LITIGE

[9] Le ministre a soulevé trois questions dans le cadre du présent contrôle judiciaire. La seule qu'il est nécessaire d'examiner à mon avis est celle de savoir si un arbitre a compétence pour ordonner que l'examen des motifs de la garde d'un détenu ait lieu dans un autre établissement que celui où le détenu est gardé.

#### DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÈGLES PERTINENTES

[10] Le paragraphe 103(6) de la Loi, qui traite de l'examen des motifs pouvant justifier la prolongation de la garde d'une personne, prévoit ce qui suit [paragraphe 103(7) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 94)]:

## 103. . . .

(6) Where any person is detained pursuant to this Act for an examination, inquiry or removal and the examination, inquiry or removal does not take place within forty-eight hours after that person is first placed in detention, or where a decision has not been made pursuant to subsection 27(4) within that period, that person shall be brought before an adjudicator forthwith and the reasons for the continued detention shall be reviewed, and thereafter that person shall be brought before an adjudicator at least once during the seven days immediately following the expiration of the forty-eight hour period and thereafter at least once during each thirty day period following each previous review, at which times the reasons for continued detention shall be reviewed.

(7) Where an adjudicator who conducts a review pursuant to subsection (6) is satisfied that the person in detention is not likely to pose a danger to the public and is likely to appear for an examination, inquiry or removal, the adjudicator shall order that the person be released from detention subject to such terms and conditions as the adjudicator deems appropriate in the circumstances, including the payment of a security deposit or the posting of a performance bond.

[11] Subsection 103(9) [as am. *idem*] of the Act mandates, subject to some conditions, that the detention review be conducted in public. Subsection 103(9) states:

## 103. . . .

(9) Subject to subsections (10) and (11) and to any rules of the place where a person is detained, a review under subsection (6) of the reasons for the person's continued detention shall be conducted in public.

[12] Subsections 103(10) [as am. *idem*] and 103(11) [as am. *idem*] are as follows:

## 103. . . .

(10) An adjudicator who is satisfied that there is a serious possibility that the life, liberty or security of any person would be endangered by reason of a review of the reasons for a person's continued detention being held in public may, on application therefor, take such measures and make such order as the adjudicator considers necessary to ensure the confidentiality of the review.

(11) An adjudicator who considers it appropriate to do so may take such measures and make such order as the

## 103. [ . . ]

(6) Si l'interrogatoire, l'enquête ou le renvoi aux fins desquels il est gardé n'ont pas lieu dans les quarante-huit heures, ou si la décision n'est pas prise aux termes du paragraphe 27(4) dans ce délai, l'intéressé est amené, dès l'expiration de ce délai, devant un arbitre pour examen des motifs qui pourraient justifier une prolongation de sa garde; par la suite, il comparaît devant un arbitre aux mêmes fins au moins une fois:

a) dans la période de sept jours qui suit l'expiration de ce délai;

b) tous les trente jours après l'examen effectué pendant cette période.

(7) S'il est convaincu qu'il ne constitue vraisemblablement pas une menace pour la sécurité publique et qu'il ne se dérobera vraisemblablement pas à l'interrogatoire, à l'enquête ou au renvoi, l'arbitre chargé de l'examen prévu au paragraphe (6) ordonne la mise en liberté de l'intéressé, aux conditions qu'il juge indiquées en l'espèce, notamment la fourniture d'un cautionnement ou d'une garantie de bonne exécution.

[11] Le paragraphe 103(9) [mod., *idem*] de la Loi exige, sous réserve de certaines conditions, que l'examen des motifs de garde soit tenu en présence du public:

## 103. [ . . ]

(9) Sous réserve des paragraphes (10) et (11) et des règles en vigueur au lieu de détention, l'arbitre tient l'examen visé au paragraphe (6) en présence du public.

[12] Les paragraphes 103(10) [mod., *idem*] et 103(11) [mod., *idem*] prévoient ce qui suit:

## 103. [ . . ]

(10) L'arbitre peut, sur demande en ce sens, s'il lui est démontré qu'il y a une sérieuse possibilité que la vie, la liberté ou la sécurité d'une personne soit mise en danger par la publicité des débats, prendre toute mesure ou rendre toute ordonnance qu'il juge nécessaire pour en assurer la confidentialité.

(11) L'arbitre peut, s'il l'estime indiqué, prendre toute mesure ou rendre toute ordonnance qu'il juge nécessaire pour

adjudicator considers necessary to ensure the confidentiality of any hearing held in respect of any application referred to in subsection (10).

assurer la confidentialité de l'audition de la demande.

[13] Section 80.1 [as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 70] of the Act confers jurisdiction on the Adjudication Division of the IRB. An adjudicator is given all the powers and authority of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11. Paragraph 80.1(2)(a) of the Act specifically confers power to issue a summons requiring an appearance, while paragraph 80.1(2)(d) confers power on an adjudicator to do all things necessary to provide for the full and proper conduct of the proceedings.

[13] L'article 80.1 [édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 70] de la Loi confère sa compétence à la section d'arbitrage de la CISR. Ainsi, un arbitre a les attributions d'un commissaire nommé en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11. Il peut notamment, aux termes de l'alinéa 80.1(2)a), enjoindre par citation à des personnes de comparaître et, aux termes de l'alinéa 80.1(2)d), prendre les autres mesures nécessaires à l'instruction approfondie de la procédure devant lui.

[14] Subsection 80.1(3) of the Act provides that adjudicators shall sit at the times and at the places in Canada that are considered necessary by the Chairperson for the proper conduct of their business.

[14] Le paragraphe 80.1(3) de la Loi prévoit que les arbitres siègent au Canada aux lieux, dates et heures choisis par le président en fonction de leurs travaux.

[15] Proceedings in the Adjudication Division are subject to the Rules. Relevant provisions are as follows:

[15] Les instances devant la section d'arbitrage sont assujetties aux Règles. Voici les dispositions des Règles qui sont pertinentes en l'espèce:

#### Rule 2

2. . . .

“party” means the person concerned or the Minister;

“person concerned” means a person who is the subject of an inquiry or a person referred to in subrule 28(1).

#### Article 2

2. [. . .]

«partie» L'intéressé ou le ministre.

«intéressé» Personne qui fait l'objet d'une enquête ou qui est visée au paragraphe 28(1).

#### Rule 5(1)(e)

5. (1) Where an inquiry is caused to be held pursuant to the Act, the senior immigration officer shall forward to the Adjudication Division a request for inquiry that contains the following information:

. . .

(e) a statement as to whether the person concerned is detained and if so, the place of detention;

#### Alinéa 5(1)e)

5. (1) Dans les cas où il est fait mener une enquête conformément à la Loi, l'agent principal transmet à la section d'arbitrage une demande d'enquête qui contient les renseignements suivants:

[. . .]

e) la mention que l'intéressé est sous garde ou non et, dans l'affirmative, le lieu de détention;

#### Rule 7

7. (1) A party may apply in accordance with rule 19 to the Adjudication Division to have a conference or hearing held at a place other than that which has been set.

(2) An application made under subrule (1) shall be accompanied by a statement of facts to support the application.

#### Article 7

7. (1) Une partie peut présenter à la section d'arbitrage, conformément à l'article 19, une demande de changement du lieu de la conférence ou de l'audience.

(2) La demande de changement de lieu est accompagnée d'un exposé des faits à l'appui.

(3) The Adjudication Division shall grant the application made under subrule (1) if it is satisfied that doing so will not adversely affect the proper operation of the Adjudication Division, will provide for a full and proper hearing and will dispose of the inquiry expeditiously.

(4) Where an application made under subrule (1) is granted, the file relating to the inquiry shall be transferred to the registry of the place where the conference or hearing is to be held.

#### Rule 18

18. Where a person concerned is detained, the Adjudication Division may order the person who detains the person concerned to bring the latter in custody to a conference or hearing held in respect of the person concerned.

#### Rule 26

26. These Rules are not exhaustive and, where any matter that is not provided for in these Rules arises in the course of any proceeding, the Adjudication Division may take whatever measures are necessary to provide for a full and proper hearing and to dispose of the matter expeditiously.

#### Rule 28(1)(b)

28. (1) Where, pursuant to subsection 103(6) of the Act, a person concerned must be brought before an adjudicator for a review of the reasons for the continued detention of the person concerned, a senior immigration officer shall forward to the Adjudication Division forthwith the following information:

...

(b) the name and place of detention of the person concerned;

#### Rule 29(1)

29. (1) Where a person concerned referred to in subrule 28(1) wishes to be brought before an adjudicator for a review of the reasons for detention pursuant to subsection 103(6) of the Act, the person concerned shall so apply to the Adjudication Division in accordance with rule 19.

#### Rule 30

30. Rule 7 and the time limits referred to in rules 10 and 11 do not apply in respect of the review of the reasons for detention referred to in rules 28 or 29.

### THE ADJUDICATOR'S DECISION

[16] In concluding that the detention review hearing should be held at the offices of the IRB, and that his

(3) La section d'arbitrage fait droit à la demande de changement de lieu si elle est convaincue qu'une telle décision n'entravera pas l'exécution de ses travaux et assurera une instruction approfondie de l'affaire et la conduite de l'enquête de façon expéditive.

(4) Dans le cas où il a été fait droit à la demande de changement de lieu, le dossier relatif à l'enquête est transféré au greffe du nouveau lieu de la conférence ou de l'audience.

#### Article 18

18. Lorsque l'intéressé est sous garde, la section d'arbitrage peut ordonner au gardien de l'intéressé d'amener celui-ci sous garde à la conférence ou à l'audience qui le concerne.

#### Article 26

26. Les présentes règles ne sont pas exhaustives; en l'absence de dispositions sur des questions qui surviennent dans le cadre d'une procédure, la section d'arbitrage peut prendre les mesures voulues pour assurer une instruction approfondie de l'affaire et le règlement des questions de façon expéditive.

#### Alinéa 28(1)b)

28. (1) Dans le cas où l'intéressé doit être amené, conformément au paragraphe 103(6) de la Loi, devant un arbitre pour examen des motifs qui pourraient justifier une prolongation de sa garde, l'agent principal transmet sans délai à la section d'arbitrage les renseignements suivants:

[. . .]

b) le nom et le lieu de détention de l'intéressé;

#### Paragraphe 29(1)

29. (1) Lorsque l'intéressé visé au paragraphe 28(1) veut être amené devant un arbitre pour examen des motifs de sa garde en vertu du paragraphe 103(6) de la Loi, il en fait la demande à la section d'arbitrage conformément à l'article 19.

#### Article 30

30. L'article 7 et les délais visés aux articles 10 et 11 ne s'appliquent pas à l'examen des motifs de garde visé aux articles 28 ou 29.

### DÉCISION DE L'ARBITRE

[16] Lorsqu'il a conclu que l'examen des motifs de la garde devait avoir lieu dans les bureaux de la CISR et

prior decision should not be set aside, the Adjudicator noted that:

Counsel has the right to call relevant witnesses at detention review hearings, and the person concerned has the right to be present for their testimony.

Detention review hearings are to be conducted in public. Subsection 103(9) of the Act simply emphasizes the right of a detention facility to make members of the public comply with institutional rules. Where the institutional rules significantly impede the public nature of a hearing, the hearing should be scheduled to take place at some other location.

Rule 7 deals with inquiries not detention review hearings. The effect of Rule 30 is that someone detained, in say, Toronto cannot apply under Rule 7 to have their detention review conducted in Vancouver.

It is self-evident that conducting hearings involving detainees at detention facilities is a more secure method of conducting hearings than bringing detainees to IRB hearing rooms, but this argument applies equally to court proceedings and courts do not routinely conduct hearings in jails.

Citizenship and Immigration Canada is not entitled to choose the location of hearings.

Appropriate security would be in place at the IRB premises.

#### ANALYSIS

(i) Did the Adjudicator have jurisdiction to order that a detainee's detention review hearing be held in a facility other than where the detainee is being held?

[17] Adjudicators enjoy broad powers under section 80.1 of the Act. In the usual course this would include power in the Chair of the Adjudication Division to set the places where adjudicators sit, and power in an individual adjudicator to specify where in a particular place a hearing would be held.

que sa décision antérieure ne devait pas être annulée, l'arbitre a mentionné ce qui suit:

L'avocate a le droit d'assigner les témoins pertinents à l'examen des motifs de garde, et l'intéressé a le droit d'être présent lors de leurs témoignages.

L'examen des motifs de garde est tenu en présence du public. Le paragraphe 103(9) de la Loi ne fait que souligner le droit d'un établissement de détention d'obliger les membres du public à se conformer à ses règles. Si ces règles entravent de façon importante la publicité de l'examen, celui-ci devrait être tenu ailleurs.

L'article 7 des Règles vise les enquêtes et non les examens des motifs de garde. L'article 30 des Règles fait en sorte qu'une personne détenue à Toronto, par exemple, ne puisse demander en vertu de l'article 7 que l'examen des motifs de sa garde ait lieu à Vancouver.

Il va de soi qu'il est plus sûr de tenir les audiences concernant des personnes placées sous garde dans les établissements de détention que d'amener ces personnes dans des salles d'audience de la CISR, mais cet argument vaut également pour les procédures devant les tribunaux judiciaires et ces derniers ne tiennent pas régulièrement leurs audiences dans les prisons.

Citoyenneté et Immigration Canada n'a pas le droit de choisir le lieu des audiences.

Des mesures de sécurité appropriées seraient en place dans les locaux de la CISR.

#### ANALYSE

(i) L'arbitre a-t-il compétence pour ordonner que l'examen des motifs de la garde d'une personne soit tenu ailleurs que dans l'établissement où celle-ci est gardée?

[17] Les arbitres jouissent de vastes pouvoirs en vertu de l'article 80.1 de la Loi. Ces pouvoirs comprendraient normalement celui du président de la section d'arbitrage de fixer les lieux où siègent les arbitres et celui d'un arbitre de préciser à quel endroit particulier une audience aura lieu.

[18] All of those powers must, however, be exercised in accordance with the Act and Rules. Section 103 of the Act confers specific jurisdiction upon an adjudicator to review reasons for continued detention. I accept the Minister's submission that subsection 103(9) of the Act provides some evidence of Parliament's intent that a detention review is to take place in the facility where a person is detained. This is because otherwise it would not have been necessary to make the right of public review subject to the rules of the detention facility.

[19] The respondent submits, and the Adjudicator accepted, that the effect of subsection 103(9) is simply that members of the public must comply with the rules of the detention facility. Therefore it is submitted by the respondent that where the rules of a facility significantly impede the public nature of a hearing it follows that the hearing should be scheduled elsewhere.

[20] With respect, this submission does not accord with the plain meaning of the language of Parliament as found in subsections 103(9), (10) and (11) of the Act. Those subsections show that Parliament did not provide an absolute right to a public hearing. Rather, Parliament's language reflects an intent that in the normal course, review hearings are to be open to the public, subject to the rules of the detention facility and the need to ensure confidentiality. Those rules, or the need to ensure confidentiality, may vitiate the right to a public hearing.

[21] Having said that, Parliament could have more clearly expressed its intent that review hearings be held at the detention facility. I therefore turn to the Rules for further illumination of Parliament's intent.

[22] The Rules in the definition of "person concerned" contemplate two types of proceeding before the Adjudication Division. The first is an inquiry held pursuant to the Act. The second is a review of the reasons for continued detention.

[23] In speaking of proceedings before an adjudicator, the Rules speak of both conferences and hearings (see

[18] Tous ces pouvoirs doivent cependant être exercés en conformité avec la Loi et les Règles. L'article 103 de la Loi confère aux arbitres une compétence particulière pour examiner les motifs pouvant justifier la prolongation de la garde d'une personne. Je conviens avec le ministre que le paragraphe 103(9) de la Loi montre dans une certaine mesure l'intention du législateur de faire en sorte que l'examen des motifs de garde soit tenu dans l'établissement où l'intéressé est gardé. S'il en était autrement, il n'aurait pas été nécessaire d'assujettir le droit à un examen en présence du public aux règles de l'établissement de détention.

[19] Le défendeur fait valoir que le paragraphe 103(9) a simplement pour effet d'obliger les membres du public à se conformer aux règles de l'établissement de détention. L'arbitre était aussi de cet avis. Le défendeur soutient, par conséquent, que, si les règles d'un établissement entravent de façon importante la publicité d'une audience, celle-ci devrait avoir lieu ailleurs.

[20] Avec respect, cet argument ne concorde pas avec le sens ordinaire des mots employés par le législateur aux paragraphes 103(9), (10) et (11) de la Loi. Il ressort de ces dispositions que le législateur n'a pas conféré un droit absolu à une audience publique, mais plutôt que son intention était de faire en sorte que les examens soient normalement tenus en présence du public, sous réserve des règles de l'établissement de détention et de la nécessité de protéger la confidentialité. Ces règles, ou la nécessité de protéger la confidentialité, peuvent l'emporter sur le droit à une audience publique.

[21] Cela étant dit, le législateur aurait pu exprimer plus clairement son intention de voir les examens être tenus dans l'établissement de détention. La lecture des Règles permettra de clarifier l'intention du législateur.

[22] La définition d'«intéressé» contenue dans les Règles fait référence à deux types de procédures devant la section d'arbitrage: l'enquête tenue en conformité avec la Loi et l'examen des motifs pouvant justifier la prolongation de la garde.

[23] Pour ce qui est des procédures devant un arbitre, les Règles visent à la fois les conférences et les

for example Rules 7, 8, 9, 10, 11, 13, and 18 dealing with such things as change of venue, adjournments and postponements, the language of a hearing, interpreters, disclosure of expert testimony, and securing the attendance at hearing of a person in detention). “Conferences” are a pre-hearing procedure governed by Rule 12.

[24] I take from the use of the more generic word “hearing” an intent that the Rules are generally intended to apply to both inquiries and detention review hearings.

[25] It follows that, subject to Rule 30, Rule 7 would apply to detention review hearings.

[26] In so concluding, I have noted that in subrule 7(4) where an application to have a conference or hearing held at a place other than that which has been set is granted, “the file relating to the inquiry” is to be transferred to the appropriate registry. It is argued that this evidences an intent that Rule 7 only apply to inquiries, and not to detention review hearings.

[27] While the Rules are not a model of clarity, I prefer the view that but for Rule 30, Rule 7 would apply to detention review hearings because of the general reference to “hearing” in subrule 7(1) and because, if so limited, there would have been no need for Rule 30. Given that proceedings before the Adjudication Division relate to either inquiries or detention review hearings, and that Rule 30 makes Rule 7 not applicable to detention review proceedings, it follows that the only type of file which might have to be transferred is that relating to an inquiry.

[28] It remains to consider whether Rule 7 only applies to a change of venue which requires that the person concerned’s file be transferred to another registry office, and not to what the respondent refers to as “a different place within the same venue”. The respondent

audiences (voir, par exemple, les articles 7, 8, 9, 10, 11, 13 et 18, qui traitent notamment du changement de lieu, des ajournements et des remises, de la langue utilisée lors de l’audience, des interprètes, de la communication des témoignages des experts et des moyens d’assurer la présence d’une personne sous garde à l’audience). Les «conférences» sont des procédures préalables à l’audience qui sont régies par l’article 12 des Règles.

[24] À mon avis, l’intention qui ressort de l’emploi du terme plus générique «audience» est de faire en sorte que les Règles s’appliquent de manière générale à la fois aux enquêtes et aux examens des motifs de garde.

[25] Il s’ensuit que l’article 7 s’appliquerait aux examens des motifs de garde, sous réserve de l’article 30 des Règles.

[26] En tirant cette conclusion, j’ai noté que le paragraphe 7(4) des Règles prévoit que, s’il a été fait droit à une demande de changement du lieu de la conférence ou de l’audience, «le dossier relatif à l’enquête» doit être transféré au greffe concerné. On a soutenu que ce libellé confirme que le législateur voulait que l’article 7 s’applique seulement aux enquêtes et non aux examens des motifs de garde.

[27] Bien que les Règles ne soient pas un modèle de clarté, je préfère l’opinion selon laquelle, si ce n’était de l’article 30 des Règles, l’article 7 s’appliquerait aux examens des motifs de garde en raison de l’emploi du terme général «audience» au paragraphe 7(1) parce que, s’il en était autrement, l’article 30 ne serait pas nécessaire. Étant donné que les procédures devant la section d’arbitrage concernent soit une enquête soit un examen des motifs de garde et que l’article 30 des Règles fait en sorte que l’article 7 ne s’applique pas aux procédures d’examen des motifs de garde, le seul type de dossier qui peut devoir être transféré est le dossier relatif à l’enquête.

[28] Il reste à décider si l’article 7 des Règles s’applique seulement à un changement de lieu qui exige que le dossier de l’intéressé soit transféré à un autre greffe, et non à ce que le défendeur appelle [TRADUCTION] «un changement d’endroit dans le même

relies on the jurisprudence on change of venue to argue that this term is used to refer to requests to move a hearing to another court district, and not to a request to move a hearing from a detention centre to the IRB. It is argued that in the present case the respondent was not seeking a change of venue, but only “to have his hearing held at a different place within the same venue” (underlining added).

[29] It is of some significance, in my view, that the word “venue” is not found in Rule 7, but only in the section heading.

[30] Rule 7 in its body refers to an application to have a conference or hearing “held at a place other than that which has been set”. The use of the word “place” is consistent with the wording found in subsection 80.1(3) of the Act which provides that adjudicators shall sit in such places as are considered necessary, and the wording in paragraph 28(1**b**) of the Rules which requires a senior immigration officer to notify the Adjudication Division of the “place of detention” of a person concerned where the reasons for continued detention must be reviewed. I do not find in the plain meaning of the wording of subrule 7(1) and the use of the word “place” an intent that an application to have a hearing held at an alternate place is limited to an application to move the hearing to a different city.

[31] To the extent that subrule 7(4) contemplates transfer of a file to the registry of the place where the hearing is to be held, I note that Rule 3 permits the establishment of one or more registry offices. Given that the Rules contemplate the possibility of only one registry I conclude that subrule 7(4) was inserted out of an abundance of caution to secure the proper administration of a file, and not to evidence an intent to limit the effect of the plain words used in subrule 7(1).

[32] Having concluded that Rule 7 applies to any application to change the location of a hearing, there

lieu». Le défendeur s’appuie sur la jurisprudence relative au changement de lieu pour soutenir que cette expression renvoie aux demandes visant à déplacer l’audience dans un autre district judiciaire, et non aux demandes ayant pour but de tenir une audience dans les bureaux de la CISR plutôt que dans un centre de détention. On soutient qu’en l’espèce le défendeur ne cherchait pas à obtenir un changement de lieu, mais seulement [TRADUCTION] «à ce que son audience soit tenue dans un endroit différent dans le même lieu» (non souligné dans l’original).

[29] Le fait que le mot «lieu» ne soit pas employé à l’article 7 mais seulement dans l’intertitre revêt une certaine importance, à mon avis.

[30] L’article 7 parle d’une demande de «changement du lieu» d’une conférence ou d’une audience. L’emploi du mot «lieu» concorde avec le libellé du paragraphe 80.1(3) de la Loi, lequel prévoit que les arbitres siègent aux lieux choisis par le président en fonction de leurs travaux, et avec le libellé de l’alinéa 28(1**b**) des Règles, lequel exige d’un agent principal qu’il informe la section d’arbitrage du «lieu de détention» de l’intéressé lorsque les motifs pouvant justifier une prolongation de sa garde doivent être examinés. À mon avis, le sens ordinaire du libellé du paragraphe 7(1) des Règles et l’emploi du mot «lieu» ne traduisent pas une intention de faire en sorte qu’une demande de changement du lieu d’une audience se limite à une demande ayant pour but de déplacer l’audience dans une autre ville.

[31] Dans la mesure où le paragraphe 7(4) des Règles prévoit le transfert du dossier au greffe du lieu où l’audience aura lieu, je constate que l’article 3 des Règles permet l’établissement d’un ou de plusieurs greffes. Étant donné que les Règles envisagent la possibilité qu’il n’y ait qu’un seul greffe, je conclus que le paragraphe 7(4) a été inséré par excès de prudence afin d’assurer la bonne gestion d’un dossier, et non dans le but de limiter l’effet des termes ordinaires employés au paragraphe 7(1) des Règles.

[32] Comme j’ai conclu que l’article 7 des Règles s’applique à toute demande de changement du lieu

remains to consider the effect, if any, of Rule 18. It is argued that Rule 18 permits an adjudicator to order that a detainee be taken out of the detention facility for a review hearing. Rule 18 was so relied upon by the Adjudicator in the present case.

[33] To the extent that there is any conflict between Rule 18 and the more specific provisions of subsection 103(9) of the Act and Rule 30, in my view those provisions should prevail over the general provision found in Rule 18. Moreover, Rule 18 can be given a meaning consistent with my interpretation of subsection 103(9) of the Act and Rule 7 in that Rule 18 can be read to mean that an adjudicator can order that a detained person be brought to a conference or hearing within the detention facility.

[34] While the applicable legislation and rules are not, as I have noted, a model of clarity, for these reasons I have concluded that the Adjudicator lacked jurisdiction to order that Mr. Ariyaratnam's detention review hearing be held at the IRB and not at the detention facility.

[35] This conclusion makes it unnecessary for me to consider the remaining issues raised by the Minister.

[36] There are however two other issues which in my view require comment.

(ii) The tribunal record

[37] The affidavit filed in support of the Minister's application for judicial review contains as an exhibit what are said to be the Minister's submissions to the Adjudication Division. However, the tribunal record filed at hearing reflects that much of the material said to have been submitted was not before the Adjudicator. The affidavit filed on behalf of the respondent in opposition to this application for judicial review notes

d'une audience, il me reste à examiner l'effet possible de l'article 18 des Règles. On soutient que cette disposition permet à un arbitre d'ordonner qu'on fasse sortir un détenu de l'établissement où il est gardé aux fins de l'examen des motifs de sa garde. C'est ce que l'arbitre a fait en l'espèce.

[33] À mon avis, dans la mesure où il n'y a pas de conflit entre l'article 18 des Règles et les dispositions plus précises du paragraphe 103(9) de la Loi et de l'article 30 des Règles, ces deux dernières dispositions devraient prévaloir. En outre, on peut attribuer à l'article 18 des Règles un sens qui est compatible avec mon interprétation du paragraphe 103(9) de la Loi et de l'article 7 des Règles, en ce sens que l'on peut considérer que l'article 18 permet à un arbitre d'ordonner qu'une personne placée sous garde soit amenée à une conférence ou à une audience tenue dans l'établissement de détention.

[34] Bien que les dispositions législatives et les Règles applicables ne soient pas, comme je l'ai dit précédemment, un modèle de clarté, j'en suis arrivée à la conclusion, pour les raisons qui précèdent, que l'arbitre n'avait pas compétence pour ordonner que l'examen des motifs de la garde de M. Ariyaratnam soit tenu dans les bureaux de la CISR et non dans l'établissement de détention.

[35] Compte tenu de cette conclusion, il est inutile d'examiner les autres questions soulevées par le ministre.

[36] Il y a cependant deux autres questions qui, à mon avis, doivent faire l'objet de commentaires.

(ii) Dossier du tribunal

[37] L'affidavit déposé au soutien de la demande de contrôle judiciaire du ministre contient, à titre de pièce, ce qui constitue apparemment les arguments que le ministre a présentés à la section d'arbitrage. Cependant, le dossier du tribunal qui a été déposé à l'audience montre que l'arbitre ne disposait pas d'une grande partie des arguments qui auraient apparemment été présentés. L'affidavit déposé pour le compte du défendeur contre

that portions of what are said to be the Minister's submissions were not served upon the respondent.

[38] I considered whether the application for judicial review should be allowed on the ground that the Adjudicator did not have before him the full extent of the Minister's submission. However, there was no direct evidence before me that the missing material was ever filed with the tribunal. The affidavit filed on behalf of the Minister, sworn on information and belief by someone other than counsel with carriage of the matter, simply attaches copies of the "submissions to the Adjudication Division", without providing proof of filing. The missing material was not served on the respondent's counsel as required by subrule 22(1) which sheds further doubt on whether the material was actually filed and served. Additionally, the missing material may substantially be characterized as evidence backing up statements made in the declaration filed on the Minister's behalf on the application for reconsideration. That declaration was before the Adjudicator. As such, the substance of the Minister's submission was before the Adjudicator.

[39] In view of the lack of evidence that the missing material was in fact filed, and the fact that I was not pointed to material evidence which was not contained in the material before the Adjudicator, I would not have set aside the Adjudicator's decision on that basis.

(iii) The need for a full and fair hearing

[40] This application for judicial review was argued and then adjourned *sine die* for the purpose of affording to the parties the opportunity to agree upon a mechanism for providing a full and fair hearing where witnesses could be called at the detention facility. If suitable arrangements could not be made either party was permitted to request in writing that a decision be rendered on the application for judicial review.

la présente demande de contrôle judiciaire mentionne que des parties de ce qui constituait apparemment les arguments du ministre n'ont pas été signifiées au défendeur.

[38] Je me suis demandé si la demande de contrôle judiciaire devrait être accueillie au motif que l'arbitre ne disposait pas de tous les arguments du ministre. Je ne disposais cependant d'aucune preuve directe indiquant que les arguments manquants ont été déposés auprès du tribunal. Des copies des [TRADUCTION] «arguments présentés à la section d'arbitrage» sont simplement jointes à l'affidavit déposé pour le compte du ministre, lequel est basé sur l'information et les convictions d'une personne autre que l'avocat chargé de l'affaire, sans que soit fournie la preuve que ces arguments ont effectivement été déposés. Les arguments manquants n'ont pas été signifiés à l'avocate du défendeur, contrairement au paragraphe 22(1) des Règles, ce qui met davantage en doute leur dépôt et leur signification. De plus, ils peuvent en grande partie être considérés comme des éléments de preuve étayant les affirmations faites dans la déclaration déposée pour le compte du ministre relativement à la demande de réexamen. Cette déclaration a été produite devant l'arbitre, de sorte que ce dernier disposait de l'essentiel des arguments du ministre.

[39] Compte tenu de l'absence de preuve démontrant que les arguments manquants ont effectivement été déposés et du fait que des éléments de preuve substantiels qui n'ont pas été produits devant l'arbitre n'ont pas été portés à mon attention, je n'aurais pas annulé la décision de l'arbitre pour ce motif.

(iii) Nécessité d'une audience complète et équitable

[40] Après que les arguments relatifs à la présente demande de contrôle judiciaire eurent été présentés, l'audience a été ajournée *sine die* pour permettre aux parties de s'entendre sur un mécanisme qui assurerait la tenue d'une audience complète et équitable au cours de laquelle des témoins pourraient être assignés à l'établissement de détention. Si les parties n'arrivaient pas à s'entendre sur des mesures appropriées, l'une d'elles pouvait demander par écrit qu'une décision soit rendue relativement à la demande de contrôle judiciaire.

[41] Such request was made by Mr. Ariyaratnam's counsel who noted in her correspondence that:

[The adjudicator] started the detention review and made the decision not to continue because the facilities are inadequate. We were in a small office. [The adjudicator], myself and the case presenting officer shared one desk. As I was the last at the desk, I had little room to put the file, documents and case law, so I had to keep most of it on my knee. There were three chairs and although we asked for more chairs, the jail guard said we could not have them. It was possible to bring in one witness at a time, but the witness and the interpreter had to stand as there was no place for them to sit. Mr. Ariyaratnam was not present with us in the hearing room. He was in the next room and we could see part of his face through a narrow grill in the wall. I could not communicate with him during the hearing because I was not near that wall and if I wanted to consult with him everyone in the room would hear our conversation. In addition to the above problems, the door to the room could not be closed and as the room is close to the visiting area there was a lot of noise interfering with the hearing. Visitors were delivering clothes to prisoners right outside of the room. The Adjudicator must use a portable tape recorder which is not the best equipment for taping a hearing in any event. With the noise outside the room, it is likely not possible to get a good tape of the hearing.

[The adjudicator] decided that the facilities were inadequate and I must say that I shared his concerns. The hearing continued for probably over a half hour before it was adjourned. As it is a complicated hearing, had it continued it would have meant that the witness, Mr. Ariyaratnam's father in law and the interpreter would have had to continue standing through the entire hearing. This is difficult for anyone but for the interpreter it created an additional problem as he was unable to make notes for the purpose of translation as he had no place to put paper in order to write as the hearing continued.

[42] No response was made to that correspondence by counsel for the Minister.

[43] It is difficult to imagine circumstances which of themselves would justify the refusal by a guard to provide a chair for a witness or an interpreter at a hearing.

[41] Une telle demande a été faite par l'avocate de M. Ariyaratnam, laquelle a noté ce qui suit dans sa lettre:

[TRADUCTION] [L'arbitre] a commencé l'examen des motifs de la garde et a décidé de ne pas poursuivre parce que les installations étaient inadéquates. Nous étions dans une petite pièce. [L'arbitre], l'agent de présentation des cas et moi partagions le même bureau. Comme je suis arrivée la dernière, j'avais peu de place où mettre le dossier, les documents et la jurisprudence, de sorte que je devais en garder la plus grande partie sur mes genoux. Il y avait trois chaises. Nous en avons demandé d'autres, mais le gardien de prison nous a dit qu'il était impossible de les avoir. Nous pouvions faire entrer un seul témoin à la fois, mais celui-ci et l'interprète devaient rester debout car il n'y avait pas de siège pour eux. M. Ariyaratnam n'était pas présent dans la salle d'audience. Il se trouvait dans la pièce d'à côté, et nous pouvions voir en partie son visage à travers une grille étroite dans le mur. Je ne pouvais pas communiquer avec lui pendant l'audience parce que je n'étais pas près de ce mur et que, si j'avais voulu le consulter, toutes les personnes présentes dans la pièce auraient entendu notre conversation. De plus, nous ne pouvions pas fermer la porte de la pièce et, comme celle-ci était près de la salle des visiteurs, il y avait beaucoup de bruit pendant l'audience. Les visiteurs apportaient des vêtements à des prisonniers juste à l'extérieur de la pièce. L'arbitre doit utiliser un magnétophone portable, ce qui n'est pas le meilleur équipement pour enregistrer une audience de toutes façons. Avec le bruit qu'il y avait à l'extérieur de la pièce, il est probablement impossible d'obtenir un bon enregistrement de l'audience.

[L'arbitre] a décidé que les installations étaient inadéquates, et je dois dire que je partageais son avis. L'audience s'est poursuivie probablement pendant plus d'une demi-heure avant d'être ajournée. Il s'agissait d'une audience complexe, et le témoin, le beau-père de M. Ariyaratnam, et l'interprète auraient dû demeurer debout pendant toute l'audience si celle-ci s'était poursuivie. Une telle situation est difficile pour tout le monde, mais elle créait un problème additionnel dans le cas de l'interprète puisque ce dernier était incapable de prendre des notes en vue de sa traduction parce qu'il n'avait pas de place pour écrire.

[42] L'avocat du ministre n'a pas répondu à cette lettre.

[43] Il est difficile d'imaginer des circonstances qui justifieraient en soi le refus d'un gardien de fournir une chaise à un témoin ou à un interprète lors d'une audience.

[44] It seems to me that if, as I have concluded, the Act and Rules require a review hearing to be held at a detention facility, then proper facilities must be provided for such hearing. The inadequacy of facilities does not, in my view, justify holding a review hearing at a location other than that contemplated by the Act. However, without deciding the point, inadequate facilities or unreasonable rules of a detention facility might well, in an appropriate case, give rise to other remedies.

[45] Counsel are given seven days from the date of service of these reasons upon them to serve and file submissions with respect to the certification of a question. An additional period of three days from the date of service of those submissions will be provided to the opposite party so that either party may serve and file reply submissions on the issue of certification.

[46] Thereafter an order will issue allowing the application for judicial review and setting aside the decision of the Adjudicator dismissing the applicant's motion for reconsideration.

[44] Il me semble que si, comme je l'ai conclu, la Loi et les Règles exigent que l'examen des motifs de garde soit tenu dans l'établissement de détention, des installations adéquates doivent être fournies aux fins de cet examen. Le fait que les installations soient déficientes ne justifient pas, à mon avis, que l'examen soit tenu dans un endroit autre que celui prévu par la Loi. Cependant, sans me prononcer sur ce point, je dois dire que des installations déficientes ou les règles déraisonnables d'un établissement de détention pourraient bien donner lieu à d'autres réparations dans certaines circonstances.

[45] Les avocats disposent de sept jours à compter de la date de la signification des présents motifs pour signifier et déposer des arguments relativement à la certification d'une question. Un autre délai de trois jours à compter de la date de la signification de ces arguments sera ensuite laissé aux parties pour qu'elles puissent signifier et déposer des arguments en réponse sur la question de la certification.

[46] La Cour rendra ensuite une ordonnance accueillant la demande de contrôle judiciaire et annulant la décision de l'arbitre de rejeter la demande de réexamen du demandeur.