

T-3024-93

T-3024-93

**Mansour Ahani (Plaintiff)****Mansour Ahani (demandeur)**

v.

c.

**Her Majesty the Queen (Defendant)****a Sa Majesté la Reine (défenderesse)***INDEXED AS: AHANI v. CANADA (T.D.)**RÉPERTORIÉ: AHANI c. CANADA (1<sup>re</sup> INST.)*

Trial Division, McGillis J.—Toronto, August 22; Ottawa, September 12, 1995.

b Section de première instance, juge McGillis—Toronto, 22 août; Ottawa, 12 septembre 1995.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Inadmissible persons — Constitutionality of Immigration Act, s. 40.1 authorizing Solicitor General and Minister of Employment and Immigration, based on security intelligence report, to sign certificate indicating, as herein, person inadmissible for reason of terrorism and providing for pre-determination detention of named person — Immigration Act, s. 40.1 not in violation of Charter, ss. 7, 9 or 10(c) — Not inoperative by virtue of Bill of Rights, s. 2(e).*

c *Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — Constitutionnalité de l'art. 40.1 de la Loi sur l'immigration, qui autorise le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration à signer une attestation certifiant, comme en l'espèce, qu'à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité, une personne n'est pas admissible pour cause de terrorisme et leur permettant de détenir l'intéressé en attendant qu'une décision soit prise à son sujet — L'art. 40.1 de la Loi sur l'immigration ne viole pas les art. 7, 9 et 10(c) de la Charte — L'art. 2e) de la Déclaration canadienne des droits ne rend pas l'art. 40.1 inopérant.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Immigration Act, s. 40.1, authorizing Solicitor General and Minister of Employment and Immigration, based on security intelligence report, to sign certificate indicating, as herein, person inadmissible for reason of terrorism and providing for pre-determination detention of named person, not in violation of Charter, ss. 7, 9 or 10(c).*

d *Droit constitutionnel — Charte des droits — L'art. 40.1 de la Loi sur l'immigration, qui autorise le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration à signer une attestation certifiant, comme en l'espèce, qu'à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité, une personne n'est pas admissible pour cause de terrorisme et leur permettant de détenir l'intéressé en attendant qu'une décision soit prise à son sujet ne viole pas les art. 7, 9 ou 10(c) de la Charte.*

The plaintiff, an Iranian, entered Canada in October 1991 and claimed Convention refugee status based on his political opinion and membership in a particular social group. He asserted that his return to Iran would endanger his life due to his knowledge of Iranian covert operations and personnel, which he acquired while he was a forced conscript in the foreign assassins branch of the Iranian Foreign Ministry. In April 1992, the Immigration and Refugee Board determined that the plaintiff was a Convention refugee. In June 1993, the Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration signed a certificate under section 40.1 of the *Immigration Act*, based on a CSIS security intelligence report, that the plaintiff was a member of an inadmissible class described in the anti-terrorism provisions of section 19 of the *Immigration Act*. On June 17 the plaintiff was served with a copy of the certificate and since then detained.

f Le demandeur, un Iranien, est entré au Canada en octobre 1991 et a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention du fait de ses opinions politiques et de son appartenance à un groupe social déterminé. Il affirmait que son retour en Iran mettrait sa vie en danger en raison du fait qu'il était au courant d'activités clandestines en Iran et des personnes qui s'y livraient. Il avait été mis au courant de ces faits après avoir été recruté de force par le service des assassins étrangers du ministère des Affaires étrangères d'Iran. En avril 1992, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a reconnu le statut de réfugié au demandeur. En juin 1993, le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration ont signé en vertu de l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* une attestation certifiant qu'ils étaient d'avis, à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité dont ils avaient eu connaissance, que le demandeur appartenait à l'une des catégories de personnes non admissibles visées par les dispositions relatives à l'antiterrorisme contenues à l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*. Le 17 juin, le demandeur a reçu signification d'un double de l'attestation et il est détenu depuis cette date.

On June 22, in accordance with paragraph 40.1(4)(a), Denault J. reviewed the security intelligence report *in camera* and heard other evidence presented on behalf of the Solicitor General and the Minister in the absence of the plaintiff. The Federal Court judge provided the plaintiff with a summary of

i Le 22 juin, conformément à l'alinéa 40.1(4)a), le juge Denault a examiné à huis clos les renseignements secrets en matière de sécurité et a recueilli en l'absence du demandeur d'autres éléments de preuve présentés au nom du solliciteur général et du ministre. La juge de la Cour fédérale a commu-

the information and ordered that he be given a reasonable opportunity to be heard on the determination of whether the certificate was reasonable on the basis of the evidence and information available. To date, the plaintiff has not exercised his right to a hearing.

This was an action to determine whether section 40.1 of the *Immigration Act* infringed or denied the rights guaranteed by sections 7, 9 or 10(c) of the Charter or was inoperative by virtue of paragraph 2(e) of the Bill of Rights.

*Held*, the action should be dismissed.

#### Section 40.1 proceedings

The constitutionality of subsection 40.1(5.1) of the *Immigration Act* was not in issue in this case.

Under section 40.1, the filing of the ministerial certificate triggers, *inter alia*, the mandatory detention of the named person and the reference of the certificate to the Federal Court for a determination of its reasonableness. Within seven days of the reference, the Chief Justice or a designated judge must examine, *in camera*, the security or criminal intelligence reports considered by the Minister and the Solicitor General. They may request that other evidence or information be heard by the designated judge in the absence of the named person and his counsel if they establish that the disclosure thereof "would be injurious to national security or to the safety of persons". The designated judge has a heavy burden to provide disclosure in order to permit the named person to challenge the reasonableness of the certificate. He must provide the named person with a statement summarizing the information available (refusing to disclose information only where it would be injurious to national security or the safety of persons). The named person must also be provided with a reasonable opportunity to be heard. When the certificate "passes" the review, it becomes "conclusive proof" that the named person is a member of the inadmissible class. The detention continues until his removal from Canada. Section 53 of the *Immigration Act* requires that the Minister, before ordering deportation to a country where the plaintiff's life or freedom would be threatened, determine whether he constitutes a danger to the security of Canada. That decision is subject to judicial review. Furthermore, a removal order could be appealed to the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board, the decision of which would be subject to judicial review.

#### Section 7 of the Charter

Assuming that section 40.1 of the *Immigration Act* proceedings before a designated judge were subject to the principles of fundamental justice, they have been respected in the procedure devised by Parliament in section 40.1 of the *Immigration Act*. In enacting section 40.1, Parliament developed a procedure in

niqué au demandeur un résumé des informations et a ordonné qu'on donne au demandeur la possibilité d'être entendu au sujet de la décision de savoir si l'attestation était raisonnable compte tenu des éléments de preuve et d'information à la disposition du juge. Le demandeur n'a pas encore exercé son droit à la tenue d'une audience.

L'action vise à déterminer si l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* porte atteinte aux droits garantis par les articles 7 et 9 et l'alinéa 10c) de la Charte ou s'il nie les droits en question ou s'il est inopérant en raison de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

*Jugement*: l'action doit être rejetée.

#### L'instance prévue à l'article 40.1

La constitutionnalité du paragraphe 40.1(5.1) de la *Loi sur l'immigration* n'est pas en litige en l'espèce.

La remise de l'attestation ministérielle prévue à l'article 40.1 met notamment en branle la détention obligatoire de la personne nommée dans l'attestation et la transmission de l'attestation à la Cour fédérale pour qu'elle détermine si elle est raisonnable. Dans les sept jours de la transmission, le juge en chef ou le juge qu'il délègue doit examiner, à huis clos, les renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité dont le ministre et le solliciteur général ont eu connaissance. Ils peuvent demander au juge délégué de recueillir d'autres éléments de preuve ou d'information en l'absence de l'intéressé et du conseiller le représentant s'ils établissent que la communication de ces éléments «porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes». Le juge délégué a l'obligation stricte de communiquer les renseignements en question à l'intéressé pour lui permettre de contester le caractère raisonnable de l'attestation. Il doit fournir à l'intéressé un résumé des informations dont il dispose (il n'a le pouvoir discrétionnaire de refuser leur communication que s'il est d'avis que leur communication porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes). L'intéressé doit également avoir la possibilité d'être entendu. L'attestation qui n'est pas annulée au terme de l'examen du juge délégué «établit de façon concluante» que l'intéressé appartient à une catégorie de personnes non admissibles. L'intéressé doit être retenu jusqu'à son renvoi du Canada. L'article 53 de la *Loi sur l'immigration* oblige le ministre à décider si le demandeur constitue un danger pour la sécurité du Canada avant de prendre une mesure le renvoyant dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées. Cette décision est susceptible de contrôle judiciaire. En outre, la mesure d'expulsion prise contre l'intéressé peut être portée en appel devant la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et la décision de celle-ci peut faire également l'objet d'un contrôle judiciaire.

#### L'article 7 de la Charte

Si l'on suppose que l'instance prévue à l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* qui se déroule devant le juge délégué est assujettie aux principes de justice fondamentale, le législateur fédéral a respecté les principes en question dans la procédure qu'il a prévue à l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*. En

which it attempted to strike a reasonable balance between competing interests of the individual and the state. Parliament placed the responsibility of reviewing the reasonableness of the ministerial certificate on an independent member of the judiciary and accorded him the power to examine the security or criminal intelligence reports, to hear evidence, to give disclosure with a view to permitting the person to be reasonably informed, and to provide the person with a reasonable opportunity to be heard.

*Obiter:* With respect to detention, the scope of the fundamental justice applicable in proceedings under section 40.1 must be analysed in the context of immigration principles and policies and not according to criminal law standards. When the detention requirement in section 40.1 is considered in the immigration context, it is clear that the principles of fundamental justice do not require Parliament to create a procedure providing for the pre-determination release of the person. Given the compelling state interests involved in dealing with alleged terrorists, the failure of Parliament to provide a mechanism of pre-determination release does not violate the principles of fundamental justice. Furthermore, nothing in the procedure prescribed in section 40.1 raises a reasonable apprehension of bias on the part of the designated judge. With respect to disclosure, the procedures in section 40.1 do not violate the principles of fundamental justice. With respect to the right of a person to respond in a meaningful fashion to the case advanced by the state, the summary of the evidence and information, together with any other material disclosed by either the state or the designated judge meets the requirements of fundamental justice. The criminal law standard of proof beyond a reasonable doubt has no application in proceedings under section 40.1—it is not required by the principles of natural justice. The fact that a determination made by a designated judge is not subject to appeal or review by any court does not violate section 7 or paragraph 10(c) of the Charter. The review mechanism in section 40.1 meets the requirements of the principles of fundamental justice and no further right of appeal is required. In expressly prohibiting a further appeal or review, Parliament reinforced the notion that proceedings under section 40.1 of the *Immigration Act* are expeditious in nature. Finally, the failure of Parliament to provide a further right of appeal or review has no effect on any rights of the plaintiff under paragraph 10(c) of the Charter.

#### Section 9 of the Charter

The pre-determination detention of the named person under section 40.1 of the *Immigration Act* is not arbitrary, in that it is expressly authorized by law and occurs only following a separate decision by two ministers that a person, who is neither a Canadian citizen nor permanent resident, has a terrorist back-

édicant l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*, le législateur fédéral a élaboré une procédure par laquelle il a tenté de trouver le juste milieu entre les intérêts divergents des particuliers et ceux de l'État. Le législateur a confié la charge d'examiner le caractère raisonnable de l'attestation ministérielle à un membre indépendant de la magistrature à qui il a accordé le pouvoir d'examiner les renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité, de recueillir des éléments de preuve, de permettre la divulgation d'éléments à l'intéressé dans le but de permettre celui-ci d'être suffisamment informé, et de lui donner la possibilité d'être entendu.

*Opinion incidente:* En ce qui concerne la détention, la portée des principes de justice fondamentale qui s'appliquent dans le cadre de l'instance prévue à l'article 40.1 doit être analysée en tenant compte des principes et des politiques d'immigration et non en fonction des normes du droit criminel. Lorsqu'on examine l'exigence de la détention contenue à l'article 40.1 dans le contexte de l'immigration, il est évident que les principes de justice fondamentale n'obligent pas le législateur fédéral à créer une procédure qui prévoie la mise en liberté de l'intéressé avant qu'une décision ne soit rendue à son sujet. Compte tenu des intérêts primordiaux de l'État en ce qui concerne les mesures à prendre face aux personnes accusées de terrorisme, le défaut du législateur fédéral de prévoir un mécanisme de mise en liberté de l'intéressé avant qu'une décision ne soit prise à son sujet ne viole pas les principes de justice fondamentale. De plus, il n'y a rien dans la procédure prescrite par l'article 40.1 qui suscite une crainte raisonnable de parti pris de la part du juge délégué. Par ailleurs, la procédure de divulgation prévue à l'article 40.1 ne viole pas les principes de justice fondamentale. En ce qui concerne le droit de l'intéressé de répondre de façon satisfaisante aux actes que l'État lui reproche, le résumé des éléments de preuve et d'information, ajouté aux autres éléments divulgués soit par l'État, soit par le juge délégué, satisfait aux exigences de la justice fondamentale. La norme de preuve hors de tout doute raisonnable qui est appliquée en matière criminelle ne s'applique pas dans le cadre d'une instance introduite en vertu de l'article 40.1; elle n'est pas exigée par les principes de justice naturelle. Le fait que la décision rendue par le juge délégué ne puisse être portée en appel ni être revue par un autre tribunal ne viole pas l'article 7 ou l'alinéa 10c) de la Charte. Le mécanisme de révision prévu à l'article 40.1 satisfait aux exigences des principes de justice fondamentale et n'exige pas que l'on accorde un autre droit d'appel à l'intéressé. En interdisant expressément tout autre appel ou toute autre révision, le législateur fédéral a renforcé l'idée que l'instance prévue à l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* est rapide de par sa nature même. Finalement, l'omission du législateur fédéral de prévoir d'autres droits d'appel ou de révision n'a aucune incidence sur les droits que possède le demandeur en vertu de l'alinéa 10c) de la Charte.

#### L'article 9 de la Charte

La détention, en vertu de l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*, de la personne nommée dans l'attestation avant qu'une décision ne soit prise à son sujet ne constitue pas une détention arbitraire, étant donné qu'elle est expressément autorisée par la loi et qu'elle n'a lieu qu'après que deux ministres ont respecti-

ground or propensities. There was therefore no infringement of Charter section 9.

Paragraph 2(e) of the Canadian Bill of Rights

Section 40.1 of the *Immigration Act* was not inoperative by virtue of paragraph 2(e) of the Bill of Rights.

. . .

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof*, S.C. 1988, c. 36 (now R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29). c
- Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, s. 2(e).
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 7, 9, 10(c). d
- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.
- Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, R. 333.
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 3(g), (i), (j), 4(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 2), (2) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 3), (2.1) (as enacted *idem*; S.C. 1992, c. 49, s. 2), 5(1),(2), 14(1)(c) (as am. *idem*, s. 8), 19(1)(e) (as am. *idem*, s. 11), (f) (as am. *idem*), (g), 38.1 (as enacted *idem*, s. 28), 39 (as am. *idem*, s. 29), 40 (as am. *idem*, s. 30), 40.1(1) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31), (2) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31), (3) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4), (4) (as enacted *idem*), (5) (as enacted *idem*; S.C. 1992, c. 49, s. 31), (5.1) (as enacted *idem*), (6) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4), (7) (as enacted *idem*; S.C. 1992, c. 49, s. 31), (7.1) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31), (8) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4), (9) (as enacted *idem*), (10) (as enacted *idem*), 11 (as enacted *idem*), 40.2 (as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 32), 46.04(1) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 38), (3) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 38), 53(1) (as am. *idem*, s. 43), 70(2) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18), (3) (as am. *idem*), (4) (as am. *idem*; S.C. 1992, c. 49, s. 65), 117 (as am. *idem*, s. 104). e
- Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, ss. 19(4)(f) (as am. by SOR/84-849, s. 1; 89-38, s. 7), 20 (as am. by SOR/79-240, s. 4; 79-392, s. 1; 81-612, s. 1; 83-339, s. 5; 89-168, s. 2; 93-609, s. 2; 94-242, s. 5; 94-681, s. 8). f
- g
- h
- i
- j

vement décidé qu'une personne qui n'est ni citoyen canadien ni résident permanent a des antécédents ou des penchants terroristes. Il n'y a donc pas violation de l'article 9 de la Charte.

a L'alinéa 2e) de la Déclaration canadienne des droits

L'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ne rend pas inopérant l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*.

b

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 7, 9, 10c). c
- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.
- Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, art. 2e). d
- Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel*, L.C. 1988, ch. 36 (maintenant L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29).
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 3g), i), j), 4(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 2), (2) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 3), (2.1) (édicte, *idem*; L.C. 1992, ch. 49, art. 2), 5(1),(2), 14(1)c)(mod., *idem*, art. 8), 19(1)e) (mod., *idem*, art. 11), f) (mod., *idem*), g), 38.1 (édicte, *idem*, art. 28), 39 (mod., *idem*, art. 29), 40 (mod., *idem*, art. 30), 40.1(1) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31), (2) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31), (3) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4), (4) (édicte, *idem*), (5) (édicte, *idem*; L.C. 1992, ch. 49, art. 31), (5.1) (édicte, *idem*), (6) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4), (7) (édicte, *idem*; L.C. 1992, ch. 49, art. 31), (7.1) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31), (8) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4), (9) (édicte, *idem*), (10) (édicte, *idem*), 11 (édicte, *idem*), 40.2 (édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 32), 46.04(1) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 38), (3) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 38), 53(1) (mod., *idem*, art. 43), 70(2) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18), (3) (mod., *idem*), (4) (mod., *idem*; L.C. 1992, ch. 49, art. 65), 117 (mod., *idem*, art. 104). e
- Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 19(4)f) (mod. par DORS/84-849, art. 1; 89-38, art. 7), 20 (mod. par DORS/79-240, art. 4; 79-392, art. 1; 81-612, art. 1; 83-339, art. 5; 89-168, art. 2; 93-609, art. 2; 94-242, art. 5; 94-681, art. 8). f
- Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663, Règle 333. g

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519; (1993), 107 D.L.R. (4th) 342; 158 N.R. 1; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *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; *Kourtessis v. M.N.R.*, [1993] 2 S.C.R. 53; (1993), 102 D.L.R. (4th) 456; 153 N.R. 1.

## DISTINGUISHED:

*R. v. Stinchcombe*, [1991] 3 S.C.R. 326; (1991), 120 A.R. 161; [1992] 1 W.W.R. 97; 83 Alta. L.R. (2d) 93; 68 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R. (4th) 277; 130 N.R. 277; 8 W.A.C. 161.

ACTION challenging the constitutional validity of section 40.1 of the *Immigration Act* on the basis that it violated sections 7, 9 and 10(c) of the Charter and paragraph 2(e) of the Bill of Rights. Action dismissed.

## COUNSEL:

*Paul K. Burnstein and Larry C. Konrad* for plaintiff.  
*James W. Leising and Donald A. MacIntosh* for defendant.

## SOLICITORS:

*Burnstein & Paine*, Toronto and *Larry C. Konrad*, Brampton, Ontario for plaintiff.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

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

McGILLIS J.:

INTRODUCTION

The plaintiff is a Convention refugee who has challenged the constitutional validity of section 40.1 of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, as amended [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31]. Under this statutory scheme, the Chief Justice or a designated judge of this Court is required to review a certificate signed

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519; (1993), 107 D.L.R. (4th) 342; 158 N.R. 1; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *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; *Kourtessis c. M.R.N.*, [1993] 2 R.C.S. 53; (1993), 102 D.L.R. (4th) 456; 153 N.R. 1.

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326; (1991), 120 A.R. 161; [1992] 1 W.W.R. 97; 83 Alta. L.R. (2d) 93; 68 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R. (4th) 277; 130 N.R. 277; 8 W.A.C. 161.

ACTION contestant la constitutionnalité de l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* au motif qu'il viole les articles 7 et 9 et l'alinéa 10c) de la Charte, ainsi que l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Action rejetée.

## AVOCATS:

*Paul K. Burnstein et Larry C. Konrad* pour le demandeur.  
*James W. Leising et Donald A. MacIntosh* pour la défenderesse.

## PROCUREURS:

*Burnstein & Paine*, Toronto et *Larry C. Konrad*, Brampton (Ontario), pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

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

LE JUGE MCGILLIS:

INTRODUCTION

Le demandeur est un réfugié au sens de la Convention. Il conteste la constitutionnalité de l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, modifiée [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31]. Sous le régime de cet article, le juge en chef de cette Cour ou tout juge de celle-ci qu'il délègue est tenu d'examiner l'attesta-

by the Solicitor General of Canada and the Minister of Employment and Immigration indicating that a person, other than a Canadian citizen or permanent resident, is a member of an inadmissible class in Canada for specified reasons, including terrorism. <sup>a</sup> The plaintiff has attacked the legislation on the basis that it violates sections 7, 9 and paragraph 10(c) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] and paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C., 1985, Appendix III]. <sup>b</sup>

### FACTS

The trial in this matter proceeded on the basis of an agreed statement of facts which was supplemented by three affidavits and the cross-examination of one affiant. The following are the facts as I find them.

On October 14, 1991, the plaintiff entered Canada and claimed Convention refugee status based on his political opinion and membership in a particular social group. The plaintiff initially supported his refugee claim with a declaration that he had been beaten by members of the Islamic Revolutionary Committee in Iran for being intoxicated. On December 31, 1991, the plaintiff claimed that his return to Iran would endanger his life due to his knowledge of Iranian covert operations and personnel. He further claimed that he acquired this knowledge while he was a forced conscript in the foreign assassins branch of the Iranian Foreign Ministry. On December 31, 1991, the plaintiff was found to have a credible basis for his claim to Convention refugee status. On April 1, 1992, the Immigration and Refugee Board determined that the plaintiff was a Convention refugee. <sup>e</sup> <sup>f</sup> <sup>g</sup> <sup>h</sup> <sup>i</sup>

On June 9 and June 15, 1993, the Solicitor General of Canada (Solicitor General) and the Minister of Employment and Immigration (Minister) respectively certified under subsection 40.1(1) [as enacted by *R.S.C., 1985 (4th Supp.)*, c. 29, s. 4; *S.C. 1992*, c. 49, <sup>j</sup>

tion par laquelle le solliciteur général du Canada et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration certifient qu'une personne, qui n'est ni citoyen canadien ni résident permanent, appartient à une catégorie de personnes non admissibles pour des raisons déterminées, dont le terrorisme. Le demandeur conteste cette disposition législative au motif qu'elle viole les articles 7 et 9 et l'alinéa 10c) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] et l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), appendice III].

### LES FAITS

L'instruction de la présente action a eu lieu sur le fondement d'un exposé conjoint des faits qui a été complété par trois affidavits et par le contre-interrogatoire de l'auteur de l'un de ces affidavits. Voici les faits, tels que je les ai constatés. <sup>d</sup>

Le 14 octobre 1991, le demandeur est entré au Canada et a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention sur le fondement de ses opinions politiques et de son appartenance à un groupe social déterminé. Au soutien de sa revendication du statut de réfugié, le demandeur a d'abord affirmé qu'il avait été battu en Iran par des membres du Comité révolutionnaire islamique pour s'être trouvé en état d'ébriété. Le 31 décembre 1991, le demandeur a affirmé que son retour en Iran mettrait sa vie en danger en raison du fait qu'il était au courant d'activités clandestines en Iran et qu'il connaissait des personnes qui s'y livraient. Il a ajouté qu'il avait été mis au courant de ces faits après avoir été recruté de force par le service des assassins étrangers du ministère des Affaires étrangères d'Iran. Le 31 décembre 1991, il a été déterminé que la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention du demandeur avait un minimum de fondement. Le 1<sup>er</sup> avril 1992, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a reconnu au demandeur le statut de réfugié au sens de la Convention. <sup>e</sup> <sup>f</sup> <sup>g</sup> <sup>h</sup> <sup>i</sup>

Les 9 et 15 juin 1993, le solliciteur général du Canada (le solliciteur général) et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (le ministre) ont respectivement certifié en vertu du paragraphe 40.1(1) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4; L.C.

s. 31] of the *Immigration Act* that they were of the opinion, based on a security intelligence report received and considered by them, that the plaintiff was a member of an inadmissible class described in the anti-terrorism provisions in subparagraph 19(1)(e)(iii) [as am. *idem*, s. 11], clause 19(1)(e)(iv)(C) [as am. *idem*], subparagraph 19(1)(f)(ii) [as am. *idem*], clause 19(1)(f)(iii)(B) [as am. *idem*], and paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act*. On June 17, 1993, the certificate of the Solicitor General and the Minister was filed with an immigration officer and with this Court. On the same date, the plaintiff was served with a copy of the certificate and taken into detention. The plaintiff has remained in detention since that date.

On June 22, 1993, in accordance with paragraph 40.1(4)(a) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4] of the Act, Mr. Justice Denault reviewed the security intelligence report *in camera* and heard other evidence presented on behalf of the Solicitor General and the Minister in the absence of the plaintiff. Under paragraphs 40.1(4)(b) [as enacted *idem*] and (c) [as enacted *idem*] of the Act respectively, Mr. Justice Denault provided the plaintiff with a summary of the information and ordered that the plaintiff be given a reasonable opportunity to be heard on the determination of whether the certificate filed by the Solicitor General and the Minister was reasonable on the basis of the evidence and information available.

Since June 25, 1993, the defendant has been ready and willing to participate in the procedure outlined in paragraph 40.1(4)(d) [as enacted *idem*] of the Act to determine the reasonableness of the certificate signed by the Solicitor General and the Minister. To date, the plaintiff has not exercised his right to be heard and no hearing has taken place.

On November 23, 1993, a supplementary statement of information was issued by Mr. Justice Denault and forwarded to the counsel for the plaintiff.

The security intelligence report considered by the Solicitor General and the Minister, as well as the designated judge, was based, in part, on information obtained by the Canadian Security Intelligence Ser-

1992, ch. 49, art. 31] de la *Loi sur l'immigration* qu'ils étaient d'avis, à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité dont ils avaient eu connaissance, que le demandeur appartenait à l'une des catégories de personnes non admissibles visées par les dispositions relatives à l'antiterrorisme contenues au sous-alinéa 19(1)e)(iii) [mod., *idem*, art. 11], à la disposition 19(1)e)(iv)(C) [mod., *idem*], au sous-alinéa 19(1)f)(ii) [mod., *idem*], à la disposition 19(1)f)(iii)(B) [mod., *idem*] et à l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration*. Le 17 juin 1993, l'attestation du solliciteur général et du ministre a été remise à un agent d'immigration et a été transmise à cette Cour. Le même jour, le demandeur a reçu signification d'un double de l'attestation et a été incarcéré. Le demandeur est détenu depuis cette date.

Le 22 juin 1993, conformément à l'alinéa 40.1(4)a) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4] de la Loi, le juge Denault a examiné à huis clos les renseignements secrets en matière de sécurité et a recueilli en l'absence du demandeur d'autres éléments de preuve présentés au nom du solliciteur général et du ministre. Conformément aux alinéas 40.1(4)b) [édicte, *idem*] et c) [édicte, *idem*] de la Loi respectivement, le juge Denault a fourni au demandeur un résumé des informations et a ordonné que l'on donne au demandeur la possibilité d'être entendu au sujet de la décision de savoir si l'attestation déposée par le solliciteur général et le ministre était raisonnable compte tenu des éléments de preuve et d'information à sa disposition.

Depuis le 25 juin 1993, la défenderesse est prête à participer à la procédure prévue par l'alinéa 40.1(4)d) [édicte, *idem*] de la Loi qui vise à déterminer le caractère raisonnable de l'attestation signée par le solliciteur général et le ministre. Jusqu'à maintenant, le demandeur n'a pas exercé son droit d'être entendu et aucune audience n'a eu lieu.

Le 23 novembre 1993, le juge Denault a communiqué un résumé d'informations complémentaire qu'il a fait parvenir à l'avocat du demandeur.

Les renseignements secrets en matière de sécurité dont le solliciteur général et le ministre ont eu connaissance et que le juge a examinés étaient fondés en partie sur des renseignements obtenus par le Ser-

vice (Service) in eight interviews with the plaintiff and in a polygraph examination administered to him on February 12, 1993. The security intelligence report contains references to this information. The Service compiled for its reporting purposes the information obtained from the plaintiff during these eight interviews. In February 1994, following a request by counsel for the plaintiff for disclosure of this information, edited compilations of these reports were made available to him.

The summary of information initially given to the plaintiff by Mr. Justice Denault referred to the polygraph examination and to three occasions when the polygraphist determined that the answers given by the plaintiff to questions were untrue. The reports of the Service pertaining to the duration of the polygraph examination, the number of questions asked, a certificate attesting to the proper operation of the machine, and the credentials of the polygraphist were made available to counsel for the plaintiff in March 1994, following a request by him for that and other information.

The plaintiff is 31 years old. In August 1992, he engaged in a form of marriage to a woman in Toronto.

In response to all aspects of the constitutional challenge to the validity of section 40.1 of the *Immigration Act*, counsel for the Attorney General of Canada tendered as an exhibit at trial the affidavit of Harry Norman Southern, the Chief of the Counter Terrorism Section of the Toronto Regional Office of the Service. Counsel for the plaintiff consented to the filing of the affidavit at trial and cross-examined Mr. Southern on his evidence. In his affidavit, Mr. Southern deposed to the mandate of the Service, the need to prevent "routine, full disclosure of security intelligence reports", the need to protect the anonymity of human sources of information and the "third party rule" under which foreign states or institutions

vice canadien du renseignement de sécurité (le Service) au cours de huit entrevues tenues avec le demandeur et de l'interrogatoire au détecteur de mensonges que ce dernier a subi le 12 février 1993. Les renseignements secrets en matière de sécurité font état des renseignements en question. Le Service a compilé les renseignements recueillis auprès du demandeur au cours de ces huit entrevues. En février 1994, par suite de la demande qu'il avait présentée en vue d'obtenir la communication des renseignements en question, une version expurgée de ces renseignements a été mise à la disposition de l'avocat du demandeur.

Le résumé des renseignements qui a initialement été remis au demandeur par le juge Denault faisait état de l'interrogatoire au détecteur de mensonges et des trois occasions où la personne qui avait fait subir le test au détecteur de mensonges avait conclu que les réponses données par le demandeur aux questions qui lui étaient posées étaient fausses. Les renseignements du Service qui se rapportaient à la durée de l'interrogatoire au détecteur de mensonges, au nombre de questions posées, à l'attestation du bon fonctionnement de la machine et aux références de la personne qui avait fait subir le test au détecteur de mensonges ont été mis à la disposition de l'avocat du demandeur en mars 1994 par suite de la demande qu'il avait faite en vue d'obtenir ces renseignements ainsi que d'autres renseignements.

Le demandeur est âgé de 31 ans. En août 1992, il a contracté à Toronto une forme de mariage.

En réponse à l'ensemble des moyens invoqués pour contester la constitutionnalité de l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*, l'avocat du procureur général du Canada a présenté en preuve au procès l'affidavit de Harry Norman Southern, chef de la Section de l'antiterrorisme au Bureau régional du Service à Toronto. L'avocat du demandeur a accepté que cet affidavit soit déposé au procès et a contre-interrogé M. Southern au sujet de son témoignage. Dans son affidavit, M. Southern a déposé au sujet de la mission du Service, de la nécessité d'empêcher [TRADUCTION] «la divulgation systématique et intégrale de renseignements secrets en matière de sécurité», de la nécessité de protéger l'anonymat des

and international organizations of states require the Service to obtain their consent prior to disclosing information provided by them in confidence. Mr. Southern also provided evidence concerning international terrorism, the objectives and methods of terrorists, and terrorism in Canada. In describing terrorism in Canada, Mr. Southern listed 18 acts of terrorism, domestic or international in scope, which either occurred or had their genesis in Canada since 1982. In his list of examples, Mr. Southern referred to a litany of incidents which included violent terrorist acts against foreign diplomats and embassies in Ottawa, the Air India disaster in which luggage containing a bomb was checked in at Vancouver, and the Narita Airport bomb in Japan in which the exploding luggage also came from Vancouver. In his affidavit, Mr. Southern deposed that terrorists use Canada as a safe haven, as well as for the planning and procurement of weapons and materiel. He further indicated that terrorist groups operating in Canada "are engaged in a variety of ongoing activities in support of terrorism." For example, such groups obtain and provide logistical support for terrorist operations outside of Canada, develop and maintain a support base necessary to commit terrorist acts in Canada, fundraise, spread propaganda and disinformation, conduct surveillance on and manipulate immigrants, assist other terrorists in entering and leaving the United States of America, smuggle people into Canada and engage in other illegal activities. Mr. Southern further deposed that, "although homeland conflicts are brought to Canada by only a small proportion of immigrants and refugees, the vast majority of groups and individuals in Canada who come to the attention of the [Service] counterterrorism program are involved in regional conflicts in their countries of origin." Mr. Southern confirmed that public safety in Canada is the number one priority of the Service. With respect to the requirement that an alleged terrorist be detained in custody pending the determination of the reasonableness of the ministerial certificate under section 40.1 of the *Immigration Act*, Mr. Southern stated that the interests of public safety require such detention. In this regard, he indicated that individuals who are engaged in terrorism are very dangerous, are frequently fanatical in their beliefs, have little regard for human lives, including their own, and are transient. He further stated that, as

sources humaines de renseignement et de la «règle des tiers» suivant laquelle les gouvernements d'États étrangers, les organisations internationales mises sur pied par des États étrangers ou leurs organismes exigent que le Service obtienne leur consentement préalable avant de divulguer des renseignements qui leur ont été communiqués sous le sceau du secret. M. Southern a également déposé au sujet du terrorisme international, des buts que poursuivent les terroristes et des méthodes qu'ils utilisent, et du terrorisme au Canada. Pour décrire le terrorisme au Canada, M. Southern a énuméré 18 actes de terrorisme, de portée nationale ou internationale, qui se sont produits au Canada depuis 1982 ou qui y ont eu leur origine. Dans sa liste d'exemples, M. Southern a énuméré une litanie d'incidents concernant notamment des actes violents de terrorisme commis contre des diplomates étrangers et des ambassades à Ottawa, l'explosion de l'avion d'Air India à l'occasion de laquelle une valise contenant une bombe avait été enregistrée à Vancouver, et l'explosion d'une bombe à l'aéroport Narita, de Tokyo, pour laquelle la valise qui contenait les explosifs provenait également de Vancouver. Dans son affidavit, M. Southern a affirmé que les terroristes se servent du Canada comme d'un refuge sûr, et qu'ils l'utilisent pour y planifier leurs actes et pour se procurer des armes et du matériel. Il a ajouté que les groupes de terroristes qui œuvrent au Canada [TRADUCTION] «se livrent de façon permanente à un grand nombre d'activités visant à appuyer le terrorisme». Par exemple, ces groupes obtiennent et fournissent un appui logistique pour des activités terroristes exercées à l'extérieur du Canada, créent et maintiennent les structures de soutien nécessaires pour commettre des actes terroristes au Canada, recueillent des fonds, diffusent de la propagande et se livrent à de la désinformation, surveillent et manipulent les immigrants, aident d'autres terroristes à entrer aux États-Unis d'Amérique et à en sortir, font entrer clandestinement des personnes au Canada et se livrent à d'autres activités illégales. M. Southern a en outre déposé que [TRADUCTION] «même s'il est vrai que les conflits internes ne sont transportés au Canada que par une infime proportion des immigrants et des réfugiés, l'immense majorité des groupes et des personnes qui se trouvent au Canada et dont les agissements sont portés à l'attention du programme d'antiterrorisme du Service sont engagés

part of its international obligations, Canada is expected to pursue vigorously all legal avenues to identify and deal with terrorists, and to prevent the use of its territory as a safe haven or a base of operations for terrorists. The cross-examination of Mr. Southern by counsel for the plaintiff did not undermine or diminish in any significant manner the facts deposed to in his affidavit.

The plaintiff tendered affidavit evidence from Reginald Whitaker and Garry Carter to be used in the analysis under section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter), if section 40.1 of the *Immigration Act*, or any part of it, were found to violate section 7 of the Charter. He also filed as an exhibit a letter dated December 21, 1994 from the Co-ordinator of Security and Designated Proceedings of this Court concerning certain procedural aspects of this case. Counsel for the Attorney General of Canada consented to the filing of the evidence at trial, did not cross-examine the affiants and took the position that their evidence ought to be accorded little or no weight for various reasons. Reginald Whitaker, a political science professor at York University in North York, Ontario, alleged in his affidavit, among other things, that the information of the Service about the Middle East, including Iran, was unreliable due to certain factors. He also deposed to the dangers inherent in the use of "summaries" in section 40.1 of the *Immigration Act* proceedings. Garry Carter, a private investigator who was one of the most experienced and highly regarded criminal investigators in the

dans des conflits régionaux dans leur pays d'origine». M. Southern a confirmé que le Service donnait priorité absolue à la sécurité publique au Canada. En ce qui a trait à l'obligation de retenir le terroriste présumé en attendant qu'une décision soit rendue en vertu de l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* au sujet du caractère raisonnable de l'attestation ministérielle, M. Southern a déclaré que l'intérêt de la sécurité publique exige une telle détention. À cet égard, il a précisé que les individus qui se livrent au terrorisme sont très dangereux, qu'ils font souvent preuve de fanatisme dans leurs convictions, qu'ils ont peu d'égards pour la vie humaine, y compris la leur, et qu'ils ne sont que de passage. Il a en outre affirmé qu'on s'attend à ce que, dans le cadre de ses obligations envers la communauté internationale, le Canada recoure de façon énergique à tous les moyens légaux qui s'offrent à lui pour identifier les terroristes et pour prendre des mesures à leur sujet, et pour empêcher que son territoire serve de refuge sûr ou de base d'opérations pour les activités des terroristes. Le contre-interrogatoire auquel l'avocat du demandeur a soumis M. Southern n'a pas sapé ou affaibli les faits au sujet desquels M. Southern a déposé dans son affidavit.

Le demandeur a présenté en preuve les affidavits souscrits par MM. Reginald Whitaker et Garry Carter pour qu'ils soient utilisés dans le cadre de l'analyse qui serait faite sous le régime de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte) si le tribunal concluait que l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*—ou l'une quelconque de ses dispositions—viole l'article 7 de la Charte. Il a également déposé en preuve la lettre écrite le 21 décembre 1994 par le coordonnateur de la sécurité et des procédures désignées de cette Cour au sujet de certains des aspects procéduraux de la présente affaire. L'avocat du procureur général du Canada a accepté que cette preuve soit versée au dossier, n'a pas contre-interrogé les auteurs des affidavits et a adopté le point de vue selon lequel on ne devait accorder que très peu de valeur—sinon aucune—à leurs témoignages pour diverses raisons. M. Reginald Whitaker, professeur en sciences politiques à l'université York de North York (Ontario), affirme notamment dans son affidavit que les renseignements que le Service possède au sujet du Moyen-Orient, et notamment au sujet de l'Iran, ne sont pas fiables en raison de certains fac-

Metropolitan Toronto Police Force for many years, concentrated in his affidavit primarily on the editing and disclosure procedures used by the courts in relation to authorizations to intercept private communications granted under the provisions of the Criminal Code of Canada [*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46]. In view of my conclusions in this case, it is unnecessary for me to outline in any greater detail the evidence tendered by the plaintiff.

### ISSUE

Whether section 40.1 of the *Immigration Act* infringes or denies the rights guaranteed by sections 7, 9, or paragraph 10(c) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* or is inoperative by virtue of paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

### LEGISLATIVE PROVISIONS

The legislative provisions referred to in this judgment are reproduced, for ease of reference, in Schedule "A".

### ANALYSIS

#### i) section 40.1 proceedings

Any description of the statutory scheme applicable in this matter must start from the premise that the right to enter Canada is granted to Canadian citizens and, in a qualified manner, to permanent residents.<sup>1</sup> Furthermore, Canadian citizens have a statutory right to remain in Canada, while permanent residents and Convention refugees enjoy only a qualified right to

<sup>1</sup> See s. 4(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 2] of the *Immigration Act*.

teurs. Il a par ailleurs déposé au sujet des dangers inhérents que comporte l'utilisation dans le cadre de l'instance des «résumés» prévus à l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*. M. Garry Carter, enquêteur privé qui a été l'un des enquêteurs criminels les plus expérimentés et les plus estimés de la police de la communauté urbaine de Toronto pendant de nombreuses années, s'est surtout concentré dans son affidavit sur les procédures d'expurgation et de divulgation utilisées par les tribunaux pour accorder la permission d'intercepter des communications privées en vertu des dispositions du Code criminel du Canada [*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46]. Compte tenu des conclusions auxquelles j'en viens en l'espèce, il est inutile que j'expose plus en détail la preuve soumise par le demandeur.

### QUESTION EN LITIGE

La question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* porte atteinte aux droits garantis par les articles 7 et 9 et l'alinéa 10c) de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou s'il nie les droits en question ou s'il est inopérant en raison de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

### f) DISPOSITIONS LÉGISLATIVES APPLICABLES

Les dispositions législatives citées dans le présent jugement sont, pour faciliter la consultation, reproduites à l'annexe «A».

### ANALYSE

#### h) i) l'instance prévue à l'article 40.1

Avant d'entreprendre toute analyse du régime législatif applicable en l'espèce, il convient de poser comme principe que le droit d'entrer au Canada est accordé aux citoyens canadiens et, d'une façon limitée, aux résidents permanents<sup>1</sup>. Par ailleurs, la loi reconnaît aux citoyens canadiens le droit de demeurer au Canada, tandis qu'elle n'accorde aux résidents

<sup>1</sup>Voir art. 4(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 2] de la *Loi sur l'immigration*.

remain in the country.<sup>2</sup> For example, a Convention refugee found to be a person described in the anti-terrorist provisions in paragraphs 19(1)(e) or (f) of the *Immigration Act* would lose his right to remain in Canada.

In the 1988 amendments to the Part III Exclusion and Removal provisions in the *Immigration Act*,<sup>3</sup> Parliament enacted two completely separate and distinct legislative schemes, under the heading "Safety and Security of Canada", governing the removal from Canada of persons with criminal or terrorist backgrounds or propensities: sections 39 [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 29] and 40 [as am. *idem*, s. 30] for permanent residents and sections 40.1 and 40.2 [as enacted *idem*, s. 32] for persons other than Canadian citizens and permanent residents. In the 1992 amendments to the *Immigration Act*, Parliament adopted section 38.1 [as enacted *idem*, s. 28], which explained the legislative purposes of sections 39 to 40.1. In particular, Parliament indicated that the express purposes of these statutory provisions were:

**38.1 . . .**

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

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

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

A review of section 38.1 of the *Immigration Act* further confirms that, in enacting different legislative procedures for permanent residents and for persons who are not Canadian citizens or permanent

<sup>2</sup> S. 4(2) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 3] and (2.1) [as enacted *idem*; S.C. 1992, c. 49, s. 2] of the *Immigration Act*.

<sup>3</sup> *An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof*, S.C. 1988, c. 36 (now R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29), proclaimed in force October 3, 1988.

permanents et aux réfugiés au sens de la Convention qu'un droit limité de le faire<sup>2</sup>. Ainsi, le réfugié au sens de la Convention dont il serait décidé qu'il tombe sous le coup des dispositions relatives à l'anti-terrorisme qui se trouvent aux alinéas 19(1)e) et f) de la *Loi sur l'immigration* perdrait son droit de demeurer au Canada.

Dans les modifications qu'il a apportées en 1988 aux dispositions de la partie III de la *Loi sur l'immigration* portant sur l'exclusion et le renvoi<sup>3</sup>, le législateur fédéral a édicté deux régimes législatifs complètement distincts et séparés sous la rubrique «Sûreté et sécurité publiques», qui régit le renvoi du Canada des personnes ayant des antécédents ou des penchants criminels ou terroristes. Le premier régime se trouve aux articles 39 [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 29] et 40 [mod., *idem*, art. 30] et concerne les résidents permanents, et le second est prévu aux articles 40.1 et 40.2 [édicte, *idem*, art. 32] et s'applique aux personnes qui ne sont ni citoyens canadiens ni résidents permanents. Dans les modifications qu'il a apportées en 1992 à la *Loi sur l'immigration*, le législateur fédéral a inséré l'article 38.1 [édicte, *idem*, art. 28], qui explique les buts législatifs des articles 39 à 40.1. Le législateur fédéral a notamment précisé que les dispositions législatives en question ont expressément pour but:

**38.1 . . .**

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

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

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

Un examen de l'article 38.1 de la *Loi sur l'immigration* confirme par ailleurs qu'en édictant un régime législatif différent pour les résidents permanents d'une part, et pour les personnes qui ne sont ni

<sup>2</sup> Art. 4(2) [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 3] et (2.1) [édicte, *idem*; L.C. 1992, ch. 49, art. 2] de la *Loi sur l'immigration*.

<sup>3</sup> *Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel*, L.C. 1988, ch. 36 (maintenant L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29), qui est entrée en vigueur le 3 octobre 1988.

residents, Parliament expressly recognized that the latter group have no right to come into or to remain in Canada, while permanent residents have only a qualified right to do so.

In enacting section 40.1 of the *Immigration Act*, Parliament created a mechanism for the expeditious review by an independent judicial arbiter of the reasonableness of the decision of two separate ministers to issue a certificate that a person, other than a Canadian citizen or permanent resident, is a member of an inadmissible class of persons for various specified reasons, including terrorism. Under the scheme established in section 40.1, the Minister and the Solicitor General are required to make their decision that a person is a member of an inadmissible class solely on the basis of "security or criminal intelligence reports received and considered by them."<sup>4</sup> The filing of the ministerial certificate with an immigration officer or other specified officials triggers various statutory procedures, including the mandatory detention of the named person and the reference of the certificate to this Court for a determination of its reasonableness.<sup>5</sup> Within three days of the filing of the certificate, the Minister must "cause a notice to be sent" informing the named person that a certificate has been filed and that, following a reference to this Court, a deportation order may be made against him.<sup>6</sup> Within seven days of the reference of the certificate to this Court, the Chief Justice or a judge designated by him (designated judge) must examine, *in camera*, the security or criminal intelligence reports considered by the Minister and the Solicitor General "and hear any other evidence or information that may be presented" on their behalf.<sup>7</sup> Since the Minister and the Solicitor General are required to make their decisions solely on the basis of the security or criminal intelligence reports, the designated judge knows exactly what information was considered by them prior to the issuance of the certificate. The security or criminal intelligence reports are

<sup>4</sup> S. 40.1(1) of the *Immigration Act*.

<sup>5</sup> S. 40.1(2)(b) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31], 3(a) [as enacted by R.S.C., 1985, (4th Supp.), c. 29, s. 4], 4(d).

<sup>6</sup> S. 40.1(3)(b) [as enacted *idem*].

<sup>7</sup> S. 40.1(4)(a).

citoyens canadiens ni résidents permanents d'autre part, le législateur fédéral a expressément reconnu le fait que les personnes qui font partie de cette dernière catégorie n'ont pas le droit de venir au Canada ou d'y demeurer, tandis que les résidents permanents n'ont qu'un droit limité de le faire.

En édictant l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*, le législateur fédéral a créé un mécanisme qui permet l'examen rapide, par un arbitre judiciaire indépendant, du caractère raisonnable de la décision par laquelle deux ministres distincts ont délivré une attestation certifiant qu'une personne qui n'est ni citoyen canadien ni résident permanent appartient à une catégorie de personnes qui, pour diverses raisons —dont le terrorisme—, ne sont pas admissibles. Sous le régime de l'article 40.1, le ministre et le solliciteur général doivent fonder leur décision selon laquelle une personne appartient à une catégorie non admissible uniquement sur les «renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité dont ils ont eu connaissance»<sup>4</sup>. La remise de l'attestation ministérielle à un agent d'immigration ou à d'autres fonctionnaires déterminés met en branle diverses procédures prévues par la loi, y compris la détention obligatoire de la personne nommée dans l'attestation et la transmission de l'attestation à cette Cour pour qu'elle détermine si elle est raisonnable<sup>5</sup>. Le ministre est tenu, dans les trois jours suivant la remise de l'attestation, «d'envoyer un avis» à l'intéressé pour l'informer de la remise et du fait que, à la suite du renvoi à cette Cour, il pourrait faire l'objet d'une mesure d'expulsion<sup>6</sup>. Dans les sept jours de la transmission de l'attestation à la Cour, le juge en chef ou le juge qu'il délègue (le juge délégué) doit examiner, à huis clos, les renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité dont le ministre et le solliciteur général ont eu connaissance «et recueilli[ir] les autres éléments de preuve ou d'information présentés» en leur nom<sup>7</sup>. Comme le ministre et le solliciteur général sont tenus de prendre leur décision uniquement à la lumière des renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité, le juge délégué sait exacte-

<sup>4</sup> Art. 40.1(1) de la *Loi sur l'immigration*.

<sup>5</sup> Art. 40.1(2)(b) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31], 3a) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4], 4d).

<sup>6</sup> Art. 40.1(3)(b) [édicte, *idem*].

<sup>7</sup> Art. 40.1(4)(a).

the only evidence which the designated judge must hear *in camera*. In the event that "other evidence or information" is to be tendered, the Minister or Solicitor General may request that "all or part of such evidence or information" be heard by the designated judge in the absence of the named person and his counsel. The designated judge may only accede to this ministerial request where he forms the opinion that the disclosure of the evidence or information "would be injurious to national security or to the safety of persons."<sup>8</sup> The burden of establishing that the "other evidence or information" ought not to be disclosed for reasons of national security or safety rests squarely on the minister who seeks to have it tendered in the absence of the named person and his counsel. In short, the disclosure of this evidence or information to the named person may be withheld under the statutory scheme only following a ministerial request and an independent judicial determination that its release would be injurious to national security or to the safety of persons. It follows that, absent a judicial determination of non-disclosure on the basis of national security or safety in relation to all or part of the "other evidence or information", this material will be disclosed to the named person. All of this exercise must be completed within seven days of the reference of the certificate to this Court.

Following the completion of his examination of the security or criminal intelligence reports and the hearing, if any, of other evidence or information in the absence of the named person and his counsel, the designated judge has a heavy burden to provide disclosure in order to permit the named person to challenge the reasonableness of the certificate issued by the Minister and the Solicitor General. In particular, the designated judge must provide the named person with a statement summarizing the information available "as will enable [him] to be reasonably informed of the circumstances giving rise to the issue of the certificate."<sup>9</sup> In preparing the statement of informa-

<sup>8</sup> S. 40.1(4)(a).

<sup>9</sup> S. 40.1(4)(b).

ment quels renseignements ils ont examinés avant de délivrer l'attestation. Les renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité sont les seuls éléments de preuve que le juge délégué doit examiner à huis clos. Si d'«autres éléments de preuve ou d'information» doivent être présentés, le ministre ou le solliciteur général peut demander au juge délégué de «recueillir tout ou partie de ces éléments» en l'absence de l'intéressé et du conseiller le représentant. Le juge délégué ne peut accéder à cette demande ministérielle que s'il est d'avis que la communication des éléments de preuve ou d'information en question «porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes»<sup>8</sup>. Le fardeau d'établir que les «autres éléments de preuve ou d'information» ne devraient pas être communiqués pour des raisons de sécurité incombe carrément au ministre qui cherche à les présenter en l'absence de l'intéressé et du conseiller le représentant. En résumé, la communication de ces éléments de preuve ou d'information à l'intéressé ne peut être empêchée sous le régime de la loi qu'à la suite d'une demande ministérielle à cet effet et d'une décision d'un juge indépendant qui statue que leur communication porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes. Il s'ensuit que, faute de décision judiciaire interdisant la communication de la totalité ou d'une partie des «autres éléments de preuve ou d'information» pour des motifs de sécurité nationale ou de sécurité de personnes, les éléments en question seront communiqués à l'intéressé. Toute cette procédure doit avoir lieu dans les sept jours suivant la transmission de l'attestation à cette Cour.

Une fois qu'il a fini d'examiner les renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité et qu'il a, le cas échéant, recueilli d'autres éléments de preuve ou d'information en l'absence de l'intéressé et du conseiller le représentant, le juge délégué a l'obligation stricte de communiquer les renseignements en question à l'intéressé pour lui permettre de contester le caractère raisonnable de l'attestation délivrée par le ministre et le solliciteur général. En particulier, le juge délégué doit fournir un résumé des informations dont il dispose à l'intéressé «afin de permettre à celui-ci d'être suffisamment informé des circonstances ayant donné lieu à l'attestation»<sup>9</sup>. Pour

<sup>8</sup> Art. 40.1(4)a).

<sup>9</sup> Art. 40.1(4)b).

tion for the named person, the designated judge must assess the right of the named person to be “reasonably informed of the circumstances . . . having regard to whether, in [his] opinion . . . , the information should not be disclosed on the grounds that the disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons.”<sup>10</sup> The designated judge therefore has the discretion to refuse to disclose information to the named person only where he formulates the opinion that disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons. The disclosure powers accorded to the designated judge are broad and require the cautious exercise of judicial discretion to ensure that the competing interests are properly balanced. By way of example from a practical perspective, a designated judge would be required to provide disclosure of human source information, if it were necessary to enable the named person to be “reasonably informed”, save and except where the very nature of the information would reveal the identity of the source and endanger his safety or compromise national security. In many instances, information may be divulged without fear of identifying the source, in that several persons may have had access to the information provided by him to the authorities. In this type of situation, counsel for the ministers will have a difficult burden to meet in attempting to convince the designated judge that the information should not be disclosed. The designated judge must also bear in mind that the “reasonably informed” standard which Parliament chose to adopt in relation to persons other than Canadian citizens and permanent residents is lower than the standard applicable to permanent residents in the parallel scheme enacted in section 39 of the *Immigration Act*. With respect to permanent residents, Parliament provided in subsection 39(6) of the *Immigration Act* that a permanent resident must be provided with “a statement summarizing such information . . . as will enable the person to be as fully informed as possible of circumstances giving rise to the report.”

<sup>10</sup> *Id.*

préparer le résumé des informations à l'intention de l'intéressé, le juge délégué doit évaluer le droit de l'intéressé d'«être suffisamment informé des circonstances» en se demandant si «[la] communication [de certains éléments de preuve ou d'information] pourrait, à son avis, porter atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes»<sup>10</sup>. Le juge délégué n'a donc le pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer des renseignements à l'intéressé que s'il est d'avis que leur communication porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes. Les pouvoirs de communication qui sont conférés au juge délégué sont larges et exigent qu'il exerce avec prudence son pouvoir discrétionnaire de manière à s'assurer qu'il concilie comme il se doit les intérêts divergents en présence. À titre d'exemple, du point de vue pratique, le juge délégué serait tenu de communiquer les renseignements provenant de sources humaines, si cela était nécessaire pour permettre à l'intéressé d'être «suffisamment informé», sauf lorsque la nature même du renseignement révélerait l'identité de la source et mettrait en danger sa sécurité ou compromettrait la sécurité nationale. Dans de nombreux cas, les renseignements peuvent être divulgués sans crainte que la source soit identifiée, étant donné que plusieurs personnes ont pu avoir accès aux renseignements que la source a communiqués aux autorités. En pareil cas, il sera difficile aux avocats des ministres de convaincre le juge délégué que les renseignements ne devraient pas être divulgués. Le juge délégué doit également se souvenir que la norme, selon laquelle l'intéressé doit être «suffisamment informé» et que le législateur fédéral a retenue pour les personnes qui ne sont ni résidents canadiens ni résidents permanents, est moins élevée que la norme applicable aux résidents permanents dans le cadre du régime parallèle prévu à l'article 39 de la *Loi sur l'immigration*. En ce qui concerne les résidents permanents, le législateur fédéral a en effet prévu au paragraphe 39(6) de la *Loi sur l'immigration* qu'il faut fournir au résident permanent «un résumé des informations», afin de lui permettre «d'être informé le mieux possible des circonstances qui ont donné lieu à l'établissement du rapport».

<sup>10</sup> *Id.*

The designated judge must also provide the named person with a reasonable opportunity to be heard.<sup>11</sup> Under the terms of the statute, the nature of the hearing to be accorded to the named person has been described simply as “a reasonable opportunity to be heard.” At a minimum, “a reasonable opportunity to be heard” would permit the named person and his counsel to appear before the designated judge, subpoena and call witnesses, and make submissions on matters, including the disclosure of information to the named person. However, given the broad wording used in the legislation, the nature of the hearing afforded to a named person may vary according to the circumstances of the case. Furthermore, it is significant to note that the legislation only requires that the designated judge “provide” the named person with “a reasonable opportunity to be heard”. In the event that the named person fails to avail himself of the opportunity to be heard within a reasonable period of time, as has occurred in this case, the designated judge should proceed to determine the reasonableness of the certificate on the basis of the evidence and information available. Indeed, the fact that Parliament clearly intended these proceedings to be conducted expeditiously requires the designated judge to proceed in this fashion.<sup>12</sup> It bears noting that, in the case at bar, the plaintiff has attempted to use the length of his stay in custody, which has occurred as a result of his failure to avail himself of his statutory right to be heard, in support of his argument that his detention violates the principles of fundamental justice or is arbitrary.

In conducting his review on the reasonableness of the certificate, the designated judge is permitted to “receive, accept and base [his] determination” of reasonableness on such evidence or information as he sees fit, “whether or not the evidence or information is or would be admissible in a court of law.”<sup>13</sup> This relaxed evidentiary standard applies to all aspects of the review conducted by the designated judge and, as such, benefits all parties to the proceedings. At the

<sup>11</sup> S. 40.1(4)(c).

<sup>12</sup> See s. 38.1(c) of the *Immigration Act* which indicates that one of the purposes of sections 39 to 40.2 is “to provide a process for the expeditious removal of persons found to be members of an inadmissible class referred to in section 39 or 40.1.”

<sup>13</sup> S. 40.1(5) [as enacted *idem*; S.C. 1992, c. 49, s. 31].

Le juge délégué doit par ailleurs donner à l'intéressé la possibilité d'être entendu<sup>11</sup>. Le législateur s'est contenté de parler de «possibilité d'être entendu» sans préciser la nature de l'audience à laquelle l'intéressé a droit. La «possibilité d'être entendu» consisterait à tout le moins en la possibilité pour l'intéressé et son conseiller de comparaître devant le juge délégué, d'assigner et de faire entendre des témoins, et de formuler des observations sur certaines questions, y compris sur la communication de renseignements à l'intéressé. Toutefois, compte tenu du libellé large qui est employé dans la loi, la nature de l'audience qui doit être accordée à l'intéressé peut varier selon les circonstances de chaque espèce. En outre, il est significatif que la loi exige uniquement que le juge délégué «donne» à l'intéressé «la possibilité d'être entendu». Dans le cas où l'intéressé ne se prévaudrait pas de la possibilité d'être entendu dans un délai raisonnable—comme c'est le cas en l'espèce—, le juge délégué devrait continuer en déterminant si l'attestation est raisonnable à la lumière des éléments de preuve et d'information dont il dispose. D'ailleurs, le fait que le législateur fédéral voulait de toute évidence que cette procédure se déroule avec rapidité oblige le juge délégué à agir de cette façon<sup>12</sup>. Le fait qu'en l'espèce, le demandeur tente d'invoquer la durée de sa détention—laquelle est imputable au fait qu'il ne s'est pas prévalu du droit d'être entendu que la loi lui reconnaît—pour prétendre que sa détention viole les principes de justice naturelle ou qu'elle est arbitraire n'a aucun rapport avec la question.

Pour examiner le caractère raisonnable de l'attestation, le juge délégué peut «recevoir et admettre les éléments de preuve ou d'information qu'il juge utiles . . . pour se déterminer» au sujet du caractère raisonnable de l'attestation, «indépendamment de leur recevabilité devant les tribunaux»<sup>13</sup>. Cette norme de preuve assouplie s'applique à tous les aspects de l'examen auquel procède le juge délégué et profite à toutes les parties à l'instance. Au terme de son exa-

<sup>11</sup> Art. 40.1(4)c).

<sup>12</sup> Voir art. 38.1c) de la *Loi sur l'immigration*, qui précise que les articles 39 à 40.2 ont notamment pour but «de permettre le renvoi rapide des personnes dont il a été décidé qu'elles appartiennent à une catégorie non admissible visée aux articles 39 ou 40.1».

<sup>13</sup> Art. 40.1(5) [édicte, *idem*; L.C. 1992, ch. 49, art. 31].

conclusion of the review, the designated judge must determine whether the certificate is reasonable on the basis of the evidence and information available. If the designated judge finds that the certificate is not reasonable, he must quash it.<sup>14</sup> The determination made by the designated judge is not subject to appeal or review by any court.<sup>15</sup> A certificate which has been reviewed and not quashed by a designated judge constitutes “conclusive proof” that the named person is a member of the inadmissible class or classes described in it.<sup>16</sup> Following a determination of the reasonableness of the certificate, the detention of the named person continues until his removal from Canada, unless he has not been deported within 120 days of the making of the removal order.<sup>17</sup> In these circumstances, the legislation provides a procedure permitting the named person to apply for his release from detention.<sup>18</sup> Nothing in the law requires a named person to contest the reasonableness of the certificate. Indeed, the Minister may at any time order the release of the named person from detention in order to permit his departure from Canada, even if the designated judge has not yet made a determination of the reasonableness of the certificate.<sup>19</sup>

The proceedings under section 40.1 of the *Immigration Act* are directed solely and exclusively to determining the reasonableness of the ministerial certificate identifying the named person as a member of certain inadmissible classes of persons. This section of the legislation does not deal with the question of deportation. In the present case, the provisions in section 53 [as am. by R.S.C., 1985, (4th Supp.), c. 28, s. 17; S.C. 1992, c. 49, s. 43] of the *Immigration Act* would be applicable in relation to deportation, by virtue of the fact that the plaintiff is a Convention refugee. In the event that a designated judge determined the certificate to be reasonable on the basis of evidence and information available, the Minister would

<sup>14</sup> S. 40.1(4)(d).

<sup>15</sup> S. 40.1(6) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4].

<sup>16</sup> S. 40.1(7)(a) [as enacted *idem*; S.C. 1992, c. 49, s. 31].

<sup>17</sup> S. 40.1(7)(b) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31].

<sup>18</sup> S. 40.1(8) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4], (9) [as enacted *idem*], (10) [as enacted *idem*], (11) [as enacted *idem*].

<sup>19</sup> S. 40.1(7.1) [as enacted *idem*; S.C. 1992, c. 49, s. 31].

men, le juge délégué doit décider si l’attestation est raisonnable, compte tenu des éléments de preuve et d’information portés à sa connaissance. Si le juge délégué conclut que l’attestation n’est pas raisonnable, il doit l’annuler<sup>14</sup>. La décision rendue par le juge délégué ne peut être portée en appel ni être revue par aucun tribunal<sup>15</sup>. L’attestation qui n’est pas annulée au terme de l’examen du juge délégué «établit de façon concluante» le fait que la personne qui y est nommée appartient à la catégorie de personnes non admissibles qui y est visée<sup>16</sup>. À la suite de la décision rendue au sujet du caractère raisonnable de l’attestation, la personne nommée dans cette dernière doit être retenue jusqu’à son renvoi du Canada, à moins qu’elle n’ait pas été expulsée du Canada dans les cent vingt jours suivant la prise de la mesure de renvoi<sup>17</sup>. Dans ces circonstances, la loi prévoit une procédure qui permet à la personne nommée dans l’attestation de demander sa mise en liberté<sup>18</sup>. Rien dans la loi n’oblige l’intéressé à contester le caractère raisonnable de l’attestation. D’ailleurs, le ministre peut en tout temps ordonner la mise en liberté de l’intéressé afin de lui permettre de quitter le Canada, même si le juge délégué n’a pas encore rendu sa décision au sujet du caractère raisonnable de l’attestation<sup>19</sup>.

L’instance prévue à l’article 40.1 de la *Loi sur l’immigration* vise seulement et exclusivement à déterminer le caractère raisonnable de l’attestation ministérielle qui certifie que la personne qui y est nommée appartient à une catégorie déterminée de personnes non admissibles. Cet article de la loi ne traite pas de la question de l’expulsion. En l’espèce, les dispositions de l’article 53 [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 17; L.C. 1992, ch. 49, art. 43] de la *Loi sur l’immigration* s’appliqueraient à l’expulsion, compte tenu du fait que le demandeur est un réfugié au sens de la Convention. Si le juge délégué décidait que l’attestation est raisonnable, compte tenu des éléments de preuve et d’information

<sup>14</sup> Art. 40.1(4)d).

<sup>15</sup> Art. 40.1(6) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4].

<sup>16</sup> Art. 40.1(7)a) [édicte, *idem*; L.C. 1992, ch. 49, art. 31].

<sup>17</sup> Art. 40.1(7)b) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31].

<sup>18</sup> Art. 40.1(8) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4], (9) [édicte, *idem*], (10) [édicte, *idem*], (11) [édicte, *idem*].

<sup>19</sup> Art. 40.1(7.1) [édicte, *idem*; L.C. 1992, ch. 49, art. 31].

be required under section 53 of the *Immigration Act* to make the separate determination of whether the plaintiff constituted a danger to the security of Canada before an order could be made deporting him to a country where his life or freedom would be threatened. If the Minister determined that the plaintiff did constitute a danger to the security of Canada, the plaintiff would be entitled to challenge this decision by bringing an application for leave and for judicial review. Furthermore, if a removal order were made against the plaintiff, subsections 70(2) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18], (3) [as am. *idem*] and (4) [as am. *idem*; S.C. 1992, c. 49, s. 65] of the *Immigration Act* would permit him to appeal that order to the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board on a ground of appeal involving a question of law or fact or mixed law and fact. The plaintiff would also be entitled to make an application for leave and for judicial review of any ensuing decision of the Appeal Division.

In my overview of the prescribed procedure, I have refrained from making reference to subsection 40.1(5.1) [as enacted *idem*, s. 31] of the *Immigration Act* which deals with "information obtained in confidence from the government or an institution of a foreign state or from an international organization of states or an institution thereof." Counsel for the Attorney General of Canada submitted that the constitutionality of subsection 40.1(5.1) of the *Immigration Act* ought not to be determined in the context of the present case since there is no foreign government or international information available in relation to the plaintiff. I agree with this submission and I specifically refrain from making any comment in this judgment on the constitutionality of subsection 40.1(5.1) of the *Immigration Act*.

ii) section 7 of the Charter

Section 7 of the Charter provides as follows:

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

à sa disposition, le ministre serait tenu, aux termes de l'article 53 de la *Loi sur l'immigration*, de décider par ailleurs si le demandeur constitue un danger pour la sécurité du Canada avant que puisse être prise une mesure le renvoyant dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées. Si le ministre décidait que le demandeur constitue effectivement un danger pour la sécurité du Canada, le demandeur aurait le droit de contester cette décision en introduisant une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire. En outre, si une mesure d'expulsion était prise contre le demandeur, les paragraphes 70(2) [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18], (3) [mod., *idem*] et (4) [mod., *idem*; L.C. 1992, ch. 49, art. 65] de la *Loi sur l'immigration* lui permettraient d'interjeter appel de cette mesure devant la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en invoquant des moyens portant sur des questions de droit, de fait ou des questions mixtes. Le demandeur aurait également le droit de présenter une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire à l'encontre de toute décision que la section d'appel rendrait par la suite.

Dans mon examen de la procédure prescrite, je me suis abstenue de citer le paragraphe 40.1(5.1) [édicte, *idem*, art. 31] de la *Loi sur l'immigration*, qui traite de «renseignements obtenus sous le sceau du secret auprès du gouvernement d'un État étranger, d'une organisation internationale mise sur pied par des États étrangers ou de l'un de leurs organismes». L'avocat du procureur général du Canada affirme que la Cour ne doit pas se prononcer sur la constitutionnalité du paragraphe 40.1(5.1) [édicte, *idem*, art. 31] de la *Loi sur l'immigration* dans le contexte de la présente affaire, étant donné qu'on n'a pas obtenu de renseignements d'un État étranger ou d'une organisation internationale en ce qui concerne le demandeur. Je suis d'accord avec lui et je m'abstiens expressément de formuler dans le présent jugement des observations au sujet de la constitutionnalité du paragraphe 40.1(5.1) de la *Loi sur l'immigration*.

ii) l'article 7 de la Charte

L'article 7 de la Charte dispose:

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

The approach to be taken in assessing an alleged violation of the section 7 Charter rights of an individual to life, liberty and security of the person was described by Sopinka J. in *Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519, at page 584 in the following terms:

Section 7 involves two stages of analysis. The first is as to the values at stake with respect to the individual. The second is concerned with possible limitations of those values when considered in conformity with fundamental justice.

In conducting the first stage of this two part analysis, the rights accorded to the plaintiff, as a Convention refugee, under the provisions of the *Immigration Act* must be determined in order to assess the scope of the protection available to him under section 7 of the Charter.<sup>20</sup>

Section 3 of the *Immigration Act* affirms that immigration law and policy will be designed and administered to promote Canadian domestic and international interests, recognizing various needs. The competing factors outlined in section 3, which are relevant in the context of this case, include the need "to fulfil . . . international obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition . . . , to maintain and protect . . . safety and good order . . . and to promote international order and justice by denying the use of Canadian territory to persons who are likely to engage in criminal activity."<sup>21</sup> In recognition of its obligations in respect of refugees, Parliament has accorded certain limited rights to Convention refugees in the *Immigration Act*. Under subsection 4(2.1) of the *Immigration Act*, a Convention refugee enjoys a qualified right to remain in Canada. This qualified right is extinguished where it is established, among other things, that the Convention refugee is a person described in certain inadmissible classes, including those pertaining to terrorism. Even if a Convention refugee loses his qualified right to remain in Canada, subsection 53(1) of the *Immigration Act* prohibits his removal from Canada to a country where his life or freedom would be threatened, unless he is a member of certain inadmissible classes and the Minister formulates the opinion

<sup>20</sup> *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, per Wilson J., at p. 204.

<sup>21</sup> S. 3(g), (i) and (j) of the *Immigration Act*.

La méthode à utiliser pour déterminer s'il y a eu violation du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne qui est garanti par l'article 7 de la Charte a été exposée dans les termes suivants par le juge Sopinka dans l'arrêt *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519, à la page 584:

L'article 7 comporte deux éléments d'analyse. Le premier se rapporte aux valeurs en jeu en ce qui concerne l'individu. Le second se rapporte aux restrictions éventuelles de ces valeurs sous l'angle de leur conformité avec les principes de justice fondamentale.

Pour aborder le premier élément de cette analyse à deux volets, il convient de préciser quels sont les droits que les dispositions de la *Loi sur l'immigration* confèrent au demandeur et ce, dans le but d'évaluer l'étendue de la protection que lui accorde l'article 7 de la Charte<sup>20</sup>.

L'article 3 de la *Loi sur l'immigration* affirme que le droit et la politique du Canada en matière d'immigration visent, dans leur conception et leur mise à œuvre, à promouvoir les intérêts du Canada sur les plans intérieur et international et qu'ils reconnaissent diverses nécessités. Parmi les facteurs divergents qui sont énumérés à l'article 3 et qui sont pertinents dans le contexte de la présente affaire, mentionnons la nécessité «de remplir, envers les réfugiés, les obligations imposées au Canada par le droit international et de continuer à faire honneur à la tradition humanitaire du pays . . . de maintenir et de garantir . . . la sécurité et l'ordre public . . . [et] de promouvoir l'ordre et la justice sur le plan international en n'acceptant pas sur le territoire canadien des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles»<sup>21</sup>. Reconnaisant les obligations qui lui sont imposées en ce qui a trait aux réfugiés, le législateur fédéral a accordé dans la *Loi sur l'immigration* certains droits limités aux réfugiés au sens de la Convention. Aux termes du paragraphe 4(2.1) de la *Loi sur l'immigration*, les réfugiés au sens de la Convention jouissent d'un droit limité de demeurer au Canada. Ce droit limité s'éteint s'il est établi, notamment, que le réfugié au sens de la Convention appartient à l'une des catégories de personnes non admissibles, y compris celles relatives au terrorisme. Même si un réfugié au

<sup>20</sup> *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, le juge Wilson, à la p. 204.

<sup>21</sup> Art. 3g), i) et j) de la *Loi sur l'immigration*.

that he “constitutes a danger to the security of Canada.” A Convention refugee who has been removed from Canada may avail himself of the right to re-enter Canada under paragraph 14(1)(c) [as am. *idem*, s. 8] of the *Immigration Act*, in circumstances where he “has not been granted lawful permission to be in any other country.” A Convention refugee also has the qualified right under subsections 46.04(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 38] and (3) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 38] of the *Immigration Act* to apply, on behalf of himself and his dependents, for landing, unless he is a member of certain inadmissible classes, including those pertaining to terrorism. Under paragraph 19(4)(j) [as am. by SOR/84-849, s. 1; 89-38, s. 7] and section 20 [as am. by SOR/79-240, s. 4; 79-392, s. 1; 81-612, s. 1; 83-339, s. 5; 89-168, s. 2; 93-609, s. 2; 94-242, s. 5; 94-681, s. 8] of the *Immigration Regulations, 1978* [SOR/78-172], a Convention refugee may apply for employment authorization in Canada. These are the limited rights granted to a Convention refugee under the *Immigration Act* and Regulations.

In addition to the statutory rights accorded to a Convention refugee, counsel for the plaintiff submitted that the plaintiff had certain “constitutionally protected interests” which were engaged by the section 40.1 *Immigration Act* proceedings. In particular, he submitted that these interests included the loss of liberty from detention, stress flowing from the allegations made against him, the stigma associated with confirmation of the certificate, his forced removal from Canada, and “the threat to life associated with the potential repatriation to a country which . . . will likely persecute” him. Counsel for the plaintiff submitted that these interests were protected by section 7 of the Charter.

sens de la Convention perd son droit limité de demeurer au Canada, le paragraphe 53(1) de la *Loi sur l'immigration* interdit de le renvoyer du Canada dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées, à moins qu'il n'appartienne à l'une des catégories non admissibles et que le ministre soit d'avis qu'il «constitue un danger pour la sécurité du Canada». Un réfugié au sens de la Convention qui a été renvoyé du Canada peut se prévaloir de son droit de revenir au Canada en vertu de l'alinéa 14(1)(c) [mod., *idem*, art. 8] de la *Loi sur l'immigration*, s'il n'a pas «obtenu l'autorisation de séjourner dans un autre pays». Le réfugié au sens de la Convention possède également, en vertu des paragraphes 46.04(1) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 38] et (3) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 38] de la *Loi sur l'immigration*, le droit limité de demander le droit d'établissement, pour lui-même et pour les membres de sa famille, à moins qu'il n'appartienne à l'une des catégories non admissibles, notamment celles qui concernent le terrorisme. Le réfugié au sens de la Convention peut par ailleurs demander un permis de travail au Canada en vertu de l'alinéa 19(4)(j) [mod. par DORS/84-849, art. 1; 89-38, art. 7] et de l'article 20 [mod. par DORS/79-240, art. 4; 79-392, art. 1; 81-612, art. 1; 83-339, art. 5; 89-168, art. 2; 93-609, art. 2; 94-242, art. 5; 94-681, art. 8] du *Règlement sur l'immigration de 1978* [DORS/78-172]. Ce sont là les droits limités que la *Loi sur l'immigration* et le *Règlement sur l'immigration de 1978* reconnaissent aux réfugiés au sens de la Convention.

L'avocat du demandeur soutient qu'en plus des droits que la loi lui confère à titre de réfugié au sens de la Convention, le demandeur possède certains [TRADUCTION] «intérêts protégés par la Constitution» qui découlent de l'introduction de l'instance prévue à l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*. Il soutient en particulier que ces intérêts comprennent notamment la privation de liberté découlant de la détention, le stress causé par les faits qu'on lui reproche, la flétrissure associée à la confirmation de l'attestation, son renvoi forcé du Canada et [TRADUCTION] «la menace à sa vie associée à son éventuel rapatriement dans un pays où il sera probablement persécuté». L'avocat du demandeur affirme que l'article 7 de la Charte protège les intérêts en question.

A review of the rights granted under the *Immigration Act* to a Convention refugee confirms that a finding of membership in certain inadmissible classes, including those pertaining to terrorism, triggers the condition attached to his qualified rights to remain in Canada and to apply for landing. In these circumstances, a Convention refugee ceases to have these two rights. Furthermore, the absolute nature of his right under subsection 53(1) not to be removed from Canada to a country where his life or freedom would be threatened becomes conditional on the Minister formulating the opinion that he does not constitute a danger to the security of Canada. However, the right of a Convention refugee to re-enter Canada in the circumstances prescribed in paragraph 14(1)(c) of the *Immigration Act* is not affected by a finding of inadmissibility. Although the ability of a Convention refugee to apply for employment authorization under the *Immigration Regulations, 1978* would necessarily be lost if he were removed from the country, I consider this factor to be of no significance for the purposes of the analysis under section 7 of the Charter. In summary, a finding of membership in certain inadmissible classes, including those pertaining to terrorism, causes a Convention refugee to lose his qualified rights to remain in Canada and to be considered for landing and makes his right not to be removed to a country where his life or freedom would be threatened conditional on a ministerial determination that he does not constitute a danger to the security of Canada.

Having considered the statutory rights of the plaintiff as a Convention refugee under the *Immigration Act*, I have concluded that the threshold question to be determined in the first stage of the section 7 Charter analysis is whether the loss of his qualified rights to remain in Canada and to apply for landing or the change in the nature of his right not to be removed from the country constitute a deprivation of his right to life, liberty or security of the person. However, I have further concluded that it is unnecessary for me to answer this question, as I am of the opinion that

Un examen des droits conférés au réfugié au sens de la Convention par la *Loi sur l'immigration* confirme que le fait de conclure qu'une personne appartient à certaines catégories de personnes non admissibles, y compris celles qui concernent le terrorisme, donne lieu à l'application de la condition à laquelle ses droits limités de demeurer au Canada et de demander le droit d'établissement sont assujettis. En pareil cas, le réfugié au sens de la Convention cesse de posséder ces deux droits. En outre, le caractère absolu du droit que lui confère le paragraphe 53(1) de ne pas être renvoyé du Canada dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées dépend de l'opinion du ministre suivant laquelle le réfugié ne constitue pas un danger pour la sécurité du Canada. Le droit du réfugié au sens de la Convention de revenir au Canada dans les circonstances énumérées à l'alinéa 14(1)c) de la *Loi sur l'immigration* n'est cependant pas touché par une conclusion de non-admissibilité. Bien que le réfugié au sens de la Convention ne perde pas nécessairement son droit de demander un permis de travail en vertu du *Règlement sur l'immigration de 1978* s'il est renvoyé du pays, j'estime que ce facteur n'a aucune importance dans le cadre de l'analyse fondée sur l'article 7 de la Charte. En résumé, le fait de conclure qu'un réfugié au sens de la Convention appartient à l'une des catégories de personnes non admissibles, y compris celles relatives au terrorisme, lui fait perdre ses droits limités de demeurer au Canada et de présenter une demande de droit d'établissement et fait dépendre son droit de ne pas être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées de la décision du ministre suivant laquelle il ne constitue pas un danger pour la sécurité du Canada.

Ayant examiné les droits que la *Loi sur l'immigration* reconnaît au demandeur en tant que réfugié au sens de la Convention, j'en viens à la conclusion que la question préalable à déterminer dans le cadre du premier volet de l'analyse fondée sur l'article 7 de la Charte est celle de savoir si le fait pour le demandeur d'avoir perdu ses droits limités de demeurer au Canada et d'y demander le droit d'établissement ou le changement qu'a subi la nature de son droit de ne pas être renvoyé du Canada constituent une négation de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa

the procedure prescribed in section 40.1 of the *Immigration Act* does not violate the principles of fundamental justice.<sup>22</sup> In the circumstances, it is also unnecessary for me to consider whether the alleged breach of his “constitutionally protected interests” constitutes a deprivation of the right to life, liberty or security of the person.

With respect to the second stage of the section 7 Charter analysis, the principles to be applied in determining whether a statutory scheme violates the principles of fundamental justice were enunciated by Sopinka J. in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711. In considering the constitutionality of previous legislation governing the deportation of permanent residents convicted of certain criminal offences, Sopinka J. confirmed the importance of adopting a contextual approach to the interpretation of section 7 of the Charter. In this regard, he stated as follows, at pages 733-734:

Thus in determining the scope of principles of fundamental justice as they apply to this case, the court must look to the principles and policies underlying immigration law. The most fundamental principle of immigration law is that non-citizens do not have an unqualified right to enter or remain in the country. At common law an alien has no right to enter or remain in the country.

The distinction between citizens and non-citizens is recognized in the *Charter*. While permanent residents are given the right to move to, take up residence in, and pursue the gaining of a livelihood in any province in s. 6(2), only citizens are accorded the right “to enter, remain in and leave Canada” in s. 6(1).

Thus Parliament has the right to adopt an immigration policy and to enact legislation prescribing the conditions under which non-citizens will be permitted to enter and remain in Canada. It has done so in the *Immigration Act*.

In my opinion, these words of Sopinka J. are directly applicable to the case at bar. Accordingly, I

<sup>22</sup> See the approach taken by Sopinka J. in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711, at pp. 731-732.

personne. J’en viens toutefois également à la conclusion qu’il n’est pas nécessaire que je réponde à cette question, étant donné que je suis d’avis que la procédure prescrite par l’article 40.1 de la *Loi sur l’immigration* ne viole pas les principes de justice fondamentale<sup>22</sup>. Dans ces conditions, il est également inutile que je me demande si la violation présumée de ses «intérêts protégés par la Constitution» constitue une négation de son droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de sa personne.

En ce qui a trait au second volet de l’analyse fondée sur l’article 7 de la Charte, les principes à appliquer pour déterminer si un régime législatif donné viole les principes de justice fondamentale ont été énoncés par le juge Sopinka dans l’arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711. Pour examiner la constitutionnalité des dispositions législatives antérieures régissant le renvoi de résidents permanents reconnus coupables de certaines infractions criminelles, le juge Sopinka a confirmé l’importance d’adopter une méthode contextuelle pour interpréter l’article 7 de la Charte. À cet égard, il a déclaré ce qui suit aux pages 733 et 734:

Donc, pour déterminer la portée des principes de justice fondamentale en tant qu’ils s’appliquent en l’espèce, la Cour doit tenir compte des principes et des politiques qui sous-tendent le droit de l’immigration. Or, 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. En common law, les étrangers ne jouissent pas du droit d’entrer au pays ou d’y demeurer.

La distinction entre citoyens et non-citoyens est reconnue dans la *Charte*. Bien que le par. 6(2) accorde aux résidents permanents le droit de se déplacer dans tout le pays, d’établir leur résidence et de gagner leur vie dans toute province, seuls les citoyens ont de droit «de demeurer au Canada, d’y entrer ou d’en sortir», que garantit le par. 6(1).

Le Parlement a donc le droit d’adopter une politique en matière d’immigration et de légiférer en prescrivant les conditions à remplir par les non-citoyens pour qu’il leur soit permis d’entrer au Canada et d’y demeurer. C’est ce qu’il a fait dans la *Loi sur l’immigration* . . .

À mon avis, les propos du juge Sopinka s’appliquent directement à l’affaire qui nous occupe. En

<sup>22</sup> Voir le raisonnement suivi par le juge Sopinka dans l’arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, aux p. 731 et 732.

have concluded that the constitutional validity of section 40.1 of the *Immigration Act* must be analysed in the context of “the principles and policies underlying immigration law.” Furthermore, I note that proceedings under section 40.1 of the *Immigration Act* are directed solely to determining the reasonableness of the ministerial certification of inadmissibility. This question is purely and simply an immigration matter.

In *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *supra*, Sopinka J. also suggested that proceedings similar in nature to those before the designated judge may not be subject to the principles of fundamental justice. The issue raised by Sopinka J. was not argued before me. For the purposes of my analysis, I have therefore assumed that the section 40.1 *Immigration Act* proceedings before a designated judge are subject to the principles of fundamental justice.<sup>23</sup>

In his written and oral submissions, counsel for the plaintiff argued that the principles of fundamental justice in section 7 of the Charter give rise to “procedural due process rights”. He submitted that, in the context of proceedings under section 40.1 of the *Immigration Act*, the principles of fundamental justice would guarantee the following procedural rights to the plaintiff: the right not to be arbitrarily detained, the right to a hearing before an unbiased decision-maker, the right to disclosure of any information in the possession of the state “which may potentially assist the person” in answering the allegations, the

<sup>23</sup> In *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *supra*, Sopinka J. indicated as follows, at p. 742:

... Parliament could have simply provided that a certificate could issue without any hearing. Does the fact that Parliament has legislated beyond its constitutional requirement to provide that a hearing will be held enable the respondent to complain that the hearing does not comport with the dictates of fundamental justice? It could be argued that the provision of a hearing *ex gratia* does not expand Parliament’s constitutional obligations. I need not resolve this issue in this case because I have concluded that, assuming that proceedings before the Review Committee were subject to the principles of fundamental justice, those principles were observed.

conséquence, je conclus que la constitutionnalité de l’article 40.1 de la *Loi sur l’immigration* doit être analysée en tenant compte «des principes et des politiques qui sous-tendent le droit de l’immigration». Je constate en outre que l’instance prévue à l’article 40.1 de la *Loi sur l’immigration* ne vise qu’à déterminer le caractère raisonnable de l’attestation ministérielle de non-admissibilité. La question est purement et simplement une question d’immigration.

Dans l’arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, précité, le juge Sopinka a également laissé entendre qu’il était possible que les instances analogues à celle dont le juge délégué est saisi ne soient pas assujetties aux principes de justice fondamentale. La question soulevée par le juge Sopinka n’a pas été débattue devant moi. Aux fins de mon analyse, je tiens par conséquent pour acquis que l’instance prévue à l’article 40.1 de la *Loi sur l’immigration* qui se déroule devant un juge délégué est assujettie aux principes de justice fondamentale<sup>23</sup>.

Dans son mémoire et dans son plaidoyer, l’avocat du demandeur soutient que les principes de justice fondamentale consacrés par l’article 7 de la Charte créent des [TRADUCTION] «droits procéduraux à l’application régulière de la loi». Il affirme que, dans le cadre de l’instance prévue à l’article 40.1 de la *Loi sur l’immigration*, les principes de justice fondamentale garantiraient au demandeur les droits procéduraux suivants: le droit de ne pas être détenu arbitrairement, le droit à une audience devant un arbitre impartial, le droit d’obtenir communication de tout renseignement se trouvant en la possession de l’État

<sup>23</sup> Dans l’arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, précité, le juge Sopinka déclare ce qui suit à la p. 742:

Le Parlement aurait donc pu prévoir simplement la délivrance d’une attestation sans la tenue d’une audience. Mais le fait que le Parlement, ne se contentant pas de satisfaire aux exigences que lui impose la Constitution, a prévu la tenue d’une audience, permet-il à l’intimé de se plaindre de ce que cette audience ne respecte pas les principes de justice fondamentale? On pourrait soutenir que le Parlement n’a pas élargi la portée de ses obligations constitutionnelles en prévoyant à titre gracieux la tenue d’une audience. C’est toutefois là une question qu’il n’est pas nécessaire de trancher en l’espèce vu ma conclusion que, dans l’hypothèse où les procédures devant le comité de surveillance seraient assujetties aux principes de justice fondamentale, ceux-ci ont été respectés.

right to respond meaningfully to the allegations, and the right to appeal or review the decision. He further submitted that the principles of fundamental justice include "the right to have the state bear the risk of an erroneous determination that will deprive him of his rights to life, liberty or security of the person." Many of the submissions made by counsel for the plaintiff in support of his argument concerning the "procedural due process rights" were premised on the erroneous assumption that proceedings under section 40.1 of the *Immigration Act* were criminal or quasi-criminal in nature.

In determining the protections afforded by section 7 of the Charter to a person in proceedings under section 40.1 of the *Immigration Act*, I am mindful of the guidance provided by Sopinka J. in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *supra*, at pages 743-744:

The scope of principles of fundamental justice will vary with the context and the interests at stake. In *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309, La Forest J., writing for the majority, stated at p. 361:

It is clear that, at a minimum, the requirements of fundamental justice embrace the requirements of procedural fairness (see, e.g., the comments to this effect of Wilson J. in *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at pp. 212-213). It is also clear that the requirements of fundamental justice are not immutable; rather, they vary according to the context in which they are invoked. Thus, certain procedural protections might be constitutionally mandated in one context, but not in another.

Similarly, the rules of natural justice and the concept of procedural fairness, which may inform principles of fundamental justice in a particular context, are not fixed standards.

An analysis of the scope of the principles of fundamental justice in proceedings under section 40.1 of the *Immigration Act* must therefore be conducted in the context of immigration principles and policies, and with regard to the competing interests of the state and the person in question. In *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *supra*, Sopinka J. noted, at page 744 that, although the individual had an interest in a fair procedure, the state

[TRADUCTION] «qui pourrait éventuellement l'aider» à répondre aux faits qu'on lui reproche, le droit de répondre de façon satisfaisante aux faits qu'on lui reproche, et le droit d'interjeter appel de la décision ou de la faire réviser. Il ajoute que les principes de justice fondamentale comprennent [TRADUCTION] «le droit de faire supporter par l'État le risque d'une décision erronée qui priverait l'intéressé de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne». Bon nombre des observations formulées par l'avocat du demandeur au soutien de sa thèse relative aux «droits procéduraux à l'application régulière de la loi» se fondaient sur l'hypothèse erronée que l'instance prévue par l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* est de nature criminelle ou quasi-criminelle.

Pour me prononcer sur les protections qui sont accordées à un particulier par l'article 7 de la Charte dans le cadre d'une instance introduite en vertu de l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*, je n'oublie pas les conseils formulés par le juge Sopinka dans l'arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, précité, aux pages 743 et 744:

La portée des principes de justice fondamentale varie selon le contexte et la nature des intérêts en jeu. Dans l'arrêt *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309, le juge La Forest affirme au nom de la majorité, à la p. 361:

Évidemment, les exigences de la justice fondamentale englobent à tout le moins l'équité en matière de procédure (voir, par exemple, les observations dans ce sens faites par le juge Wilson dans l'arrêt *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, aux pp. 212 et 213). Il est également clair que les exigences de la justice fondamentale ne sont pas immuables: elles varient selon le contexte dans lequel on les invoque. Ainsi, certaines garanties en matière de procédure pourraient être requises par la Constitution dans une situation donnée et ne pas l'être dans l'autre.

De même, les règles de justice naturelle et le concept de l'équité procédurale, qui peuvent dans un contexte donné faire partie des principes de justice fondamentale, ne constituent pas des normes figées.

L'analyse de la portée des principes de justice fondamentale dans le cadre d'une instance introduite en vertu de l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* doit donc se faire dans le contexte des principes et des politiques d'immigration et en tenant compte des intérêts divergents de l'État et de la personne en cause. Dans l'arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, précité, le juge Sopinka a fait remarquer, à la page 744, que, bien que

had “a considerable interest in effectively conducting national security and criminal intelligence investigations and in protecting police sources.”

With respect to the immigration context, I have already quoted the observation of Sopinka J. that “the most fundamental principle of immigration law is that non-citizens do not have an unqualified right to enter or remain in the country.” Furthermore, as noted previously, immigration law and policy in Canada recognize several competing needs, including those pertaining to our international and humanitarian obligations to refugees, the safety of Canadian society and the promotion of international order by denying the use of our territory to persons likely to engage in criminal activity. In section 38.1 of the *Immigration Act*, Parliament specifically addressed the statutory purposes of certain sections, including section 40.1, noting that Canada had a duty “to remove persons who constitute a threat to the security or interests of Canada or whose presence endangers the lives or safety of persons in Canada.” Parliament further indicated that section 40.1 of the *Immigration Act*, among others, was intended to ensure the protection of sensitive security and criminal intelligence information and to provide an expeditious process for the removal of persons in certain inadmissible classes, including those pertaining to terrorism. Furthermore, in the present case, the facts established in the evidence of Harry Norman Southern, the Chief of Counter Terrorism in the CSIS Toronto Regional Office, demonstrate unequivocally that Canada has compelling interests, both domestically and internationally, in pursuing terrorists, in denying them access to our country and in protecting national security and human source information. Despite these considerations, it must nevertheless be recognized that the plaintiff has a competing interest in the fairness of procedures under section 40.1 of the *Immigration Act*.

le particulier ait intérêt à ce que la procédure soit équitable, «l’État a aussi grandement intérêt à mener efficacement les enquêtes en matière de sécurité nationale et de criminalité et à protéger les sources de renseignements de la police».

Pour ce qui est du contexte de l’immigration, j’ai déjà cité l’observation du juge Sopinka suivant laquelle «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». De plus, ainsi que je l’ai déjà fait remarquer, le droit et la politique du Canada en matière d’immigration au Canada reconnaissent l’existence de besoins divergents, dont ceux qui concernent nos obligations internationales et humanitaires envers les réfugiés, la sécurité de la société canadienne et la promotion de l’ordre international par le refus de permettre à des personnes qui sont susceptibles de se livrer à des activités criminelles de se servir de notre territoire. À l’article 38.1 de la *Loi sur l’immigration*, le législateur fédéral a expressément abordé les objectifs législatifs de certains articles—dont ceux de l’article 40.1—en soulignant que le Canada a l’obligation de «renvoyer les personnes qui menacent la sécurité du Canada ou dont la présence au pays est contraire à ses intérêts ou met en danger la vie ou la sécurité de personnes au Canada». Le législateur a également précisé que certains articles de la *Loi sur l’immigration*, dont l’article 40.1, visent à assurer la protection des renseignements secrets délicats en matière de sécurité ou de criminalité et à permettre le renvoi rapide des personnes qui appartiennent à certaines catégories de personnes non admissibles, dont celles que concerne le terrorisme. Qui plus est, en l’espèce, les faits établis par le témoignage de M. Harry Norman Southern, chef de l’antiterrorisme au bureau régional du SCRS à Toronto, démontrent de façon non équivoque que le Canada a grandement intérêt, tant sur le plan interne que sur le plan international, à pourchasser les terroristes, à leur refuser l’accès au Canada et à protéger la sécurité nationale et les sources de renseignement de la police. Malgré ces considérations, il faut néanmoins reconnaître que le demandeur a un intérêt opposé à ce que la procédure prévue par l’article 40.1 de la *Loi sur l’immigration* soit équitable.

I have concluded that, in enacting section 40.1 of the *Immigration Act*, Parliament developed a procedure in which it attempted to strike a reasonable balance between the competing interests of the individual and the state. In particular, Parliament placed the responsibility of reviewing the reasonableness of the ministerial certificate on an independent member of the judiciary and accorded him the power to examine the security or criminal intelligence reports, to hear evidence, to give disclosure with a view to permitting the person to be “reasonably informed”, and to provide the person with a “reasonable opportunity to be heard.” In my opinion, the contextual analysis confirms that the principles of fundamental justice have been respected in the procedure devised by Parliament in section 40.1 of the *Immigration Act*.

Despite my conclusion in this matter, I wish to address certain specific submissions made by counsel for the plaintiff in support of his argument that certain “procedural due process rights” must be incorporated in the principles of fundamental justice in the context of this case.

With respect to the contention that the principles of fundamental justice include the right not to be arbitrarily detained, counsel for the plaintiff submitted that a person named in a certificate has a right to apply for release from custody, in the same manner as a person “accused of the most serious crime known to our criminal law.” As I indicated earlier, the scope of the fundamental justice applicable in proceedings under section 40.1 of the *Immigration Act* must be analysed in the context of immigration principles and policies and not according to criminal law standards. The argument advanced by counsel for the plaintiff concerning the right to apply for release was founded on the statutory provisions in the Criminal Code of Canada, as well as on criminal law principles and policies, none of which have any application in the case at bar. In any event, I note that the detention in this case is statutorily mandated and occurs only following the determination by two ministers that a person who is neither a Canadian citizen nor a permanent resident is a member of certain inadmissible classes of persons, including those pertain-

J’en suis venu à la conclusion qu’en édictant l’article 40.1 de la *Loi sur l’immigration*, le législateur fédéral a élaboré une procédure par laquelle il a tenté de trouver le juste milieu entre les intérêts divergents des particuliers et ceux de l’État. En particulier, le législateur fédéral a confié la charge d’examiner le caractère raisonnable de l’attestation ministérielle à un membre indépendant de la magistrature à qui il a accordé le pouvoir d’examiner les renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité, de recueillir des éléments de preuve, de permettre la divulgation d’éléments à l’intéressé dans le but de lui permettre d’être «suffisamment informé», et de donner à l’intéressé «la possibilité d’être entendu». À mon avis, l’analyse contextuelle confirme que les principes de justice fondamentale ont été respectés dans la procédure conçue par le législateur fédéral à l’article 40.1 de la *Loi sur l’immigration*.

Malgré la conclusion à laquelle j’en arrive en l’espèce, je tiens à dire quelques mots au sujet de certaines observations que l’avocat du demandeur a formulées au soutien de sa thèse qu’il faut incorporer certains «droits procéduraux à l’application régulière de la loi» dans les principes de justice fondamentale dans le contexte de la présente affaire.

En ce qui concerne l’argument que le droit de ne pas être détenu arbitrairement fait partie des principes de justice fondamentale, l’avocat du demandeur soutient que la personne qui est nommée dans une attestation a le droit de demander sa mise en liberté au même titre que la personne qui est [TRADUCTION] «accusée du crime le plus grave que prévoit notre droit criminel». Ainsi que je l’ai déjà dit, la portée des principes de justice fondamentale applicable dans le cadre de l’instance prévue à l’article 40.1 de la *Loi sur l’immigration* doit être analysée en tenant compte des principes et des politiques d’immigration et non en fonction des normes du droit criminel. La thèse développée par l’avocat du demandeur au sujet du droit de demander une mise en liberté repose sur des dispositions législatives du Code criminel du Canada et sur des principes et politiques de droit criminel qui ne trouvent aucune application en l’espèce. En tout état de cause, je fais remarquer que la détention qui nous occupe en l’espèce est exigée par la loi et qu’elle ne se produit qu’après que deux ministres ont jugé qu’une personne qui n’est ni un citoyen cana-

ing to terrorism. Furthermore, a review of the provisions of section 40.1 of the *Immigration Act* and its legislative purpose as expressed in section 38.1 confirms that the proceedings are to be conducted expeditiously, with the concomitant expectation that the detention of the person will not be lengthy. As I indicated earlier, the fact that a person fails to avail himself of his opportunity to be heard and choses to remain in custody in Canada, rather than seeking to depart from the country, cannot be used as a basis for legitimizing his assertion that his detention violates the principles of fundamental justice. Having considered the detention requirement in section 40.1 of the *Immigration Act* in the immigration context, I am satisfied that the principles of fundamental justice do not require Parliament to create a procedure providing for the pre-determination release of the person, as was submitted by counsel for the plaintiff. Furthermore, the facts deposed to by Mr. Southern in support of his statement that the interests of public safety require such detention indicate that individuals who are engaged in terrorism are often dangerous, are frequently fanatical, have little regard for human lives and are transient. He further indicated that the international obligations of Canada require it to pursue vigorously all legal avenues to identify and deal with terrorists. In my opinion, the facts established in the evidence of Mr. Southern assist in demonstrating that, in the immigration context, the principles of fundamental justice are not violated by the pre-determination detention of a person certified by two ministers to have a terrorist background or propensities. Furthermore, I note that section 40.1 of the *Immigration Act* provides for the post-determination release of a person from custody in circumstances where his deportation has not occurred within 120 days after the making of the removal order.<sup>24</sup> The existence of this statutory release scheme in a post-determination situation involving extended delay confirms that Parliament specifically considered the question of release from detention and chose to permit it only in the very limited circumstances outlined in subsection 40.1(8). Given the compelling state interests involved in dealing with alleged terrorists, I am of the opinion that the failure of Parliament to

<sup>24</sup> See ss. 40.1(7.1), (8), (9) and (10) of the *Immigration Act*.

dien ni un résident permanent appartient à l'une des catégories de personnes non admissibles, dont celles liées au terrorisme. En outre, un examen des dispositions de l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* et de son but législatif tel qu'il est exprimé à l'article 38.1 confirme que l'instance doit se dérouler avec rapidité, ce qui suppose que l'on s'attend par ailleurs à ce que la détention de la personne en cause soit brève. Ainsi que je l'ai déjà souligné, le fait qu'une personne ne se prévaut pas de la possibilité qui lui est donnée d'être entendue et qu'elle choisit de demeurer en détention au Canada au lieu d'essayer de quitter le pays, ne saurait être invoqué pour justifier son affirmation que sa détention viole les principes de justice fondamentale. Ayant examiné l'exigence de la détention contenue à l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* dans le contexte de l'immigration, je suis convaincue que les principes de justice fondamentale n'obligent pas le législateur fédéral à créer une procédure qui prévoie la mise en liberté de l'intéressé avant qu'une décision ne soit rendue à son sujet, comme l'avocat du demandeur le prétend. En outre, les faits au sujet desquels M. Southern a déposé à l'appui de son affirmation que les intérêts de la sécurité publique exigent une telle détention démontrent que les personnes qui se livrent à des actes de terrorisme sont souvent dangereuses, sont fréquemment fanatiques, ont peu d'égards pour la vie humaine et ne sont que de passage. Il a ajouté que les obligations internationales qui lui sont imposées obligent le Canada à recourir de façon énergique à tous les moyens légaux qui s'offrent à lui pour identifier les terroristes et pour prendre des mesures à leur sujet. À mon avis, les faits établis par le témoignage de M. Southern concourent à démontrer que, dans le contexte de l'immigration, les principes de justice fondamentale ne sont pas violés par le fait qu'une personne qui, selon l'attestation de deux ministres, a des antécédents ou des penchants terroristes, est gardée en détention avant qu'une décision ne soit prise à son sujet. En outre, je constate que l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* prévoit la mise en liberté d'une telle personne après qu'une décision a été prise à son sujet lorsqu'elle n'a pas été expulsée dans les cent vingt jours suivant la prise de la mesure de renvoi<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Voir les art. 40.1(7.1), (8), (9) et (10) de la *Loi sur l'immigration*.

provide for a mechanism of pre-determination release does not violate the principles of fundamental justice.

Counsel for the plaintiff further submitted that the nature of the process created by section 40.1 of the *Immigration Act* creates a reasonable apprehension of bias on the part of the designated judge who conducts the *in camera* hearing. I cannot accept this submission. In my opinion, nothing in the procedure prescribed in section 40.1 of the *Immigration Act* raises a reasonable apprehension of bias on the part of the designated judge. To the extent that the submission of counsel for the plaintiff is founded on the assertion that the participation of a designated judge in an *in camera* hearing compromises his impartiality, I note that in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *supra*, the Supreme Court of Canada held that the Security Intelligence Review Committee Rules, which permitted the discretionary exclusion of one or more parties during evidence or representations, did not violate the principles of fundamental justice.

With respect to the question of disclosure, counsel for the plaintiff structured his argument primarily on the principles enunciated in *R. v. Stinchcombe*, [1991] 3 S.C.R. 326 and other criminal law cases. As I have indicated earlier, criminal law principles have no application in this case. In my opinion, the statutorily mandated process of disclosure in section 40.1 of the *Immigration Act*, which requires an independent member of the judiciary to balance the competing interests of the state and the individual, complies with the principles of fundamental justice in the immigration context. Furthermore, the use of summaries of evidence in immigration matters involving

L'existence du mécanisme de mise en liberté que prévoit la loi dans le cas où une période de temps prolongée s'écoule après qu'une décision a été prise au sujet de l'intéressé confirme le fait que le législateur fédéral a expressément examiné la question de la mise en liberté et qu'il a décidé de ne la permettre que dans les circonstances très restreintes prévues au paragraphe 40.1(8). Compte tenu des intérêts primordiaux de l'État en ce qui concerne les mesures à prendre face aux personnes accusées de terrorisme, je suis d'avis que le défaut du législateur fédéral de prévoir un mécanisme de mise en liberté de l'intéressé avant qu'une décision ne soit prise à son sujet ne viole pas les principes de justice fondamentale.

L'avocat du demandeur soutient en outre que la nature du processus créé par l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* suscite une crainte raisonnable de parti pris de la part du juge délégué qui tient l'enquête à huis clos. Je ne puis accepter cet argument. À mon avis, il n'y a rien dans la procédure prescrite par l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* qui suscite une crainte raisonnable de parti pris de la part du juge délégué qui tient l'enquête à huis clos. Dans la mesure où le moyen invoqué par l'avocat du demandeur repose sur l'assertion que la participation d'un juge délégué à une audience à huis clos compromet son impartialité, je signale que, dans l'arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, la Cour suprême du Canada a statué que les Règles du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, qui permettaient l'exclusion discrétionnaire d'une ou de plusieurs parties au cours des témoignages ou de la présentation des observations, ne violaient pas les principes de justice fondamentale.

En ce qui concerne la question de la divulgation, l'avocat du demandeur fait reposer principalement sa thèse sur les principes qui ont été posés dans l'arrêt *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326, et dans d'autres décisions qui ont été rendues en matière de droit criminel. Ainsi que je l'ai déjà précisé, les principes de droit criminel ne s'appliquent pas en l'espèce. À mon avis, le processus législatif de divulgation imposé par l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*, qui oblige un membre indépendant de la magistrature à concilier les intérêts divergents de l'État et de la personne, respecte les principes de justice fondamentale dans le contexte de l'immigration.

national security and informant information was specifically approved in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* by Sopinka J., at pages 745-746 in the following terms:

Although the first day of the hearing was conducted *in camera*, the respondent was provided with a summary of the evidence presented. In my view, these various documents gave the respondent sufficient information to know the substance of the allegations against him, and to be able to respond. It is not necessary, in order to comply with fundamental justice in this context, that the respondent also be given details of the criminal intelligence investigation techniques or police sources used to acquire that information.

In the circumstances, I am therefore satisfied that the disclosure procedures in section 40.1 of the *Immigration Act* do not violate the principles of fundamental justice.

In a similar vein, counsel for the plaintiff submitted that the procedure prescribed in section 40.1 of the *Immigration Act* deprives a person of the right to respond in a meaningful fashion to the case advanced by the state. I cannot accept this submission for the reasons indicated in my discussion of the disclosure argument advanced by counsel for the plaintiff. Furthermore, I am of the opinion that the summary of the evidence and information, together with any other material disclosed by either the state or the designated judge, provides the individual with the substance of the allegations and thereby permits him to respond to the case against him. Counsel for the plaintiff further argued that section 117 [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 104] of the *Immigration Act*, which prevents the production of a security or criminal intelligence report or evidence referred to in section 40.1 "before a court, person or body with jurisdiction to compel the production of information", prevents the person from responding meaningfully. In particular, he submitted that section 117 of the *Immigration Act* "serves to prohibit the designated judge conducting the hearing from compelling the production of information or the attendance of certain witnesses". This argument is founded on a misunderstanding of the meaning of section 117 of the *Immigration Act*. In my opinion, the plain and obvi-

En outre, l'utilisation de résumés d'éléments de preuve dans les affaires d'immigration qui contiennent des renseignements concernant la sécurité nationale et les renseignements fournis par des informateurs a été expressément approuvée par le juge Sopinka dans l'arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, aux pages 745 et 746:

Quoique l'audience se soit déroulée à huis clos le premier jour, un résumé des éléments de preuve produits a été fourni à l'intimé. À mon avis, ces différents documents renfermaient suffisamment de renseignements pour mettre l'intimé au courant de la substance des actes qu'on lui reprochait et pour lui permettre de répondre. La justice fondamentale n'exige nullement dans ce contexte que soient également donnés à l'intimé des détails concernant les méthodes d'enquête sur la criminalité ou les sources auxquelles la police a eu recours pour obtenir ces renseignements.

Dans ces conditions, je suis par conséquent convaincue que la procédure de divulgation prévue à l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* ne viole pas les principes de justice fondamentale.

Dans le même ordre d'idées, l'avocat du demandeur prétend que la procédure prescrite par l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* prive l'intéressé de son droit de répondre de façon satisfaisante aux actes que l'État lui reproche. Je ne puis accepter cet argument pour les motifs que j'ai déjà formulés dans le cadre de mon analyse du moyen invoqué par l'avocat du demandeur au sujet de la divulgation. J'estime en outre que le résumé des éléments de preuve et d'information, ajouté aux autres éléments divulgués soit par l'État, soit par le juge délégué, renferme suffisamment de renseignements pour mettre le demandeur au courant de la substance des actes qu'on lui reproche et pour lui permettre d'y répondre. L'avocat du demandeur fait en outre valoir que l'article 117 [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 104] de la *Loi sur l'immigration*, qui interdit d'exiger la production des renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité ou des éléments de preuve visés à l'article 40.1 «devant un tribunal, un organisme ou une personne ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements» empêche l'intéressé de répondre de façon satisfaisante aux actes qu'on lui reproche. Il soutient en particulier que l'article 117 de la *Loi sur l'immigration* [TRADUCTION] «a pour effet d'interdire au juge délégué qui tient l'audience de contraindre à la production de renseignements ou à la présence de

ous wording of section 117 of the *Immigration Act* indicates that courts or bodies, other than a designated judge under section 40.1, are prohibited from compelling the production of security or criminal intelligence reports. Simply put, section 117 of the *Immigration Act* has no application whatsoever in proceedings which are conducted under section 40.1. Counsel for the plaintiff also argued that the absence of an express power in section 40.1 of the *Immigration Act* to subpoena witnesses constituted a deprivation of the right to respond meaningfully. I cannot accept this submission. In my opinion, Rule 333 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] would be available to a person facing proceedings under section 40.1 of the *Immigration Act* and would permit him to subpoena witnesses.

Counsel for the plaintiff further submitted that the principles of fundamental justice require the state to establish the allegations made against the person named in a ministerial certificate beyond a reasonable doubt. I disagree. In my opinion, the criminal law standard of proof beyond a reasonable doubt has no application in proceedings under section 40.1 of the *Immigration Act*. Furthermore, I am of the view that it is unnecessary for me, in the context of this case, to determine the standard applicable in proceedings under section 40.1 of the *Immigration Act*.

Finally, counsel for the plaintiff submitted that subsection 40.1(6) of the *Immigration Act*, which provides that a determination made by a designated judge is not subject to appeal or review by any court, violates section 7 and paragraph 10(c) of the Charter. The question of rights of appeal was the subject of comment by the Supreme Court of Canada in *Kourtesis v. M.N.R.*, [1993] 2 S.C.R. 53. In discussing rights of appeal, La Forest J. stated as follows, at pages 69-70:

Appeals to appellate courts and to the Supreme Court of Canada have become so established and routine that there is a widespread expectation that there must be some way to appeal

certain témoigns» Cet argument repose sur une compréhension erronée du sens de l'article 117 de la *Loi sur l'immigration*. À mon avis, il ressort du libellé clair et évident de l'article 117 de la *Loi sur l'immigration* qu'il est interdit aux tribunaux et aux organismes autres que le juge délégué visé à l'article 40.1 de contraindre à la production de renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité. En termes simples, l'article 117 de la *Loi sur l'immigration* ne s'applique absolument pas à l'instance prévue à l'article 40.1. L'avocat du demandeur soutient également que l'absence de pouvoir exprès d'assigner des témoins à l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* constitue une négation du droit du demandeur de répondre de façon satisfaisante aux actes qu'on lui reproche. Je ne puis retenir cet argument. À mon avis, la personne qui fait l'objet d'une instance prévue à l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* peut invoquer la Règle 333 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663], qui lui permet d'assigner des témoins à comparaître par voie de *subpoena*.

L'avocat du demandeur prétend également que les principes de justice fondamentale exigent que l'État établisse hors de tout doute raisonnable les faits qu'il reproche à la personne nommée dans l'attestation ministérielle. Je ne suis pas de cet avis. Selon moi, la norme de preuve hors de tout doute raisonnable qui est appliquée en matière criminelle ne s'applique pas dans le cadre d'une instance introduite en vertu de l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*. J'estime en outre qu'il n'est pas nécessaire, dans le contexte de la présente affaire, que je détermine quelle est la norme de preuve applicable dans le cas d'une instance prévue à l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*.

Finalement, l'avocat du demandeur soutient que le paragraphe 40.1(6) de la *Loi sur l'immigration*, qui prévoit que la décision rendue par le juge délégué ne peut être portée en appel ni être revue par aucun tribunal, viole l'article 7 et l'alinéa 10b) de la Charte. La question des droits d'appel a fait l'objet d'observations de la part de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Kourtesis c. M.R.N.*, [1993] 2 R.C.S. 53. En discutant des droits d'appel, le juge La Forest a déclaré ce qui suit, aux pages 69 et 70:

Les appels devant les cours d'appel et la Cour suprême du Canada sont devenus si courants que l'on s'attend généralement à ce qu'il existe un moyen quelconque d'en appeler de la

the decision of a court of first instance. But it remains true that there is no right of appeal on any matter unless provided by the relevant legislature.

There are various policy reasons for enacting a procedure that limits rights of appeal. Sometimes the opportunity for more opinions does not serve the ends of justice . . . . A further policy rationale, and one that is important to the case before this Court, is that there should not be unnecessary delay in the final disposition of proceedings . . . .

The procedure created by Parliament in section 40.1 of the *Immigration Act* constitutes the mechanism for reviewing the decision made by the two ministers. I am satisfied, on the basis of the principles enunciated in *Kourteassis v. M.N.R.*, *supra*, that the principles of fundamental justice do not require the provision of a further right of appeal or review. Furthermore, in expressly prohibiting a further appeal or review, Parliament reinforced the notion that proceedings under section 40.1 of the *Immigration Act* are expeditious in nature. Finally, the failure of Parliament to provide a further right of appeal or review has no effect on any rights of the plaintiff under paragraph 10(c) of the Charter.

### iii) section 9 of the Charter

Section 9 of the Charter provides as follows:

9. Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.

With respect to section 9 of the Charter, counsel for the plaintiff relied on the submissions which he made in support of his contention that the principles of fundamental justice include the right not to be arbitrarily detained. I am satisfied that the pre-determination detention of the named person under section 40.1 of the *Immigration Act* is not arbitrary, in that it is expressly authorized by law and occurs only following a separate decision by two ministers that a person, who is neither a Canadian citizen or permanent resident, has a terrorist background or propensities. In the circumstances, there is no infringement or denial of the right under section 9 of the Charter.

décision d'un tribunal de première instance. Toutefois, il demeure qu'il n'existe pas de droit d'appel sur une question sauf si le législateur compétent l'a prévu.

Diverses raisons de principe militent en faveur de l'adoption d'une procédure qui limite les droits d'appel. Parfois, il n'est pas dans l'intérêt de la justice de donner la possibilité d'obtenir d'autres opinions . . . . Une autre raison de principe, qui a son importance dans l'affaire dont notre Cour est saisie, est que le règlement final de poursuites, particulièrement celles de nature criminelle, ne devrait pas être retardé inutilement.

La procédure créée par le législateur fédéral à l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* constitue le mécanisme qui est prévu en ce qui concerne la révision de la décision prise par les deux ministres. Je suis convaincue, sur le fondement des principes énoncés dans l'arrêt *Kourteassis c. M.R.N.*, précité, que les principes de justice fondamentale n'exigent pas que l'on accorde à l'intéressé un autre droit d'appel ou de révision. En outre, en interdisant expressément tout autre appel ou toute autre révision, le législateur fédéral a renforcé l'idée que l'instance prévue à l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration* est rapide de par sa nature même. Finalement, l'omission du législateur fédéral de prévoir d'autres droits d'appel ou de révision n'a aucune incidence sur les droits que possède le demandeur en vertu de l'alinéa 10c) de la Charte.

### f) iii) l'article 9 de la Charte

L'article 9 de la Charte dispose:

9. Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.

En ce qui concerne l'article 9 de la Charte, l'avocat du demandeur se fonde sur les observations qu'il a formulées à l'appui de son argument que le droit de ne pas être détenu arbitrairement fait partie des principes de justice fondamentale. Je suis convaincue que la détention, en vertu de l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*, de la personne nommée dans l'attestation avant qu'une décision ne soit prise à son sujet ne constitue pas une détention arbitraire, étant donné qu'elle est expressément autorisée par la loi et qu'elle n'a lieu qu'après que deux ministres ont respectivement décidé qu'une personne qui n'est ni citoyen canadien ni résident permanent a des antécédents ou des penchants terroristes. Dans ces conditions, il n'y a ni violation ni négation du droit prévu à l'article 9 de la Charte.

iv) Subsection 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*

Paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* provides as follows:

2. Every law in Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

I am of the opinion that section 40.1 of the *Immigration Act* is not inoperative by virtue of paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

DECISION

The action is dismissed. There is no order as to costs.

SCHEDULE "A"i) *Immigration Act*

3. It is hereby declared that Canadian immigration policy and the rules and regulations made under this Act shall be designed and administered in such a manner as to promote the domestic and international interests of Canada recognizing the need

(g) to fulfil Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted;

(i) to maintain and protect the health, safety and good order of Canadian society; and

(j) to promote international order and justice by denying the use of Canadian territory to persons who are likely to engage in criminal activity.

4. (1) A Canadian citizen and, subject to section 10.3, a permanent resident have a right to come into Canada except where, in the case of a permanent resident, it is established that the person is a person described in subsection 27(1).

(2.1) Subject to any other Act of Parliament, a person who is determined under this Act or the regulations to be a Conven-

iv) L'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*

L'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* énonce:

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations.

Je suis d'avis que l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ne rend pas inopérant l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*.

DISPOSITIF

L'action est rejetée. Il n'y a pas d'adjudication de dépens.

ANNEXE «A»i) *Loi sur l'immigration*

3. La politique canadienne d'immigration ainsi que les règles et règlements pris en vertu de la présente loi visent, dans leur conception et leur mise en œuvre, à promouvoir les intérêts du pays sur les plans intérieur et international et reconnaissent la nécessité:

g) de remplir, envers les réfugiés, les obligations imposées au Canada par le droit international et de continuer à faire honneur à la tradition humanitaire du pays à l'endroit des personnes déplacées ou persécutées;

h) i) de maintenir et de garantir la santé, la sécurité et l'ordre public au Canada;

j) de promouvoir l'ordre et la justice sur le plan international en n'acceptant pas sur le territoire canadien des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles.

4. (1) Ont le droit d'entrer au Canada les citoyens canadiens et, sous réserve de l'article 10.3, sauf s'il a été établi qu'ils appartiennent à l'une des catégories visées au paragraphe 27(1), les résidents permanents.

(2.1) Sous réserve des autres lois fédérales, la personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu en

tion refugee has, while lawfully in Canada, a right to remain in Canada except where it is established that the person is a person described in paragraph 19(1)(c.1), (c.2), (d), (e), (f), (g), (j), (k) or (l) or a person who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of

- (a) more than six months has been imposed; or
- (b) five years or more may be imposed.

. . .

5. (1) No person, other than a person described in section 4, has a right to come into or remain in Canada.

(2) An immigrant shall be granted landing if he is not a member of an inadmissible class and otherwise meets the requirements of this Act and the regulations.

. . .

14. (1) Where an immigration officer is satisfied that a person whom the officer has examined

. . .

- (c) is a person against whom a removal order has been made who has been removed from or otherwise left Canada but has not been granted lawful permission to be in any other country, or

the officer shall allow that person to come into Canada.

. . .

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

. . .

- (e) persons who there are reasonable grounds to believe

. . .

- (iii) will engage in terrorism, or
- (iv) are members of an organization that there are reasonable grounds to believe will

. . .

- (C) engage in terrorism;
- (f) persons who there are reasonable grounds to believe

. . .

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

. . .

- (B) terrorism,

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

- (g) persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence that would or might endanger the

vertu de la présente loi ou dans le cadre des règlements et qui se trouve légalement au Canada a le droit d'y demeurer, sauf si elle tombe sous le coup des alinéas 19(1)c.1), c.2), d), e), f), g), j), k) ou l) ou a été déclarée coupable d'une infraction prévue par une loi fédérale:

- a) soit pour laquelle une peine d'emprisonnement de plus de six mois a été infligée;
- b) soit qui peut être punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à cinq ans.

. . .

5. (1) Seules les personnes visées à l'article 4 sont de droit autorisées à entrer au Canada et à y demeurer.

(2) Ont le droit de s'établir les immigrants qui n'appartiennent pas à une catégorie non admissible et qui remplissent les conditions prévues à la présente loi et à ses règlements.

. . .

14. (1) L'agent d'immigration laisse entrer au Canada ceux dont l'interrogatoire l'a convaincu:

. . .

- c) soit qu'ils n'ont pas obtenu l'autorisation de séjourner dans un autre pays après avoir été renvoyés du Canada ou l'avoir quitté à la suite d'une mesure de renvoi;

. . .

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

. . .

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

. . .

- (iii) soit commettront des actes de terrorisme,
- (iv) soit sont membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle:

. . .

- (C) soit commettra des actes de terrorisme;
- f) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles:

. . .

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

. . .

- (B) soit à des actes de terrorisme,

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

- g) celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles commettront des actes de violence de nature à por-

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;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ter 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;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(b) provide the person named in the certificate with a statement summarizing such information available to the Chief Justice or the designated judge, as the case may be, as will enable the person to be reasonably informed of the circumstances giving rise to the issue of the certificate, having regard to whether, in the opinion of the Chief Justice or the designated judge, as the case may be, the information should not be disclosed on the grounds that the disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons;

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

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

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

(5) For the purposes of subsection (4), the Chief Justice or the designated judge may, subject to subsection (5.1), receive, accept and base the determination referred to in paragraph (4)(d) on such evidence or information as the Chief Justice or the designated judge sees fit, whether or not the evidence or information is or would be admissible in a court of law.

(6) A determination under paragraph (4)(d) is not subject to appeal or review by any court.

(7) Where a certificate has been reviewed by the Federal Court pursuant to subsection (4) and has not been quashed pursuant to paragraph (4)(d),

(a) the certificate is conclusive proof that the person named in the certificate is a person described in subparagraph 19(1)(c.1)(ii), paragraph 19(1)(c.2), (d), (e), (f), (g), (j), (k) or (l) or subparagraph 19(2)(a.1)(ii); and

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

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

b) fournit à l'intéressé un résumé des informations dont il dispose, à l'exception de celles dont la communication pourrait, à son avis, porter atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes, afin de permettre à celui-ci d'être suffisamment informé des circonstances ayant donné lieu à l'attestation;

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

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

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

(5) Pour l'application du paragraphe (4), le juge en chef ou son délégué peut, sous réserve du paragraphe (5.1), recevoir et admettre les éléments de preuve ou d'information qu'il juge utiles, indépendamment de leur recevabilité devant les tribunaux, et peut se fonder sur ceux-ci pour se déterminer.

(6) La décision visée à l'alinéa (4)d) ne peut être portée en appel ni être revue par aucun tribunal.

(7) Toute attestation qui n'est pas annulée en application de l'alinéa (4)d) établit de façon concluante le fait que la personne qui y est nommée appartient à l'une des catégories visées au sous-alinéa 19(1)c.1)(ii), aux alinéas 19(1)c.2), d), e), f), g), j), k) ou l) ou au sous-alinéa 19(2)a.1)(ii) et l'intéressé doit, par dérogation aux articles 23 ou 103 mais sous réserve du paragraphe (7.1), continuer d'être retenu jusqu'à son renvoi du Canada.

(b) the person named in the certificate shall, notwithstanding section 23 or 103 but subject to subsection (7.1), continue to be detained until the person is removed from Canada.

(7.1) The Minister may order the release of a person who is named in a certificate that is signed and filed in accordance with subsection (1) in order to permit the departure from Canada of the person, regardless of whether the Chief Justice or the designated judge has yet made the determination referred to in paragraph (4)(d).

(8) Where a person is detained under subsection (7) and is not removed from Canada within 120 days after the making of the removal order relating to that person, the person may apply to the Chief Justice of the Federal Court or to a judge of the Federal Court designated by the Chief Justice for the purposes of this section for an order under subsection (9).

(9) On an application referred to in subsection (8) the Chief Justice or the designated judge may, subject to such terms and conditions as the Chief Justice or designated judge deems appropriate, order that the person be released from detention if the Chief Justice or designated judge is satisfied that

(a) the person will not be removed from Canada within a reasonable time; and

(b) the person's release would not be injurious to national security or to the safety of persons.

(10) On the hearing of an application referred to in subsection (8), the Chief Justice or the designated judge shall

(a) examine, *in camera*, and in the absence of the person making the application and any counsel representing that person, any evidence or information presented to the Minister in relation to national security or the safety of persons;

(b) provide the person making the application with a statement summarizing the evidence or information available to the Chief Justice or designated judge in relation to national security or the safety of persons having regard to whether, in the opinion of the Chief Justice or the designated judge, as the case may be, the evidence or information should not be disclosed on the grounds that the disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons; and

(c) provide the person making the application with a reasonable opportunity to be heard.

(11) For the purposes of subsection (10), the Chief Justice or the designated judge may receive and accept such evidence or information as the Chief Justice or the designated judge sees fit, whether or not the evidence or information is or would be admissible in a court of law.

. . .

46.04 (1) Any person who is determined by the Refugee Division to be a Convention refugee may, within the prescribed period, apply to an immigration officer for landing of that person and any dependant of that person, unless the Convention refugee is

(a) a permanent resident;

(7.1) Le ministre peut ordonner la mise en liberté de la personne nommée dans l'attestation afin de lui permettre de quitter le Canada, que la décision visée à l'alinéa (4)d) ait ou non été rendue.

(8) La personne retenue en vertu du paragraphe (7) peut, si elle n'est pas renvoyée du Canada dans les cent vingt jours suivant la prise de la mesure de renvoi, demander au juge en chef de la Cour fédérale ou au juge de cette cour qu'il délègue pour l'application du présent article de rendre l'ordonnance visée au paragraphe (9).

(9) Sur présentation de la demande visée au paragraphe (8), le juge en chef ou son délégué ordonne, aux conditions qu'il estime indiquées, que l'intéressé soit mis en liberté s'il estime que:

a) d'une part, il ne sera pas renvoyé du Canada dans un délai raisonnable;

b) d'autre part, sa mise en liberté ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes.

(10) À l'audition de la demande visée au paragraphe (8), le juge en chef ou son délégué:

a) examine, à huis clos et en l'absence de l'auteur de la demande et du conseiller le représentant, tout élément de preuve ou d'information présenté au ministre concernant la sécurité nationale ou celle de personnes;

b) fournit à l'auteur de la demande un résumé des éléments de preuve ou d'information concernant la sécurité nationale ou celle de personnes dont il dispose, à l'exception de ceux dont la communication pourrait, à son avis, porter atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes;

c) donne à l'auteur de la demande la possibilité d'être entendu.

(11) Pour l'application du paragraphe (10), le juge en chef ou son délégué peut recevoir et admettre les éléments de preuve ou d'information qu'il estime utiles, indépendamment de leur recevabilité devant les tribunaux.

. . .

46.04 (1) La personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention est reconnu par la section du statut peut, dans le délai réglementaire, demander le droit d'établissement à un agent d'immigration pour elle-même et les personnes à sa charge, sauf si elle se trouve dans l'une des situations suivantes:

a) elle est un résident permanent;

(b) a person who has been recognized by any country, other than Canada, as a Convention refugee and who, if removed from Canada, would be allowed to return to that country;

(c) a national or citizen of a country, other than the country that the person left, or outside of which the person remains, by reason of fear of persecution; or

(d) a person who has permanently resided in a country, other than the country that the person left, or outside of which the person remains, by reason of fear of persecution, and who, if removed from Canada, would be allowed to return to that country.

(3) Notwithstanding any other provision of this Act, but subject to subsections (3.1) and (8), an immigration officer to whom an application is made under subsection (1) shall grant landing to the applicant, and to any dependant for whom landing is sought if the immigration officer is satisfied that neither the applicant nor any of those dependants is a person described in paragraph 19(1)(c.1), (c.2), (d), (e), (f), (g), (j), (k) or (l) or a person who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of

(a) more than six months has been imposed; or

(b) five years or more may be imposed.

53. (1) Notwithstanding subsections 52(2) and (3), no person who is determined under this Act or the regulations to be a Convention refugee, nor any person who has been determined to be not eligible to have a claim to be a Convention refugee determined by the Refugee Division on the basis that the person is a person described in paragraph 46.01(1)(a), shall be removed from Canada to a country where the person's life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion unless

(b) the person is a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(e), (f), (g), (j), (k) or (l) and the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the security of Canada.

70. . . .

(2) Subject to subsections (3) and (4), an appeal lies to the Appeal Division from a removal order or conditional removal order made against a person who

(a) has been determined under this Act or the regulations to be a Convention refugee but is not a permanent resident; or

(b) seeks landing or entry and, at the time that a report with respect to the person was made by an immigration officer pursuant to paragraph 20(1)(a), was in possession of a valid immigrant visa, in the case of a person seeking landing, or a valid visitor's visa, in the case of a person seeking entry.

b) un autre pays lui a reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention et elle serait, en cas de renvoi du Canada, autorisée à retourner dans ce pays;

c) elle a la nationalité ou la citoyenneté d'un autre pays que celui qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée;

d) elle a résidé en permanence dans un autre pays que celui qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée et elle serait, en cas de renvoi du Canada, autorisée à retourner dans ce pays.

(3) Malgré les autres dispositions de la présente loi mais sous réserve des paragraphes (3.1) et (8), l'agent d'immigration accorde le droit d'établissement à l'intéressé et aux personnes à sa charge visées par la demande, s'il est convaincu qu'aucun d'entre eux n'est visé à l'un des alinéas 19(1)c.1), c.2), d), e), f), g), j), k) ou l) ou n'a été déclarée coupable d'une infraction prévue par une loi fédérale:

a) soit pour laquelle une peine d'emprisonnement de plus de six mois a été infligée;

b) soit passible d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à cinq ans.

53. (1) Par dérogation aux paragraphes 52(2) et (3), la personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu aux termes de la présente loi ou des règlements, ou dont la revendication a été jugée irrecevable en application de l'alinéa 46.01(1)a), ne peut être renvoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, sauf si elle appartient à l'une des catégories non admissibles visées:

b) aux alinéas 19(1)e), f), g), j), k) ou l) et que, selon le ministre, elle constitue un danger pour la sécurité du Canada.

70. . . .

(2) Sous réserve des paragraphes (3) et (4), peuvent faire appel devant la section d'appel d'une mesure de renvoi ou de renvoi conditionnel:

a) les non-résidents permanents qui se sont vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention aux termes de la présente loi ou de ses règlements;

b) les personnes qui, ayant demandé l'admission, étaient titulaires d'un visa de visiteur ou d'immigrant, selon le cas, en cours de validité lorsqu'elles ont fait l'objet du rapport visé à l'alinéa 20(1)a).

(3) An appeal to the Appeal Division under subsection (2) may be based on either or both of the following grounds:

(a) on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact; and

(b) on the ground that, having regard to the existence of compassionate or humanitarian considerations, the person should not be removed from Canada.

(4) Where a deportation order or conditional deportation order is made against a person described in subsection (1) or paragraph (2)(a) or (b) who

(a) is a person with respect to whom a certificate referred to in subsection 40(1) has been issued or a certificate referred to in subsection 40.1(1) has been issued and has not been quashed under paragraph 40.1(4)(d), other than a person described in subparagraph 19(1)(c.1(ii) or 19(2)(a.1)(ii), or (b) has been determined by an adjudicator to be a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(c.2), (d), (e), (f), (g), (j), (k) or (l),

that person may appeal to the Appeal Division on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact.

. . .

117. No security or criminal intelligence report, information or evidence referred to in subsection 39(2), section 40.1 or subsection 81(2) may be required to be produced in evidence before a court, person or body with jurisdiction to compel the production of information.

ii) Canadian Charter of Rights and Freedoms

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

. . .

9. Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.

10. Everyone has the right on arrest or detention

. . .

(c) to have the validity of the detention determined by way of *habeas corpus* and to be released if the detention is not lawful.

iii) Canadian Bill of Rights

2. Every law in Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

. . .

(3) Les moyens que peuvent invoquer les appelants visés au paragraphe (2) sont les suivants:

a) question de droit, de fait ou mixte;

b) le fait que, pour des raisons d'ordre humanitaire, ils ne devraient pas être renvoyés du Canada.

(4) Les moyens d'appel sont limités aux questions de droit, de fait ou mixtes dans le cas d'appels relatifs à une mesure d'expulsion ou d'expulsion conditionnelle interjetés par les personnes, visées au paragraphe (1) ou aux alinéas 2a) ou b), qui:

a) soit on fait l'objet de l'attestation prévue au paragraphe 40(1) ou de l'attestation prévue au paragraphe 40.1(1) et non annulée au titre de l'alinéa 40.1(4)d), sauf si elles sont visées aux sous-alinéas 19(1)c.1(ii) ou 19(2)a.1(ii);

b) soit appartiennent, selon la décision d'un arbitre, à l'une des catégories non admissibles visées aux alinéas 19(1)c.2), d), e), f), g), j), k) ou l).

. . .

117. Il est interdit, devant un tribunal, un organisme ou une personne ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements, d'exiger la production des renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité ou les éléments de preuve ou d'information visés au paragraphe 39(2), à l'article 40.1 ou au paragraphe 81(2).

ii) Charte canadienne des droits et libertés

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

. . .

9. Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.

10. Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention:

. . .

c) de faire contrôler, par *habeas corpus*, la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération.

iii) Déclaration canadienne des droits

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

. . .

(*e*) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

*e*) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

*a*