

A-1065-88

A-1065-88

Nicoghas Moumdjian (*Applicant*)**Nicoghas Moumdjian** (*demandeur*)

v.

c.

Security Intelligence Review Committee, the Attorney General of Canada, the Minister of Employment and Immigration and the Solicitor General (*Respondents*)

Le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, le procureur général du Canada, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le solliciteur général (*défendeurs*)

and

et

Canadian Civil Liberties Association (*Intervener*)**L'Association canadienne des libertés civiles** (*intervenante*)

INDEXED AS: MOUMDJIAN v. CANADA (SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE) (C.A.)

RÉPERTORIÉ: MOUMDJIAN c. CANADA (COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ) (C.A.)

Court of Appeal, Stone, Robertson and Sexton J.J.A. —Ottawa, May 27 and July 19, 1999.

Cour d'appel, juges Stone, Robertson et Sexton, J.C.A. —Ottawa, 27 mai et 19 juillet 1999.

Administrative law — Judicial review — Security Intelligence Review Committee report and conclusion subject to judicial review as "decision or order" within meaning of Federal Court Act, s. 28 — Meaning of "decision or order" depending on statutory context in which advisory decision made, having regard to effect of decision on rights and liberties of those seeking judicial review.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Le rapport et la conclusion du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité sont assujettis au contrôle judiciaire à titre de «décision ou ordonnance» au sens de l'art. 28 de la Loi sur la Cour fédérale — Le sens de «décision ou ordonnance» est tributaire du cadre législatif dans lequel s'inscrit la décision de nature consultative, compte tenu de ses conséquences sur les droits et libertés de ceux qui cherchent à obtenir un contrôle judiciaire.

Federal Court jurisdiction — Appeal Division — Jurisdiction in Court to review Security Intelligence Review Committee report and conclusion as "decision or order" within meaning of Federal Court Act, s. 28.

Compétence de la Cour fédérale — Section d'appel — La Cour est compétente pour examiner le rapport et la conclusion rendus par le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité à titre de «décision ou ordonnance» au sens de l'art. 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

Security intelligence — SIRC report and conclusion subject to judicial review as "decision or order" within meaning of Federal Court Act, s. 28 — S.C.C. decision in Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration) followed: SIRC procedures not infringing Charter, s. 7 rights of applicant as no breach of principles of fairness and fundamental justice therein.

Renseignement de sécurité — Le rapport et la conclusion du CSARS sont assujettis au contrôle judiciaire à titre de «décision ou ordonnance» au sens de l'art. 28 de la Loi sur la Cour fédérale — La décision rendue par la C.S.C. dans l'affaire Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) a été suivie: les procédures entreprises par le CSARS ne contreviennent pas aux droits du demandeur fondés sur l'art. 7 de la Charte puisqu'il n'y a pas eu manquement aux principes d'équité et de justice fondamentale en l'espèce.

Constitutional law — Charter of rights — Life, liberty and security — S.C.C. decision in Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration) followed: SIRC procedures not infringing Charter, s. 7 rights of applicant as no breach of principles of fairness and fundamental justice therein —

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — La décision de la C.S.C. dans l'affaire Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) a été suivie: les procédures entreprises par le CSARS ne contreviennent pas aux droits du demandeur fondés sur

Assuming standard of reasonableness applicable, SIRC's conclusion not unreasonable as sufficient evidence in support thereof.

Constitutional law — Charter of rights — Criminal process — Deportation not cruel and unusual treatment: Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration) — Hard to imagine public standards of decency would be outraged by applicant's deportation where reason therefor fact represents danger to Canadians.

Constitutional law — Charter of rights — Fundamental freedoms — Applicant not deported because of membership in terrorist organization but for consorting with members of terrorist organization engaged in unlawful activities in which applicant reasonably likely to participate.

The applicant, a Lebanese of Armenian parentage, became a landed immigrant in Canada in October 1979. In October 1987, the Security Intelligence Review Committee (SIRC) forwarded a statement of circumstances summarizing allegations that the applicant was a member of the Armenian militia in Lebanon; that he had previously been involved with terrorist groups associated with the Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia (ASALA); that he was associated with three men who were convicted of conspiracy to murder a Turkish diplomat in 1982; that he acquired goods of a type used in the production of explosive devices; and that he believes in the indiscriminate use of violence in the furtherance of political ends. At the hearing portion of the investigation, a SIRC member informed the applicant that the vast majority of the case contained information subject to national security concerns and that he and his counsel would be excluded from time to time but would be provided with summaries of most of the *in camera* evidence. In October 1988, SIRC concluded that the applicant was a person who there were reasonable grounds to believe would engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada and recommended that a certificate be issued by the Governor General in Council under subsection 40(1) of the *Immigration Act, 1976*, which would lead to the applicant's ultimate deportation from Canada.

This was an application for judicial review of that decision on the basis of four issues: (1) that the SIRC's procedures violated section 7 of the Charter; (2) that the combined operation of the *Canadian Security Intelligence*

l'art. 7 de la Charte puisqu'il n'y a pas eu manquement aux principes d'équité et de justice fondamentale en l'espèce — En supposant que la norme de contrôle applicable soit celle du caractère raisonnable, la conclusion tirée par le CSARS n'est pas déraisonnable car il y a suffisamment d'éléments de preuve pour la soutenir.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Procédures criminelles et pénales — L'expulsion ne constitue pas un traitement cruel ou inusité: Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) — Il est difficile d'imaginer que l'expulsion du demandeur porterait atteinte à l'idée que le public se fait de la dignité humaine lorsque le motif de son expulsion est que le demandeur représente un danger pour les Canadiens.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Le demandeur n'est pas expulsé pour le motif qu'il appartient à une organisation terroriste, mais bien pour avoir fréquenté des membres d'une organisation terroriste qui s'adonne à des activités illégales auxquelles le demandeur est raisonnablement susceptible de prendre part.

Le demandeur, un citoyen libanais né de parents arméniens, a obtenu le statut de résident permanent au Canada en octobre 1979. En octobre 1987, le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité (CSARS) lui a fait parvenir un énoncé des circonstances contenant un résumé des allégations le concernant, à savoir qu'il était membre de la milice arménienne au Liban, qu'il avait auparavant participé aux activités de groupes terroristes affiliés à l'Armée secrète arménienne pour la libération de l'Arménie (l'ASALA), qu'il était associé à trois hommes qui avaient été déclarés coupables de complot en vue de commettre le meurtre d'un diplomate turc en 1982, qu'il avait fait l'acquisition de biens servant à la production d'engins explosifs et qu'il croyait en l'usage de la violence aveugle pour la réalisation de projets politiques. À l'étape de l'audition dans le cadre de l'enquête, un membre du CSARS a informé le demandeur que la majeure partie de la preuve contenait des renseignements pouvant intéresser la sécurité nationale et que le demandeur et son avocat seraient exclus de l'audience de temps à autre, mais qu'ils recevraient néanmoins des résumés décrivant la majeure partie de la preuve présentée à huis clos. En octobre 1988, le CSARS a conclu que le demandeur était une personne pour laquelle il y avait des motifs raisonnables de croire qu'elle se livrerait à des activités menaçant la sécurité du Canada et a recommandé que le gouverneur en conseil délivre une attestation en application du paragraphe 40(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, ce qui mènerait finalement à l'expulsion du demandeur du Canada.

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire, fondée sur quatre motifs, à l'encontre de cette décision: 1) les procédures entreprises par le CSARS vont à l'encontre de l'article 7 de la Charte; 2) l'effet combiné de la *Loi sur le Service*

Act and sections 32, 39 and 40 of the *Immigration Act* violated sections 7 and 12 of the Charter; (3) that paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act* was unconstitutional because it violated paragraph 2(d) of the Charter; and (4) that the SIRC decision was unreasonable. There also arose a preliminary issue as to the Court's jurisdiction to entertain this application for judicial review on the ground that the SIRC decision did not constitute a "decision or order" within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* as it read prior to the 1992 amendments.

Held, the application should be dismissed.

Even though there is no doubt that SIRC's decision is not binding on the Governor in Council, which has yet to act on that decision, the report and conclusion of the SIRC is a "decision or order" within the meaning of subsection 28(1) of the *Federal Court Act* as it read at the relevant time. Case law reveals that the term "decision or order" has no fixed or precise meaning but, rather, depends upon the statutory context in which the advisory decision is made, having regard to the effect which such decision has on the rights and liberties of those seeking judicial review.

(1) The applicant argued that SIRC's failure to make proper disclosure to him of the circumstances giving rise to the SIRC report (documentary and forensic evidence) and refusal to allow him an opportunity to respond accordingly at the hearing deprived him of his right to life, liberty and security of the person in violation of section 7 of the Charter and violated the principles of fairness and fundamental justice. The Supreme Court of Canada decision in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711 was followed. There was no need to address the argument that section 7 rights were infringed by the SIRC procedures, since there was no breach of fundamental justice herein (as in *Chiarelli*). The legislative framework gives SIRC a tremendous amount of discretion in balancing fairness to the person affected with the requirement of preventing threats to national security. Since the scope of fundamental justice is not fixed, but varies according to the context and the interests at stake, the legislative context and the competing interests of the applicant and the state were considered. The state's interest in confidentiality is paramount in national security cases. In this case, as in *Chiarelli*, the applicant has received sufficient information to know the substance of the allegations against him, and to be able to respond.

canadien du renseignement de sécurité et des articles 32, 39 et 40 de la *Loi sur l'immigration* contrevient aux articles 7 et 12 de la Charte; 3) l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration* n'est pas valide sur le plan constitutionnel puisqu'il contrevient à l'alinéa 2d) de la Charte; 4) la décision du CSARS était déraisonnable. Une question préliminaire a également été soulevée quant à la compétence de la Cour pour entendre la présente demande de contrôle judiciaire, au motif que la décision du CSARS ne constituait pas une «décision ou ordonnance» au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, dans la formulation que cet article avait avant les modifications de 1992.

Arrêt: la demande est rejetée.

Même s'il n'y a aucun doute que la décision du CSARS ne lie pas le gouverneur en conseil, qui doit encore donner suite à la décision, le rapport et la décision du CSARS constituent une «décision ou ordonnance» au sens du paragraphe 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, dans sa formulation d'alors. La jurisprudence révèle que l'expression «décision ou ordonnance» n'a pas un sens figé ou précis, mais que ce sens est plutôt tributaire du cadre législatif dans lequel s'inscrit la décision de nature consultative, compte tenu des conséquences qu'une telle décision peut avoir sur les droits et libertés de ceux qui cherchent à obtenir un contrôle judiciaire.

1) Le demandeur soutient que le défaut du CSARS de lui divulguer adéquatement les circonstances qui ont donné lieu à son rapport (preuves documentaire et médico-légale) de même que le refus du CSARS de lui donner l'occasion d'y répondre lors de l'audience constituent une négation de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, en contravention de l'article 7 de la Charte et des principes d'équité et de justice fondamentale. La décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, a été suivie. Il n'était pas nécessaire d'examiner l'argument selon lequel les droits garantis par l'article 7 avaient été enfreints par les procédures du CSARS puisqu'il n'y avait eu aucune violation de la justice fondamentale dans la présente cause (comme dans l'arrêt *Chiarelli*). Le cadre législatif confère un pouvoir discrétionnaire considérable au CSARS pour soupeser l'obligation de traiter équitablement la personne dont les droits sont touchés par rapport à l'obligation de s'assurer que les exigences relatives à la sécurité nationale sont respectées. Puisque la portée des principes de justice fondamentale n'est pas figée mais varie selon le contexte et la nature des intérêts en jeu, le cadre législatif et les intérêts opposés du demandeur et de l'État ont été examinés. L'intérêt de l'État dans la confidentialité doit l'emporter dans les affaires mettant en cause la sécurité nationale. En l'espèce, comme dans l'arrêt *Chiarelli*, le demandeur a reçu suffisamment de renseignements pour être au courant de la

(2) Given that the procedure herein was the same as in *Chiarelli*, the Court's comments with respect to the applicant's section 7 arguments must be adopted in their entirety. Since a finding has been made by SIRC that the applicant breached an essential condition of remaining here, and since such finding comports with the principles of fundamental justice, the applicant's section 7 argument must fail. With respect to the section 12 argument, since deportation was found not to be cruel and unusual in *Chiarelli*, a substantially similar case to the one under review, the applicant cannot succeed on this ground, even if deportation could be characterized as "treatment". The deportation herein has to do with the fact that the applicant represents a danger to Canadians. Given this conclusion, it is hard to imagine that public standards of decency would be outraged by the applicant's deportation, if such event occurs. Presumably, Canadians would be outraged if a permanent resident could not be deported where there are reasonable grounds to believe that he or she represents a threat to the lives or safety of persons in Canada.

(3) The applicant argued that the portion of paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act* referring to persons who are members of an organization likely to engage in acts of violence was unconstitutional because it violated paragraph 2(d) of the Charter. Prohibiting mere membership in certain organizations was "grossly over inclusive", he argued. However, this was not a case in which the applicant was to be deported because he was a member of a terrorist organization; this was a case in which the applicant was to be deported for consorting with members of a terrorist organization engaged in unlawful activities in which the applicant was reasonably likely to participate.

(4) It represents an extraordinary situation for the Court in judicial review proceedings to review the work of a tribunal, the full record of which is not available. Yet this is the situation authorized by Parliament under the CSIS Act and SIRC rules made under the Act. Assuming that it is appropriate to review SIRC's decision on a standard of reasonableness, SIRC did not come to an unreasonable conclusion respecting the applicant. There was clearly sufficient evidence before SIRC to enable it to reach the conclusion that there are reasonable grounds to believe that the applicant is likely to participate in the unlawful activities of an impugned organization.

substance des actes qu'on lui reprochait et pour être en mesure de répondre.

2) Puisque la procédure en l'espèce est la même que celle dans l'arrêt *Chiarelli*, la Cour fait intégralement siens les commentaires de la Cour suprême relativement aux arguments du demandeur qui se fondent sur l'article 7. Comme le CSARS a tiré une conclusion selon laquelle le demandeur a violé une condition essentielle régissant son droit de demeurer au pays, et que cette conclusion est conforme aux principes de justice fondamentale, l'argument du demandeur fondé sur l'article 7 doit être rejeté. Quant à l'argument fondé sur l'article 12, étant donné que l'expulsion n'a pas été considérée comme étant cruelle ou inusitée dans *Chiarelli*, une affaire en grande partie semblable à celle qui fait l'objet de la présente demande, le demandeur ne peut avoir gain de cause pour ce motif, même si l'expulsion pouvait être qualifiée de «traitement». La possibilité que le demandeur soit expulsé est liée au fait qu'il représente un danger pour les Canadiens. À la lumière de cette conclusion, il est difficile d'imaginer que son expulsion, le cas échéant, porterait atteinte à l'idée que le public se fait de la dignité humaine. Les Canadiens seraient vraisemblablement choqués d'apprendre qu'un résident permanent ne peut être expulsé lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il ou elle représente un danger pour la vie ou la sécurité humaines au Canada.

3) Le demandeur plaide que la partie de l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration* qui renvoie aux personnes membres d'une organisation susceptible de commettre des actes de violence est inconstitutionnelle parce qu'elle va à l'encontre de l'alinéa 2d) de la Charte. Il soutient que l'interdiction relative à la simple appartenance à certaines organisations a «une portée exagérément large». Cependant, il ne s'agit pas d'une cause dans laquelle le demandeur fait l'objet d'une mesure d'expulsion pour le motif qu'il appartient à une organisation terroriste. Il s'agit d'une cause dans laquelle le demandeur doit être expulsé pour avoir fréquenté des membres d'une organisation terroriste qui s'adonne à des activités illégales auxquelles le demandeur est raisonnablement susceptible de prendre part.

4) C'est une situation exceptionnelle pour la Cour dans une instance de contrôle judiciaire que d'avoir à examiner le travail d'un tribunal sans avoir accès au dossier complet de l'affaire. C'est pourtant une situation que permet le Parlement en vertu de la Loi sur le SCRS et des Règles de procédures du CSARS établies en vertu de cette Loi. En supposant qu'il convienne d'examiner la décision du CSARS à la lumière de la norme du caractère raisonnable, le CSARS n'a pas tiré une conclusion déraisonnable au sujet du demandeur. Manifestement, le CSARS disposait de suffisamment d'éléments de preuve pour en venir à la conclusion qu'il existait des motifs raisonnables de croire que le demandeur était susceptible de prendre part aux activités illégales d'une organisation suspecte.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5, ss. 38(1), 39(1).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 2(d), 7, 12.
Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, c. C-23.
Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 61).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 19(1)(g), 32(2) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 21), 39(2) (as am. *idem*, s. 29), (3), (4) (as am. *idem*), (5), (6), (9), (10), 40(1) (as am. *idem*, s. 30), (2), 81, 82.
Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 19(1)(d)(ii), (g), 27(1)(d)(ii), 39(2)(a), 40(1), 82.1 (as enacted by S.C. 1984, c. 21, s. 84), 83 (as am. *idem*).
Indian Act, R.S.C., 1985, c. I-5, s. 79.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1992] 1 S.C.R. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161.

APPLIED:

Anheuser-Busch, Inc. v. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited, [1983] 2 F.C. 71; (1982), 142 D.L.R. (3d) 548; 69 C.P.R. (2d) 136; 45 N.R. 126 (C.A.); *Canadian Tobacco Manufacturers' Council v. National Farm Products Marketing Council*, [1986] 2 F.C. 247; (1986), 26 D.L.R. (4th) 677; 19 Admin. L.R. 99; 65 N.R. 392 (C.A.); *Saulnier v. Quebec Police Commission*, [1976] 1 S.C.R. 572; (1975), 57 D.L.R. (3d) 545; 6 N.R. 541.

NOT FOLLOWED:

Bear v. Canada (Minister of Indian & Northern Affairs) (1988), 33 Admin. L.R. 147; [1989] 1 C.N.L.R. 45; 99 N.R. 132 (F.C.A.); *Penner v. Electoral Boundaries Commission (Ont.)*, [1977] 2 F.C. 58 (T.D.).

DISTINGUISHED:

Al Yamani v. Canada (Solicitor General), [1996] 1 F.C. 174; (1995), 129 D.L.R. (4th) 226; 32 C.R.R. (2d) 295; 103 F.T.R. 105; 31 Imm. L.R. (2d) 191 (T.D.).

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 2d), 7, 12.
Code criminel, S.R.C. 1970, ch. C-34.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 28 (mod. par. L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 61).
Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 38(1), 39(1).
Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), ch. C-23.
Loi sur les indiens, L.R.C. (1985), ch. I-5, art. 79.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1)g), 32(2) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 21), 39(2) (mod., *idem*, art. 29), (3), (4) (mod., *idem*), (5), (6), (9), (10), 40(1) (mod., *idem*, art. 30), (2) (mod., *idem*), 81, 82.
Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 19(1)d)(ii), g), 27(1)d)(ii), 39(2)a), 40(1), 82.1 (édicte par S.C. 1984, ch. 21, art. 84), 83 (mod., *idem*).

JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1992] 1 R.C.S. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161.

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Anheuser-Busch, Inc. c. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited, [1983] 2 C.F. 71; (1982), 142 D.L.R. (3d) 548; 69 C.P.R. (2d) 136; 45 N.R. 126 (C.A.); *Conseil canadien des fabricants des produits du tabac c. Conseil national de commercialisation des produits de ferme*, [1986] 2 C.F. 247; (1986), 26 D.L.R. (4th) 677; 19 Admin. L.R. 99; 65 N.R. 392 (C.A.); *Saulnier c. Commission de Police du Québec*, [1976] 1 R.C.S. 572; (1975), 57 D.L.R. (3d) 545; 6 N.R. 541.

DÉCISIONS NON SUIVIES:

Bear c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) (1988), 33 Admin. L.R. 147; [1989] 1 C.N.L.R. 45; 99 N.R. 132 (C.A.F.); *Penner c. La Commission de délimitation des circonscriptions électorales (Ont.)*, [1977] 2 C.F. 58 (1^{re} inst.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Al Yamani c. Canada (Solliciteur général), [1996] 1 C.F. 174; (1995), 129 D.L.R. (4th) 226; 32 C.R.R. (2d) 295; 103 F.T.R. 105; 31 Imm. L.R. (2d) 191 (1^{re} inst.).

CONSIDERED:

R. v. Wholesale Travel Group Inc., [1991] 3 S.C.R. 154; (1991), 84 D.L.R. (4th) 161; 67 C.C.C. (3d) 193; 38 C.P.R. (3d) 451; 8 C.R. (4th) 145; 7 C.R.R. (2d) 36; 130 N.R. 1; 49 O.A.C. 161; *Moumdjian v. Security Intelligence Review Committee et al.* (1995), 95 F.T.R. 35 (F.C.T.D.); confd *Moumdjian v. Canada (Security Intelligence Review Committee)* (1997), 6 Admin. L.R. (3d) 239; 221 N.R. 188 (F.C.A.); *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 93 N.R. 183.

REFERRED TO:

R. v. Smith (Edward Dewey), [1987] 1 S.C.R. 1045; (1987), 40 D.L.R. (4th) 435; [1987] 5 W.W.R. 1; 15 B.C.L.R. (2d) 273; 34 C.C.C. (3d) 97; 58 C.R. (3d) 193; 31 C.R.R. 193; 75 N.R. 321.

APPLICATION for judicial review of the Security Intelligence Review Committee decision which concluded that the applicant was a person described in paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act, 1976* and recommended that a certificate be issued under subsection 40(1) of the Act, which would lead to the applicant's ultimate deportation from Canada. Application dismissed.

APPEARANCES:

Paul D. Copeland and Tammy Duncan for applicant.
Michael F. Ciavaglia and Kathleen McManus for respondents (except SIRC).
Sylvie Roussel for respondent SIRC.
David Sherriff-Scott for intervener.

SOLICITORS OF RECORD:

Copeland Campbell, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents (except SIRC).
Noël et Associés, Hull, Quebec, for respondent SIRC.
Scott & Aylen, Ottawa, for intervener.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

R. c. Wholesale Travel Group Inc., [1991] 3 R.C.S. 154; (1991), 84 D.L.R. (4th) 161; 67 C.C.C. (3d) 193; 38 C.P.R. (3d) 451; 8 C.R. (4th) 145; 7 C.R.R. (2d) 36; 130 N.R. 1; 49 O.A.C. 161; *Moumdjian c. Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité et al.* (1995), 95 F.T.R. 35 (C.F. 1^{re} inst.); conf. par *Moumdjian c. Canada (Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité)* (1997), 6 Admin. L.R. (3d) 239; 221 N.R. 188 (C.A.F.); *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 93 N.R. 183.

DÉCISION CITÉE:

R. c. Smith (Edward Dewey), [1987] 1 R.C.S. 1045; (1987), 40 D.L.R. (4th) 435; [1987] 5 W.W.R. 1; 15 B.C.L.R. (2d) 273; 34 C.C.C. (3d) 97; 58 C.R. (3d) 193; 31 C.R.R. 193; 75 N.R. 321.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité qui a conclu que le demandeur faisait partie de la catégorie de personnes visées à l'alinéa 19(1)(g) de la *Loi sur l'immigration de 1976* et qui a recommandé qu'une attestation soit délivrée en application du paragraphe 40(1) de la Loi, ce qui mènerait finalement à l'expulsion du demandeur du Canada. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

Paul D. Copeland et Tammy Duncan pour le demandeur.
Michael F. Ciavaglia et Kathleen McManus pour les défendeurs (sauf le CSARS).
Sylvie Roussel pour le défendeur le CSARS.
David Sherriff-Scott pour l'intervenante.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Copeland Campbell, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs (sauf le CSARS).
Noël et Associés, Hull (Québec), pour le défendeur le CSARS.
Scott & Aylen, Ottawa, pour l'intervenante.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] ROBERTSON J.A.: The applicant seeks judicial review of the Security Intelligence Review Committee (SIRC) decision dated October 17, 1988, which concluded that he is a person described in paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52]; that is, a person who there is reasonable grounds to believe is likely to engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, or is likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts. The SIRC also recommended that a certificate be issued by the Governor in Council under subsection 40(1) of the *Immigration Act, 1976*, which would lead to the applicant's ultimate deportation from Canada.

[2] In an effort to remain in Canada, the applicant challenges the conclusion reached by the SIRC, as well as the process undertaken by it in reaching its conclusion. In the reasons that follow, I conclude that this Court does possess the jurisdiction to hear this judicial review application, but that the application should be dismissed substantially for the reasons given by the Supreme Court in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*.¹

THE FACTS

[3] Nicoghas Moumdjian (the applicant) is a Lebanese citizen of Armenian parentage who became a landed immigrant in Canada in October 1979. He applied for Canadian citizenship in 1983, but his application was delayed due to the proceedings in issue. In 1986, the Solicitor General of Canada and the Minister of Employment and Immigration (the Minister) submitted a report to the SIRC pursuant to paragraph 39(2)(a) of the *Immigration Act, 1976*, in which they alleged that the applicant is a person described in paragraph 19(1)(g) of the *Immigration*

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

[1] LE JUGE ROBERTSON, J.C.A.: Le demandeur conteste par voie de contrôle judiciaire la décision rendue par le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité (le CSARS) en date du 17 octobre 1988, dans laquelle le CSARS a conclu que le demandeur faisait partie de la catégorie des personnes visées à l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, ch. 52], à savoir une personne dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elle commettra des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, ou qu'elle appartient à une organisation susceptible de commettre de tels actes, ou qu'elle est susceptible de prendre part aux activités illégales d'une telle organisation. Le CSARS a également recommandé que le gouverneur en conseil délivre une attestation en application du paragraphe 40(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, ce qui mènerait finalement à l'expulsion du demandeur du Canada.

[2] Dans un effort pour demeurer au Canada, le demandeur conteste la conclusion tirée par le CSARS, de même que la démarche que celui-ci a adoptée pour y parvenir. Pour les motifs qui suivent, je conclus que la Cour a compétence pour entendre la présente demande de contrôle judiciaire, mais que cette dernière doit être rejetée en grande partie sur le fondement des motifs exposés par la Cour suprême dans l'arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*¹.

LES FAITS

[3] Nicoghas Moumdjian (le demandeur), citoyen libanais né de parents arméniens, a obtenu le statut de résident permanent au Canada en octobre 1979. Il a soumis une demande de citoyenneté canadienne en 1983, mais le traitement de cette demande a été retardé en raison des procédures qui font l'objet du présent litige. En 1986, le solliciteur général du Canada et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (le ministre) ont présenté un rapport au CSARS en application de l'alinéa 39(2)a) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, dans lequel ils ont prétendu que le

Act, 1976. On October 15, 1986, the SIRC advised the applicant that it was investigating the matter, and on October 5, 1987, it forwarded an amended statement of circumstances to the applicant to inform him of the case against him. The statement of circumstances summarized the allegations against the applicant, namely, that he was a member of the Armenian militia in Lebanon; that he had a close and active involvement between 1981 and 1985 with terrorist groups associated with the Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia (ASALA); that he was associated with three men who were convicted of conspiracy to commit murder of Turkish diplomat Kani Gungor in 1982; that he acquired goods of a type used in the production of explosive devices; and that he believes in the indiscriminate use of violence in the furtherance of political ends.

[4] On October 27, 1987, a single member of the SIRC, the Honourable Saul Cherniak (the Chairman), commenced the hearing portion of the investigation into the Minister's report. Nine days of hearings were conducted before the SIRC in October 1987 and May 1988, of which five complete or partial days were held *in camera*. At the outset of the hearing, the SIRC and counsel for the parties discussed the procedure to be followed. The applicant was informed that the vast majority of the case contained information which is subject to national security concerns; therefore, he and his counsel would be excluded from time to time. However, the applicant and his counsel were advised that the Chairman and his counsel would question and cross-examine those witnesses that the applicant and his counsel would not hear, but that they would be provided with summaries of most of the *in camera* evidence.

[5] The summaries reveal that the SIRC received evidence about, *inter alia*, the nature of the ASALA, the applicant's association with three people who were convicted of attempted extortion and conspiracy to commit murder, and the applicant's presence at a meeting in Kingston on January 24, 1982, at which

demandeur faisait partie de la catégorie des personnes visées à l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Le 15 octobre 1986, le CSARS a avisé le demandeur qu'il procédait à une enquête relativement à cette question et, le 5 octobre 1987, lui a fait parvenir un énoncé des circonstances modifié pour l'informer de la preuve contre lui. L'énoncé des circonstances contenait un résumé des faits reprochés au demandeur, à savoir qu'il était membre de la milice arménienne au Liban, qu'il avait participé régulièrement et activement entre 1981 et 1985 aux activités des groupes terroristes affiliés à l'Armée secrète arménienne pour la libération de l'Arménie (l'ASALA), qu'il était associé à trois hommes qui avaient été déclarés coupables de complot en vue de commettre le meurtre du diplomate turc Kani Gungor en 1982, qu'il avait fait l'acquisition de biens servant à la production d'engins explosifs et qu'il croyait en l'usage de la violence aveugle pour la réalisation de projets politiques.

[4] Le 27 octobre 1987, un membre du CSARS siégeant seul, soit Saul Cherniak (le président du Comité), a commencé l'étape de l'audition dans le cadre de l'enquête relative au rapport du ministre. Neuf jours d'audience furent tenus devant le CSARS en octobre 1987 et en mai 1988, parmi lesquels cinq jours complets ou partiels d'audience ont eu lieu à huis clos. Dès le début de l'audience, le CSARS et les avocats des parties ont discuté de la procédure à suivre. On a informé le demandeur que la majeure partie de la preuve contenait des renseignements subordonnés à des questions relatives à la sécurité nationale et que, de ce fait, le demandeur et son avocat seraient exclus de l'audience de temps à autre. Cependant, le demandeur et son avocat ont été avisés que le président du Comité et son avocat interrogeraient et contre-interrogeraient les témoins qu'ils ne pourraient entendre, mais qu'ils recevraient néanmoins des résumés décrivant la majeure partie de la preuve présentée à huis clos.

[5] Les résumés révèlent que le CSARS a reçu des éléments de preuve au sujet notamment de la nature de l'ASALA, de l'association du demandeur avec trois personnes qui ont été déclarées coupables de tentative d'extorsion et de complot en vue de commettre un meurtre et de la présence du demandeur lors d'une

time the proposed assassination was discussed. The summaries also reveal that the SIRC heard evidence that a product called "Quick Start" was used in a January 13, 1982 bombing at the Turkish Honorary Consul's office in Toronto (the Baxter bombing), for which the ASALA claimed credit, and that the applicant had been observed purchasing this product on July 17, 1982.

[6] The applicant testified at the hearing. He admitted to having been a member of the Armenian militia in Lebanon and, while in Canada, to painting slogans on stop signs and confronting someone at a Turkish cultural event, for which he was convicted of mischief and granted a conditional discharge. He also admitted to having purchased Quick Start, but claims that he did so six months after the Baxter bombing, and for the sole purpose of starting cars. He denied the remaining allegations.

[7] At the conclusion of the hearing, the SIRC adjourned and requested that the parties submit written representations. Counsel for the applicant and for the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) subsequently forwarded written representations to the SIRC. CSIS's arguments consisted of an "open" part, which was made available to the applicant, and a "closed" part, which was not disclosed to the applicant, and which contained references to the *in camera* testimony.

THE SIRC DECISION

[8] On October 17, 1988, the SIRC submitted a report to the Governor in Council, which concluded that the applicant is a person described in paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act, 1976*, and recommended that a certificate be issued under subsection 40(1) of the *Immigration Act, 1976*. That portion of the SIRC's decision which was forwarded to the applicant states:

Having considered all the evidence, I believe that Mr. Moundjian was involved in acts of violence in the past.

réunion tenue à Kingston le 24 janvier 1982, dont les discussions ont porté sur le projet d'assassinat. Les résumés révèlent également que le CSARS a entendu des éléments de preuve relativement à l'utilisation d'un produit nommé «Quick Start» faite au cours d'un attentat à la bombe perpétré le 13 janvier 1982 au bureau du consul honoraire de la Turquie à Toronto (l'attentat Baxter) et revendiqué par l'ASALA, et au fait que le demandeur a été vu faisant l'achat de ce produit le 17 juillet 1982.

[6] Le demandeur a témoigné au cours de l'audience. Il a avoué avoir été membre de la milice arménienne au Liban et avoir, alors qu'il était au Canada, peint des slogans sur des panneaux d'arrêt, de même que d'avoir été impliqué dans une altercation lors d'une activité culturelle turque, acte pour lequel il a été déclaré coupable de méfait et pour lequel on lui a accordé une absolution sous condition. Il a également avoué avoir fait l'acquisition du produit Quick Start, mais a prétendu l'avoir fait six mois après l'attentat Baxter et pour l'unique fin de faire démarrer des autos. Il a nié le reste des allégations.

[7] Au terme de l'audition, le CSARS a ajourné l'audience et a demandé que les parties soumettent des observations écrites. L'avocat du demandeur et celui du Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS) ont par la suite fait parvenir des observations écrites au CSARS. Les arguments présentés par le SCRS comportent une partie «ouverte» d'observations, dont le demandeur pouvait prendre connaissance, et une partie «confidentielle», non divulguée au demandeur, dont les observations renvoient au témoignage tenu à huis clos.

LA DÉCISION DU CSARS

[8] Le 17 octobre 1988, le CSARS a présenté un rapport au gouverneur en conseil, qui concluait que le demandeur faisait partie de la catégorie des personnes visées à l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration de 1976* et qui recommandait que le gouverneur délivre une attestation en application du paragraphe 40(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Ce passage de la décision du CSARS, dont le demandeur a obtenu copie, prévoit ce qui suit:

[TRADUCTION] Compte tenu de tous les éléments de preuve produits, je conclus que M. Moundjian a participé à des

However, he has made no such admission, nor has he shown any indication of regret or any sign of a change of heart. Also pertinent is the fact that conditions underlying past acts of violence by representatives of ASALA continue to exist. Based on my investigation and compelling CSIS evidence, I have come to the conclusion that he comes within the class of persons described in section 19(1)(g) of the Immigration Act.

I have reasonable grounds to believe that Mr. Moumdjian will engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada. I conclude, therefore, that a certificate should be issued under subsection 40(1) of the Immigration Act.

THE LITIGATION

[9] On October 27, 1988, the applicant filed an originating notice under section 28 of the *Federal Court Act* (as it then read) [R.S.C., 1985 c. F-7 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 61)] seeking judicial review of the SIRC decision. On January 13, 1989, the Attorney General of Canada applied to vary the case upon which this Court would decide that application, specifically, by excluding material from review by this Court on the grounds of national security and Cabinet confidence. The applicant subsequently brought a motion under subsection 38(1) of the *Canada Evidence Act* [R.S.C., 1985, c. C-5] to have the *in camera* evidence before the SIRC disclosed to him in light of his section 28 application. At the hearing, counsel for the applicant indicated that the applicant only sought an order allowing disclosure of the confidential information to this Court for the purpose of the judicial review application, rather than to himself. Justice Rothstein (then of the Trial Division) was designated by the Chief Justice of this Court to decide whether the Attorney General's objection to the disclosure of evidence could be sustained. Justice Rothstein exercised his discretion to examine the confidential information, which had been colour-coded according to the SIRC's six rationales for not disclosing the information. In dismissing the applicant's motion on April 25, 1995, Justice Rothstein noted that the SIRC had taken a "very proactive position . . . in favour of as much disclosure as possible".² Nevertheless, Justice Rothstein concluded that the documents should not be disclosed, since the requirement of confidentiality for national security reasons outweighed the public interest in disclosure.

actes de violence par le passé. Cependant, il ne l'a pas reconnu ni n'a manifesté aucun regret ou remords. Il y a également lieu de noter que les conditions qui présidaient aux actes de violence commis jusqu'ici par les membres de l'ASALA existent toujours. À la lumière de mes investigations et des preuves concluantes administrées par le SCRS, je conclus qu'il tombe sous le coup de l'alinéa 19(1)g) de la Loi sur l'immigration.

J'ai raisonnablement lieu de penser que M. Moumdjian se livrera à des activités qui menacent la sécurité du Canada. Je conclus en conséquence qu'il y a lieu d'émettre l'attestation prévue au paragraphe 40(1) de la Loi sur l'immigration.

LES PROCÉDURES

[9] Le 27 octobre 1988, le demandeur a déposé un avis introductif d'instance en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* (dans sa formulation d'alors) [L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 61)] pour demander le contrôle judiciaire de la décision rendue par le CSARS. Le 13 janvier 1989, le procureur général du Canada a déposé une demande pour faire modifier la preuve à partir de laquelle la Cour allait trancher la demande de contrôle judiciaire présentée par le demandeur, plus particulièrement pour que certains éléments de preuve soient soustraits au contrôle de la Cour, au motif qu'ils se rattachent à la sécurité nationale et aux renseignements confidentiels du Cabinet. Le demandeur a par la suite déposé, aux fins de sa demande fondée sur l'article 28, une requête en vertu du paragraphe 38(1) de la *Loi sur la preuve au Canada* [L.R.C. (1985), ch. C-5] afin que lui soit divulguée la preuve présentée à huis clos devant le CSARS. Lors de l'audience, l'avocat du demandeur a indiqué que le demandeur cherchait seulement à obtenir une ordonnance permettant la divulgation des renseignements confidentiels à la Cour aux fins de la demande de contrôle judiciaire, plutôt qu'à lui-même. Le juge Rothstein (alors juge à la Section de première instance) a été désigné par le juge en chef de la Cour pour décider s'il fallait faire droit à l'opposition du procureur général relativement à la divulgation de la preuve. Le juge Rothstein a exercé son pouvoir discrétionnaire pour examiner les renseignements confidentiels, auxquels on avait appliqué le code de couleurs correspondant aux six motifs de non-divulgaration des renseignements établis par le CSARS.

[10] An appeal to this Court from Justice Rothstein's decision was argued in conjunction with the motion by the Attorney General to vary the contents of the case. Justice Stone, writing for a unanimous panel, dismissed the applicant's appeal on November 17, 1997, and allowed the motion to vary on November 28, 1997. Justice Stone found that the Trial Judge had not committed an error of law in refusing disclosure which would justify this Court's intervention; rather, he had undertaken "a most careful examination" of the confidential information and was guided by the jurisprudence. Justice Stone noted that "it was for Rothstein J. as the designated judge to determine in the first instance whether any of the disputed information should be disclosed for the purpose of the judicial review application",³ whereas, his role was simply to decide if Justice Rothstein's decision revealed an error. Justice Stone also noted that this Court would not have the full text of the SIRC report before it on judicial review in any case, since that report is a confidence of the Queen's Privy Council within the meaning of subsection 39(1) of the *Canada Evidence Act*; thus, it can never be disclosed in its entirety.

THE ISSUES

[11] The applicant seeks judicial review of the SIRC decision on the basis of four issues. First, the applicant argues that the SIRC's procedures violate section 7 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*,

Dans son jugement du 25 avril 1995 par lequel il a rejeté la requête du demandeur, le juge Rothstein a noté que le CSARS a adopté «un point de vue très proactif et [. . .] a encouragé la plus grande divulgation possible»². Le juge Rothstein a néanmoins conclu que les documents ne devaient pas être divulgués étant donné que l'obligation de confidentialité qui sous-tendait les questions portant sur la sécurité nationale l'emportait sur l'intérêt public relatif à la divulgation.

[10] L'appel interjeté contre la décision du juge Rothstein devant la présente Cour a été entendu en même temps que la requête présentée par le procureur général visant à faire modifier le contenu de la preuve. Le juge Stone, qui a prononcé le jugement unanime de la Cour, a rejeté l'appel du demandeur le 17 novembre 1997 et a fait droit à la requête portant modification le 28 novembre 1997. Le juge Stone a conclu que le rejet de la demande de divulgation par le juge de première instance ne constituait pas une erreur de droit pour laquelle la Cour était justifiée d'intervenir; le juge de première instance avait plutôt procédé à «un examen très soigneux» des renseignements confidentiels et avait été guidé par la jurisprudence. Le juge Stone a noté qu'«il appartenait au juge Rothstein, en sa qualité de juge chargé de l'audition de la demande en la matière, de juger en première instance si les renseignements en cause doivent être divulgués dans le contexte du contrôle judiciaire»³, sa fonction consistant simplement à évaluer si la décision rendue par le juge Rothstein était entachée d'erreur. Le juge Stone a également noté que, quoi qu'il en soit, la Cour n'aurait pas en sa possession le texte intégral du rapport du CSARS aux fins du contrôle judiciaire puisque le rapport du CSARS constituait un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine au sens du paragraphe 39(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, ce qui signifiait que le texte intégral ne pourrait jamais en être divulgué.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[11] Le demandeur a déposé une demande de contrôle judiciaire à l'encontre de la décision du CSARS en se fondant sur quatre motifs. En premier lieu, le demandeur soutient que les procédures entreprises par le CSARS vont à l'encontre de l'article 7 de

Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], and that such procedures are not in accordance with the principles of fairness and fundamental justice. Second, it is argued that the combined operation of the *Canadian Security Intelligence Service Act* [R.S.C., 1985, c. C-23] and sections 32 [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 21], 39 [as am. *idem*, s. 29] and 40 [as am. *idem*, s. 30] of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] violates sections 7 and 12 of the Charter and is not saved by section 1. Third, the applicant argues that paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act* is unconstitutional because it violates paragraph 2(d) of the Charter and is not saved by section 1. Lastly, the applicant submits that the SIRC decision was “unreasonable”.

[12] At the hearing before this Court, however, a preliminary issue arose as to this Court’s jurisdiction to entertain this application for judicial review on the ground that the SIRC decision does not constitute a “decision or order” within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*,⁴ as it read prior to the 1992 amendments. Pursuant to the order of Justice Stone dated May 27, 1999, the parties provided written submissions to the Court on that issue. Ultimately, all of the parties adopted the position that this Court has jurisdiction to decide the application for judicial review. However, as some of the jurisprudence supports the contrary opinion, I propose to discuss this preliminary issue before addressing the applicant’s four bases for challenging the SIRC decision.

THE JURISDICTIONAL QUESTION

[13] The question as to whether this Court has the jurisdiction to decide this judicial review application stems from the fact that, at the time the application was initiated, subsection 28(1) of the *Federal Court Act* provided that the jurisdiction of this Court to entertain a judicial review application was limited to

la Charte [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] et qu’elles ne sont pas conformes aux principes d’équité et de justice fondamentale. En second lieu, le demandeur plaide que l’effet combiné de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* [L.R.C. (1985), ch. C-23] et des articles 32 [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 21], 39 [mod., *idem*, art. 29] et 40 [mod., *idem*, art. 30] de la *Loi sur l’immigration* contrevient aux articles 7 et 12 de la Charte et n’est pas sauvegardé par l’article premier. Troisièmement, le demandeur fait valoir que l’alinéa 19(1)(g) de la *Loi sur l’immigration* n’est pas valide sur le plan constitutionnel puisqu’il contrevient à l’alinéa 2(d) de la Charte et qu’il n’est pas justifié par l’article premier. En dernier lieu, le demandeur soutient que la décision du CSARS était [TRADUCTION] «déraisonnable».

[12] Lors de l’audience tenue devant la présente Cour, une question préliminaire a toutefois été soulevée quant à la compétence de la Cour pour entendre la présente demande de contrôle judiciaire, au motif que la décision du CSARS ne constituait pas une «décision ou ordonnance» au sens de l’article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*⁴, dans la formulation que cet article avait avant les modifications de 1992. Conformément à l’ordonnance rendue par le juge Stone en date du 27 mai 1999, les parties ont présenté à la Cour des observations écrites à ce propos. En définitive, les parties ont toutes souscrit à l’opinion selon laquelle la Cour peut connaître de la demande de contrôle judiciaire. Cependant, comme certains courants jurisprudentiels admettent l’opinion contraire, je me propose d’aborder cette question préliminaire avant de me pencher sur les quatre motifs invoqués par le demandeur pour contester la décision du CSARS.

LA QUESTION RELATIVE À LA COMPÉTENCE

[13] La question portant sur la compétence de la Cour pour entendre la présente demande de contrôle judiciaire a été soulevée pour le motif que, au moment où la demande a été introduite, le paragraphe 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* prévoyait que la Cour ne pouvait connaître que des demandes de contrôle

setting aside a “decision or order” made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or tribunal. Thus, the issue before us is whether the report and conclusion of the SIRSC is a “decision or order” within the meaning of subsection 28(1). Subsection 28(1) reads as follows:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, on the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it. [Emphasis added.]

[14] The decision of this Court in *Bear v. Canada (Minister of Indian & Northern Affairs)*⁵ is relevant because it fully supports the understanding that this Court lacks the requisite jurisdiction to decide the judicial review application before us. In brief reasons, delivered from the bench, this Court held that judicial review did not lie with respect to a report prepared by the Minister and submitted to the Governor in Council pursuant to the provisions of the *Indian Act* [R.S.C., 1985, c. I-5]. The report concluded that there had been a violation of that Act with respect to the election of an Indian band councillor. Under section 79, the Governor in Council retained the discretion to decide whether the report would be acted on. The Governor in Council acted on the report and the band councillor sought judicial review of the Minister’s report. This Court refused to hear the application on the ground that the Minister’s report was not a decision or order within the meaning of subsection 28(1), as the report had no legally binding effect of its own. Rather, the

judiciaire visant l’annulation d’une «décision ou ordonnance» rendue par un office fédéral ou à l’occasion de procédures en cours devant cet office. Par conséquent, la question dont nous sommes saisis consiste à savoir si le rapport et la décision du CSARS constituent une «décision ou ordonnance» au sens du paragraphe 28(1). Le paragraphe 28(1) prévoyait:

28. (1) Malgré l’article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d’appel est compétente pour les demandes de révision et d’annulation d’une décision ou ordonnance—exception faite de celles de nature administrative résultant d’un processus n’ayant légalement aucun caractère judiciaire ou quasi judiciaire—rendue par un office fédéral ou à l’occasion de procédures en cours devant cet office au motif que celui-ci, selon le cas:

a) n’a pas observé un principe de justice naturelle ou a de quelque autre manière outrepassé sa compétence ou refusé de l’exercer;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d’une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose. [Non souligné dans l’original.]

[14] La décision rendue par la Cour dans l’arrêt *Bear c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*⁵ est pertinente, car elle soutient entièrement l’opinion selon laquelle la Cour ne possède pas la compétence requise pour statuer sur la demande de contrôle judiciaire dont elle a été saisie. Dans de brefs motifs prononcés à l’audience, la Cour a conclu qu’une demande de contrôle judiciaire ne pouvait être déposée à l’encontre d’un rapport préparé par le ministre et soumis au gouverneur en conseil en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens* [L.R.C. (1985), ch. I-5]. La conclusion du rapport ministériel était qu’il y avait eu dérogation à la Loi relativement à l’élection d’un conseiller de bande indienne. En application de l’article 79, le gouverneur en conseil gardait le pouvoir discrétionnaire d’y donner suite. Le gouverneur en conseil a décidé d’y donner suite et le conseiller de bande a déposé une demande de contrôle judiciaire à l’encontre du rapport. La Cour a refusé de statuer sur la demande pour le motif que le rapport

report operated as condition precedent to the exercise of the Governor in Council's powers. The Court concluded, therefore, that it was the "decision" of the Governor in Council and not the report of the Minister which had binding legal effect. Judicial review of the Governor in Council's decision to set aside the election was not sought, presumably because subsection 28(6) of the *Federal Court Act* provided that, notwithstanding subsection 28(1), no proceeding could be taken in respect of a "decision or order" of the Governor in Council.

[15] In summary, *Bear* stands for the general proposition that applications for judicial review cannot be made to this Court regarding decisions which have no binding force in themselves, that is to say, decisions which are advisory or recommendatory in nature. In the present case, there is no doubt that the SIRC's decision is not binding on the Governor in Council, which has yet to act on that decision. In the circumstances, it would seem logical to conclude that this Court lacks the requisite jurisdiction to hear the present application. In my respectful view, however, a careful review of the jurisprudence leads to the opposite conclusion. In this regard, there are five decisions which require analysis.

[16] The first case is *Penner v. Electoral Boundaries Commission (Ont.)*,⁶ which was cited in *Bear* and which fully supports the argument that this Court lacks the requisite jurisdiction. In *Penner*, the applicants sought to challenge a report prepared by an electoral boundary commission which provided for the redistribution of federal constituencies. The report was only one of a series of steps that lead to the legal duty and the authority of the Governor in Council to make an order. This Court held that it lacked jurisdiction on the basis that the report did not constitute a "decision or order" within the meaning of subsection 28(1). The Court also stated that if it lacked the jurisdiction to set aside directly the Governor in Council's order because of subsection 28(6), then it could not do so indirectly

ministériel ne constituait pas une décision ou une ordonnance au sens du paragraphe 28(1), puisqu'il n'avait en soi aucune force obligatoire sur le plan juridique. Le rapport servait plutôt de condition préalable à l'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil. La Cour a par conséquent décidé que c'était la «décision» du gouverneur en conseil, et non le rapport ministériel, qui avait force obligatoire sur le plan juridique. L'on n'a pas cherché à assujettir au contrôle judiciaire la décision du gouverneur en conseil d'annuler l'élection, vraisemblablement parce que le paragraphe 28(6) de la *Loi sur la Cour fédérale* prévoyait que, par dérogation au paragraphe 28(1), aucune procédure ne pouvait être intentée à l'encontre d'une «décision ou ordonnance» rendue par le gouverneur en conseil.

[15] En résumé, l'arrêt *Bear* soutient la thèse générale selon laquelle la Cour n'est pas habilitée à connaître des demandes de contrôle judiciaire portant sur des décisions qui n'ont en soi aucune force obligatoire, soit des décisions assimilables à des recommandations ou qui sont de nature consultative. En l'espèce, il n'y a aucun doute que la décision du CSARS ne lie pas le gouverneur en conseil, qui doit encore donner suite à la décision. Dans les circonstances, il semblerait logique de conclure que la Cour n'a pas la compétence requise pour entendre la présente demande. Avec égards, je crois toutefois qu'un examen attentif de la jurisprudence mène à la conclusion opposée. Cinq décisions méritent à cet égard d'être examinées.

[16] La première décision à examiner est *Penner c. La Commission de délimitation des circonscriptions électorales (Ont.)*⁶, qui a été citée dans l'arrêt *Bear* et qui étaye clairement l'argument selon lequel la Cour ne possède pas la compétence requise. Dans l'arrêt *Penner*, les demandeurs avaient cherché à contester un rapport préparé par une commission de délimitation des circonscriptions électorales, qui prévoyait la réorganisation des circonscriptions fédérales. Le rapport n'était qu'une étape parmi une série d'autres qui aboutissaient à l'obligation et au pouvoir conféré par la loi au gouverneur en conseil de rendre une ordonnance. La Cour a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour statuer sur la cause au motif que le rapport ne constituait pas une «décision ou ordon-

by setting aside one of the “decisions” that had no legally operative effect. As noted earlier, that subsection is applicable to the present case. Together, *Bear* and *Penner* might be considered persuasive authorities for the proposition that a decision by the SIRC is not reviewable under section 28 of the *Federal Court Act*. However, the following jurisprudence undermines that position.

[17] In *Anheuser-Busch, Inc. v. Carling O’Keefe Breweries of Canada Limited*,⁷ this Court summarized the jurisprudence standing for the proposition that courts would not review the myriad of decisions or orders customarily rendered on matters which arise in the course of proceedings prior to the final decision. Permitting judicial review of interlocutory decisions was characterized as an instrument for delay and frustration that would be used by those who are reluctant to have a tribunal exercise its jurisdiction. However, the Court opted for a pragmatic approach to the interpretation and application of the notion of “decision or order” in subsection 28(1), even though interlocutory matters can legitimately be regarded as decisions giving rise to legal consequences.

[18] The notion that advisory or recommendatory decisions are not subject to judicial review because no legal obligations or rights flow from such decisions was further undermined by this Court in *Canadian Tobacco Manufacturers’ Council v. National Farm Products Marketing Council*.⁸ In that case, the National Farm Products Marketing Council undertook an inquiry into the merits of establishing a national tobacco marketing agency, at the request of an Ontario marketing board, and held public hearings to that end. The Council refused to order the Ontario Board to make public a report to which the Council had access, but those who would be affected by the establishment

nance» au sens du paragraphe 28(1). Elle a également indiqué que puisqu’elle n’était pas compétente pour annuler directement l’ordonnance du gouverneur en conseil en raison du paragraphe 28(6), elle ne pouvait alors le faire indirectement en annulant l’une des «décisions» qui ne comportait aucun effet juridique exécutoire. Tel qu’il a été mentionné précédemment, ce paragraphe s’applique en l’espèce. Pris ensemble, les arrêts *Bear* et *Penner* peuvent être considérés comme étant des arguments de poids au soutien de la thèse selon laquelle une décision du CSARS ne peut faire l’objet d’une demande de contrôle judiciaire fondée sur l’article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Cependant, la jurisprudence qui suit remet en question cette thèse.

[17] Dans l’arrêt *Anheuser-Busch, Inc. c. Carling O’Keefe Breweries of Canada Limited*⁷, la Cour a passé en revue la jurisprudence appuyant la proposition selon laquelle les tribunaux n’examineront pas la myriade de décisions ou d’ordonnances habituellement rendues à l’égard de questions soulevées dans le cours de procédures menant à une décision finale. Le contrôle judiciaire des décisions interlocutoires a été qualifié de moyen de créer des retards et de la frustration dont se serviraient ceux qui seraient réticents à voir un tribunal exercer sa compétence. La Cour a cependant opté pour une approche pragmatique à l’égard de l’interprétation et de l’application de la notion de «décision ou ordonnance» énoncée au paragraphe 28(1), même si les questions interlocutoires peuvent légitimement être considérées comme étant des décisions ayant des effets juridiques.

[18] La notion suivant laquelle les décisions assimilables à des recommandations ou qui sont de nature consultative ne sont pas assujetties au contrôle judiciaire pour le motif qu’aucun droit ou obligation juridique n’en découle, a été davantage remise en question par la Cour dans l’arrêt *Conseil canadien des fabricants des produits du tabac c. Conseil national de commercialisation des produits de ferme*⁸. Dans cette affaire, le Conseil national de commercialisation des produits de ferme a procédé, à la demande d’une commission ontarienne de commercialisation, à une enquête relativement au bien-fondé de la mise sur pied d’un office national de commercialisation du tabac et

of a national marketing agency did not. Those adversely affected sought judicial review before the Trial Division on the ground that they had been denied procedural fairness. The application was allowed and the appeal to this Court dismissed. While the Court recognized that the Council was an administrative agency charged only with a duty to inquire and advise, it held that the adverse consequences flowing from a recommendation which would carry considerable weight given the Council's expertise in the area dictated that the Council was required to afford procedural fairness to those who would be affected by a decision based on its recommendation.

[19] It could be said that *Anheuser-Busch* stands for the narrow proposition that a tribunal which inquires and advises will be subject to judicial review proceedings only if there is an allegation that there has been a breach of fairness. In my view, that case represents a further erosion of the understanding that an advisory decision does not constitute a "decision or order" which is subject to judicial review. This apparent retreat from the earlier position can be attributed to the Supreme Court's characterization of the argument that an advisory body does not make decisions as "pure sophistry", at least in cases where it is expected that the advice or recommendation will be acted upon.

[20] In *Saulnier v. Quebec Police Commission*,⁹ the Supreme Court dealt with a recommendatory report which had been submitted to the provincial Attorney General, on which further action could be taken in the form of a penalty. At page 579 of its decision, the Supreme Court quoted with approval a passage from the dissenting judgment of Justice Casey of the Quebec Court of Appeal who said, in part:

a tenu des audiences publiques à cette fin. Le Conseil a refusé d'ordonner à la commission ontarienne de rendre public un rapport auquel le Conseil avait accès, mais non ceux qui auraient été touchés par la mise sur pied d'un office national de commercialisation. Ces personnes ont demandé le contrôle judiciaire devant la Section de première instance au motif qu'on n'avait pas respecté les règles de l'équité procédurale à leur égard. La demande a été accueillie et l'appel formé devant la Cour d'appel a été rejeté. Bien que la Cour ait reconnu que le Conseil était un organisme administratif chargé uniquement de tenir des enquêtes et de formuler des recommandations, elle a conclu que les conséquences défavorables qui découleraient d'une recommandation du Conseil, vu le poids de son expertise dans ce domaine, faisaient en sorte que le Conseil était tenu de respecter les règles de l'équité procédurale à l'égard de ceux dont les droits et intérêts pourraient être touchés par une décision fondée sur sa recommandation.

[19] L'on pourrait dire de l'arrêt *Anheuser-Busch* qu'il étaye la proposition pointue selon laquelle un tribunal qui fait enquête et qui formule des recommandations ne peut faire l'objet de procédures en contrôle judiciaire que dans le cas où l'on allègue un manquement à l'équité. Je suis d'avis que cet arrêt représente une érosion de plus du principe selon lequel une décision de nature consultative ne constitue pas une «décision ou ordonnance» assujettie au contrôle judiciaire. Cet abandon apparent de l'opinion antérieurement soutenue peut être attribuable au fait que la Cour suprême a qualifié de «pur sophisme» l'argument suivant lequel un organisme consultatif ne peut rendre de décisions, du moins dans les cas où l'on s'attend à ce qu'il soit donné suite au conseil ou à la recommandation.

[20] Dans l'arrêt *Saulnier c. Commission de Police du Québec*⁹, la Cour suprême a été saisie d'un rapport de recommandations qui avait été soumis au procureur général de la province et sur le fondement duquel des mesures pouvaient être prises à titre de sanction. La Cour suprême a cité avec approbation, à la page 579 de son jugement, un extrait du jugement dissident du juge Casey de la Cour d'appel du Québec, lequel a notamment écrit:

Appellant has rendered a decision that may well impair if not destroy Respondent's reputation and future. When I read the first and fourth considerations and the conclusions of the sixth recommendation and when I recall that the whole purpose of these reports is to present facts and recommendations on which normally the Minister will act the argument that no rights have been determined and that nothing has been decided is pure sophistry. [Emphasis added.]

[21] In my respectful view, the Supreme Court's decision in *Saulnier* supercedes the decisions of this Court in *Bear* and *Penner*. This conclusion is consistent with that of Justice MacKay in *Al Yamani v. Canada (Solicitor General)*, a case also involving a SIRC decision, in which he reasoned:¹⁰

Parliament, by the process established under the Immigration and CSIS Acts has established a process which it intended to be reasonably expeditious in dealing with situations where a permanent resident in Canada is seen to present a security risk to the safety of people in Canada, and it would be inappropriate to entertain judicial review proceedings at every step in a process involving three or more steps . . .

There is no question in my mind that the decision of SIRC is clearly a decision subject to judicial review pursuant to sections 18 and 18.1 of the *Federal Court Act* Whether jurisdiction should be exercised in an application questioning that decision, rather than questioning a decision at a later stage in the process, or, as in this case, in addition to questioning such a later decision, is a matter for the Court's discretion. It is urged that SIRC's decision is not a final decision in the process of considering the applicant's situation, but I note that it is a final, not an interlocutory, decision of SIRC itself. [Emphasis added.]

[22] At the end of the day, there is only one case which stands in the way of this Court assuming jurisdiction. That case is *Penner*, which was subsequently relied upon by this Court in *Bear*. Thus, it is to *Penner* that I turn my attention. It will be recalled that in *Penner* this Court held that the applicant could not seek judicial review of an advisory decision to be acted on by the Governor in Council. Since subsection 28(6) proscribes judicial review of a decision of the Governor in Council, this Court reasoned that permitting judicial review of the advisory decision would be tantamount to doing indirectly

[TRADUCTION] L'appelante a rendu une décision qui peut nuire beaucoup à la réputation et l'avenir de l'intimé sinon les détruire. Quand je lis les premier et quatrième considérants et les conclusions de la sixième recommandation et quand je me rappelle que le seul but de ces rapports est de présenter des faits et des recommandations d'après lesquels normalement le Ministre agira, l'argument qu'aucun droit n'a été défini et que rien n'a été décidé est pur sophisme. [Non souligné dans l'original.]

[21] Avec égards, je suis d'avis que l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Saulnier* remplace les arrêts rendus par la Cour dans les affaires *Bear* et *Penner*. Cette conclusion est compatible avec celle qu'a tirée le juge MacKay dans l'affaire *Al Yamani c. Canada (Solliciteur général)*, une cause qui portait également sur une décision rendue par le CSARS, dans laquelle il a adopté le raisonnement suivant¹⁰:

Le Parlement, en vertu de la *Loi sur l'immigration* et de la *Loi sur le SCRS*, a établi un mécanisme qui devait être suffisamment rapide pour régler les cas où un résident permanent du Canada est considéré comme une menace à la sécurité publique, et il ne serait pas conforme à son intention d'entamer une procédure de contrôle judiciaire à chaque étape d'un processus qui en compte trois ou plus [. . .]

Il ne fait pas de doute dans mon esprit que la décision du CSARS est à l'évidence une décision qui peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire en vertu des articles 18 et 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* [. . .] C'est à la Cour qu'il incombe de décider si elle doit exercer sa compétence lorsqu'une demande conteste la décision ou lorsqu'une autre décision est contestée à un stade ultérieur ou encore, comme en l'espèce, en plus de contester une telle décision ultérieure. Selon l'intimé, la décision du CSARS ne serait pas définitive dans le cadre du processus d'examen de la situation du requérant, mais je fais remarquer qu'il s'agit bien d'une décision définitive et non pas interlocutoire du CSARS lui-même. [Non souligné dans l'original.]

[22] En définitive, il ne reste qu'une seule affaire qui s'oppose à ce que la Cour exerce sa compétence, soit l'arrêt *Penner*, qui a par la suite été cité par la Cour dans l'arrêt *Bear*. C'est donc l'arrêt *Penner* que j'examinerai en détail. Il convient de se rappeler que c'est dans le cadre de l'arrêt *Penner* que la Cour avait conclu que le demandeur ne pouvait contester par voie de contrôle judiciaire une décision de nature consultative à laquelle le gouverneur en conseil aurait donné suite. Étant donné que le paragraphe 28(6) interdit un recours en contrôle judiciaire d'une décision du gouverneur en conseil, la Cour a conclu que permettre

what cannot be done directly. With great respect, I do not agree. There are valid reasons why Parliament might wish to immunize a discretionary decision of the Governor in Council. If the Governor in Council is acting in good faith, there are few grounds upon which a person can challenge and seek to set aside its decision. This is particularly true because there is no requirement that the Governor in Council provide written reasons for its decision to accept a recommendation or advise of an administrative tribunal. Moreover, the thought of an applicant establishing bad faith on the part of the Governor in Council is at best a theoretical possibility. On the other hand, a decision which takes the form of a recommendation or advice to a Minister or the Governor in Council, and is intended to be acted on, must be subject to judicial review, if only because the consequences which flow from a flawed decision or flawed process are invariably of fundamental significance to those who are adversely affected by it. Today, no one would accept, for example, that if a person were denied procedural fairness before a tribunal responsible for making an advisory decision that the decision should be allowed to stand. In my view, legal developments in administrative law dictate that *Penner* should no longer be applied. This is assuming that there are still some applications for judicial review pending in this Court which were initiated prior to the 1992 amendments to the *Federal Court Act*. In this regard, it is proper to note that subsection 28(6) no longer has any equivalent in the present legislation, and for good reason.

[23] In conclusion, I am of the view that this Court possesses the requisite jurisdiction to hear the applicant's application for judicial review of the SIRC decision. The jurisprudence reveals that the term "decision or order" has no fixed or precise meaning but, rather, depends upon the statutory context in which the advisory decision is made, having regard to the effect which such decision has on the rights and liberties of those seeking judicial review.

le contrôle judiciaire d'une décision de nature consultative équivaudrait à faire indirectement ce qui ne peut être fait directement. Avec égards, je ne suis pas de cet avis. Il existe des motifs valables pour lesquels le Parlement pourrait souhaiter protéger une décision de nature discrétionnaire rendue par le gouverneur en conseil. Si le gouverneur en conseil agit de bonne foi, il n'existe guère de motifs sur lesquels une personne peut se fonder pour contester sa décision et la faire annuler. Cela est particulièrement vrai du fait que le gouverneur en conseil n'est pas tenu de fournir des motifs écrits à l'appui de sa décision d'accepter une recommandation ou un conseil provenant d'un tribunal administratif. De plus, l'idée qu'un demandeur démontre la mauvaise foi du gouverneur en conseil est, au mieux, une possibilité théorique. D'un autre côté, une décision qui prend la forme d'une recommandation ou d'un conseil au ministre ou au gouverneur en conseil et à laquelle ces derniers donneront vraisemblablement suite doit être assujettie au contrôle judiciaire, ne serait-ce que parce que les conséquences découlant d'une décision erronée ou d'une procédure viciée revêtent invariablement une importance fondamentale aux yeux de ceux dont les droits seront de ce fait lésés. Nul n'accepterait aujourd'hui par exemple qu'une décision de nature consultative d'un tribunal qui a nié à une personne le droit de bénéficier des règles de l'équité procédurale puisse être confirmée. Je suis d'avis que l'évolution du droit administratif prescrit que l'arrêt *Penner* n'est plus applicable aujourd'hui, en supposant que la Cour doive encore trancher des demandes de contrôle judiciaire qui ont été introduites avant les modifications apportées à la *Loi sur la Cour fédérale* en 1992. Il convient à cet égard de noter que le paragraphe 28(6) n'a désormais plus d'équivalent dans les dispositions actuelles de la Loi, et ce à juste titre.

[23] J'en viens donc à la conclusion que la Cour possède la compétence requise pour entendre la demande de contrôle judiciaire déposée par le demandeur à l'encontre de la décision du CSARS. La jurisprudence révèle que l'expression «décision ou ordonnance» n'a pas un sens figé ou précis, mais que ce sens est plutôt tributaire du cadre législatif dans lequel s'inscrit la décision de nature consultative, compte tenu des conséquences qu'une telle décision

[24] I now turn to the four bases upon which the applicant argues that the SIRC decision is invalid.

THE CONSTITUTIONALITY AND FAIRNESS OF THE SIRC PROCEDURES

[25] The first ground upon which the applicant argues that the SIRC decision is invalid concerns the procedures adopted by the SIRC in reaching its conclusions. According to the applicant, the SIRC's failure to make proper disclosure to him of the circumstances giving rise to the SIRC report and refusal to allow him an opportunity to respond accordingly at the hearing deprived him of his right to life, liberty and security of the person in violation of section 7 of the Charter and violated the principles of fairness and fundamental justice. The respondents deny these allegations. Leaving aside the question as to whether the applicant's section 7 argument is premature, given that the Governor in Council has not yet issued a certificate under section 40 of the *Immigration Act*, I am of the view that the Supreme Court's decision in *Chiarelli*¹¹ disposes of both of the applicant's arguments. I propose to outline the facts in *Chiarelli* in some detail, since that case is relevant to many aspects of this judicial review application.

[26] In *Chiarelli*, a permanent resident (Mr. Chiarelli) pleaded guilty to two offences punishable by up to ten years' imprisonment and life imprisonment, respectively. In 1986, an immigration officer issued a report under section 27 of the *Immigration Act, 1976*, identifying Mr. Chiarelli as a person described in subparagraph 27(1)(d)(ii), that is, a permanent resident who has been convicted of an offence for which a term of imprisonment of five years or more may be imposed. An inquiry was convoked as a result of this report, resulting in a determination by the adjudicator that Mr. Chiarelli was a person described in

peut avoir sur les droits et libertés de ceux qui cherchent à obtenir un contrôle judiciaire.

[24] J'aborde à présent les quatre motifs sur lesquels le demandeur se fonde pour soutenir que la décision rendue par le CSARS n'est pas valide.

LA CONSTITUTIONNALITÉ ET LE CARACTÈRE ÉQUITABLE DES PROCÉDURES SUIVIES PAR LE CSARS

[25] Le premier motif qu'invoque le demandeur à l'appui de sa prétention selon laquelle la décision du CSARS n'est pas valide renvoie aux procédures qu'a suivies le CSARS pour parvenir à ses conclusions. Selon le demandeur, le défaut du CSARS de lui divulguer adéquatement les circonstances qui ont donné lieu à son rapport, de même que le refus du CSARS de lui donner l'occasion d'y répondre lors de l'audience, constituent une négation de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, ce qui contrevient à l'article 7 de la Charte et va à l'encontre des principes d'équité et de justice fondamentale. Les défendeurs nient ces allégations. Si l'on met de côté la question de savoir si l'argument du demandeur fondé sur l'article 7 est prématuré compte tenu du fait que le gouverneur en conseil n'a pas encore délivré une attestation en application de l'article 40 de la *Loi sur l'immigration*, je suis d'avis que l'arrêt *Chiarelli*¹¹ de la Cour suprême répond aux deux arguments mis de l'avant par le demandeur. Je me propose d'exposer en détail les faits dans *Chiarelli* puisque cet arrêt est pertinent sous plusieurs aspects quant à la présente demande de contrôle judiciaire.

[26] Dans l'arrêt *Chiarelli*, un résident permanent (M. Chiarelli) a plaidé coupable à deux infractions punissables respectivement d'une peine maximale de dix ans d'emprisonnement et de l'emprisonnement à perpétuité. En 1986, un agent d'immigration a remis un rapport en vertu de l'article 27 de la *Loi sur l'immigration de 1976* qui identifiait M. Chiarelli comme étant un personne visée au sous-alinéa 27(1)d)(ii), soit un résident permanent qui a été déclaré coupable d'une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans. Une enquête a été tenue par suite de ce rapport, au terme

subparagraph 27(1)(d)(ii). The adjudicator then issued a deportation order against him. Mr. Chiarelli's appeal to the Immigration Appeal Board was adjourned after the Solicitor General and the Minister issued a joint report to the SIRC, indicating that Mr. Chiarelli was a person described in subparagraph 27(1)(d)(ii). The SIRC conducted an investigation and, prior to holding a hearing, provided Mr. Chiarelli with a "Statement of Circumstances", as well as two summaries of information dealing with his activities, surveillance, and intercepted conversations. The hearing was partially held *in camera*, and Mr. Chiarelli was provided with summaries of the evidence concerning his participation in a criminal organization and, more specifically, in its extortion and drug-related activities. Mr. Chiarelli was given an opportunity to respond to the allegations against him; however, he chose not to submit any evidence at the hearing or to cross-examine the two RCMP officers who testified *in camera*. He did, however, make written submissions to the SIRC at a later date.

[27] The SIRC concluded that Mr. Chiarelli was a person described in subparagraph 19(1)(d)(ii), that is, he was not admissible to Canada on the ground that there were reasonable grounds to believe that he would engage in a pattern of indictable criminal activity orchestrated by a criminal organization. Based on the SIRC report, the Governor in Council directed the Minister to issue a certificate under former subsection 83(1) [as am. by S.C. 1984, c. 21, s. 84], which would have barred the Immigration Appeal Board from hearing an appeal of the deportation order on humanitarian and compassionate grounds. The certificate was subsequently issued by the Minister. In 1988, Mr. Chiarelli gave notice to the Board that he intended to raise constitutional questions at the hearing; thus, the Board adjourned the hearing and referred three questions to this Court concerning those constitutional issues. The majority of this Court held that the Board would, in relying upon the Minister's certificate, infringe Mr. Chiarelli's section 7 rights because the

de laquelle l'arbitre a conclu que M. Chiarelli faisait partie de la catégorie des personnes visées au sous-alinéa 27(1)(d)(ii). L'arbitre a alors pris une mesure d'expulsion contre M. Chiarelli. L'audition de l'appel formé par M. Chiarelli devant la Commission d'appel de l'immigration a été ajournée après que le solliciteur général et le ministre eurent fait conjointement un rapport au CSARS dans lequel il était indiqué que M. Chiarelli était une personne visée au sous-alinéa 27(1)(d)(ii). Le CSARS a mené une enquête et, antérieurement à l'audience, a communiqué à M. Chiarelli un «Énoncé des circonstances», de même que deux résumés de renseignements portant sur ses activités, sur la surveillance qui avait été mise en place et sur les conversations qui avaient été interceptées. L'audience a eu lieu en partie à huis clos, et l'on a communiqué à M. Chiarelli des résumés de la preuve portant sur sa participation aux activités d'une organisation criminelle et, plus particulièrement, aux activités de celle-ci liées aux stupéfiants et à l'extorsion. M. Chiarelli a eu l'occasion de répondre aux accusations qui ont été portées contre lui; il a toutefois choisi de ne pas produire de preuve à l'audience et de ne pas contre-interroger les deux agents de la GRC qui avaient déposé à huis clos. Il a cependant présenté des observations écrites au CSARS par la suite.

[27] Le CSARS a conclu que M. Chiarelli était une personne visée par le sous-alinéa 19(1)(d)(ii), à savoir une personne qui n'est pas admissible au Canada pour le motif qu'il existe de bonnes raisons de croire qu'elle se livrera à des actes faisant partie d'un plan d'activités criminelles mis sur pied par une organisation criminelle. En se fondant sur le rapport du CSARS, le gouverneur en conseil a ordonné au ministre de délivrer une attestation en application de l'ancien paragraphe 83(1) [mod. par S.C. 1984, ch. 21, art. 84], ce qui aurait empêché la Commission d'appel de l'immigration d'entendre à l'encontre d'une mesure d'expulsion un appel fondé sur des motifs d'ordre humanitaire. L'attestation en question a par la suite été délivrée par le ministre. En 1988, M. Chiarelli a signifié à la Commission son intention de soulever des questions constitutionnelles lors de l'audience; la Commission a alors ajourné l'audience et a renvoyé trois questions devant la Cour d'appel fédérale pour qu'elle statue sur les questions constitutionnelles. La

SIRC procedure did not meet the section 7 requirements and was not justified by section 1. The Supreme Court allowed the Minister's appeal from this Court's ruling, and dismissed Mr. Chiarelli's cross-appeal which attacked the general scheme for deporting permanent residents convicted of certain criminal offences.

[28] Returning to the issue as to whether the SIRC procedures in the case before us infringed the section 7 rights of the applicant and the principles of fairness and fundamental justice, I am of the view that the Supreme Court disposed of these questions in *Chiarelli*. Writing for the Court, Justice Sopinka stated that he did not need to address Mr. Chiarelli's argument that his section 7 rights were infringed by the SIRC procedures, since there was no breach of fundamental justice in that case. After reviewing the SIRC procedures, which included an investigation by the SIRC pursuant to a joint report by the Solicitor General and the Minister, and a hearing which Mr. Chiarelli was not entitled to attend as of right (or to have access to or the ability to comment on representations made by any party to the proceedings), Justice Sopinka noted that the legislative framework gave the SIRC a tremendous amount of discretion in balancing fairness to the person affected with the requirement of preventing threats to national security.

[29] Since the scope of the principles of fundamental justice is not fixed, but varies according to the context and the interests at stake, Justice Sopinka proceeded to consider the legislative context and the competing interests of Mr. Chiarelli and the state. While he was aware that Mr. Chiarelli's interest in a fair procedure stemmed from the fact that the SIRC's investigation could potentially result in a recommendation to the

Cour a conclu à la majorité qu'en se fondant sur l'attestation délivrée par le ministre, la Commission enfreindrait les droits de M. Chiarelli prévus à l'article 7, du fait que la procédure suivie par le CSARS ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 7 et qu'elle n'était pas justifiée par l'article premier. La Cour suprême a accueilli l'appel formé par le ministre à l'encontre de la décision de la Cour et a rejeté le pourvoi incident déposé par M. Chiarelli, lequel attaquait le régime juridique général prévoyant l'expulsion de résidents permanents déclarés coupables de certaines infractions criminelles.

[28] Pour revenir à la question de savoir si les procédures suivies par le CSARS dans la présente affaire portaient atteinte aux droits du demandeur prévus à l'article 7 et aux principes d'équité et de justice fondamentale, je suis d'avis que la Cour suprême a répondu à ces questions dans l'arrêt *Chiarelli*. Au nom de la Cour suprême, le juge Sopinka a déclaré qu'il n'était pas nécessaire d'examiner l'argument de M. Chiarelli selon lequel ses droits garantis par l'article 7 avaient été enfreints par les procédures du CSARS puisqu'il n'y avait eu aucune violation de la justice fondamentale dans cette cause. Après s'être penché sur les procédures du CSARS, notamment une enquête menée par le CSARS en vertu d'un rapport conjoint déposé par le solliciteur général et le ministre, et une audience à laquelle M. Chiarelli n'avait pas le droit absolu d'assister (ni de recevoir communication des observations faites par une partie à la procédure, ni encore de faire des commentaires à leur sujet), le juge Sopinka a noté que le cadre législatif conférait un pouvoir discrétionnaire considérable au CSARS pour soupeser l'obligation de traiter équitablement la personne dont les droits sont touchés par rapport à l'obligation de s'assurer que les exigences relatives à la sécurité nationale sont respectées.

[29] Puisque la portée des principes de justice fondamentale n'est pas figée mais varie selon le contexte et la nature des intérêts en jeu, le juge Sopinka a entrepris d'examiner le cadre législatif et les intérêts opposés de M. Chiarelli et de l'État. Bien qu'il fût conscient que l'intérêt de M. Chiarelli de bénéficier d'une procédure équitable se fondait sur le fait que l'enquête du CSARS pouvait potentiellement

Governor in Council that a certificate be issued, effectively removing Mr. Chiarelli's right to appeal his deportation on compassionate grounds. Justice Sopinka considered the state's interest in confidentiality to be paramount in national security cases. He found that Mr. Chiarelli had received "sufficient information to know the substance of the allegations against him, and to be able to respond".¹² Thus, it was not necessary that Mr. Chiarelli also be given details of the criminal intelligence techniques and sources used to acquire that information in order to satisfy the principles of fundamental justice.

[30] The applicant in the present case submits that while Mr. Chiarelli received sufficient information as to the substance of the allegations against him, he did not. First, the applicant requested but did not receive the original wiretap of an intercepted conversation purportedly linking him to the attempted assassination of the Turkish consul. The applicant admits to having received a copy of the English translation of this conversation, but claims that there were two different English translations and that the original wiretaps are necessary to establish the context and exactly what was said by the applicant. Second, the applicant requested to examine the forensic evidence from the Baxter bombing which allegedly demonstrated that the product "Quick Start" was used by those responsible for the bombing, but he was not permitted to do so, nor was he permitted to cross-examine any party with respect to that evidence. Thus, the applicant submits that his right to a fair hearing was denied because the SIRC's failure to disclose these key pieces of evidence severely prejudiced his ability to respond to the state's case at the hearing, and thereby violated the principles of fundamental justice.

[31] In my view, the applicant has not successfully distinguished his situation from that of Mr. Chiarelli

mener à la recommandation que le gouverneur en conseil délivre une attestation, ce qui aurait supprimé effectivement le droit de M. Chiarelli de porter la mesure d'expulsion en appel en se fondant sur des motifs d'ordre humanitaire, le juge Sopinka a estimé que l'intérêt de l'État dans la confidentialité devait l'emporter dans les affaires mettant en cause la sécurité nationale. Il a conclu que M. Chiarelli avait reçu «suffisamment de renseignements pour [le] mettre [. . .] au courant de la substance des actes qu'on lui reprochait et pour lui permettre de répondre»¹². Par conséquent, il n'était pas nécessaire que M. Chiarelli soit également mis au courant des détails concernant les méthodes d'enquête sur la criminalité ou les sources auxquelles la police avait eu recours pour obtenir ces renseignements, pour que soit respecté les principes de justice fondamentale.

[30] Le demandeur en l'espèce soutient qu'alors que M. Chiarelli avait reçu suffisamment de renseignements quant à la substance des actes qu'on lui reprochait, ce n'est pas son cas. Premièrement, le demandeur a demandé qu'on lui communique la bande originale d'écoute électronique relative à une conversation interceptée qui l'impliquerait dans la tentative d'assassinat du consul turc, mais ne l'a pas reçue. Le demandeur avoue avoir reçu une copie de la traduction anglaise de cette conversation, mais prétend qu'il en existait deux différentes versions et que les bandes originales d'écoute électronique sont nécessaires pour l'établissement du contexte et des paroles exactes prononcées par le demandeur. Deuxièmement, le demandeur a demandé l'autorisation d'examiner la preuve médico-légale se rapportant à l'attentat Baxter qui établirait que le produit «Quick Start» avait été utilisé par les auteurs de l'attentat, mais il n'a pu le faire, ni contre-interroger aucune partie relativement à cette preuve. Par conséquent, le demandeur plaide qu'il a été privé de son droit à une audition impartiale parce que l'omission du CSARS de divulguer ces éléments de preuve essentiels a été grandement préjudiciable à sa capacité de formuler une réponse à la preuve présentée par l'État lors de l'audition, violant par le fait même les principes de justice fondamentale.

[31] Je suis d'avis que le demandeur n'a pas réussi à faire une distinction entre sa situation et celle de

who, like the applicant, had sufficient information to know the substance of the allegations against him and to respond. The applicant was clearly aware that the intercepted conversation between himself and his friend was being used by the SIRC to establish his links to the attempted assassination of Mr. Gungor. He even obtained a copy of the English translation of that conversation. Thus, I cannot understand how his opportunity to respond to the state's case against him at the hearing was compromised by the fact that he was unable to examine the original wiretap. In any case, Justice Rothstein examined the confidential documents, found that the SIRC had "diligently and carefully considered the interest of the applicant in disclosure",¹³ and refused to allow the confidential documents to be disclosed for reasons of national security. On appeal, this Court held that Justice Rothstein did not err in making that determination. I have not been persuaded by the applicant's arguments that there was any error in those decisions or any grounds for implicitly overruling them.

[32] I take a similar view of the forensic evidence pertaining to the Baxter bombing. The applicant was clearly aware that his alleged participation in that bombing was relevant to the SIRC investigation, and he was free to counter that allegation at the hearing. It was not necessary for him to physically examine the forensic evidence in order to do so. As with the original wiretap, the fact that the applicant was not entitled to examine the forensic evidence did not deprive him of an opportunity to have a fair hearing before the SIRC; therefore, the principles of fundamental justice have not been infringed by the SIRC procedures in this case.

THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE CSIS ACT AND THE IMMIGRATION ACT

[33] As a second ground for invalidating the SIRC decision, the applicant submits that the combined

M. Chiarelli qui, au même titre que le demandeur, avait reçu suffisamment de renseignements pour connaître la substance des actes qu'on lui reprochait et pour y répondre. Le demandeur était clairement conscient du fait que la conversation interceptée entre lui et un ami était utilisée par le CSARS en vue de prouver qu'il était lié à la tentative d'assassinat de M. Gungor. Il a même reçu une copie de la traduction anglaise de cette conversation. Par conséquent, je ne peux accepter que le fait que le demandeur n'a pu examiner la bande originale d'écoute électronique ait compromis sa capacité de répondre à la preuve de l'État contre lui. Quoi qu'il en soit, le juge Rothstein a examiné les documents confidentiels, conclu que le CSARS avait «examiné avec soin l'intérêt qu'a le requérant à la divulgation des renseignements»¹³ et refusé la divulgation des documents confidentiels pour des raisons de sécurité nationale. En appel, la Cour a décidé que le juge Rothstein n'avait pas commis d'erreur en rendant cette décision. Les arguments du demandeur ne m'ont pas convaincu que ces décisions étaient entachées d'erreur ou qu'il y avait des motifs pour lesquels elles devraient implicitement être écartées.

[32] J'adopte une position similaire à l'égard de la preuve médico-légale relative à l'attentat Baxter. Le demandeur était manifestement conscient que sa participation alléguée à l'attentat en question était pertinente quant aux fins de l'enquête du CSARS et qu'il lui était loisible de répondre à cette alléguation lors de l'audience. Il ne lui était pas nécessaire d'examiner physiquement la preuve médico-légale pour ce faire. Comme pour la bande originale d'écoute électronique, le fait que le demandeur ne soit pas autorisé à examiner la preuve médico-légale ne l'a pas pour autant privé de la possibilité d'avoir une audition impartiale devant le CSARS; conséquemment, les procédures du CSARS n'ont pas enfreint les principes de justice fondamentale en l'espèce.

L'INVALIDITÉ SUR LE PLAN CONSTITUTIONNEL DE LA LOI SUR LE SCRS ET DE LA LOI SUR L'IMMIGRATION

[33] Comme second motif à l'appui de l'invalidité de la décision du CSARS, le demandeur soutient que

operation of the *Canadian Security Intelligence Service Act* (the CSIS Act) and sections 32, 39 and 40 of the *Immigration Act* violates sections 7 and 12 of the Charter, and is not saved by section 1. Briefly stated, section 7 concerns the right to life, liberty and security of the person, section 12 protects persons from cruel and unusual punishment or treatment, and section 1 only restricts these and other individual rights and protections where the state's interests can be demonstrably justified in a free and democratic society. The applicant notes that, in *Chiarelli*, the Supreme Court left open the question as to whether deportation violates section 7 and constitutes "treatment" within the meaning of section 12. However, the applicant submits that section 7 can be invoked in this case because, unlike Mr. Chiarelli, the applicant did not have the benefit of the full spectrum of Charter rights afforded to him in a court of law; rather, he became subject to deportation solely on the basis of the SIRC decision. Mr. Chiarelli was convicted under the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34] while, in the present case, the applicant has never been charged with an offence relating to the matters in question. The applicant also submits that he should retain his qualified right to remain in Canada until a finding has been made in accordance with the principles of fundamental justice that he breached an essential condition of remaining here. Since this Court does not have access to the full evidentiary record before the SIRC or its decision, the applicant alleges that the legislative scheme is fundamentally unfair and violates section 7 of the Charter because he has no "true appeal" from the SIRC decision. He adds that most Canadians would be shocked to learn that a permanent resident could be deported based on "vague allegations supported by virtually unchallenged evidence given behind closed doors". The applicant submits that the respondents cannot justify the legislative scheme in question under section 1, because it is "arbitrary and overbroad", its use in this case constitutes an abuse of process since the immigration scheme was used to avoid proceeding under the *Criminal Code*, and it deprived the applicant of procedural fairness.

l'effet combiné de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (la Loi sur le SCRS) et des articles 32, 39 et 40 de la *Loi sur l'immigration* contrevient aux articles 7 et 12 de la Charte, et qu'il n'est pas justifié par l'article premier. Exposés de manière succincte, l'article 7 porte sur le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, l'article 12 offre une protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités et l'article premier prévoit que ces droits et les autres droits individuels ne peuvent être restreints que lorsque la justification des intérêts de l'État peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Le demandeur note que, dans l'arrêt *Chiarelli*, la Cour suprême n'avait pas répondu à la question de savoir si l'expulsion allait à l'encontre de l'article 7 et constituait un «traitement» au sens de l'article 12. Cependant, le demandeur plaide que l'article 7 peut être invoqué en l'espèce car, contrairement à M. Chiarelli, le demandeur n'a pas bénéficié de l'éventail complet des droits fondés sur la Charte dont il aurait pu se prévaloir devant une cour de justice; il a plutôt fait l'objet d'une mesure d'expulsion sur le seul fondement de la décision du CSARS. M. Chiarelli avait été déclaré coupable sous le régime du *Code criminel* [S.R.C. 1970, ch. C-34] alors qu'en l'espèce, le demandeur n'a jamais été mis en accusation relativement à une infraction pour les actes dont il est question. Le demandeur plaide également qu'il devrait pouvoir garder son droit conditionnel de demeurer au Canada jusqu'à ce qu'une décision, prise conformément aux principes de justice naturelle et le déclarant avoir violé une condition essentielle de son séjour au pays, soit rendue. Puisque la Cour n'a pas accès au dossier complet de la preuve présentée devant le CSARS ni à sa décision, le demandeur fait valoir que le régime législatif est fondamentalement injuste et qu'il contrevient à l'article 7 de la Charte en raison de l'absence d'un [TRADUCTION] «véritable droit d'appel» à l'encontre de la décision du CSARS. Il ajoute que la plupart des Canadiens seraient choqués d'apprendre qu'un résident permanent puisse être expulsé sur la base de [TRADUCTION] «vagues allégations fondées sur des éléments de preuve pratiquement incontestés présentés à huis clos». Le demandeur soutient que les intimés ne peuvent se fonder sur l'article premier pour justifier le régime législatif en question, car il est [TRADUCTION] «arbitraire et d'une

[34] With respect to section 12, the applicant submits that deportation constitutes “treatment” and that his treatment was cruel and unusual because it was so excessive that it outrages standards of decency. Unlike Mr. Chiarelli who had been convicted of serious criminal offences, the applicant submits that his only “crimes” involved defacing a stop sign and attempting to confront someone at a cultural event. Thus, the applicant submits that deportation is a disproportionately harsh treatment as compared to those acts, and the resultant breach of his section 12 rights cannot be justified under section 1.

[35] The respondents argue that the applicant’s section 7 rights have not been infringed, since the termination of the applicant’s qualified right to remain in Canada did not deprive him of the right to life, liberty and security of the person, and the procedure terminating his status did not deprive him of fundamental justice. The respondents note that, in *Chiarelli*, the Supreme Court considered the constitutionality of sections 82.1 [as enacted by S.C. 1984, c. 21, s. 84] and 83 of the *Immigration Act* (now sections 81 and 82) and concluded that they did not violate section 7. The respondents submit that those sections are substantially the same as the combination of the CSIS Act and sections 32, 39 and 40 of the *Immigration Act*, and that that Act and those sections also do not violate section 7. Furthermore, the SIRC notes that all individuals who come within section 19 of the *Immigration Act* have violated an essential condition under which they are permitted to remain in Canada, not only those who have committed serious criminal offences.

portée excessive», que son application en l’espèce constitue un abus de procédure puisqu’on a opté pour agir en vertu du régime juridique de l’immigration afin d’éviter le recours au *Code criminel*, et qu’il a privé le demandeur du bénéfice de l’équité procédurale.

[34] En ce qui concerne l’article 12, le demandeur soutient que l’expulsion est un «traitement», et que le traitement dont il a fait l’objet était cruel et inusité de par son caractère si excessif qu’il constituait une atteinte aux normes de décence. Contrairement à M. Chiarelli qui avait été déclaré coupable d’infractions criminelles graves, le demandeur fait observer que ses seuls «crimes» ont été de vandaliser un panneau d’arrêt et de tenter de s’en prendre à un individu lors d’une activité culturelle. Le demandeur soutient, par conséquent, que l’expulsion constitue un traitement dont la sévérité est disproportionnée par rapport à ces actes et que la violation de ses droits fondés sur l’article 12 qui en résulte ne peut se justifier en vertu de l’article premier.

[35] Les défendeurs plaident que les droits du demandeur fondés sur l’article 7 n’ont pas été enfreints puisque la révocation du droit conditionnel du demandeur de demeurer au Canada ne l’a pas privé du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, et que la procédure par laquelle on a mis un terme à son statut ne l’a pas privé de son droit à la justice fondamentale. Les défendeurs notent que, dans l’arrêt *Chiarelli*, la Cour suprême a examiné la constitutionnalité des articles 82.1 [édicte par S.C. 1984, ch. 21, art. 84] et 83 de la *Loi sur l’immigration* (maintenant les articles 81 et 82) et a conclu qu’ils ne contrevenaient pas à l’article 7. Les défendeurs soutiennent que ces articles équivalent essentiellement à la combinaison de la Loi sur le SCRS et des articles 32, 39 et 40 de la *Loi sur l’immigration*, et que cette Loi de même que ces articles ne contreviennent pas non plus à l’article 7. De plus, le CSARS note que ce sont tous les individus visés par l’article 19 de la *Loi sur l’immigration*, et pas seulement ceux qui ont commis des infractions criminelles graves, qui ont violé une condition essentielle régissant leur droit de demeurer au Canada.

[36] With respect to the applicant's section 12 arguments, the respondents submit that the combined operation of the CSIS Act and sections 32, 39 and 40 of the *Immigration Act* does not constitute cruel and unusual punishment or treatment. On a preliminary note, the respondents submit that the applicant's arguments are premature, since the Governor in Council has not yet issued a certificate under section 40 of the *Immigration Act* which would lead to the applicant's deportation. Nevertheless, they submit that deportation serves to remove undesirable people from Canada, and it is the exactly proportionate consequence of behaviour incompatible with the qualified right of permanent residents to remain in Canada. In their submission, deporting an individual who is likely to commit acts of violence based on past acts of violence would not be grossly disproportionate or so excessive as to violate public standards of decency. Even if the statutory scheme in question were found to be unconstitutional, the respondents submit that it is justifiable under section 1, since preventing threats to national security and protecting security intelligence information is sufficiently important to override an individual's sections 7 and 12 rights.

[37] For the sake of judicial economy, I intend to proceed with my analysis in the absence of a certificate under section 40 or a deportation order, because if the Governor in Council issues a certificate, the applicant will be forced to re-initiate judicial review proceedings in this Court. Before addressing the parties' submissions, however, I have chosen to reproduce the relevant portions of sections 32, 39 and 40 of the *Immigration Act*:

32. . . .

(2) Where an adjudicator decides that a person who is the subject of an inquiry is a permanent resident described in subsection 27(1), the adjudicator shall, subject to subsections (2.1) and 32.1(2), make a deportation order against that person.

[36] En ce qui concerne les arguments fondés sur l'article 12 mis de l'avant par le demandeur, les défendeurs soutiennent que l'effet combiné de la Loi sur le SCRS et des articles 32, 39 et 40 de la *Loi sur l'immigration* ne constitue pas une peine ou un traitement cruel et inusité. À titre préliminaire, ils font valoir que les arguments du demandeur sont prématurés puisque le gouverneur en conseil n'a pas encore délivré l'attestation prévue par l'article 40 de la *Loi sur l'immigration* qui mènerait à l'expulsion du demandeur. Ils plaident néanmoins que l'expulsion a pour objet de renvoyer du Canada les personnes indésirables et qu'elle constitue la conséquence exactement proportionnelle à la conduite qui est incompatible avec le droit conditionnel dont disposent les résidents permanents de demeurer au Canada. Suivant leur raisonnement, l'expulsion d'un individu qui est susceptible de commettre des actes de violence, de par ses actes de violence antérieurs, ne serait pas exagérément disproportionnée ou à ce point excessive qu'elle constituerait une atteinte aux normes de décence. Même si l'on déclarait le régime législatif en question inconstitutionnel, les défendeurs font valoir qu'il est sauvegardé par l'article premier, puisque la protection de la sécurité nationale et des renseignements secrets en matière de sécurité est suffisamment importante qu'elle doit l'emporter sur les droits individuels fondés sur les articles 7 et 12.

[37] Par souci d'économie des ressources judiciaires, j'ai l'intention de procéder à une analyse en l'absence d'une attestation délivrée en vertu de l'article 40 ou d'une mesure d'expulsion, car si le gouverneur en conseil délivrait une attestation, le demandeur se verrait dans l'obligation d'intenter de nouveau les procédures relatives au contrôle judiciaire devant la Cour. Avant d'examiner les prétentions des parties, cependant, j'ai décidé de reproduire les extraits pertinents des articles 32, 39 et 40 de la *Loi sur l'immigration*:

32. [. .]

(2) S'il conclut que l'intéressé est un résident permanent se trouvant dans l'une des situations visées au paragraphe 27(1), l'arbitre, sous réserve des paragraphes (2.1) et 32.1(2), prend une mesure d'expulsion contre lui.

...

39. . . .

(2) Where the Minister and the Solicitor General of Canada are of the opinion, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, that a permanent resident is a person described in paragraph 19(1)(c.2), subparagraph 19(1)(d)(ii), paragraph 19(1)(e), (f), (g), (k) or (l) or 27(1)(a.1), subparagraph 27(1)(a.3)(ii) or paragraph 27(1)(g) or (h), they may make a report to the Review Committee.

(3) The Minister and the Solicitor General of Canada shall, within ten days after a report referred to in subsection (2) is made, cause a notice to be sent informing the person who is the subject of the report that following an investigation in relation thereto, a deportation order may be made against that person.

(4) Where a report is made to the Review Committee under subsection (2), the Minister may cause to be filed with an immigration officer, a senior immigration officer or an adjudicator, as required for the purposes of this Act, a document stating that, in the opinion of the Minister and the Solicitor General of Canada, the person named in the document is a person described in paragraph 19(1)(c.2), subparagraph 19(1)(d)(ii), paragraph 19(1)(e), (f), (g), (k) or (l) or 27(1)(a.1), subparagraph 27(1)(a.3)(ii) or paragraph 27(1)(g) or (h), as the case may be.

(5) Where a report is made to the Review Committee pursuant to subsection (2), the Review Committee shall investigate the grounds on which it is based and for that purpose subsections 39(2) and (3) and sections 43, 44 and 48 to 51 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* apply, with such modifications as the circumstances require

(6) The Review Committee shall, as soon as practicable after a report is made to it pursuant to subsection (2), send to the person with respect to whom the report is made a statement summarizing such information available to it as will enable the person to be as fully informed as possible of circumstances giving rise to the report.

...

(9) The Review Committee shall on completion of an investigation in relation to a report made to it pursuant to subsection (2), make a report to the Governor in Council containing its conclusion whether or not a certificate should be issued under subsection 40(1) and the grounds on which that conclusion is based. [Emphasis added.]

(10) The Review Committee shall, at the same time as or after a report is made pursuant to subsection (9), provide the person with respect to whom the report is made with a report containing the conclusion referred to in that subsection.

[. . .]

39. [. . .]

(2) Le ministre et le solliciteur général du Canada peuvent, en lui adressant un rapport à cet effet, saisir le comité de surveillance des cas où ils sont d'avis, à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité dont ils ont eu connaissance, qu'un résident permanent appartiendrait à l'une des catégories visées à l'alinéa 19(1)c.2, au sous-alinéa 19(1)d(ii), aux alinéas 19(1)e), f), g), k) ou l) ou 27(1)a.1), au sous-alinéa 27(1)a.3(ii) ou aux alinéas 27(1)g) ou h).

(3) Dans les dix jours suivant la date de transmission du rapport, le ministre et le solliciteur général font envoyer à l'intéressé un avis l'informant de l'existence du rapport et du fait qu'au terme d'une enquête sur la question, il pourrait faire l'objet d'une mesure d'expulsion.

(4) Le ministre peut en outre faire remettre à un agent d'immigration, à un agent principal ou à un arbitre, selon le cas, un document indiquant qu'à son avis et à celui du solliciteur général du Canada, la personne nommée dans le document appartient à l'une des catégories visées à l'alinéa 19(1)c.2, au sous-alinéa 19(1)d(ii), aux alinéas 19(1)e), f), g), k) ou l) ou 27(1)a.1), au sous-alinéa 27(1)a.3(ii) ou aux alinéas 27(1)g) ou h), selon le cas.

(5) Le comité de surveillance examine les motifs sur lesquels le rapport dont il est saisi est fondé en suivant—compte tenu des adaptations de circonstance—la procédure prévue aux paragraphes 39(2) et (3) et aux articles 43, 44 et 48 à 51 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* [. . .]

(6) Afin de permettre à l'intéressé d'être informé le mieux possible des circonstances qui ont donné lieu à l'établissement du rapport, le comité de surveillance lui adresse, dans les meilleurs délais suivant la réception de celui-ci, un résumé des informations dont il dispose à ce sujet.

[. . .]

(9) Au terme de son enquête, le comité de surveillance fait rapport de celle-ci au gouverneur en conseil en indiquant, dans ses conclusions, motifs à l'appui, si l'intéressé devrait faire l'objet de l'attestation prévue au paragraphe 40(1). [Non souligné dans l'original.]

(10) Le comité de surveillance communique également à l'intéressé, en même temps ou plus tard, un rapport contenant les conclusions visées au paragraphe (9).

40. (1) Where, after considering a report made by the Review Committee referred to in subsection 39(9), the Governor in Council is satisfied that the person with respect to whom the report was made is a person described in subparagraph 19(1)(c.2), subparagraph 19(1)(d)(ii), paragraph 19(1)(e), (f), (g), (k) or (l) or 27(1)(a.1), subparagraph 27(1)(a.3)(ii) or paragraph 27(1)(g) or (h), the Governor in Council may direct the Minister to issue a certificate to that effect. [Emphasis added.]

(2) A certificate issued under subsection (1) is, in any prosecution or other proceeding under or arising out of this Act, conclusive proof of the matters stated therein without proof of the signature or official character of the person appearing to have signed the certificate unless called into question by the Minister.

[38] In *Chiarelli*, Justice Sopinka emphasized the importance of a “contextual approach” to the interpretation of section 7 of the Charter. He quoted Justice Cory in *R. v. Wholesale Travel Group Inc.* for the proposition that “[c]ontext is relevant both with respect to the delineation of the meaning and scope of *Charter* rights, as well as to the determination of the balance to be struck between individual rights and the interests of society.”¹⁴ With respect to the immigration context, Justice Sopinka noted that “[t]he most fundamental principle of immigration law is that non-citizens do not have an unqualified right to enter or remain in the country.”¹⁵ Justice Sopinka also noted that the CSIS Act provides that no one is entitled as of right to be present during another party’s representations, nor to have access to or comment on them. It is within the discretion of the SIRC to exclude one or more parties during another party’s representations or the giving of evidence, to determine whether a party is entitled to cross-examine witnesses called by other parties, and to decide if the disclosure of evidence or representations of another party should be made to an excluded party. Justice Sopinka concluded that the procedure followed by the SIRC did not violate the principles of fundamental justice.

[39] Given that the SIRC procedure in the present case was the same as in *Chiarelli*, I am obligated to adopt Justice Sopinka’s comments with respect to the applicant’s section 7 arguments in their entirety. Since

40. (1) S’il est d’avis, après étude du rapport du comité de surveillance, que l’intéressé appartient à l’une des catégories visées à l’alinéa 19(1)c.2), au sous-alinéa 19(1)d)(ii), aux alinéas 19(1)e), f), g), k) ou l) ou 27(1)a.1), au sous-alinéa 27(1)a.3)(ii) ou aux alinéas 27(1)g) ou h), le gouverneur en conseil peut ordonner au ministre de délivrer une attestation à cet effet. [Non souligné dans l’original.]

(2) Dans toute poursuite ou procédure relative à l’application de la présente loi, l’attestation délivrée en vertu du paragraphe (1) établit de façon concluante les faits qui y sont mentionnés, seul le ministre ayant le pouvoir de contester l’authenticité de la signature et la qualité officielle du signataire.

[38] Dans l’arrêt *Chiarelli*, le juge Sopinka a mis l’accent sur l’importance de la «méthode contextuelle» lorsqu’il est question de l’interprétation de l’article 7 de la Charte. Il a cité les motifs exposés par le juge Cory dans l’arrêt *R. c. Wholesale Travel Group Inc.* selon lesquels «[l]e contexte est important à la fois pour délimiter la signification et la portée des droits garantis par la *Charte* et pour déterminer l’équilibre qu’il faut établir entre les droits individuels et les intérêts de la société»¹⁴. En ce qui a trait au contexte de l’immigration, le juge Sopinka a noté que «le principe le plus fondamental du droit de l’immigration veut que les non-citoyens n’aient pas un droit absolu d’entrer au pays ou d’y demeurer»¹⁵. Le juge Sopinka a également noté que la Loi sur le SCRS prévoit que nul n’a un droit absolu d’être présent lorsqu’une autre partie soumet des observations, ni d’en recevoir communication, ni de les commenter. Il relève du pouvoir discrétionnaire du CSARS d’exclure une partie ou plus lorsqu’une autre partie présente des observations ou soumet des éléments de preuve, de déterminer si une partie est autorisée à contre-interroger des témoins assignés par d’autres parties, puis de décider si la divulgation de la preuve ou les observations d’une autre partie devraient être communiquées aux parties exclues de l’audience. Le juge Sopinka a conclu que la procédure suivie par le CSARS ne contrevenait pas aux principes de justice fondamentale.

[39] Puisque la procédure suivie par le CSARS en l’espèce est la même que celle contestée dans l’arrêt *Chiarelli*, je me vois obligé de faire intégralement miens les commentaires du juge Sopinka relativement

a finding has been made by the SIRC that the applicant breached an essential condition of remaining here, and since such finding comports with the principles of fundamental justice, the applicant's section 7 argument must fail. I now turn to the applicant's section 12 arguments.

[40] I assume that the applicant refers to his deportation as cruel and unusual "treatment", since Justice Sopinka plainly stated in *Chiarelli* that "deportation is not imposed as a punishment".¹⁶ However, Justice Sopinka clearly left the door open as to whether deportation could be considered "treatment" under section 12, but he did not find it necessary to decide that point, given his conclusion that Mr. Chiarelli's deportation was not "cruel and unusual". Since deportation was found not to be cruel and unusual in *Chiarelli*, a substantially similar case to the one under review, the applicant cannot succeed on this ground, even if deportation could be characterized as "treatment". I say this for the following reason.

[41] The test for section 12 infringements in *R. v. Smith (Edward Dewey)*¹⁷ was reiterated by Justice Sopinka in *Chiarelli*, who found that Mr. Chiarelli's deportation would not "outrage standards of decency". Instead, Justice Sopinka was of the view that "it would tend to outrage such standards if individuals granted conditional entry into Canada were permitted, without consequence, to violate those conditions deliberately".¹⁸ Although the applicant in the present case has only been convicted of mischief, he is not being subjected to deportation on the basis of paragraph 19(1)(d) of the *Immigration Act, 1976* like Mr. Chiarelli. Rather, the SIRC determined that the applicant falls within paragraph 19(1)(g), which pertains to persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, or are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts.

aux arguments du demandeur qui se fondent sur l'article 7. Comme le CSARS a tiré une conclusion selon laquelle le demandeur a violé une condition essentielle régissant son droit de demeurer au pays, et que cette conclusion est conforme aux principes de justice fondamentale, l'argument du demandeur fondé sur l'article 7 doit être rejeté. Je passe à présent à l'examen des arguments fondés sur l'article 12 soumis par le demandeur.

[40] Je suppose que le demandeur qualifie son expulsion de «traitement» cruel et inusité du fait que le juge Sopinka a clairement dit dans l'arrêt *Chiarelli* que «l'expulsion n'est pas prononcée à titre de peine»¹⁶. Cependant, le juge Sopinka a clairement laissé la porte ouverte quant à savoir si l'expulsion pouvait être considérée comme un «traitement» au sens de l'article 12, mais il n'a pas jugé nécessaire de trancher ce point vu sa conclusion selon laquelle l'expulsion de M. Chiarelli n'était ni «cruelle ni inusitée». Étant donné que l'expulsion n'a pas été considérée comme étant cruelle ou inusitée dans l'arrêt *Chiarelli*, une affaire en grande partie semblable à celle qui fait l'objet de la présente demande, le demandeur ne peut avoir gain de cause pour ce motif même si l'expulsion pouvait être qualifiée de «traitement» et ce, pour la raison suivante.

[41] Le critère à appliquer pour la détermination d'une violation de l'article 12 énoncé dans l'arrêt *R. c. Smith (Edward Dewey)*¹⁷ a été réitéré par le juge Sopinka dans l'arrêt *Chiarelli*, lequel a conclu que l'expulsion de M. Chiarelli n'était pas de nature à «ne pas être compatible avec la dignité humaine». Le juge Sopinka était plutôt d'avis que «c'est précisément le fait de permettre que les personnes ayant pu entrer au Canada sous condition violent délibérément et impunément ces conditions qui tendrait vers l'incompatibilité avec la dignité humaine»¹⁸. Bien que le demandeur en l'espèce n'ait été déclaré coupable que de méfait, il n'a pas fait l'objet d'une mesure d'expulsion en application de l'alinéa 19(1)d) de la *Loi sur l'immigration de 1976* au même titre que M. Chiarelli. Le CSARS a plutôt conclu que le demandeur tombait sous le coup de l'alinéa 19(1)g), lequel s'applique aux personnes dont on a des motifs raisonnables de croire qu'elles commettront des actes de violence de nature

Therefore, the fact that the applicant may be deported has little to do with his criminal conviction for a rather minor offence. It has to do with the fact that he represents a danger to Canadians. Given this conclusion, it is hard to imagine that public “standards of decency” would be outraged by the applicant’s deportation, if such event occurs. Presumably, Canadians would be outraged if a permanent resident could not be deported where there are reasonable grounds to believe that he or she represents a threat to the lives or safety of persons in Canada.

MEMBERSHIP IN IMPUGNED ORGANIZATIONS AND THE CHARTER

[42] The applicant’s third argument challenging the validity of the SIRC decision alleges that that portion of paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act* referring to persons who are members of an organization that is likely to engage in acts of violence is unconstitutional because it violates paragraph 2(d) of the Charter. The applicant does not challenge those portions of paragraph 19(1)(g) which specifically refer to persons who are likely to engage in acts of violence. However, the applicant submits that prohibiting mere membership in certain organizations is “grossly over-inclusive”. He notes that the SIRC seemed to place a great deal of weight on the fact that he was associated with members of a group likely to engage in acts of violence, but states that his association with the group was purely political and that he disagreed with those members of the ASALA who advocated violence. Thus, the applicant submits that that portion of paragraph 19(1)(g) which restricts his right to freedom of association infringes paragraph 2(d) and cannot be saved by section 1, as it is overly broad, it does not restrict the applicant’s right as little as reasonably possible, and there is no legitimate or demonstrable public interest in subjecting permanent residents to deportation simply because they have joined a social, political or financial organization that may have a few aberrant members.

à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, ou qu’elles prendront part à des activités illégales d’une organisation susceptible de commettre de tels actes. Par conséquent, la possibilité que le demandeur soit expulsé n’a rien à voir avec sa déclaration de culpabilité par un tribunal pénal pour une infraction plutôt mineure. Elle est liée au fait que le demandeur représente un danger pour les Canadiens. À la lumière de cette conclusion, il est difficile d’imaginer que son expulsion porterait éventuellement atteinte à l’idée que le public se fait de la «dignité humaine». Les Canadiens seraient vraisemblablement choqués d’apprendre qu’un résident permanent ne peut être expulsé lorsqu’il y a des motifs raisonnables de croire qu’il ou elle représente un danger pour la vie ou la sécurité humaines au Canada.

L’APPARTENANCE À DES ORGANISATIONS SUSPECTES ET LA CHARTE

[42] Le troisième argument du demandeur, aux fins de la contestation de la validité de la décision du CSARS, allègue que la partie de l’alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l’immigration* qui renvoie aux personnes membres d’une organisation susceptible de commettre des actes de violence est inconstitutionnelle parce qu’elle va à l’encontre de l’alinéa 2d) de la Charte. Le demandeur ne conteste pas les parties de l’alinéa 19(1)g) qui font référence en particulier aux personnes susceptibles de commettre des actes de violence. Le demandeur soutient cependant que l’interdiction relative à la simple appartenance à certaines organisations a [TRADUCTION] «une portée exagérément large». Le demandeur note que le CSARS semble avoir accordé une importance considérable au fait qu’il fréquentait des membres d’un groupe susceptible de commettre des actes de violence, mais affirme que ces fréquentations étaient de nature purement politique et qu’il était en désaccord avec les membres de l’ASALA qui prônaient la violence. Par conséquent, le demandeur plaide que la partie de l’alinéa 19(1)g) qui limite son droit relatif à la liberté d’association contrevient à l’alinéa 2d) et ne peut être justifiée par l’article premier en raison de sa portée trop large, qu’il n’a pas été porté atteinte à son droit de la manière la moins attentatoire possible et qu’il n’existe aucun intérêt public légitime ou dont la

[43] The Canadian Civil Liberties Association (CCLA) was permitted to intervene on the issue of the alleged inconsistency of paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act* and paragraph 2(d) of the Charter. The CCLA submits that that portion of paragraph 19(1)(g) which depends only on a finding of a person's association with an impugned organization offends paragraph 2(d), which is guaranteed to everyone, including permanent residents. The CCLA further submits that paragraph 19(1)(g) does not mandate an inquiry into the extent of a person's participation in or influence over the impugned organization, the likelihood that such person will participate in violent acts perpetrated by the organization, or other relevant considerations. It also notes that paragraph 19(1)(g) does not distinguish between organizations exclusively devoted to violent activities and those with a wide range of legitimate purposes which have a small number of members who engage in violent acts. Since paragraph 19(1)(g) is over-inclusive in this respect, the CCLA submits that it violates paragraph 2(d) of the Charter and it cannot be saved by section 1 because it is not rationally connected to any valid objective, it does not minimally impair the applicant's freedom of association, and its effects are so deleterious that they outweigh any legitimate government objective. Both the CCLA and the applicant rely on Justice MacKay's decision in *Al Yamani v. Canada (Solicitor General)*¹⁹ to support their arguments.

[44] The respondents (except the SIRC which made no submissions on this issue) note that the SIRC report made no finding that the applicant was a member of an impugned organization, nor did the SIRC's recommendation to the Governor in Council refer to that portion of paragraph 19(1)(g) which relies on such a finding. Thus, the respondents submit that

justification puisse se démontrer relativement à l'expulsion d'un résident permanent pour la simple raison qu'il a joint les rangs d'une organisation sociale, politique ou financière qui peut comprendre quelques membres déviants.

[43] L'Association canadienne des libertés civiles (l'Association) a été autorisée à intervenir sur l'allégation de contravention de l'alinéa 19(1)(g) de la *Loi sur l'immigration* et à l'alinéa 2d) de la Charte. L'Association soutient que la partie de l'alinéa 19(1)(g) dont l'application dépend seulement de la conclusion selon laquelle une personne appartient à une organisation suspecte contrevient à l'alinéa 2d), lequel profite à toute personne, y compris les résidents permanents. L'Association soutient de plus que l'alinéa 19(1)(g) n'autorise pas la tenue d'une enquête relativement à l'ampleur de la participation d'une personne ou à son influence au sein de l'organisation suspecte, ni relativement à la vraisemblance que cette personne participe à la perpétration d'actes violents au nom de l'organisation, ni relativement à d'autres facteurs pertinents. Elle note également que l'alinéa 19(1)(g) ne fait pas la distinction entre des organisations qui prônent exclusivement des méthodes violentes et celles qui se consacrent à un large éventail de fins légitimes, mais qui comprennent quelques membres qui s'adonnent à des actes violents. Puisque l'alinéa 19(1)(g) a une portée trop large à cet égard, l'Association fait valoir qu'il viole l'alinéa 2d) de la Charte et qu'il ne peut être sauvegardé par l'article premier car il ne comporte aucun lien rationnel avec un objectif valable, il ne porte pas minimalement atteinte à la liberté d'expression du demandeur et ses effets sont si préjudiciables qu'ils l'emportent sur tout objectif légitime du gouvernement. L'Association et le demandeur invoquent tous deux la décision qu'a rendue le juge MacKay dans l'affaire *Al Yamani c. Canada (Solliciteur général)*¹⁹ pour soutenir leurs arguments.

[44] Les défendeurs (à l'exception du CSARS qui n'a pas soumis d'observation sur cette question) notent que le rapport du CSARS n'a pas conclu que le demandeur faisait partie d'une organisation suspecte et que la recommandation que le CSARS a faite au gouverneur en conseil ne renvoyait pas à la partie de l'alinéa 19(1)(g) qui s'appuie sur une telle conclusion.

the applicant's paragraph 2(d) rights have not been infringed because the issue of his freedom of association never arose in this case. Alternatively, the respondents submit that freedom of association does not protect an individual's association with groups formed for the purpose of, or engaging in, acts of violence against Canadians. The respondents note that the SIRC found that the applicant had engaged in such acts of violence. In the event that this Court is prepared to find that the applicant's paragraph 2(d) rights were violated, the respondents submit that paragraph 19(1)(g) is saved by section 1.

[45] Since the specific wording of paragraph 19(1)(g) is crucial to this issue, I propose to reproduce that provision in its entirety before turning to Justice MacKay's decision in *Al Yamani*:

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

...

(g) persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada or are members of or are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts of violence. [Emphasis added.]

[46] In *Al Yamani*, the SIRC concluded that the applicant (Mr. Yamani), a permanent resident and the son of one of the founders of the Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP), was a person described in paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act*. It recommended that a certificate be issued by the Governor in Council pursuant to subsection 40(1), which certificate was then issued, subjecting Mr. Yamani to deportation proceedings. On judicial review, Mr. Yamani challenged, *inter alia*, the constitutionality of paragraph 19(1)(g), alleging that it violated his right to freedom of association. Justice MacKay found that the SIRC based its finding that Mr. Yamani was a person described by paragraph 19(1)(g) on three conclusions: first, that Mr. Yamani was a member of the PFLP; second, that the PFLP was a terrorist organization; and third, that the PFLP

Conséquemment, les défendeurs plaident que les droits du demandeur fondés sur l'alinéa 2d) n'ont pas été enfreints puisque la question de la liberté d'association n'a jamais été soulevée en l'espèce. Subsidiairement, les défendeurs soutiennent que la liberté d'association ne protège pas la fréquentation par un individu de groupes ayant pour fins la perpétration d'actes de violence contre les Canadiens. Ils notent que le CSARS a conclu que le demandeur avait commis de tels actes de violence. Au cas où la Cour s'apprêterait à juger que les droits du demandeur fondés sur l'alinéa 2d) ont été enfreints, les défendeurs font valoir que l'alinéa 19(1)g) est justifié par l'article premier.

[45] Puisque le libellé particulier de l'alinéa 19(1)g) est au centre de la présente question, je me propose de reproduire la disposition en entier avant de me pencher sur la décision du juge MacKay dans l'arrêt *Al Yamani*:

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

[. . .]

(g) celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, ou qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes ou qu'elles sont susceptibles de prendre part aux activités illégales d'une telle organisation. [Non souligné dans l'original.]

[46] Dans l'arrêt *Al Yamani*, le CSARS avait conclu que le demandeur (M. Yamani), un résident permanent et le fils de l'un des fondateurs du Front populaire de libération de la Palestine (FPLP), était une personne visée à l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration*. Le CSARS avait recommandé que le gouverneur en conseil délivre une attestation en application du paragraphe 40(1), laquelle attestation avait effectivement été émise, ce qui avait assujéti M. Yamani aux mesures d'expulsion. Lors du contrôle judiciaire, M. Yamani avait notamment contesté la constitutionnalité de l'alinéa 19(1)g) pour le motif qu'il portait atteinte à son droit à la liberté d'association. Le juge MacKay a conclu que le CSARS avait fondé sa décision selon laquelle M. Yamani était une personne visée à l'alinéa 19(1)g) sur trois éléments: premièrement, le fait que M. Yamani était membre du FPLP;

is likely to engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada. Justice MacKay then considered whether such conclusions violated Mr. Yamani's paragraph 2(d) rights. Noting that the mere fact of association with members of an impugned organization could lead to their classification for deportation, regardless of the obligations of membership, other activities undertaken by the organization, or the individual's influence upon that organization, Justice MacKay held that [at pages 222-223]:

[P]aragraph 19(1)(g) does directly restrict freedom of association, providing for persons, who are not citizens, ultimately to be excluded or to be deported from Canada, because there are reasonable grounds to believe they are members of an organization likely to engage in acts of violence of the sort described. It is the association of persons as members of the organizations described that leads to their classification for exclusion or deportation. It is not their individual records of participating in violent activities nor a determination that they are likely to participate in violent activities. Rather it is simply the fact of membership in an organization which is likely to engage in acts of described violence that is the reason for the application of paragraph 19(1)(g) in this case, regardless of the obligations of membership, the range of the organization's other activities, or the influence the individual may exercise in regard to the organization. [Emphasis added.]

[47] Having found that Mr. Yamani's membership in the PFLP was the basis for his proposed deportation, Justice MacKay held that paragraph 19(1)(g) infringed upon Mr. Yamani's freedom of association. Thus, Justice MacKay struck down that portion of paragraph 19(1)(g) which would expose a permanent resident to deportation based on his or her membership in an impugned organization as contrary to paragraph 2(d) of the Charter and unjustifiable under section 1.

[48] As Justice MacKay noted in *Al Yamani*, there are three groups of people caught by paragraph

deuxièmement, le fait que le FPLP était une organisation terroriste; et, troisièmement, la possibilité que le FPLP commette des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada. Le juge MacKay a par la suite examiné la question de savoir si de telles conclusions contrevenaient aux droits de M. Yamani fondés sur l'alinéa 2d). Après avoir noté que le simple fait de fréquenter des membres d'une organisation suspecte pourrait déterminer la classification en vue de l'expulsion, sans égard aux obligations imposées aux membres, aux autres activités entreprises par l'organisation ou à l'influence qu'exerce le membre au sein de l'organisation, le juge MacKay a conclu que [aux pages 222 et 223]:

[L]’alinéa 19(1)g) restreint en effet directement la liberté d’association en prévoyant que des personnes qui n’ont pas la nationalité canadienne puissent être en fin de compte exclues ou expulsées du Canada parce qu’il y a des motifs raisonnables de croire qu’elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre des actes de violence du type décrit dans la disposition. C’est l’association des personnes à titre de membres d’organisations du type décrit dans la disposition qui détermine leur classification en vue de l’exclusion ou de l’expulsion. Ce n’est ni leurs antécédents personnels à l’égard de la participation à des actes de violence ni le fait qu’elles seraient susceptibles de commettre de tels actes. C’est plutôt le simple fait d’appartenir à une organisation susceptible de commettre les actes de violence décrits dans la disposition qui motive l’application de l’alinéa 19(1)g) en l’espèce, sans égard aux obligations imposées aux membres, à l’éventail des autres activités de l’organisation ou à l’influence que la personne pourrait exercer dans cette organisation. [Non souligné dans l’original.]

[47] Après avoir conclu que l'appartenance de M. Yamani au FPLP servait de fondement à la mesure d'expulsion envisagée, le juge MacKay a statué que l'alinéa 19(1)g) portait atteinte à la liberté d'association de M. Yamani. Par conséquent, le juge MacKay a déclaré que la partie de l'alinéa 19(1)g) qui aurait pour effet d'assujettir un résident permanent à une mesure d'expulsion sur le fondement de son appartenance à une organisation suspecte allait à l'encontre de l'alinéa 2d) de la Charte et ne pouvait être sauvegardée par l'article premier.

[48] Comme l'a noté le juge MacKay dans l'arrêt *Al Yamani*, il existe trois groupes de personnes qui

19(1)(g).²⁰ First, there are persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence. Second, there are persons who there are reasonable grounds to believe are members of an organization that is likely to engage in those acts of violence. And third, there are persons who there are reasonable grounds to believe are likely to participate in the unlawful activities of such an organization. Mr. Yamani was found to come within the second group of persons caught by paragraph 19(1)(g). Based on the decision rendered by the SIRC, the applicant in the present case would appear to fall within the first or third group, or both. It is the fact that the applicant is associated with persons who are members of the ASALA who have committed criminal offences in Canada that lead the SIRC to conclude that there are reasonable grounds to believe that the applicant is likely to participate in the ASALA's unlawful activities. Thus, Justice MacKay's decision in *Al Yamani* is not applicable to this case. In summary, this is not a case in which the applicant is to be deported because he is a member of a terrorist organization. This is a case in which the applicant is to be deported for consorting with members of a terrorist organization engaged in unlawful activities in which the applicant is reasonably likely to participate.

[49] I turn now to the applicant's final argument for invalidating the SIRC decision.

THE ALLEGED UNREASONABLENESS OF THE SIRC DECISION

[50] The applicant submits that since the SIRC's functions are neither primarily adjudicative nor purely legislative, the proper standard of review of the SIRC's decision is reasonableness. The applicant notes that this Court is hampered in its assessment of this issue because it lacks access to the reasons for the SIRC decision, the evidence upon which the SIRC relied, and the entire context of the evidence before

tombent sous le coup de l'alinéa 19(1)g)²⁰. Premièrement, il y a les personnes dont on a des motifs raisonnables de croire qu'elles commettront des actes de violence. Deuxièmement, il y a les personnes dont on a des motifs raisonnables de croire qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes de violence. Finalement, il y a les personnes dont on a des motifs raisonnables de croire qu'elles prendront part aux activités illégales d'une telle organisation. On a jugé que M. Yamani se classait dans le deuxième groupe de personnes visées par l'alinéa 19(1)g). Sur la base de la décision rendue par le CSARS, le demandeur en l'espèce semble appartenir au premier ou au troisième groupe, ou aux deux à la fois. C'est le fait que le demandeur fréquente des personnes qui sont membres de l'ASALA et ont commis des infractions criminelles au Canada qui a conduit le CSARS à conclure à l'existence de motifs raisonnables de croire que le demandeur était susceptible de prendre part aux activités illégales menées par l'ASALA. Conséquemment, la décision du juge MacKay dans l'arrêt *Al Yamani* ne trouve pas application en l'espèce. Bref, il ne s'agit pas ici d'une cause dans laquelle le demandeur fait l'objet d'une mesure d'expulsion pour le motif qu'il appartient à une organisation terroriste. Il s'agit d'une cause dans laquelle le demandeur doit être expulsé pour avoir fréquenté des membres d'une organisation terroriste qui s'adonne à des activités illégales auxquelles le demandeur est raisonnablement susceptible de prendre part.

[49] Je passe à présent au dernier argument du demandeur au soutien de sa prétention que la décision du CSARS doit être invalidée.

L'ALLÉGATION RELATIVE AU CARACTÈRE DÉRAISONNABLE DE LA DÉCISION DU CSARS

[50] Le demandeur soutient que puisque les fonctions exercées par le CSARS ne sont ni principalement judiciaires ni purement législatives, la norme de contrôle appropriée applicable à la décision du CSARS est celle du caractère raisonnable. Le demandeur note que la Cour est gênée dans son évaluation de la question parce qu'elle n'a pas accès aux motifs de la décision rendue par le CSARS, aux éléments de

the SIRC. The applicant also submits that it would be patently unreasonable for the SIRC to conclude that the applicant came within paragraph 19(1)(g) solely on the basis that he was convicted of public mischief and defaced a few stop signs. According to the applicant, the SIRC must have accepted that the applicant participated in the Baxter bombing or the attempted Gungor assassination in order to reach that conclusion. The applicant then proceeds to protest the fact that he was denied disclosure of the forensic evidence pertaining to Baxter bombing and the original transcript of a conversation implicating him in the Gungor assassination. The applicant submits that he suffered real prejudice on account of the SIRC's reliance on this unchallenged evidence. Thus, the applicant is of the view that the SIRC's decision was unreasonable.

[51] The respondents (except the SIRC which made no submissions on this issue) submit that the SIRC reached a conclusion which is supportable on the evidence before it. Although the SIRC relied on some evidence that was disclosed to the applicant and some that was not, the respondents submit that the SIRC correctly concluded that the applicant was a member of a prohibited class and that he poses a danger to the safety of Canadians. Thus, the respondents submit that the SIRC's decision and recommendation were reasonable.

[52] In effect, the applicant is re-arguing what was discussed earlier with respect to the alleged breach of his section 7 rights and the principles of fundamental justice. Since I have already addressed those issues with respect to the undisclosed evidence, I do not propose to do so again. It will be sufficient to quote Justice MacKay's comment on that issue in *Al Yamani*, before addressing the question of the SIRC decision's alleged unreasonableness:²¹

It presents an extraordinary situation for the Court in judicial review proceedings to review the work of a tribunal,

preuve sur lesquels le CSARS s'est fondé, de même qu'à tout le contexte de la présentation de la preuve devant le CSARS. Le demandeur fait valoir également qu'il serait manifestement déraisonnable pour le CSARS de conclure qu'il est assujéti à l'application de l'alinéa 19(1)g pour le simple motif qu'il a été déclaré coupable d'un méfait public et qu'il a vandalisé quelques panneaux d'arrêt. Selon le demandeur, le CSARS doit avoir cru au préalable que le demandeur avait pris part à l'attentat Baxter ou à la tentative d'assassinat de M. Gungor, pour tirer une telle conclusion. Le demandeur conteste ensuite le fait qu'on ne lui ait pas divulgué la preuve médico-légale liée à l'attentat Baxter et remis la transcription originale d'une conversation l'impliquant dans l'assassinat de M. Gungor. Il plaide qu'il a subi des préjudices réels en raison du fait que le CSARS se soit fondé sur ces éléments de preuve incontestés. Par conséquent, le demandeur soutient que la décision du CSARS était déraisonnable.

[51] Les défendeurs (à l'exception du CSARS qui n'a présenté aucune observation sur cette question) font valoir que le CSARS a tiré une conclusion fondée sur la preuve dont il disposait. Bien que le CSARS se soit appuyé sur certaines preuves qui ont été divulguées au demandeur et sur d'autres qui ne l'ont pas été, les défendeurs soutiennent que le CSARS a néanmoins correctement conclu que le demandeur appartenait à une catégorie de personnes non admissibles et qu'il posait un danger pour la sécurité des Canadiens. Par conséquent, les défendeurs plaident que la décision rendue par le CSARS ainsi que la recommandation qu'il a formulée étaient raisonnables.

[52] En fait, le demandeur présente à nouveau son argument d'une violation de ses droits fondés sur l'article 7 et des principes de justice fondamentale, un argument que j'ai déjà examiné. Puisque j'ai déjà abordé ces questions sous l'aspect des éléments de preuve non divulgués, je ne les examinerai pas de nouveau. J'estime suffisant de citer le commentaire du juge MacKay sur cette dernière question dans la décision *Al Yamani*²¹, avant d'examiner l'allégation relative au caractère déraisonnable de la décision du CSARS:

C'est une situation exceptionnelle pour la Cour dans une instance de contrôle judiciaire que d'avoir à examiner le

the full record of which is not available. Yet that is the situation authorized by Parliament under the CSIS Act and the SIRC Rules made under that Act. [Emphasis added.]

[53] In *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, Justice Lamer (as he then was) stated that “[a]n administrative tribunal exercising discretion can never do so unreasonably”,²² whether its findings are of a factual or legal nature. Applying this test in *Al Yamani*, Justice MacKay noted that “This may be simply a different way of expressing this Court’s jurisdiction in judicial review . . . where that authority is expressed in terms of errors of law or errors of fact”.²³ Nevertheless, Justice MacKay proceeded to consider the reasonableness of the SIRC decision, even though he had already concluded that the findings underlying that decision were not perverse, capricious or without evidentiary support. In *Al Yamani*, all of the academic experts testified before the SIRC that the PFLP had never committed violent acts in North America, that it had abandoned international terrorism decades ago, and that it had expelled the sole faction within its organization that supported international terrorism. However, CSIS officers provided evidence to the contrary, which evidence was obviously accepted by the SIRC and relied upon in its conclusion that the PFLP was an international terrorist organization likely to engage in acts of violence that would or could endanger the lives or safety of persons in Canada. Justice MacKay was not persuaded that the SIRC’s conclusion was unreasonable; rather, on the totality of the evidence, Justice MacKay found that its conclusion regarding the PFLP was “open to it, and clearly supported by the evidence provided by CSIS”.²⁴

[54] Assuming that it is appropriate to review the SIRC’s decision on a standard of reasonableness, I am of the view that the SIRC did not come to an unreasonable conclusion respecting the applicant. There was clearly sufficient evidence before the SIRC to enable it to reach the conclusion that there are reasonable

travail d’un tribunal sans avoir accès au dossier complet de l’affaire. C’est pourtant une situation que permet le Parlement en vertu de la Loi sur le SCRS et des Règles de procédures du CSARS établies en vertu de cette Loi. [Non souligné dans l’original.]

[53] Dans l’arrêt *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, le juge Lamer (depuis, juge en chef) a déclaré qu’«[U]n tribunal administratif exerçant une discrétion ne p[ouvai]t jamais l’exercer de façon déraisonnable»²², que ses conclusions soient factuelles ou de droit. Appliquant ce critère dans la décision *Al Yamani*, le juge MacKay a noté que «C’est peut-être une autre manière de définir la compétence de la Cour en matière de contrôle judiciaire [. . .] où ce pouvoir est explicitement exprimé en termes d’erreurs de droit ou d’erreurs de fait»²³. Le juge MacKay a néanmoins examiné la question du caractère raisonnable de la décision du CSARS, bien qu’il eût déjà décidé que les conclusions sous-tendant cette décision n’étaient ni abusives, ni arbitraires, ni sans fondement. Dans l’affaire *Al Yamani*, tous les experts universitaires ont déposé devant le CSARS que le FPLP n’avait jamais commis d’actes violents en Amérique du Nord, qu’il avait abandonné le terrorisme international depuis des décennies déjà et qu’il avait expulsé la seule faction appuyant le terrorisme international au sein de son organisation. Cependant, les agents du SCRS ont fourni des preuves tendant à démontrer le contraire, preuves qui ont manifestement été acceptées par le CSARS et sur lesquelles ce dernier s’est fondé pour tirer sa conclusion selon laquelle le FPLP était une organisation terroriste internationale susceptible de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie et à la sécurité humaines au Canada. Le juge MacKay n’a pas été convaincu que la conclusion du CSARS était déraisonnable; il a plutôt jugé, sur l’ensemble de la preuve, qu’il était loisible au CSARS de tirer cette conclusion au sujet du FPLP «dans le sens qu’il l’a fait, et les éléments de preuve produits par le SCRS l’étaient manifestement»²⁴.

[54] En supposant qu’il convienne d’examiner la décision du CSARS à la lumière de la norme du caractère raisonnable, je suis d’avis que le CSARS n’a pas tiré une conclusion déraisonnable au sujet du demandeur. Manifestement, le CSARS disposait de suffisamment d’éléments de preuve pour en venir à la

grounds to believe that the applicant is likely to participate in the unlawful activities of an impugned organization. The SIRC was not obligated to accept the applicant's version of the evidence; rather, its only obligation was to conduct an investigation and submit a report and recommendation to the Minister in which it assessed whether the applicant was a person who there are reasonable grounds to believe is likely to engage in the unlawful activities of a terrorist organization. Having fulfilled its obligation in this respect, I can find no basis upon which to conclude that the SIRC's decision was unreasonable.

DISPOSITION

[55] I would dismiss this judicial review application without costs.

STONE J.A.: I agree.

SEXTON J.A.: I agree.

¹ [1992] 1 S.C.R. 711.

² (1995), 95 F.T.R. 35 (F.C.T.D.), at p. 42.

³ (1997), 6 Admin. L.R. (3d) 239 (F.C.A.), at p. 245.

⁴ R.S.C., 1985, c. F-7, as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 61.

⁵ (1988), 33 Admin. L.R. 147 (F.C.A.).

⁶ [1977] 2 F.C. 58 (C.A.).

⁷ [1983] 2 F.C. 71 (C.A.).

⁸ [1986] 2 F.C. 247 (C.A.).

⁹ [1976] 1 S.C.R. 572.

¹⁰ [1996] 1 F.C. 174 (T.D.), at pp. 198-199.

¹¹ *Supra*, note 1.

¹² *Ibid.*, at p. 746.

¹³ *Supra*, note 2.

¹⁴ [1991] 3 S.C.R. 154, at p. 226.

¹⁵ *Chiarelli, supra*, note 1, at p. 733.

¹⁶ *Ibid.*, at p. 735.

¹⁷ [1987] 1 S.C.R. 1045.

¹⁸ *Chiarelli, supra*, note 1, at p. 736.

¹⁹ *Supra*, note 10.

²⁰ *Ibid.*, at p. 204.

²¹ *Ibid.*, at p. 208.

²² [1989] 1 S.C.R. 1038, at p. 1076.

²³ *Supra*, note 10, at p. 210.

²⁴ *Ibid.*, at p. 211.

conclusion qu'il existait des motifs raisonnables de croire que le demandeur était susceptible de prendre part aux activités illégales d'une organisation suspecte. Le CSARS n'était pas tenu d'accepter la version de la preuve présentée par le demandeur; il lui incombait seulement de tenir une enquête, de soumettre un rapport et de formuler une recommandation au ministre contenant son évaluation quant à savoir si le demandeur est une personne au sujet de laquelle il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle est susceptible de prendre part aux activités illégales d'une organisation terroriste. Le CSARS s'étant acquitté de cette obligation, je suis d'avis qu'il n'existe aucun motif au soutien de la prétention voulant que sa décision soit déraisonnable.

DISPOSITIF

[55] Je suis d'avis de rejeter la présente demande de contrôle judiciaire sans dépens.

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris aux motifs.

LE JUGE SEXTON, J.C.A.: Je souscris aux motifs.

¹ [1992] 1 R.C.S. 711.

² (1995), 95 F.T.R. 35 (C.F. 1^{re} inst.), à la p. 42.

³ (1997), 6 Admin. L.R. (3d) 239 (C.A.F.), à la p. 245.

⁴ L.R.C. (1985), ch. F-7, mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 61.

⁵ (1988), 33 Admin. L.R. 147 (C.A.F.).

⁶ [1977] 2 C.F. 58 (C.A.).

⁷ [1983] 2 C.F. 71 (C.A.).

⁸ [1986] 2 C.F. 247 (C.A.).

⁹ [1976] 1 R.C.S. 572.

¹⁰ [1996] 1 C.F. 174 (1^{re} inst.), aux p. 198 et 199.

¹¹ *Supra*, note 1.

¹² *Ibid.*, à la p. 746.

¹³ *Supra*, note 2.

¹⁴ [1991] 3 R.C.S. 154, à la p. 226.

¹⁵ *Chiarelli, supra*, note 1, à la p. 733.

¹⁶ *Ibid.*, à la p. 735.

¹⁷ [1987] 1 R.C.S. 1045.

¹⁸ *Chiarelli, supra*, note 1, à la p. 736.

¹⁹ *Supra*, note 10.

²⁰ *Ibid.*, à la p. 204.

²¹ *Ibid.*, à la p. 208.

²² [1989] 1 R.C.S. 1038, à la p. 1076.

²³ *Supra*, note 10, à la p. 210.

²⁴ *Ibid.*, à la p. 211.