

IMM-1919-98

IMM-1919-98

Issam Al Yamani (*Applicant*)**Issam Al Yamani** (*demandeur*)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration and
The Solicitor General of Canada** (*Respondents*)**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
et le solliciteur général du Canada** (*défendeurs*)**INDEXED AS: AL YAMANI v. CANADA (MINISTER OF
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: AL YAMANI c. CANADA (MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)**Trial Division, Gibson J.—Toronto, August 30, 31 and
September 1, 1999; Ottawa, March 14, 2000.Section de première instance, juge Gibson—Toronto,
30 et 31 août et 1^{er} septembre 1999; Ottawa, 14 mars
2000.

Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Removal of permanent residents — Judicial review of SIRC investigation, report recommending issuance of certificate in respect of applicant pursuant to Immigration Act, s. 40(1) — Report triggered by Minister of Citizenship, Solicitor General's opinions applicant person described in s. 19(1)(e) (reasonable grounds to believe will engage in acts of subversion against democratic government, institutions, processes), (g) (reasonable grounds to believe will engage in acts of violence endangering Canadians) based on involvement with Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP) — SIRC concluding reasonable grounds to believe applicant engaged in acts of subversion, likely to participate in unlawful activities of PFLP — SIRC erred in law in relying, without further analysis, on definition of "subversion" in Shandi, Re (any act intended to contribute to process of overthrowing government) — Ignored testimony concept of subversion involving two essential elements: clandestine or deceptive element, element of undermining from within — Applicant not engaged in subversion against Israel — Analysis in support of finding applicant person described in s. 19(1)(g) even less compelling — Citing no evidence supporting conclusion possibility PFLP may commit acts of violence in Canada.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de résidents permanents — Contrôle judiciaire de l'enquête du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le comité de surveillance) et du rapport recommandant la délivrance d'une attestation relativement au demandeur en vertu de l'art. 40(1) de la Loi sur l'immigration — Ce rapport avait été déclenché par l'avis du ministre de la Citoyenneté et du solliciteur général que le demandeur appartenait aux catégories de personnes décrites à l'art. 19(1)e) (dont on peut penser, pour des motifs raisonnables qu'elles se livreront à des actes de subversion contre des institutions démocratiques), g) (dont on peut penser pour des motifs raisonnables qu'elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la sécurité des Canadiens), avis fondé sur son implication dans le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) — Le comité de surveillance a conclu à l'existence de motifs raisonnables de croire que le demandeur s'était livré à des actes de subversion, et qu'il était susceptible de prendre part aux activités illégales du FPLP — Le comité de surveillance a commis une erreur de droit en s'appuyant, sans analyse plus approfondie, sur la définition du terme «subversion» énoncée dans Shandi, Re (tout acte commis dans l'intention de contribuer au processus de renversement d'un gouvernement) — Il n'a pas tenu compte du témoignage portant que le concept de subversion comportait deux éléments essentiels: un élément de clandestinité ou de tromperie et une entreprise de destruction de l'intérieur — Le demandeur ne se livre pas à des actes de subversion contre Israël — L'analyse effectuée à l'appui de la conclusion que le demandeur est une personne décrite à l'art. 19(1)g) était encore moins convaincante — Il n'a cité aucune preuve établissant qu'il est possible que le FPLP commette des actes de violence au Canada.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Vagueness — Whether Immigration Act, s. 19(1)(e), (g) unconstitutionally vague — Law unconstitutionally vague if so lacking in precision as not to give sufficient guidance for legal debate — Case law cautioning

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Imprécision — L'art. 19(1)e) et g) de la Loi sur l'immigration est-il d'une imprécision constitutionnelle? — Une loi sera jugée d'une imprécision inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un

against use of doctrine of vagueness to impede State action in furtherance of valid social objectives by requiring law to achieve degree of precision to which subject-matter not lending itself — Necessary to balance societal interests against individual rights — Vagueness analysis requiring development of full interpretive context — S. 19(1)(e) very broad — Absence of definition of “subversion” necessitating consideration of underlying objectives, use of similar concepts in CSIS Act, Access to Information Act — Charter provision must be engaged before doctrine of unconstitutional vagueness can be invoked — Security certificate pursuant to Immigration Act, s. 40 issued against applicant without knowledge of applicant, counsel — As result of s. 39 report, applicant will be deported — Deportation necessarily implying interference with liberty of applicant — Breach of fundamental justice requirement in steps following SIRC’s recommendation — Use of “subversion” in Immigration Act, s. 19(1)(e) violating Charter, s. 7 since incapable of framing legal debate in any meaningful manner or structuring discretion in any way.

Constitutional law — Charter of Rights — Limitation clause — Whether use of “subversion” in Immigration Act, s. 19(1)(e) unconstitutionally vague — Against Oakes test, cautionary guidance in case law regarding findings of unconstitutional vagueness, use of “subversion” in context under review reasonably justified in free and democratic society — While vague, “subversion” having some meaning although not enough to provide sufficient guidance for legal debate — But social, security objectives use of term designed to achieve of sufficient importance to warrant overriding constitutionally protected right of persons that is infringed — Use of “subversion” impairing constitutionally protected right of applicant as little as possible; achieving defensible balance between deleterious effects flowing from use of term, social and security objectives to which use directed — While importing vagueness, use of “subversion” in context not resulting in unconstitutional vagueness.

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Whether “subversion” in Immigration Act, s. 19(1)(e) infringing Charter, s. 2 freedoms — Interpreted in manner consistent with terminology of CSIS Act, s. 2(d) definition of “threats to the security of Canada”, “subversion” neither without definitional boundaries nor so overly broad as to infringe s. 2 freedoms.

guide suffisant pour un débat judiciaire — La jurisprudence fait une mise en garde contre le recours à la théorie de l'imprécision pour empêcher l'action de l'État qui tend à la réalisation d'objectifs sociaux légitimes en exigeant que la loi atteigne un degré de précision qui ne convient pas à son objet — Il faut assurer un dosage entre les intérêts de la société et des droits de la personne — En abordant la question de l'imprécision, il faut élaborer dans sa totalité le contexte interprétatif — Le libellé de l'art. 19(1)e est très large — En l'absence d'une définition du terme «subversion» il faut se reporter aux objectifs sous-jacents de la loi et aux concepts semblables utilisés dans la Loi sur le SCRS et la Loi sur l'accès à l'information — Il faut qu'une disposition de la Charte soit en cause pour que la théorie de l'imprécision constitutionnelle entre en jeu — L'attestation prévue à l'art. 40 de la Loi sur l'immigration a été délivrée à l'insu du demandeur et de son avocat — Par suite du rapport visé à l'art. 39, le demandeur sera expulsé — L'expulsion entrave nécessairement la liberté de la personne — Il y a eu manquement à la justice fondamentale au cours des étapes qui ont suivi la recommandation du comité de surveillance — L'utilisation du terme «subversion» dans l'art. 19(1)e de la Loi sur l'immigration contrevient à l'art. 7 de la Charte parce qu'il ne saurait orienter véritablement le débat judiciaire ni structurer le pouvoir discrétionnaire de quelque façon que ce soit.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Clause limitative — L'utilisation du terme «subversion» dans l'art. 19(1)e de la Loi sur l'immigration est-elle d'une imprécision inconstitutionnelle? — Selon le critère établi dans Oakes et la mise en garde qui doit nous guider, selon la jurisprudence, en ce qui concerne l'imprécision inconstitutionnelle, le recours au terme «subversion» dans le contexte en cause constitue une limite dont la justification peut se démontrer dans une société libre et démocratique — Bien qu'imprécis, le terme «subversion» a une signification, même s'il ne peut constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire — Toutefois, le recours à ce terme vise des objectifs sociaux suffisamment importants pour l'emporter sur le droit constitutionnel auquel il porte atteinte — Le recours au terme «subversion» porte atteinte le moins possible au droit garanti au demandeur; il établit un équilibre défendable entre les effets préjudiciables découlant du recours à ce terme et les objectifs sociaux et de sécurité qu'il vise — Bien que le terme «subversion» soit imprécis, son utilisation dans le contexte en cause n'est pas d'une imprécision constitutionnelle.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Le terme «subversion» dans l'art. 19(1)e porte-t-il atteinte aux libertés protégées par l'art. 2 de la Charte? — Lorsqu'on lui attribue une interprétation compatible avec le libellé de l'alinéa d) de la définition de l'expression «menaces pour la sécurité au Canada» figurant à l'art. 2 de la Loi sur le SCRS, le terme «subversion» n'a pas une portée mal délimitée ni excessive au point de porter atteinte aux libertés protégées par l'art. 2.

Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Whether “subversion” in Immigration Act, s. 19(1)(e) infringing Charter, s. 15 equality rights — Applicant not deprived of hearing in investigation, recommendation by SIRC — If deprivation of right to hearing at later stage, not on basis applicant permanent resident, but on basis reasonable grounds to believe engaged in subversion, or might engage in activity described in s. 19(1)(g).

Security Intelligence — Whether “subversion” in Immigration Act, s. 19(1)(e) unconstitutionally vague — Not defined in Immigration Act — Necessary to consider CSIS Act, expressly referred to by Immigration Act — CSIS Act not using term “subversion” — In contrast to s. 19(1)(e), CSIS Act confining concept of “subversion” to covert unlawful acts or overthrow by violence of constitutionally established system of government in Canada — More specific, focussed than concept “subversion” in Immigration Act.

Access to information — In determining whether “subversion” in Immigration Act, s. 19(1)(e) unconstitutionally vague, meaning of Access to Information Act, s. 15(2) definition of “subversive or hostile activities” considered — Appears to contemplate “subversive activities” whether or not involving violence, targeting Canada or any state allied with Canada — Not distinguishing between subversive, hostile activities.

Administrative law — Judicial review — SIRC report recommending issuance of Immigration Act, s. 40(1) certificate in respect of applicant — Standard of review with respect to whether SIRC ignoring, misinterpreting evidence resulting in unreasonable conclusions “reasonableness simpliciter” — With respect to other issues (unconstitutional vagueness, breach of Charter), standard of review correctness.

This was an application for judicial review of a report made by the Security Intelligence Review Committee (SIRC) to the Governor in Council pursuant to *Immigration Act*, section 39 concluding that a certificate should be issued in accordance with subsection 40(1). The applicant is a stateless Palestinian. He has been a permanent resident of Canada since April 1985. He was a member of the Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP) for many years until 1992, and remains an active supporter of the Palestinian cause. While in Canada, and while still a

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Le terme «subversion» utilisé dans l'art. 19(1)e) de la Loi sur l'immigration porte-t-il atteinte aux droits à l'égalité garantis par l'art. 15 de la Charte? — Le demandeur n'a pas été privé d'une audience à l'occasion de l'enquête et de la recommandation du Comité de surveillance — S'il a été privé de son droit à une audience à une étape ultérieure, ce n'est pas parce qu'il était résident permanent, mais parce qu'on croyait, pour des motifs raisonnables, qu'il se livrait à de la subversion ou qu'il était susceptible de se livrer à une activité décrite à l'art. 19(1)g).

Renseignement de sécurité — Le terme «subversion» figurant à l'art. 19(1)e) de la Loi sur l'immigration est-il d'une imprécision inconstitutionnelle? — Aucune définition dans la Loi sur l'immigration — Il faut examiner la Loi sur le SCRS à laquelle renvoie expressément la Loi sur l'immigration — La Loi sur le SCRS n'utilise pas le terme «subversion» — Contrairement à l'art. 19(1)e), la Loi sur le SCRS limite le concept de «subversion» aux actions cachées et illicites ou au renversement par la violence d'un régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada — Ce concept est plus précis et focalisé que le concept de «subversion» dans la Loi sur l'immigration.

Accès à l'information — Pour déterminer si le terme «subversion» dans l'art. 19(1)e) de la Loi sur l'immigration est d'une imprécision constitutionnelle, la Cour a examiné la définition des «activités hostiles ou subversives» énoncée à l'art. 15(2) de la Loi sur l'accès à l'information — Elle semble viser les «activités subversives» qui comportent ou non de la violence et qui ont pour cible le Canada ou tout État allié ou associé avec le Canada — Elle ne fait aucune distinction entre les activités subversives et les activités hostiles.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Un rapport du comité de surveillance recommandait la délivrance d'une attestation prévue par l'art. 40(1) de la Loi sur l'immigration relativement au demandeur — La norme de contrôle applicable pour savoir si le comité de surveillance a tiré des conclusions déraisonnables parce qu'il n'a pas tenu compte de la preuve ou l'a mal interprétée est celle du caractère «raisonnable simpliciter» — La norme de contrôle applicable aux autres questions (imprécision constitutionnelle, manquement à la Charte) est celle de la décision correcte.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'un rapport présenté par le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le comité de surveillance) au gouverneur en conseil en vertu de l'article 39 de la *Loi sur l'immigration*, qui concluait qu'une attestation devait être délivrée conformément au paragraphe 40(1). Le demandeur est un Palestinien apatride. Il est résident permanent du Canada depuis avril 1985. Il a été membre du Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) pendant de nombreuses années jusqu'en 1992 et il continue d'appuyer

member of the PFLP, he engaged in the receipt and disbursement of very significant amounts of money on behalf of the PFLP, facilitated communications to PFLP members in North America, facilitated travel of PFLP members and was otherwise active in PFLP affairs in North America. The SIRC's investigation was triggered by a report of the Minister of Citizenship and Immigration and the Solicitor General of Canada expressing their opinion that the applicant was a person described in paragraphs 19(1)(e) and (g) and 27(1)(c). Paragraph 19(1)(e) prohibits the admission of persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of subversion against democratic government, institutions or processes. Paragraph 19(1)(g) prohibits the admission of persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence that might endanger the lives or safety of persons in Canada. The Governor in Council accepted the SIRC's recommendation and the Minister issued a certificate pursuant to section 40. The applicant raised issues regarding the constitutional applicability and validity of paragraphs 19(1)(e) and (g) in light of the Charter which the SIRC declined to deal with. It concluded that the applicant had engaged in acts of subversion and that there were reasonable grounds to believe that the applicant was likely to participate in the unlawful activities of the PFLP, if called upon to do so, and that there were reasonable grounds to believe that the applicant would engage in acts of subversion against democratic government, institutions or processes. In so holding, the SIRC relied on a "definition" of "subversion" as "any act that is intended to contribute to the process of overthrowing a government" as set out by Cullen J. in *Shandi, Re*.

The issues were: (1) what was the appropriate standard of review; (2) whether the word "subversion", the phrase "democratic government, institutions or processes . . . as they are understood in Canada" as used in paragraph 19(1)(e), and the phrase "reasonable grounds to believe" as it is used in both paragraphs 19(1)(e) and (g) are void for vagueness and should be found to be of no force and effect; (3) whether "subversion" in paragraph 19(1)(e) infringes Charter, section 2 freedoms and section 15 equality rights; (4) whether "democratic government, institutions and processes" where it is qualified by the words "as they are understood in Canada" in paragraph 19(1)(e) is vague and inconsistent with Charter, section 7; (5) whether the phrase "reasonable grounds to believe" establishes an illusory standard of defence, inconsistent with the principles of fundamental justice under Charter, section 7; and (6) whether the SIRC ignored or misinterpreted evidence such that it erred in law, and whether these errors led the SIRC to reach unreasonable conclusions.

activement la cause palestinienne. Pendant qu'il se trouvait au Canada et qu'il était encore membre du FPLP, il a reçu et déboursé des sommes très importantes au nom du FPLP, facilité les communications avec les membres du FPLP en Amérique du Nord, facilité les déplacements de membres du FPLP et participé autrement aux activités du FPLP en Amérique du Nord. L'enquête du comité de surveillance a été déclenchée par un rapport du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et du solliciteur général du Canada qui étaient d'avis que le demandeur appartenait aux catégories de personnes visées aux alinéas 19(1)e) et g) et à l'alinéa 27(1)c) de la Loi. L'alinéa 19(1)e) rend inadmissibles les personnes dont on peut penser pour des motifs raisonnables qu'elles se livreront à des actes de subversion contre des institutions démocratiques. L'alinéa 19(1)g) rend inadmissibles les personnes dont on peut penser pour des motifs raisonnables qu'elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada. Le gouverneur en conseil a retenu la recommandation du comité de surveillance et le ministre a délivré une attestation en vertu de l'article 40. Le demandeur a soulevé des questions touchant l'applicabilité et la validité constitutionnelles des alinéas 19(1)e) et g) au regard de la Charte que le comité de surveillance a refusé de trancher. Il a conclu que le demandeur avait participé à des actes de subversion, qu'on pouvait penser pour des motifs raisonnables que le demandeur était susceptible de participer aux activités illicites du FPLP si on le lui demandait et qu'on pouvait penser pour des motifs raisonnables qu'il se livrerait à des actes de subversion contre des institutions démocratiques. Pour tirer ces conclusions, le comité de surveillance s'est appuyé sur une «définition» du terme «subversion», selon laquelle il s'entendait de «tout acte commis dans l'intention de contribuer au processus de renversement d'un gouvernement», formulée par le juge Cullen dans la décision *Shandi, Re*.

Les questions en litige étaient les suivantes: 1) Quelle était la norme de contrôle de la décision qu'il convenait d'appliquer? 2) Le terme «subversion», l'expression «institutions démocratiques [. . .] au sens où cette expression s'entend au Canada» figurant à l'alinéa 19(1)e) et l'expression «dont on peut penser, pour des motifs raisonnables» figurant aux alinéas 19(1)e) et g) sont-ils nuls pour cause d'imprécision et doivent-ils être déclarés inopérants? 3) Le terme «subversion» figurant à l'alinéa 19(1)e) porte-t-il atteinte aux libertés protégées par l'article 2 et aux droits à l'égalité garantis par l'article 15? 4) L'expression «institutions démocratiques» figurant à l'alinéa 19(1)e), restreinte par les mots «au sens où cette expression s'entend au Canada», est-elle imprécise et incompatible avec l'article 7 de la Charte? 5) L'expression «dont on peut penser pour des motifs raisonnables» établit-elle une norme qui rend toute défense illusoire, contraire aux principes de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la Charte? 6) Le comité de surveillance a-t-il commis une erreur de droit en omettant de prendre en compte ou en interprétant mal la preuve et ces

Held, the application should be allowed.

(1) The standard of review with regard to the issue of ignoring or misinterpreting of evidence resulting in unreasonable conclusions on the part of the Review Committee is “reasonableness *simpliciter*”. With regard to the other issues, the standard of review is correctness.

(2) A law will be found unconstitutionally vague if it so lacks in precision as not to give sufficient guidance for legal debate. One must be wary of using the doctrine of vagueness to prevent or impede State action in furtherance of valid social objectives, by requiring the law to achieve a degree of precision to which the subject-matter does not lend itself. A delicate balance must be maintained between societal interests and individual rights. The doctrine of vagueness imposes a high threshold.

In undertaking a vagueness analysis, a court must first develop the full interpretive context to determine whether a provision provides a sufficient basis for distinguishing between permissible and impermissible conduct. The Court must analyze considerations such as the purpose, subject-matter and nature of the impugned provision, societal values, related legislative provisions and prior judicial interpretations of the provision. The starting point for determining whether a provision provides an adequate basis for legal debate is the statute in which the impugned provision appears. The *Immigration Act* neither expressly defines nor sets out any criteria by which to gauge the meaning of “subversion”. The language of paragraph 19(1)(e) is very broad; not only does it contemplate activities taking place within Canada but aimed towards the undermining of foreign countries, but it also captures both violent and non-violent acts of espionage and subversion. Paragraph 19(1)(e) employs “espionage” and “subversion” disjunctively. Thus, whatever “subversion” is intended to mean, it is not intended to encompass “espionage”. The absence of statutory definition necessitated a consideration of the underlying objectives of the *Immigration Act*, particularly the declaration of immigration policy in paragraph 3(j). The policy and purpose behind the exclusion from Canada pursuant to paragraph 19(1)(e) was to promote international order and justice by denying the use of Canada as a base for espionage or subversion or, in the words of paragraph 3(j) for “criminal activity” an expression that is clearly not coextensive with espionage and subversion.

The *Immigration Act* expressly refers to the CSIS Act, which does not use the term “subversion” but confines the

erreurs ont-elles amené le comité de surveillance à tirer des conclusions déraisonnables?

Jugement: la demande est accueillie.

1) La norme de contrôle applicable à la question de savoir si le comité de surveillance a tiré des conclusions déraisonnables parce qu’il n’a pas tenu compte de la preuve ou l’a mal interprétée est la norme du «caractère raisonnable *simpliciter*». En ce qui a trait aux autres questions, les avocats ont convenu que la norme de contrôle applicable est celle de la «décision correcte».

2) Une loi sera jugée d’une imprécision inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire. Il faut hésiter à recourir à la théorie de l’imprécision pour empêcher ou gêner l’action de l’État qui tend à la réalisation d’objectifs sociaux légitimes, en exigeant que la loi atteigne un degré de précision qui ne convient pas à son objet. Il y a lieu d’assurer un délicat dosage des intérêts de la société et des droits de la personne. La théorie de l’imprécision impose un critère exigeant.

En abordant la question de l’imprécision, le tribunal doit commencer par élaborer dans sa totalité le contexte interprétatif de la disposition attaquée pour déterminer si elle fournit un fondement suffisant pour distinguer la conduite admissible de celle qui ne l’est pas. Le tribunal doit analyser certains aspects tels que l’objectif, le contenu et la nature de la disposition attaquée, les valeurs sociales en jeu, les dispositions législatives connexes et les interprétations judiciaires antérieures de la disposition. Pour déterminer si une disposition fournit un guide suffisant pour un débat judiciaire, il faut se reporter en premier lieu à la loi même dans laquelle se trouve la disposition contestée. La *Loi sur l’immigration* ne définit expressément ni n’établit aucun critère permettant de sonder la signification du terme «subversion». Le libellé de l’alinéa 19(1)e) est très large; il vise non seulement les activités menées au Canada afin de saper le régime des pays étrangers, mais aussi les actes d’espionnage et de subversion qu’ils soient violents ou non. L’alinéa 19(1)e) emploie les termes «espionnage» et «subversion» de façon disjonctive. Par conséquent, peu importe la signification qu’on a voulu donner au terme «subversion» elle ne doit pas inclure l’«espionnage». En l’absence d’une définition légale, il a fallu se reporter aux objectifs qui sous-tendent la *Loi sur l’immigration*, et plus particulièrement à l’énoncé de politique figurant à l’alinéa 3j). La politique et l’objet qui sous-tendent l’exclusion du Canada, en vertu de l’alinéa 19(1)e), consistent à promouvoir l’ordre et la justice sur le plan international en empêchant que le Canada puisse servir de base pour l’espionnage et la subversion ou, aux termes de l’alinéa 3j), pour l’exercice d’«activités criminelles», expression dont la portée ne correspond certainement pas à celle de l’espionnage et de la subversion.

La *Loi sur l’immigration* renvoie expressément à la *Loi sur le SCRS*, qui n’utilise pas le terme «subversion», mais

concept of “subversion” to acts directed toward either the undermining by covert unlawful acts or the overthrow by violence of the constitutionally established system of government in Canada. It is therefore much more specific or focussed than the concept “subversion” in the *Immigration Act*. The uncertainty surrounding any attempt to distinguish between permissible and impermissible conduct in relation to “subversion” is compounded when the definition of “subversive or hostile activities” in *Access to Information Act*, subsection 15(2) is considered. It appears to contemplate “subversive activities” which may or may not involve violence and that target Canada or any state allied or associated with Canada. It does not distinguish between activities which would be considered subversive as opposed to hostile; rather it lumps together a broad mix of activities ranging from intelligence-gathering to terrorism. Nor does the definition of “subversion” in *Shandi, Re* and the dictionary definitions thereof clarify its legal parameters. In particular, they do not aid in distinguishing between subversion and lawful dissent, nor do they provide guidance to define the boundary between the two.

For the ground of unconstitutional vagueness to be invoked, a provision of the Charter must first be engaged. Charter, section 7 guarantees the right not to be deprived of life, liberty and security of the person, except in accordance with the principles of fundamental justice. The Court noted that a certificate had already issued, without the knowledge of the applicant or his counsel. As a result of the report, the applicant will be deported. Deportation necessarily implies an interference with the liberty of the applicant. The accoutrements of fundamental justice did not appear to have been present during the steps in this matter that followed the SIRC’s recommendation. The use of “subversion” in paragraph 19(1)(e) violates Charter, section 7 since it is incapable of framing the legal debate in any meaningful manner or structuring discretion in any way.

The next question was whether the violation of section 7 was authorized by section 1. Against the *The Queen v. Oakes* test, and against the cautionary guidance provided by the case law regarding findings of unconstitutional vagueness, the use of the term “subversion” in the context in the *Immigration Act* that is here under review can be reasonably justified in the free and democratic society that is Canada. In the context, i.e. that Part of the Act entitled “Safety and Security of Canada”, the social and security objectives that the use of the term is designed to achieve are of sufficient importance to warrant overriding the constitutionally protected right of persons such as the applicant, that is infringed. The use of “subversion”, in this context, impairs the constitutionally protected right of the applicant as little as possible and achieves a defensible balance between the deleterious effects flowing from the use of the term and the

limite le concept de «subversion» aux activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou son renversement par la violence. Il est donc beaucoup plus précis et focalisé que le concept de «subversion» dans la *Loi sur l’immigration*. L’incertitude entourant toute tentative de distinguer la conduite acceptable de la conduite inacceptable par rapport à la «subversion» s’accroît lorsqu’on tient compte de la définition large attribuée à l’expression «activités hostiles ou subversives» par le paragraphe 15(2) de la *Loi sur l’accès à l’information*. Cette définition semble viser les «activités subversives» qui comportent ou non de la violence et qui ont pour cible le Canada ou tout État allié ou associé avec le Canada. Elle ne fait pas de distinction entre les activités qui seraient considérées subversives par opposition aux activités hostiles; elle regroupe plutôt un vaste mélange d’activités allant de l’obtention d’éléments pour le renseignement au terrorisme. Les définitions du terme «subversion» énoncées dans *Shandi, Re* et par les dictionnaires n’en clarifient pas les paramètres juridiques. Elles ne sont notamment d’aucun secours pour ce qui est de distinguer la subversion de la dissidence licite, ni ne donnent aucune indication pour déterminer où se situe la ligne de démarcation entre les deux.

Pour que le concept de l’imprécision constitutionnelle entre en jeu, il faut d’abord qu’une disposition de la Charte soit en cause. L’article 7 de la Charte garantit qu’il ne sera porté atteinte au droit de chacun à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale. La Cour a constaté qu’une attestation avait déjà été délivrée, à l’insu du demandeur et de son avocat. Par suite du rapport, le demandeur sera expulsé. L’expulsion entrave nécessairement la liberté de la personne. Les principes de justice fondamentale ne semblent pas avoir été respectés au cours des étapes qui ont suivi la recommandation du comité de surveillance. L’utilisation du terme «subversion» à l’alinéa 19(1)e contrevient à l’article 7 de la Charte car ce terme ne saurait orienter véritablement le débat judiciaire ni structurer le pouvoir discrétionnaire de quelque façon que ce soit.

La question suivante était celle de savoir si l’atteinte à l’article 7 était autorisée par l’article premier. Si l’on se reporte au critère établi dans l’arrêt *La Reine c. Oakes*, et à la mise en garde qui doit nous guider, selon la jurisprudence, en ce qui concerne l’imprécision inconstitutionnelle, le recours au terme «subversion», dans le contexte de la *Loi sur l’immigration* visé par la demande, constitue une limite dont la justification peut se démontrer dans la société libre et démocratique qu’est le Canada. Dans ce contexte, soit la partie de la loi intitulée «Sûreté et sécurité publiques», le recours à ce terme vise des objectifs sociaux et de sécurité suffisamment importants pour l’emporter sur le droit constitutionnel dont bénéficient les personnes comme le demandeur, mais auquel il porte atteinte. Le recours au terme «subversion», dans ce contexte, porte atteinte le moins possible au droit du demandeur et établit un équilibre

social and security objectives to which its use is directed. The use of “subversion” in the context, while it imports vagueness, does not result in unconstitutional vagueness.

(3) The applicant did not establish that “subversion” is so lacking in definitional boundaries and overly broad as to result in an infringement of section 2 freedoms. Interpreted in a manner consistent with the terminology of paragraph (d) of the definition “threats to the security of Canada” in section 2 of the CSIS Act, it is neither without definitional boundaries nor overly broad.

The same is true of section 15 equality rights. The applicant was not deprived of a hearing in the portion of the certificate process that was under review, i.e. the investigation and recommendation by the SIRC. If at a later stage there could be said to be a deprivation of a right to a hearing, it would not be on the basis that the applicant was a permanent resident, but on the basis that, on reasonable grounds, he was believed to be engaged in subversion or might engage in activity described in paragraph 19(1)(g) of the Act.

(4) The expression “democratic government, institutions and processes as they are understood in Canada”, is not so vague as to be incapable of being given a consistent and settled meaning or to be lacking in definitional boundaries, or to be overly broad.

(5) “Reasonable grounds to believe” is an expression well known in Canadian law, adopted in many contexts as a standard of proof or defence. The applicant failed to establish that its use in paragraphs 19(1)(e) and (g) was inconsistent with the principles of fundamental justice under Charter, section 7.

(6) The Review Committee’s concerns regarding the applicant’s credibility were justified. Excerpts from the applicant’s testimony demonstrated evasiveness and a willingness to lie. The applicant urged that the SIRC should have adopted a contextual approach in considering the applicant’s credibility. Given the applicant’s life experiences, it is perhaps unfair to demand a standard of forthrightness such as one would expect of a native-born Canadian citizen with an unqualified right to remain in Canada. But it cannot be extrapolated from *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* that a lack of contextual analysis is a reviewable error.

Against a standard of correctness, the SIRC erred in law in relying, without further analysis, on the definition or description of “subversion” provided in *Shandi, Re*. The

défendable entre les effets préjudiciables découlant du recours à ce terme et les objectifs sociaux et de sécurité qu’il vise. Le recours au terme «subversion» dans ce contexte, bien qu’il soit imprécis, n’est pas d’une imprécision inconstitutionnelle.

3) Le demandeur n’a pas démontré que la portée du terme «subversion», bien qu’imprécis, est mal délimitée et excessive au point de porter atteinte aux libertés protégées par l’article 2. Lorsqu’on lui attribue une interprétation compatible avec le libellé de l’alinéa d) de la définition de l’expression «menaces pour la sécurité au Canada» figurant à l’article 2 de la *Loi sur le SCRS*, ce terme n’a pas une portée mal délimitée ni excessive.

Cela vaut aussi pour les droits à l’égalité garantis par l’article 15. Le demandeur n’a pas été privé d’une audience au cours de la partie du processus qui est visée par la demande de contrôle, savoir à l’occasion de l’enquête et de la recommandation du comité de surveillance. S’il a été privé de son droit à une audience, à une étape ultérieure, ce n’est pas parce qu’il était résident permanent, mais parce qu’on croyait, pour des motifs raisonnables, qu’il se livrait à de la subversion ou qu’il était une personne susceptible de se livrer à de la subversion ou à une activité décrite à l’alinéa 19(1)g de la Loi.

4) L’expression «institutions démocratiques [. . .] au sens où cette expression s’entend au Canada» n’est pas imprécise au point qu’il est impossible de lui donner un sens constant et établi, ni au point que sa portée est mal délimitée ou excessive.

5) L’expression «dont on peut penser pour des motifs raisonnables» est bien connue en droit canadien, car elle a été adoptée dans de nombreux contextes comme norme de preuve ou de défense. Le demandeur n’a pas établi que son utilisation aux alinéas 19(1)e) et g) était incompatible avec les principes de justice fondamentale au sens de l’article 7 de la Charte.

6) Les préoccupations du comité de surveillance concernant la crédibilité du demandeur étaient justifiées. Des extraits du témoignage du demandeur démontrent qu’il était évasif et prêt à mentir. Le demandeur a affirmé que le comité de surveillance aurait dû adopter une approche contextuelle pour évaluer la crédibilité du demandeur. Compte tenu de l’expérience de vie du demandeur, il est peut-être inéquitable de lui imposer une norme de franchise aussi élevée qu’à un citoyen canadien né au Canada qui a le droit absolu de demeurer au pays. Mais on ne peut pas déduire, par extrapolation, de l’arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* que cette absence d’analyse contextuelle constitue une erreur donnant ouverture au contrôle judiciaire.

Selon la norme de la décision correcte, le comité de surveillance a commis une erreur de droit en s’appuyant, sans analyse plus approfondie, sur la définition ou la

SIRC appears to have essentially ignored the compelling testimony before it that the concept of subversion involved two essential elements: a clandestine or deceptive element and, more importantly, an element of undermining from within. Accepting that these elements are fundamental to any definition of subversion, the applicant could not have been engaged in subversion against Israel, either directly or through his support of, and membership in, the PFLP.

The SIRC analysis in support of its finding that the applicant is a person described in paragraph 19(1)(g) was even less compelling. It did not mention the evidence that the PFLP was a "spent force". It did not reject the evidence from the applicant that the PFLP had no interest in Canada. It cited no evidence that would make its conclusion that there was still a possibility that the PFLP may commit acts of violence in Canada anything more than sheer speculation. While its conclusion that the applicant was a person described in paragraph 19(1)(e) and (g) might have been open to it on a more thorough and reasoned analysis of the evidence against a standard of correctness, it could not stand on the basis of the analysis provided.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, s. 15(2).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 2, 11(e), 15.
Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, c. C-23, s. 2 "threats to the security of Canada".
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 515(10)(b).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 3(j), 19(1)(e),(g), 27(1), 38.1 (as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 28), 39(2),(5),(9), 39.1 (as enacted by S.C. 1997, c. 22, s. 5), 39.2 (as enacted *idem*), 39.3 (as enacted *idem*), 40(1) (as am. *idem*, s. 6), 40.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31), 40.2 (as enacted *idem*, s. 32).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th)

description de la «subversion» énoncée dans la décision *Shandi, Re*. Le comité de surveillance semble avoir ignoré, pour l'essentiel, le témoignage convaincant qui lui a été offert, selon lequel le concept de subversion comporte deux aspects essentiels: un élément de clandestinité ou de tromperie et, ce qui est plus important, une tentative de destruction de l'intérieur. Si l'on reconnaît que ces éléments sont essentiels à toute définition de la subversion, il est évident que le demandeur ne peut avoir participé à des actes de subversion contre Israël, directement ou du fait de son appui et de son appartenance au FPLP.

L'analyse effectuée par le comité de surveillance à l'appui de sa conclusion que le demandeur appartient à la catégorie décrite à l'alinéa 19(1)(g) était encore moins convaincante. Le comité de surveillance n'a pas mentionné la preuve établissant que le FPLP n'avait plus l'influence qu'il avait auparavant. Il n'a pas rejeté la preuve émanant du demandeur selon laquelle le Canada est sans intérêt pour le FPLP. Il n'a cité aucun élément de preuve en raison duquel sa conclusion qu'il existe toujours une possibilité que le FPLP commette des actes de violence au Canada ne constituerait pas une pure supposition. Le comité de surveillance aurait peut-être pu conclure que le demandeur appartenait à l'une des catégories décrites dans les alinéas 19(1)(e) et (g) en procédant à une analyse raisonnée plus approfondie de la preuve, mais l'analyse à laquelle il s'est effectivement livré ne saurait tout simplement pas justifier cette conclusion selon la norme de la décision correcte.

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, 2, 11e), 15.
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 515(10)(b).
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 15(2).
Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 2 «menaces envers la sécurité du Canada».
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 3(j), 19(1)(e),(g), 27(1), 38.1 (édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 28), 39(2),(5),(9), 39.1 (édicte par L.C. 1997, ch. 22, art. 5), 39.2 (édicte, *idem*), 39.3 (édicte, *idem*), 40(1) (mod., *idem*, art. 6), 40.1 (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31), 40.2 (édicte, *idem*, art. 32).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th)

36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031; (1995), 125 D.L.R. (4th) 385; 99 C.C.C. (3d) 97; 17 C.E.L.R. (N.S.) 129; 183 N.R. 325; *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 2 F.C. 299; (1990), 67 D.L.R. (4th) 697; 42 Admin. L.R. 189; 10 Imm. L.R. (2d) 137; 107 N.R. 107 (C.A.); *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; *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; (1995), 127 D.L.R. (4th) 1; 100 C.C.C. (3d) 449; 62 C.P.R. (3d) 417; 31 C.R.R. (2d) 189; 187 N.R. 1; *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 228 N.R. 203.

CONSIDERED:

Al Yamani v. Canada (Solicitor General), [1996] 1 F.C. 174; (1995), 129 D.L.R. (4th) 226; 32 C.R.R. (2d) 295; 103 F.T.R. 105; 31 Imm. L.R. (2d) 191 (T.D.); *Shandi, Re* (1992), 51 F.T.R. 252; 7 Imm. L.R. (2d) 54 (F.C.T.D.); *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 5 (C.A.) (QL); *Moumdjian v. Canada (Security Intelligence Review Committee)*, [1999] 4 F.C. 624; (1999), 177 D.L.R. (4th) 192; 246 N.R. 287 (C.A.); *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *R. v. Morales*, [1992] 3 S.C.R. 711; (1992), 77 C.C.C. (3d) 91; 17 C.R. (4th) 74; 12 C.R.R. (2d) 31; 144 N.R. 176; 51 Q.A.C. 161; *Baroud, Re* (1995), 98 F.T.R. 99 (F.C.T.D.); *Ahani v. Canada* (1996), 37 C.R.R. (2d) 181; 201 N.R. 233 (F.C.A.).

REFERRED TO:

Gwala v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1999] 3 F.C. 404; (1999), 3 Imm. L.R. (3d) 26; 242 N.R. 173 (C.A.).

AUTHORS CITED

Black's Law Dictionary, 7th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing, 1999. "subversion", "subversive activity". Canada. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. *Second Report: Freedom and Security under the Law*, Vol. 1. Ottawa: Supply and Services Canada, 1981.

36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; (1995), 125 D.L.R. (4th) 385; 99 C.C.C. (3d) 97; 17 C.E.L.R. (N.S.) 129; 183 N.R. 325; *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 2 C.F. 299; (1990), 67 D.L.R. (4th) 697; 42 Admin. L.R. 189; 10 Imm. L.R. (2d) 137; 107 N.R. 107 (C.A.); *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; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; (1995), 127 D.L.R. (4th) 1; 100 C.C.C. (3d) 449; 62 C.P.R. (3d) 417; 31 C.R.R. (2d) 189; 187 N.R. 1; *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 228 N.R. 203.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Al Yamani c. Canada (Solliciteur général), [1996] 1 C.F. 174; (1995), 129 D.L.R. (4th) 226; 32 C.R.R. (2d) 295; 103 F.T.R. 105; 31 Imm. L.R. (2d) 191 (1^{re} inst.); *Shandi, Re* (1992), 51 F.T.R. 252; 7 Imm. L.R. (2d) 54 (C.F. 1^{re} inst.); *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 5 (C.A.) (QL); *Moumdjian c. Canada (Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité)*, [1999] 4 C.F. 624; (1999), 177 D.L.R. (4th) 192; 246 N.R. 287 (C.A.); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *R. c. Morales*, [1992] 3 R.C.S. 711; (1992), 77 C.C.C. (3d) 91; 17 C.R. (4th) 74; 12 C.R.R. (2d) 31; 144 N.R. 176; 51 Q.A.C. 161; *Baroud, Re* (1995), 98 F.T.R. 99 (C.F. 1^{re} inst.); *Ahani c. Canada* (1996), 37 C.R.R. (2d) 181; 201 N.R. 233 (C.A.F.).

DÉCISION CITÉE:

Gwala c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 3 C.F. 404; (1999), 3 Imm. L.R. (3d) 26; 242 N.R. 173 (C.A.).

DOCTRINE

Black's Law Dictionary, 7th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing, 1999. «subversion», «subversive activity». Canada. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. *Deuxième rapport: La liberté et la sécurité devant la loi*, vol. I. Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1981.

Canada. Report of the House of Commons Special Committee on the Review of the *Canadian Security Intelligence Service Act* and the *Security Offences Act*. In *Flux but Not in Crisis*. Ottawa: Supply and Services Canada, 1990.

ITP Nelson Canadian Dictionary of the English Language. Toronto: ITP Nelson, 1997. "subversion", "subversive", "subvert".

Oxford English Dictionary, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989. "subversion".

APPLICATION for judicial review of a report to the Governor in Council, pursuant to *Immigration Act*, section 39 wherein the Security Intelligence Review Committee concluded that a certificate should be issued in respect of the applicant in accordance with subsection 40(1) of the Act. Application allowed on the ground that the SIRC erred in law in finding that the applicant was a person described in *Immigration Act*, s. 19(1)(e) and (g) in reliance, without further analysis, upon the definition of "subversion" in *Shandi, Re*.

APPEARANCES:

Barbara L. Jackman for applicant.
Donald A. MacIntosh and *Neeta Logsetty* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

Jackman, Waldman & Associates for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

GIBSON J.:

INTRODUCTION

[1] These reasons arise out of an application for judicial review of a report (the Report) made by the Security Intelligence Review Committee (the Review Committee) to the Governor in Council, pursuant to

Canada. Rapport à la Chambre des communes du Comité spécial d'examen de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Une période de transition mais non de crise. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1990.

ITP Nelson Canadian Dictionary of the English Language. Toronto: ITP Nelson, 1997. «subversion», «subversive», «subvert».

Oxford English Dictionary, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989. «subversion».

DEMANDE de contrôle judiciaire d'un rapport présenté au gouverneur en conseil, en vertu de l'article 39 de la *Loi sur l'immigration*, dans lequel le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a conclu qu'une attestation devrait être délivrée relativement au demandeur conformément au paragraphe 40(1) de la Loi. Demande accueillie au motif que le comité de surveillance a commis une erreur de droit lorsqu'il a conclu que le demandeur appartenait aux catégories de personnes décrites aux alinéas 19(1)e) et g) en s'appuyant, sans analyse plus approfondie, sur la définition du terme «subversion» énoncée dans *Shandi, Re*.

ONT COMPARU:

Barbara L. Jackman pour le demandeur.
Donald A. MacIntosh et *Neeta Logsetty* pour les défendeurs.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Jackman, Waldman & Associates pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

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

LE JUGE GIBSON:

INTRODUCTION

[1] Les présents motifs font suite à une demande de contrôle judiciaire d'un rapport (le Rapport) adressé au gouverneur en conseil par le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le comité

section 39 of the *Immigration Act*¹ (the Act), wherein the Review Committee concluded that a certificate should be issued in respect of Mr. Al Yamani (the applicant) in accordance with subsection 40(1) [as am. by S.C. 1997, c. 22, s. 6] of the Act. The Report is dated April 17, 1998. The investigation conducted by the Review Committee and giving rise to the Report was triggered by a report to the Review Committee by the Minister of Citizenship and Immigration and the Solicitor General of Canada expressing their opinion, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, that the applicant is a person described in paragraphs 19(1)(e) and (g) and paragraph 27(1)(c) of the Act. The relevant portions of subsections 19(1) and 27(1), and sections 38.1 [as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 28] and 39 of the Act, as they read at the relevant time for the purposes of this judicial review, are set out in the Schedule to these reasons.

[2] The Report has significant implications for the applicant and the members of his family. The Governor in Council accepted the recommendation of the Review Committee and directed the Minister of Citizenship and Immigration to issue a certificate. The Minister has acted in accordance with that direction. In the result, the applicant is at risk of losing, the qualified right he had to remain in Canada.

[3] The Report is the second such report by the Review Committee to the Governor in Council in respect of the applicant. The first such report was set aside and referred back to the Review Committee by decision of this Court² on the grounds that:

. . . paragraph 19(1)(g), in so far as it relates to “persons who there are reasonable grounds to believe. . . are members of . . . an organization that is likely to engage in . . . acts” (“of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada”), contravenes paragraph 2(d) of the Charter which ensures, to everyone, freedom of association. I find it is not established that this limitation of that freedom under the impugned portion of the paragraph in issue is a reasonable limit demonstrably justified in a free and democratic society. I note that this determination does not relate to other classes of persons described in paragraph 19(1)(g) of the Act.

de surveillance) en vertu de l’article 39 de la *Loi sur l’immigration*¹ (la Loi), dans lequel le comité de surveillance a conclu qu’une attestation devait être délivrée relativement à M. Al Yamani (le demandeur) conformément au paragraphe 40(1) [mod. par L.C. 1997, ch 22, art. 6] de la Loi. Le Rapport a été fait en date du 17 avril 1998. L’enquête menée par le comité de surveillance et à l’origine du Rapport a été déclenchée par un rapport adressé au comité de surveillance par le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration et par le solliciteur général du Canada qui étaient d’avis, à la lumière de rapports secrets en matière de sécurité ou de criminalité dont ils avaient eu connaissance, que le demandeur appartenait aux catégories de personnes visées aux alinéas 19(1)e) et g) et à l’alinéa 27(1)c) de la Loi. Les dispositions pertinentes des paragraphes 19(1) et 27(1), ainsi que des articles 38.1 [édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 28] et 39 de la Loi en vigueur à l’époque pertinente sont reproduits en annexe aux présents motifs.

[2] Le Rapport a des conséquences importantes pour le demandeur et les membres de sa famille. Le gouverneur en conseil a retenu la recommandation du comité de surveillance et ordonné au ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration de délivrer une attestation. Le ministre a obéi à cet ordre. En conséquence, le demandeur risque de perdre son droit limité de demeurer au Canada.

[3] Le Rapport est le deuxième rapport de cette nature adressé au gouverneur en conseil par le comité de surveillance relativement au demandeur. Le premier rapport a été annulé et l’affaire a été renvoyée au comité de surveillance par une décision de la Cour², pour les motifs suivants:

[. . .] l’alinéa 19(1)g), dans la mesure où il renvoie à des personnes dont il y a «des motifs raisonnables, . . . qu’elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre [des actes de violence]» («de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada»), enfreint l’alinéa 2d) de la Charte, qui garantit à chacun la liberté d’association. J’estime qu’il n’a pas été prouvé que la limitation de cette liberté en vertu de la partie incriminée de la disposition en cause est une limite raisonnable dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique. Je fais remarquer que cette décision ne concerne pas les autres catégories de personnes visées à l’alinéa 19(1)g) de la Loi.

BACKGROUND

[4] The applicant is a stateless Palestinian in his mid-forties. Although he was born in Lebanon and describes Lebanon as his former country of habitual residence, he expresses concern that he might not be able to return there. He has been a permanent resident of Canada since April of 1985 and has lived here since that time. He lives together with his wife and two sons. His wife has no permanent status in Canada pending determination of the status of the applicant. The applicant's two sons are Canadian citizens.

[5] The applicant attests that he has never been charged with or convicted of any criminal offence.

[6] The applicant graduated from York University in 1995 and has, since that time, been gainfully employed.

[7] The applicant was, for many years until in or about 1992, a member of the Popular Front for the Liberation of Palestine (the PFLP). He remains an active supporter of the Palestinian cause. While in Canada, and while still a member of the PFLP, he engaged in the receipt and disbursement of very significant amounts of money on behalf of the PFLP, facilitated communications to PFLP members in North America, facilitated travel of PFLP members and was otherwise active in PFLP affairs in North America.

THE REVIEW COMMITTEE REPORT

[8] Before the Review Committee, counsel for the applicant raised issues regarding the constitutional applicability and validity of paragraphs 19(1)(e) and (g) of the Act in the light of provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*³ (the Charter). The Review Committee declined to deal with the constitutional issues. It wrote:

After carefully reviewing the composition of the Committee and its functions, I come to the conclusion that the Committee is not a court of competent jurisdiction within the meaning of section 24 of the *Charter* and that it does not have the jurisdiction to decide the constitutional issues raised by Mr. Yamani. Although the Committee clearly has jurisdiction over the parties and over the subject matter, it

LE CONTEXTE

[4] Le demandeur est un Palestinien apatride, qui a atteint le milieu de la quarantaine. Bien qu'il soit né au Liban et qu'il ait nommé ce pays comme son dernier pays de résidence habituelle, il dit craindre de ne pas pouvoir y retourner. Il est devenu résident permanent du Canada au mois d'avril 1985 et vit ici depuis. Il habite avec son épouse et ses deux fils. Son épouse n'a pas de statut permanent au Canada tant que le statut de son mari ne sera pas déterminé. Les deux fils du demandeur sont citoyens canadiens.

[5] Le demandeur atteste n'avoir jamais été accusé ni déclaré coupable d'une infraction criminelle.

[6] Le demandeur a obtenu son diplôme de l'Université York en 1995 et occupe depuis un emploi rémunérateur.

[7] Le demandeur a été membre du Front populaire pour la libération de la Palestine (FPLP) pendant de nombreuses années, jusque vers 1992. Il continue d'appuyer activement la cause palestinienne. Pendant qu'il se trouvait au Canada et qu'il était encore membre du FPLP, il a reçu et déboursé des sommes très importantes au nom du FPLP, facilité les communications avec les membres du FPLP en Amérique du Nord, facilité les déplacements de membres du FPLP et participé autrement aux activités du FPLP en Amérique du Nord.

LE RAPPORT DU COMITÉ DE SURVEILLANCE

[8] Devant le comité de surveillance, l'avocate du demandeur a soulevé des questions touchant l'applicabilité et la validité constitutionnelles des alinéas 19(1)(e) et (g) de la Loi au regard des dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*³ (la Charte). Le comité de surveillance a refusé de trancher ces questions constitutionnelles. Il a écrit:

[TRADUCTION] Après avoir examiné minutieusement la composition du Comité et ses fonctions, je conclus que le Comité n'est pas un tribunal compétent au sens de l'article 24 de la *Charte* et qu'il n'a pas compétence pour trancher les questions constitutionnelles soulevées par M. Yamani. Bien que le Comité ait nettement compétence sur les parties et sur l'objet du litige, il n'a pas compétence pour accorder

does not have jurisdiction over the remedy. The Committee has no decisive authority in relation to the issuance of the certificate sought. The decision to issue the certificate lies only with the Governor in Council. Therefore, I will not decide on the matters brought up by the constitutional issues.

[9] The same constitutional issues were raised before me and it was not in dispute that this Court has the jurisdiction to deal with them.⁴

[10] Under the heading “Grounds on which the Committee’s conclusion is based”, the Committee wrote:

Without oversimplifying the mandate of the Committee in this investigation, I did ask Mr. Yamani what he saw as the most difficult task presented to me as the Chair of the investigation into the Ministerial report concerning him. I find his answer very interesting. His answer was: “to believe me or not to believe me.”

In the midst of the hearing part of the investigation, when examined by the Committee’s Counsel, Mr. Yamani explained how, at the time of the first Committee hearing, he had been afraid to admit his membership in the PFLP.

He now admitted to being active “in and out”; qualifying that he was the weakest person in North America because he was in Canada, and Canada was irrelevant to the PFLP. Mr. Yamani detailed how he was born and raised to a nationalistic Palestinian family [his father was one of the founders of the PFLP] who did not do politics but were politics.

At the last [first] hearing, Committee Counsel had questioned Mr. Yamani as to whether he (Mr. Yamani) would describe himself as the closest person in Canada to the leadership of the PFLP. Mr. Yamani had answered yes. . .

. . .

According to Mr. Yamani, he would no longer consider himself the closest person to the PFLP leadership and to Dr. Habash in Canada. He says that, since 1991, he is no longer in contact with any of the PFLP leaders. The last social or political “PFLP related event” he attended was in February 1993 in Damascus for the resignation of his father.

[11] The Review Committee made the following findings: the applicant was tasked with handling the transfer of large sums of money for the PFLP into the Israeli occupied territories. This tasking is strongly suggestive of his being a person in a position of trust

réparation. Le Comité n’a aucun pouvoir décisif quant à la délivrance de l’attestation. La décision de délivrer l’attestation relève uniquement du gouverneur en conseil. Par conséquent, je ne trancherai pas les aspects découlant des questions constitutionnelles.

[9] Les mêmes questions constitutionnelles ont été soulevées devant moi et il n’est pas contesté que la Cour a compétence pour les trancher⁴.

[10] Voici ce que le comité dit sous le titre [TRADUCTION] «Motifs à l’appui de la conclusion du Comité»:

[TRADUCTION] Sans simplifier à outrance le mandat du Comité dans le cadre de l’enquête, j’ai demandé à M. Yamani quelle était, à son avis, la tâche la plus ardue qui m’incombait en qualité de président de l’enquête sur le rapport ministériel le concernant. Je trouve sa réponse très intéressante. Il a répondu: «me croire ou ne pas me croire.»

Au milieu de la partie orale de l’enquête, M. Yamani, interrogé par l’avocat du Comité, a expliqué qu’au moment de la première audition devant le Comité il avait eu peur de reconnaître son appartenance au FPLP.

Il a maintenant avoué avoir participé à des activités par intermittence; en précisant qu’il était la personne la moins puissante en Amérique du Nord parce qu’il se trouvait au Canada et que le Canada était sans intérêt pour le FPLP. M. Yamani a expliqué en détail qu’il est né et qu’il a été élevé dans une famille nationaliste palestinienne [son père était l’un des fondateurs du FPLP] qui ne faisait pas de politique, mais pour laquelle la vie et la politique ne faisaient qu’un.

Lors de la dernière [la première] audition, l’avocat du Comité avait demandé à M. Yamani s’il (M. Yamani) se décrirait comme la personne, au Canada, la plus proche des dirigeants du FPLP. M. Yamani avait répondu oui [. . .]

[. . .]

M. Yamani ne se considère plus comme la personne la plus proche des dirigeants du FPLP et du D’ Habash au Canada. Il dit que, depuis 1991, il n’est plus en contact avec l’un ou l’autre des dirigeants du FPLP. Le dernier événement social ou politique «relié au FPLP» auquel il a assisté remonte à février 1993, à Damas, à l’occasion de la démission de son père.

[11] Le comité de surveillance a tiré les conclusions suivantes: le demandeur était chargé de s’occuper du transfert de grosses sommes d’argent pour le FPLP dans les territoires occupés en Israël. Le fait qu’il soit chargé de cette tâche laisse fortement entendre qu’il

and particular importance to the PFLP; the applicant facilitated the travel of persons for military training; the applicant agreed to deliver PFLP documents, believed to have been applications for membership in the PFLP, to the Middle East; the applicant, up until 1990, assisted with the accumulation of materials and documents which would facilitate the production of false travel documents for members of the PFLP; in 1977, while he was head of the PFLP in Abu Dhabi, the applicant was “involved” in a bomb attack on an Air Egypt office in the United Arab Emirates; the PFLP is a long-standing member of the Palestine Liberation Organization and itself has “an international reputation as a particularly ruthless terrorist group”; despite the peace process that is unfolding between Israel and the Palestine Authority, the objective of the PFLP has not changed since the ministerial report; and the applicant admits only to what he believes is known or can no longer be held against him and demonstrated a lack of transparency essential to convey a sense of truthfulness.

[12] The Review Committee concluded as follows:

After carefully considering all of the documentary evidence and the testimony given before me on a balance of probabilities, I conclude that Mr. Yamani has engaged in acts of subversion by assisting and facilitating the objective of the PFLP. By virtue of his resort to counter-surveillance tactics and code words, his actions in transferring PFLP funds, involving himself in facilitating the travel of persons for PFLP military training, and establishing cells, Mr. Yamani must be seen as someone who, through his efforts to further the PFLP’s objective, has participated in the subversive acts of the PFLP.

Quite apart from his activity in participating in the subversive acts of the PFLP, I cannot ignore evidence of Mr. Yamani’s participation in the 1977 bombing of the Air Egypt office in the United Arab Emirates. While this incident may have been unrealistic and futile in terms of what it actually accomplished, the intention behind the bombing being to signal displeasure with Egypt’s peace overtures towards Israel. This incident, like other terrorist acts committed by the PFLP in furtherance of subversion, was intended to draw attention to the plight of the

occupait un poste de confiance particulièrement important pour le FPLP; le demandeur a facilité le déplacement de personnes afin qu’elles reçoivent une formation militaire; le demandeur a accepté de livrer au Moyen-Orient des documents du FPLP dont on croit qu’il s’agissait de demandes d’adhésion au FPLP; jusqu’en 1990, le demandeur a aidé à amasser des fournitures et des documents utilisés pour faciliter la production de faux documents de voyage pour les membres du FPLP; en 1977, alors qu’il était le chef du FPLP à Abou Dhabi, le demandeur a été «impliqué» dans un attentat à la bombe contre un bureau d’Air Egypt dans les Émirats arabes unis; le FPLP est depuis longtemps membre de l’Organisation de libération de la Palestine et a lui-même [TRADUCTION] «la réputation internationale d’être un groupe terroriste particulièrement impitoyable»; malgré la progression du processus de paix entre Israël et l’Autorité palestinienne, l’objectif du FPLP n’a pas changé depuis le rapport ministériel; de plus, le demandeur n’avoue que les éléments qui, à ce qu’il croit, sont déjà connus ou ne peuvent plus être utilisés contre lui et il n’a pas fait preuve de la transparence essentielle pour créer une impression de sincérité.

[12] Le comité de surveillance a conclu en ces termes:

[TRADUCTION] Après avoir apprécié soigneusement tous les éléments de preuve documentaire et les témoignages qui m’ont été présentés selon la prépondérance des probabilités, je conclus que M. Yamani a participé à des actes de subversion en aidant et en contribuant à la poursuite de l’objectif du FPLP. En raison de son recours à des tactiques de contre-surveillance et à des mots de code, des actes qu’il a commis en transférant des fonds du FPLP, et en contribuant à faciliter les déplacements de personnes pour qu’elles reçoivent la formation militaire du FPLP et à établir des cellules, M. Yamani doit être considéré comme une personne qui, par ses efforts pour réaliser l’objectif du FPLP, a participé aux actes de subversion commis par le FPLP.

Mis à part sa participation aux actes de subversion commis par le FPLP, je ne puis ignorer la preuve selon laquelle M. Yamani a participé en 1977 à l’attentat à la bombe contre le bureau d’Air Egypt dans les Émirats arabes unis. Bien que cet incident ait pu être irréaliste et futile quant aux résultats réellement atteints, l’attentat à la bombe visait à exprimer le mécontentement à l’égard de l’attitude pacifiste de l’Égypte envers Israël. Cet incident, comme d’autres actes terroristes commis par le FPLP à des fins subversives, avait pour but d’attirer l’attention sur le pénible sort du peuple palestinien

Palestinian people and to isolate Israel and the nations that evidenced a willingness to compromise the goal of an independent Palestinian state, all with the aim of contributing, however indirectly and ineffectively, to the overthrow of the State of Israel. Seen in this light, the Air Egypt bombing can be seen as a terrorist, subversive act directed against the State of Israel, which Canada recognizes as a democracy.

...

I relied on the tests set out in *A.G. v. Jolly* and later applied in *Farahi-Mahdavi* and *Baroud*:

“Where the fact to be ascertained on the evidence is whether there are reasonable grounds for such a belief, rather than the existence of the fact itself, it seems to me that to require proof of the fact itself and proceed to determine whether it has been established is to demand the proof of a different fact from that required to be ascertained. It seems to me that the use by the statute of the expression ‘reasonable grounds for believing’ implies that the fact itself [need] not be established and that evidence which falls short of proving the subversive character of the organization [will be sufficient if it is enough to show reasonable grounds for believing that the organization] is one that advocates subversion by force, . . .”

Terrorism has been employed as a tactic of subversive organizations, such as the PFLP. I cannot ignore this fact. There is no reason to believe that the PFLP is any less dedicated to its goals and would be any less willing to engage in terrorist actions in Canada, if that was perceived to be required to allow it to achieve its goals. I conclude, therefore, that there is still a possibility that the PFLP may commit acts of violence in Canada.

Allowing Mr. Yamani to remain in Canada could provide logistical support for such acts of violence in Canada. I note that Mr. Yamani was assigned his tasks as a communications link and was a travel facilitator for all PFLP activities in North America by PFLP Headquarters in the Middle East because of his location in Canada.

Based on all the evidence before me, I conclude that Mr. Yamani only makes admissions when he believes that those admissions cannot be used against him, or when he is confronted with a certain level of knowledge on the part of the Service. Given his demonstrated commitment to the “PFLP cause” and his leadership position, I conclude that there are reasonable grounds to believe that Mr. Yamani is likely (“susceptible”) to participate in the unlawful activities of the PFLP, if called upon to do so. Given Mr. Yamani’s past actions, I conclude that there are reasonable grounds to believe that he will engage in acts of subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada.

et à isoler Israël et les nations qui se montraient enclines à faire des compromis sur l’objectif d’établir un État palestinien indépendant, tout cela afin de contribuer, même de façon indirecte et inefficace, au renversement de l’État d’Israël. Dans cette perspective, l’attentat à la bombe contre Air Egypt peut être considéré comme un acte subversif dirigé contre l’État d’Israël, que le Canada reconnaît comme une démocratie.

[. . .]

Je m’appuie sur les critères énoncés dans *P.G. c. Jolly* et appliqués par la suite dans *Farahi-Mahdavi* et *Baroud*:

«Toutefois, lorsque la preuve a pour but d’établir s’il y a raisonnablement lieu de croire que le fait existe et non d’établir l’existence du fait lui-même, il me semble qu’exiger la preuve du fait lui-même et en arriver à déterminer s’il a été établi, revient à demander la preuve d’un fait différent de celui qu’il faut établir. Il me semble aussi que l’emploi dans la loi de l’expression «il y a raisonnablement lieu de croire» implique que le fait lui-même n’a pas besoin d’être établi et que la preuve qui ne parvient pas à établir le caractère subversif de l’organisation sera suffisante si elle démontre qu’il y a raisonnablement lieu de croire que cette organisation préconise le renversement par la force, etc. [. . .]»

Les organisations subversives comme le FPLP utilisent le terrorisme comme tactique. Je ne peux pas l’ignorer. Il n’existe aucune raison de croire que le FPLP est moins déterminé à atteindre ses buts et qu’il serait moins disposé à commettre des actes de terrorisme au Canada, s’il l’estimait nécessaire pour parvenir à ses fins. Je conclus donc qu’il existe toujours une possibilité que le FPLP commette des actes de violence au Canada.

Le fait de permettre à M. Yamani de demeurer au Canada risque de fournir un appui logistique à pareils actes de violence au Canada. Je constate que le quartier général du FPLP au Moyen-Orient a confié à M. Yamani la responsabilité d’agir comme agent de liaison et de faciliter les déplacements pour toutes les activités du FPLP en Amérique du Nord parce qu’il se trouvait précisément au Canada.

À partir de tous les éléments de preuve qui m’ont été soumis, je conclus que M. Yamani ne reconnaît les faits que s’il estime qu’ils ne peuvent pas être utilisés contre lui ou que s’il constate que le Service les connaît déjà, dans une certaine mesure. Compte tenu de son engagement bien établi envers la «cause du FPLP» et de sa position de tête dirigeante, je conclus qu’on peut penser, pour des motifs raisonnables, que M. Yamani participera aux activités illicites du FPLP si on le lui demande. Compte tenu des activités passées de M. Yamani, je conclus qu’on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu’il se livrera à des actes de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s’entend au Canada.

Having found that Mr. Yamani is a person described in paragraphs 19(1)(e) and 19(1)(g), I conclude that a certificate should be issued in accordance with subsection 40(1) of the *Immigration Act*. [Citations omitted; emphasis added; some errors in the quotation corrected.]

[13] In reaching its conclusions, the Review Committee relies on a commentary on “subversion”, referred to by the Review Committee as a “definition” of “subversion”, provided by Mr. Justice Cullen in *Shandi, Re*⁵ where he wrote at paragraph 17 [page 258]:

Espionage and subversion are not limited to the actual act but to be engaged in these activities the words envisage participation by one who assists or facilitates the objective as one who commits the *actus reus*. Any act that is intended to contribute to the process of overthrowing a government is a subversive act. It perplexes me that so much has been written about subversion, or that the word should not be used because it runs contrary to a person’s rights under the *Charter* to be a dissident. Certainly CSIS investigators must be aware of the difference (which may not always have been the case), but subversive acts are not difficult to distinguish from acts of protest that should not be subject to investigations. For example, if funds are raised or guns sent to the I.R.A. from Canada, is that not clearly subversion? However, vocal comment or written treaties on the “Struggle” are clearly protected under the *Charter*. Examples of subversive acts are not difficult to find. [Emphasis added.]

THE ISSUES

[14] In the applicant’s memorandum of fact and law in support of the application for leave to commence this judicial review application, the following issues are identified:

- whether the Review Committee erred in law in determining that it did not have jurisdiction to consider and rule on constitutional challenges to the validity of the legislation it is otherwise required to apply;
- whether the Review Committee erred in law in its interpretation of terms that it applied without considering the constitutional validity of such terms, those terms including “subversion”, “democratic government

Ayant conclu que M. Yamani appartient à la catégorie décrite aux alinéas 19(1)(e) et 19(1)(g), je conclus qu’une attestation à cet effet devrait être délivrée en conformité avec le paragraphe 40(1) de la *Loi sur l’immigration*. [Citations omises; non souligné dans l’original; certaines coquilles corrigées.]

[13] Pour tirer ces conclusions, le comité de surveillance s’appuie sur un commentaire sur la «subversion», que le comité de surveillance mentionne comme une «définition» du terme «subversion», formulée par le juge Cullen dans la décision *Shandi, Re*⁵, où il dit ce qui suit, au paragraphe 17 [page 258]:

L’espionnage et la subversion ne se limitent pas à l’acte lui-même, mais ces mots impliquent que celui qui aide autrui à le perpétrer ou lui facilite la tâche commet aussi l’acte illicite en cause. Tout acte commis dans l’intention de contribuer au processus de renversement d’un gouvernement est de nature subversive. Je demeure perplexé devant le nombre important d’écrits portant sur la subversion ou devant le fait que le terme ne devrait pas être utilisé parce qu’il viole le droit garanti à une personne par la *Charte* d’être dissident. De toute évidence, les enquêteurs du SCRS doivent connaître la différence (cela n’a peut-être pas toujours été le cas), mais il n’est pas difficile de distinguer les actes de nature subversive des actes de protestation qui, eux, ne devraient pas être soumis à une enquête. Ainsi, si des fonds sont recueillis ou si des fusils sont envoyés à l’Armée républicaine irlandaise à partir du Canada, n’est-ce pas là un cas évident de subversion? Toutefois, les commentaires verbaux et les traités écrits sur la «lutte» sont clairement protégés en vertu de la *Charte*. Il n’est pas difficile de trouver des exemples d’actes subversifs. [Non souligné dans l’original.]

LES QUESTIONS EN LITIGE

[14] Dans son mémoire des faits et du droit à l’appui de sa demande d’autorisation d’introduire la présente demande de contrôle judiciaire, le demandeur énonce les questions en litige suivantes:

- Le comité de surveillance a-t-il commis une erreur de droit en statuant qu’il n’avait pas compétence pour examiner et trancher les arguments constitutionnels invoqués pour contester la validité de la loi qu’il est par ailleurs tenu d’appliquer?
- Le comité de surveillance a-t-il commis une erreur de droit en interprétant les termes qu’il a appliqués sans tenir compte de la validité constitutionnelle de ces termes, notamment le terme «subversion» et les

. . . as understood in Canada” and “reasonable grounds to believe”; and

– whether the Review Committee ignored evidence or misinterpreted evidence such that it erred in law and whether these errors led the Review Committee to reach unreasonable conclusions.

[15] The first issue was not pursued at the hearing before me in light of the fact that the constitutional challenges were argued *de novo* before me within the context of the second issue.

[16] The second issue identified comprehends questions of whether or not interpretations adopted by the Review Committee infringe the applicant’s rights to freedom of expression and association as enshrined in section 2 of the Charter and violate his equality rights under section 15 of the Charter. Further, the second issue encompasses an argument that paragraphs 19(1)(e) and 19(1)(g) of the Act incorporate terms that are unconstitutionally vague with the result that those paragraphs should be held to be of no force or effect.

[17] A notice of constitutional question was served on the attorneys general of the provinces and territories and of Canada on August 12, 1999. In the notice, the legal basis of the constitutional questions is described in the following terms:

1. “Subversion” in sections 19(1)(e) and 27(1)(c) of the *Immigration Act* is of no force and effect under section 52(1) of the *Constitution Act 1982*. It is vague and not capable of being given a consistent and settled meaning and as such is inconsistent with the principles of fundamental justice under section 7 of the *Charter*. It lacks definitional boundaries, and is overly broad, resulting in an infringement of section 2 Freedoms and section 15 Equality Rights under the *Charter*.

2. “Democratic government, institutions and processes” in section 19(1)(e) of the *Immigration Act* is of no force and effect under section 52(1) of the *Constitution Act, 1982*. It is vague and not capable of being given a consistent and settled meaning and as such is inconsistent with the principles of fundamental justice under section 7 of the *Charter*. It lacks definitional boundaries, and is overly broad.

expressions «institutions démocratiques au sens où cette expression s’entend au Canada» et «dont on peut penser, pour des motifs raisonnables»?

– Le comité de surveillance a-t-il commis une erreur de droit en omettant de prendre en compte ou en interprétant mal la preuve, et ces erreurs ont-elles amené le comité de surveillance à tirer des conclusions déraisonnables?

[15] La première question n’a pas été débattue à l’audition qui s’est déroulée devant moi parce que ces arguments constitutionnels ont été invoqués *de novo* devant moi dans le contexte de la deuxième question.

[16] La deuxième question énoncée englobe celles de savoir si les interprétations retenues par le comité de surveillance portent atteinte aux libertés d’expression et d’association du demandeur protégées par l’article 2 de la Charte et à son droit à l’égalité garanti par l’article 15 de la Charte. De plus, la deuxième question comprend un argument portant que les alinéas 19(1)e) et 19(1)g) de la Loi incluent des termes d’une imprécision inconstitutionnelle et, pour ce motif, ces alinéas doivent être déclarés inopérants.

[17] Un avis d’une question constitutionnelle a été signifié aux procureurs généraux des provinces, des territoires et du Canada le 12 août 1999. Dans cet avis, le fondement juridique des questions constitutionnelles est décrit dans les termes suivants:

[TRADUCTION] 1. Le terme «subversion» figurant dans les alinéas 19(1)e) et 27(1)c) de la *Loi sur l’immigration* est inopérant par application du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il est imprécis et il est impossible de lui donner un sens constant et établi, de sorte qu’il est contraire aux principes de justice fondamentale au sens de l’article 7 de la *Charte*. Sa portée est mal délimitée et excessive; pour cette raison, il porte atteinte aux libertés protégées par l’article 2 de la *Charte* et au droit à l’égalité garanti par l’article 15 de la *Charte*.

2. L’expression «institutions démocratiques» figurant dans l’alinéa 19(1)e) de la *Loi sur l’immigration* est inopérante par application du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Elle est imprécise et il est impossible de lui donner un sens constant et bien établi; pour cette raison, elle est contraire aux principes de justice fondamentale au sens de l’article 7 de la *Charte*. Sa portée est mal délimitée et excessive.

3. “Reasonable grounds to believe” in sections 19(1)(e) and (g) of the *Immigration Act* establishes an “illusory” standard of defence, inconsistent with the principles of fundamental justice under section 7 of the *Charter*.⁶

[18] The Review Committee recommendation did not extend to paragraph 27(1)(c) of the Act with the result that it was acknowledged before me that this judicial review application could not properly extend to issues surrounding that paragraph.

[19] During the course of the hearing of this matter, the further issue of the standard of review of the decision of the Review Committee was identified.

ANALYSIS

Standard of Review

[20] Counsel were in agreement that the standard of review with regard to the issue of ignoring or misinterpreting of evidence resulting in unreasonable conclusions on the part of the Review Committee is “reasonableness *simpliciter*”. In support of this position, counsel cited *Moundjian v. Canada (Security Intelligence Review Committee)*⁷ and *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*.⁸ With regard to the other issues, counsel were in agreement that the standard of review is “correctness”. I am in agreement with the position of counsel on both aspects of the issue, standard of review.

Vagueness

[21] The applicant submitted that the word “subversion”, the phrase “democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada” as used in paragraph 19(1)(e) of the Act, and the phrase “reasonable grounds to believe” as it is used in both paragraphs 19(1)(e) and (g) of the Act, should be found to be of no force and effect as they are void for vagueness. Counsel urged that if I were to find any of the impugned word and phrases to be void for vagueness, the decision of the Review Committee should be

3. L’expression «dont on peut penser pour des motifs raisonnables» figurant dans les alinéas 19(1)e) et g) de la *Loi sur l’immigration* établit une norme qui rend toute défense illusoire; pour cette raison, elle est contraire aux principes de justice fondamentale au sens de l’article 7 de la *Charte*.⁶

[18] La recommandation du comité de surveillance ne s’étend pas à l’alinéa 27(1)c) de la Loi. Les parties ont donc reconnu devant moi que la demande de contrôle judiciaire ne peut régulièrement s’étendre aux questions touchant cette disposition.

[19] La question additionnelle de la norme de contrôle de la décision du comité de surveillance a été soulevée au cours de l’audition.

ANALYSE

La norme de contrôle

[20] Les avocats ont convenu que la norme de contrôle applicable à la question de savoir si le comité de surveillance a tiré des conclusions déraisonnables parce qu’il n’a pas tenu compte de la preuve ou l’a mal interprétée est la norme du «caractère raisonnable *simpliciter*». Ils ont cité deux arrêts à l’appui de cette prétention: *Moundjian c. Canada (Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité)*⁷ et *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*.⁸ En ce qui a trait aux autres questions, les avocats ont convenu que la norme de contrôle applicable est celle de la «décision correcte». Je partage l’opinion des avocats sur les deux aspects de la question de la norme de contrôle.

L’imprécision

[21] Le demandeur soutient que le terme «subversion», l’expression «institutions démocratiques au sens où cette expression s’entend au Canada» figurant dans l’alinéa 19(1)e) de la Loi et l’expression «dont on peut penser, pour des motifs raisonnables» figurant dans les alinéas 19(1)e) et g) de la Loi doivent être déclarés inopérants en raison de leur nullité pour cause d’imprécision. L’avocate fait valoir que, dans le cas où je jugerais l’un des termes et expressions contestés nul pour cause d’imprécision, la décision du Comité de

struck down by virtue of its reliance on the impugned word or phrase.

[22] For ease of reference, the relevant portions of subsection 19(1) of the Act are repeated here:

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

. . .

(e) persons who have engaged in or there are reasonable grounds to believe will engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada, except persons who, having engaged in such acts, 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 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;

[23] The doctrine of vagueness was clearly and extensively articulated by the Supreme Court of Canada in *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*.⁹ In writing for a unanimous Court, Mr. Justice Gonthier reviewed the case law of the Court on vagueness in the context of the Charter and, commencing at pages 626-627 of the reported decision, wrote:

The foregoing may be summarized by way of the following propositions:

1. Vagueness can be raised under s. 7 of the *Charter*, since it is a principle of fundamental justice that laws may not be too vague. It can also be raised under s. 1 of the *Charter in limine*, on the basis that an enactment is so vague as not to satisfy the requirement that a limitation on *Charter* rights be “prescribed by law”. Furthermore, vagueness is also relevant to the “minimal impairment” stage of the *Oakes* test. . . .
2. The “doctrine of vagueness” is founded on the rule of law, particularly on the principles of fair notice to citizens and limitation of enforcement discretion. . . .

surveillance devrait être annulée parce qu’elle est fondée sur ce terme ou cette expression.

[22] Par souci de commodité, je reproduis ci-dessous les dispositions pertinentes du paragraphe 19(1) de la Loi:

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

[. . .]

e) celles qui, s’étant livrées à des actes d’espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques au sens où cette expression s’entend au Canada, ne peuvent convaincre le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national ou celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu’elles se livreront à ces actes;

[. . .]

g) celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu’elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, ou qu’elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes ou qu’elles sont susceptibles de prendre part aux activités illégales d’une telle organisation;

[23] La théorie de l’imprécision a été clairement et longuement exposée par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*⁹. M. le juge Gonthier, qui s’exprimait au nom de la Cour à l’unanimité, a passé en revue la jurisprudence de la Cour sur la question de l’imprécision dans le contexte de la Charte. Voici un extrait de ses propos, débutant aux pages 626 et 627 de la décision publiée:

On peut résumer cet exposé par les propositions suivantes:

1. On peut invoquer l’imprécision du chef de l’art. 7 de la *Charte* puisqu’un principe de justice fondamentale exige que les lois ne soient pas trop imprécises. On peut aussi l’invoquer dans le cadre de l’article premier de la *Charte in limine*, au motif qu’une disposition est imprécise au point qu’elle ne satisfait pas à l’exigence selon laquelle une restriction de droits garantis par la *Charte* doit être prescrite «par une règle de droit». De plus, l’imprécision est aussi pertinente sous le volet «atteinte minimale» du critère énoncé dans l’arrêt *Oakes* [. . .]
2. La «théorie de l’imprécision» repose sur la primauté du droit, en particulier sur les principes voulant que les citoyens soient raisonnablement prévenus et que le

3. Factors to be considered in determining whether a law is too vague include (a) the need for flexibility and the interpretative role of the courts, (b) the impossibility of achieving absolute certainty, a standard of intelligibility being more appropriate and (c) the possibility that many varying judicial interpretations of a given disposition may exist and perhaps coexist. . . .
4. Vagueness, when raised under s. 7 or under s. 1 *in limine*, involves similar considerations. . . . On the other hand, vagueness as it relates to the “minimal impairment” branch of s. 1 merges with the related concept of overbreadth. . . .
5. The Court will be reluctant to find a disposition so vague as not to qualify as “law” under s. 1 *in limine*, and will rather consider the scope of the disposition under the “minimal impairment” test. . . . [Citations omitted.]

[24] After noting at page 632 that “the threshold for finding a law vague is relatively high,” Gonthier J. wrote at page 643 that “a law will be found unconstitutionally vague if it so lacks in precision as not to give sufficient guidance for legal debate.” The Court’s rationale for this conclusion was in the following terms at pages 639 and 640:

A vague provision does not provide an adequate basis for legal debate, that is for reaching a conclusion as to its meaning by reasoned analysis applying legal criteria. It does not sufficiently delineate any area of risk, and thus can provide neither fair notice to the citizen nor a limitation of enforcement discretion. Such a provision is not intelligible, to use the terminology of previous decisions of this Court, and therefore it fails to give sufficient indications that could fuel a legal debate. It offers no grasp to the judiciary. This is an exacting standard, going beyond semantics. The term “legal debate” is used here not to express a new standard or one departing from that previously outlined by this Court. It is rather intended to reflect and encompass the same standard and criteria of fair notice and limitation of enforcement discretion viewed in the fuller context of an analysis of the quality and limits of human knowledge and understanding in the operation of the law.

pouvoir discrétionnaire en matière d’application de la loi soit limité [. . .]

3. Les facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si une loi est trop imprécise comprennent: a) la nécessité de la souplesse et le rôle des tribunaux en matière d’interprétation; b) l’impossibilité de la précision absolue, une norme d’intelligibilité étant préférable; c) la possibilité qu’une disposition donnée soit susceptible de nombreuses interprétations qui peuvent même coexister [. . .]
4. L’imprécision, qu’elle soit soulevée par rapport à l’art. 7 ou par rapport à l’article premier *in limine*, fait entrer en jeu des considérations semblables [. . .] En revanche, l’imprécision, en ce qui concerne le volet «atteinte minimale» du critère relatif à l’article premier, se confond avec la notion connexe de portée excessive [. . .]
5. La Cour hésitera à décider qu’une disposition est imprécise au point de ne pas constituer une «règle de droit» au sens de l’article premier *in limine* et examinera plutôt la portée de la disposition sous l’éclairage du critère de l’«atteinte minimale» [. . .] [Citations omises.]

[24] Après avoir souligné, à la page 632, que «le critère selon lequel une loi sera jugée imprécise est assez exigeant», le juge Gonthier a écrit, à la page 643, qu’«une loi sera jugée d’une imprécision inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire.» Le raisonnement qui a mené la Cour à cette conclusion est énoncé en ces termes, aux pages 639 et 640:

Une disposition imprécise ne constitue pas un fondement adéquat pour un débat judiciaire, c’est-à-dire pour trancher quant à sa signification à la suite d’une analyse raisonnée appliquant des critères juridiques. Elle ne délimite pas suffisamment une sphère de risque et ne peut donc fournir ni d’avertissement raisonnable aux citoyens ni de limitation du pouvoir discrétionnaire dans l’application de la loi. Une telle disposition n’est pas intelligible, pour reprendre la terminologie de la jurisprudence de notre Cour, et ne donne par conséquent pas suffisamment d’indication susceptible d’alimenter un débat judiciaire. Elle ne donne aucune prise au pouvoir judiciaire. C’est là une norme exigeante, qui va au-delà de la sémantique. Le terme «débat judiciaire» n’est pas utilisé ici pour exprimer une nouvelle norme ou pour s’écarter de celle que notre Cour a déjà énoncée. Au contraire, elle traduit et englobe la même norme et le même critère d’avertissement raisonnable et de limitation du pouvoir discrétionnaire dans l’application de la loi considérés dans le contexte plus global d’une analyse de la qualité

[25] Mr. Justice Gonthier continued at page 642:

The modern State intervenes today in fields where some generality in the enactment is inevitable. The substance of these enactments remains nonetheless intelligible. One must be wary of using the doctrine of vagueness to prevent or impede State action in furtherance of valid social objectives, by requiring the law to achieve a degree of precision to which the subject-matter does not lend itself. A delicate balance must be maintained between societal interests and individual rights. A measure of generality also sometimes allows for greater respect for fundamental rights, since circumstances that would not justify the invalidation of a more precise enactment may be accommodated through the application of a more general one.

What becomes more problematic is not so much general terms conferring broad discretion, but terms failing to give direction as to how to exercise this discretion, so that this exercise may be controlled. Once more, an unpermissibly vague law will not provide a sufficient basis for legal debate; it will not give a sufficient indication as to how decisions must be reached, such as factors to be considered or determinative elements. In giving unfettered discretion, it will deprive the judiciary of means of controlling the exercise of this discretion. [Emphasis added.]

[26] Gonthier J. expressly stated at page 642 that the doctrine of vagueness “applies to all enactments, irrespective of whether they are civil, criminal, administrative or other.”

[27] As noted earlier, Gonthier J. also stated that the doctrine of vagueness imposes a high threshold. This is evidenced by the fact that it has only been invoked on one occasion by the Supreme Court of Canada. In *R. v. Morales*,¹⁰ Chief Justice Lamer, writing for the majority, held that the “public interest” criterion within paragraph 515(10)(b) of the *Criminal Code* of Canada,¹¹ which permitted the detention of an accused on the ground that it was necessary “in the public interest or for the protection or safety of the public”, was “too vague and imprecise” under paragraph 11(e) of the Charter such that it was unconstitutional.

[28] While Lamer C.J. acknowledged at pages 729-730 that:

et des limites de la connaissance et de la compréhension qu’ont les particuliers de l’application de la loi.

[25] M. le juge Gonthier ajoute, à la page 642:

L’État moderne intervient de nos jours dans des domaines où une certaine généralité des textes de loi est inévitable. Mais quant au fond, ces textes restent néanmoins intelligibles. Il faut hésiter à recourir à la théorie de l’imprécision pour empêcher ou gêner l’action de l’État qui tend à la réalisation d’objectifs sociaux légitimes, en exigeant que la loi atteigne un degré de précision qui ne convient pas à son objet. Il y a lieu d’assurer un délicat dosage des intérêts de la société et des droits de la personne. Une certaine généralité peut parfois favoriser davantage le respect des droits fondamentaux car un texte précis pourrait ne pas être invalidé dans certaines circonstances, alors qu’un texte plus général pourrait adéquatement régir ces mêmes circonstances.

Ce qui fait plus problème, ce ne sont pas tant des termes généraux conférant un large pouvoir discrétionnaire, que des termes qui ne donnent pas, quant au mode d’exercice de ce pouvoir, d’indications permettant de le contrôler. Encore une fois, une loi d’une imprécision inacceptable ne fournit pas un fondement suffisant pour un débat judiciaire; elle ne donne pas suffisamment d’indication quant à la manière dont les décisions doivent être prises, tels les facteurs dont il faut tenir compte ou les éléments déterminants. En donnant un pouvoir discrétionnaire qui laisse toute latitude, elle prive le pouvoir judiciaire de moyens de contrôler l’exercice du pouvoir discrétionnaire. [Non souligné dans l’original.]

[26] Le juge Gonthier a précisé expressément, à la page 642, que la théorie de l’imprécision «s’applique à tous les textes de loi, de droit civil, de droit pénal, de droit administratif ou autre».

[27] Tel qu’il l’a été mentionné antérieurement, le juge Gonthier a aussi dit que la théorie de l’imprécision impose un critère exigeant. Le fait que la Cour suprême du Canada ne l’ait invoqué qu’à une occasion le démontre bien. Dans *R. c. Morales*¹⁰, le juge en chef Lamer a statué, au nom de la majorité, que le critère de «l’intérêt public» inclus dans l’alinéa 515(10)(b) du *Code criminel* du Canada¹¹, qui permet la détention d’un accusé lorsque sa détention est nécessaire «dans l’intérêt public ou pour la protection ou la sécurité du public» est inconstitutionnel parce qu’il est trop «vague et imprécis» au regard de l’alinéa 11(e) de la Charte.

[28] Certes, le juge en chef Lamer reconnaît ce qui suit, aux pages 729 et 730:

A provision does not violate the doctrine of vagueness simply because it is subject to interpretation. To require absolute precision would be to create an impossible constitutional standard.

. . .

It seems apparent that, at the very least, the term “public interest” is subject to interpretation. It accordingly becomes necessary to determine whether it is capable of being given a constant and settled meaning by the courts.

[29] After canvassing the ongoing legal debate as to whether a workable meaning had been found for the term “public interest”, he concluded at page 732:

As currently defined by the courts, the term “public interest” is incapable of framing the legal debate in a meaningful manner or structuring discretion in any way.

Nor would it be possible in my view to give the term “public interest” a constant or settled meaning. The term gives the courts unrestricted latitude to define any circumstances as sufficient to justify pre-trial detention. The term creates no criteria to define these circumstances. No amount of judicial interpretation of the term “public interest” would be capable of rendering it a provision which gives any guidance for legal debate.

[30] Lamer C.J. went on to hold that the vague provision could not be saved under section 1 of the Charter. He did, however, at page 740, find the “public safety component of s. 515(10)(b)” of the *Criminal Code* to be constitutionally valid since it “establishes narrow circumstances in which bail is denied. Those circumstances are necessary to promote the proper functioning of the bail system and are not undertaken for any purpose extraneous to the bail system.”

[31] It is worthy of note that Gonthier J. and L’Heureux-Dubé J. dissented from the majority’s finding in *Morales* that the phrase “public interest” was unconstitutionally vague.

“Subversion”

[32] “Subversion”, I am satisfied, is an extraordinarily elusive concept.

Une disposition ne va pas à l’encontre de la théorie de l’imprécision simplement parce qu’elle est susceptible d’interprétation. Exiger une précision absolue serait créer une norme constitutionnelle impossible.

[. . .]

Il semble évident qu’à tout le moins, le terme «intérêt public» est sujet à interprétation. Il devient donc nécessaire de déterminer si les tribunaux peuvent lui donner un sens constant et établi.

[29] Mais, après avoir examiné attentivement le débat juridique en cours sur la question de savoir si un sens pratique a été attribué à l’expression «intérêt public», il conclut, à la page 732:

Selon la définition que lui donnent présentement les tribunaux, le terme «intérêt public» ne saurait orienter véritablement le débat judiciaire ni structurer le pouvoir discrétionnaire de quelque façon que ce soit.

Il ne serait pas possible non plus, à mon sens, de donner au terme «intérêt public» un sens constant ou établi. Ce terme donne aux tribunaux toute latitude pour conclure qu’une situation donnée peut justifier la détention avant le procès. Il n’énonce pas de critères permettant de circonscrire ces situations. Aucune interprétation judiciaire du terme «intérêt public» ne pourrait faire en sorte que cette disposition donne des indications susceptibles d’éclairer le débat judiciaire.

[30] Le juge en chef Lamer poursuit en statuant que la disposition imprécise ne peut être validée par l’article premier de la Charte. Il conclut toutefois, à la page 740, que «l’élément “sécurité du public” de l’al. 515(10)(b)» du *Code criminel* est valide sur le plan constitutionnel parce que «la mise en liberté sous caution est refusée seulement dans certains cas bien précis. Cette délimitation des cas d’application est nécessaire pour favoriser le bon fonctionnement du système de mise en liberté sous caution et on n’y recourt pas à des fins extérieures à ce système.»

[31] Il faut signaler la dissidence des juges Gonthier et L’Heureux-Dubé relativement à la conclusion de la majorité dans l’arrêt *Morales*, selon laquelle l’expression «intérêt public» est inconstitutionnelle parce qu’elle est imprécise.

Le terme «subversion»

[32] Je suis convaincu que le terme «subversion» est extraordinairement vague.

[33] In undertaking a vagueness analysis, it is well established that a court must first develop the full interpretive context surrounding an impugned provision in order to determine whether the provision provides a sufficient basis for distinguishing between permissible and impermissible conduct, or for ascertaining an “area of risk”. The factors to be considered in applying a contextual approach were outlined by Mr. Justice Gonthier in *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*,¹² where he wrote:

In determining whether legal debate is possible, a court must first engage in the interpretive process which is inherent to the “mediating role” of the judiciary. . . . Vagueness must not be considered *in abstracto*, but instead must be assessed within a larger interpretive context developed through an analysis of considerations such as the purpose, subject matter and nature of the impugned provision, societal values, related legislative provisions, and prior judicial interpretations of the provision. Only after exhausting its interpretive role will a court then be in a position to determine whether an impugned provision affords sufficient guidance for legal debate. [Citation omitted.]

[34] The starting point, therefore, for determining whether a provision provides an adequate basis for legal debate, and consequently, for arriving at a conclusion as to its meaning by reasoned analysis, is the statute itself in which the impugned provision appears.

[35] The *Immigration Act* neither expressly defines nor sets out any criteria by which to gauge the meaning of the term “subversion”. The language of paragraph 19(1)(e) is very broad; not only does it contemplate activities taking place within Canada but aimed towards the undermining of foreign countries, but it also captures both violent and non-violent acts of espionage and subversion. One thing is clear from the terminology of paragraph 19(1)(e): it employs the words “espionage” and “subversion” disjunctively. Thus, whatever “subversion” is intended to mean, it is not intended to encompass “espionage”.

[36] The absence of statutory definition necessitates a consideration of the underlying objectives of the *Immigration Act*. Of particular relevance is paragraph 3(j), which provides:

[33] Il est bien établi qu’un tribunal doit, en abordant la question de l’imprécision, commencer par élaborer dans sa totalité le contexte interprétatif de la disposition attaquée pour déterminer si elle fournit un fondement suffisant pour distinguer la conduite admissible de celle qui ne l’est pas et pour délimiter une «sphère de risque». Les facteurs qui doivent être pris en compte pour appliquer une démarche contextuelle ont été énumérés par le juge Gonthier dans l’arrêt *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*¹². Voici ce qu’il a écrit:

Pour pouvoir dire s’il y a possibilité d’un débat judiciaire, le tribunal doit d’abord entreprendre le processus d’interprétation qui est inhérent au «rôle de médiateur» du pouvoir judiciaire [. . .] La question de l’imprécision ne doit pas être examinée dans l’abstrait, mais plutôt être appréciée dans un contexte interprétatif plus large élaboré dans le cadre d’une analyse de certains aspects tels que l’objectif, le contenu et la nature de la disposition attaquée, les valeurs sociales en jeu, les dispositions législatives connexes et les interprétations judiciaires antérieures de la disposition. C’est uniquement après s’être acquitté intégralement de son rôle d’interprétation qu’un tribunal est en mesure de déterminer si la disposition attaquée fournit un guide suffisant pour un débat judiciaire. [Citation omise.]

[34] Pour déterminer si une disposition fournit un guide suffisant pour un débat judiciaire et, partant, pour arriver à une conclusion quant à sa signification à la suite d’une analyse raisonnée, il faut donc se reporter en premier lieu à la loi même dans laquelle se trouve la disposition contestée.

[35] La *Loi sur l’immigration* ne définit expressément ni n’établit aucun critère permettant de sonder la signification du terme «subversion». Le libellé de l’alinéa 19(1)e est très large; il vise non seulement les activités menées au Canada afin de saper le régime des pays étrangers, mais aussi les actes d’espionnage et de subversion qu’ils soient violents ou non. Une chose ressort clairement de la formulation de l’alinéa 19(1)e: il emploie les termes «espionnage» et «subversion» de façon disjonctive. Par conséquent, peu importe la signification qu’on a voulu donner au terme «subversion» elle ne doit pas inclure l’«espionnage».

[36] En l’absence d’une définition légale, il faut se reporter aux objectifs qui sous-tendent la *Loi sur l’immigration*. L’alinéa 3j) est particulièrement pertinent:

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

...

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

[37] This declaration is strengthened and amplified by the declaration of purpose reflected in section 38.1 of the Act that is quoted in the Schedule to these reasons.

[38] It is therefore evident that the policy and purpose behind the exclusion from Canada pursuant to paragraph 19(1)(e) of the Act of persons who either have engaged in or who may engage in espionage or subversion is to promote international order and justice by denying the use of Canada as a base for espionage or subversion or, in the words of paragraph 3(j), for “criminal activity”, an expression that is clearly not coextensive with espionage and subversion.

[39] That the inadmissibility terms of paragraph 19(1)(e) of the Act are inextricably linked to national security interests is no surprise. Indeed, the *Immigration Act* expressly refers to the *Canadian Security Intelligence Service Act*¹³ and empowers the Review Committee to investigate the grounds of a report made by the Minister of Citizenship and Immigration and the Solicitor General of Canada stating the opinion that, based on security or intelligence reports received and considered by them, a permanent resident is described within one or more of the inadmissible classes.¹⁴

[40] Given the absence of a definition of “subversion” within the *Immigration Act* and its failure to set out any factors or determinative elements for identifying the parameters of activities falling within the scope of “subversion”, I turn to the related provisions of the

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:

[. . .]

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. [Non souligné dans l’original.]

[37] Cette affirmation est renforcée et amplifiée par la déclaration d’objet énoncée dans l’article 38.1 de la Loi, reproduit dans l’annexe aux présents motifs.

[38] Il est donc évident que la politique et l’objet qui sous-tendent l’exclusion du Canada, en vertu de l’alinéa 19(1)e) de la Loi, des personnes qui se sont livrées ou risquent de se livrer à des actes d’espionnage ou de subversion consistent à promouvoir l’ordre et la justice sur le plan international en empêchant que le Canada puisse servir de base pour l’espionnage et la subversion ou, aux termes de l’alinéa 3j), pour l’exercice d’«activités criminelles», expression dont la portée ne correspond certainement pas à celle de l’espionnage et de la subversion.

[39] Il n’est pas surprenant que les causes d’inadmissibilité fixées par l’alinéa 19(1)e) de la Loi soient inextricablement liées à des intérêts de sécurité nationale. En effet, la *Loi sur l’immigration* renvoie expressément à la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*¹³ et confère au comité de surveillance le pouvoir d’enquêter sur les motifs fondant le rapport du ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration et du solliciteur général du Canada, portant qu’ils sont d’avis, à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité dont ils ont eu connaissance, qu’un résident permanent appartient à une ou plusieurs catégories inadmissibles¹⁴.

[40] Compte tenu de l’absence d’une définition du terme «subversion» dans la *Loi sur l’immigration* et du fait qu’elle n’établit aucun facteur ni élément déterminant pour établir les paramètres des activités qui constituent de la «subversion», je me guiderai sur

Canadian Security Intelligence Service Act for guidance.¹⁵

[41] It is interesting to note that the *Canadian Security Intelligence Service Act* simply does not use the term “subversion”. Paragraph (d) of the definition “threats to the security of Canada” in section 2 of that Act¹⁶ is apparently as close as the Act gets to a concept of subversion. Further, that paragraph, as with all elements of the definition, is specifically limited to exclude lawful advocacy, protest or dissent unless the advocacy, protest or dissent is carried on in conjunction with the activities referred to in the elements of the definition.

[42] In its report, the Special Committee of the House of Commons on the Review of the *Canadian Security Intelligence Service Act* and the *Security Offences Act*¹⁷ stated that two types of activity are included in paragraph (d) of the definition “threats to the security of Canada”. The Special Committee [at page 23] indicated that paragraph (d) covered activities that were either:

- 1) directed toward undermining by covert unlawful acts the constitutionally established system of government in Canada; or
- 2) directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of the constitutionally established system of government in Canada. [Emphasis added.]

[43] The Special Committee recommended the repeal of paragraph (d) on the basis that many of the activities that it encompassed could be dealt with under paragraphs (a) “espionage or sabotage”, (b) “foreign influenced activities” and (c) “politically motivated violence” of the definition. In reaching this conclusion, the Special Committee noted that paragraph 2(d) was by far the most controversial provision that it had addressed and outlined briefly both sides of the argument as follows:

Those who call for the repeal of paragraph (d) see it as having a chilling effect on rights and freedoms. They argue that the vagueness of this provision leads to excessive speculation on the ultimate effect of the exercise of guaranteed rights and freedoms and, consequently, to

les dispositions connexes de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*¹⁵.

[41] Il est intéressant de constater que la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* n'utilise pas le terme «subversion». L'alinéa d) de la définition de l'expression «menaces envers la sécurité du Canada» figurant à l'article 2 de cette Loi¹⁶ est la disposition de la Loi qui se rapproche apparemment le plus du concept de subversion. De plus, cet alinéa, à l'instar de tous les éléments de la définition, est expressément limité de façon à exclure les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées dans la définition.

[42] Dans son rapport, le Comité spécial d'examen de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* de la Chambre des communes¹⁷ précise que deux types d'activités sont incluses dans l'alinéa d) de la définition de l'expression «menaces envers la sécurité du Canada». Le Comité spécial a indiqué [à la page 25] que l'alinéa d) englobait:

- 1) les activités qui visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada par des actions cachées et illicites;
- 2) les activités dont le but immédiat ou ultime est la destruction ou le renversement par la violence du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada. [Non souligné dans l'original.]

[43] Le Comité spécial a recommandé l'abrogation de l'alinéa d) parce que beaucoup des activités qu'il vise peuvent être régies par les alinéas a) «l'espionnage ou le sabotage», b) «les activités influencées par l'étranger» et c) «[la] violence [. . .] dans le but d'atteindre un objectif politique» de la définition. En tirant cette conclusion, le Comité spécial a souligné que l'alinéa 2d) était de loin la disposition la plus controversée qu'elle avait examinée et il a décrit brièvement les deux positions opposées comme suit:

Les partisans de la suppression de cet alinéa estiment qu'il menace indûment l'exercice des droits et libertés. Ils soutiennent que le caractère vague de cette disposition conduit à des spéculations excessives et permet donc des interventions indues contre des activités légitimes. Ils

uncalled-for targeting of legitimate activity. They also say that since the Counter-Subversion Branch of CSIS was disbanded in 1987, it is now time to repeal paragraph (d) of the definition of threats to the security of Canada as a spent provision.

Those who argue in favour of retaining paragraph (d) admit that the activities it covers do not constitute a major threat to the security of Canada at present and that many of the activities it encompasses may be captured by paragraphs (b) and (c) of the definition. But they go on to argue that Canadians expect CSIS to be in a position to forwarn the Government of Canada about potential threats to the security of Canada, especially if the activities dealt with by paragraph (d) again become a significant threat at some future time.¹⁸

[44] Given the close relationship between the *Immigration Act* and the *Canadian Security Intelligence Service Act* in terms of national security issues, it is perhaps surprising that the “threats” provisions in section 2 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* differ so markedly from the related criteria for denying admission to Canada in the *Immigration Act*, particularly since the McDonald Commission,¹⁹ the Review Committee²⁰ and the Special Committee on the Review of the *Canadian Security Intelligence Service Act* and the *Security Offences Act*²¹ recommended that these criteria be consistent.

[45] In contrast to paragraph 19(1)(e) of the *Immigration Act*, the *Canadian Security Intelligence Service Act* confines the concept of “subversion” to acts directed toward either the undermining by covert unlawful acts or the overthrow by violence of the constitutionally established system of government in Canada. It therefore is much more specific or focussed than the concept “subversion” in the *Immigration Act* in that it requires acts to be directed at the Canadian system of government, and to be either covert and unlawful or violent.

[46] The uncertainty surrounding any attempt to distinguish between permissible and impermissible conduct in relation to “subversion” is compounded when one considers the broad definition of “subversive or hostile activities” found in subsection 15(2) of the

estiment en outre que la Direction de l’antisubversion ayant été abolie en 1987, l’alinéa d) n’a plus sa raison d’être.

Les partisans du maintien de l’alinéa d) admettent que les activités qu’il recouvre ne menacent pas sérieusement la sécurité du Canada à l’heure actuelle et que beaucoup d’entre elles peuvent s’inscrire dans le libellé des alinéas b) et c) de la définition. Ils soutiennent cependant que les Canadiens s’attendent à ce que le SCRS soit en mesure de prévenir le gouvernement de l’existence possible de menaces envers la sécurité du Canada, surtout si les activités relevant de l’alinéa d) devaient à nouveau constituer une menace sérieuse à l’avenir¹⁸.

[44] Compte tenu du lien étroit entre la *Loi sur l’immigration* et la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* en ce qui concerne la sécurité nationale, il est peut-être surprenant que les dispositions touchant les «menaces» figurant à l’article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* s’écartent de façon aussi marquée des critères connexes d’inadmissibilité au Canada fixés par la *Loi sur l’immigration*, d’autant plus que la Commission McDonald¹⁹, le comité de surveillance²⁰ et le Comité spécial d’examen de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*²¹ ont recommandé que ces critères soient cohérents.

[45] Par opposition à l’alinéa 19(1)(e) de la *Loi sur l’immigration*, la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* limite le concept de «subversion» aux activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou son renversement par la violence. Il est donc beaucoup plus précis et focalisé que le concept de «subversion» dans la *Loi sur l’immigration*, car il exige que les actes en cause visent le régime de gouvernement canadien et qu’ils soient ou bien cachés et illicites, ou bien violents.

[46] L’incertitude entourant toute tentative de distinguer la conduite acceptable de la conduite inacceptable par rapport à la «subversion» s’accroît lorsqu’on tient compte de la définition large attribuée à l’expression «activités hostiles ou subversives» par

Access to Information Act.²² The relevant portion of that provision reads:

15. (1) . . .

(2) In this section,

. . .

“subversive or hostile activities” means

(a) espionage against Canada or any state allied or associated with Canada,

(b) sabotage,

(c) activities directed toward the commission of terrorist acts, including hijacking, in or against Canada or foreign states,

(d) activities directed toward accomplishing government change within Canada or foreign states by the use of or the encouragement of the use of force, violence or any criminal means,

(e) activities directed toward gathering information used for intelligence purposes that relates to Canada or any state allied or associated with Canada, and

(f) activities directed toward threatening the safety of Canadians, employees of the Government of Canada or property of the Government of Canada outside Canada.

[47] The foregoing definition would appear to contemplate “subversive activities” which may or may not involve violence and that target Canada or any state allied or associated with Canada. It does not distinguish between activities which would be considered subversive as opposed to hostile; rather, it lumps together a broad mix of activities ranging from intelligence-gathering to terrorism.

[48] Given the ambiguity and lack of determinative elements regarding the term subversion in the *Immigration Act*, it is perhaps surprising that the term has been rarely judicially considered. In fact, Mr. Justice Cullen appears to be alone in his attempt to give meaning to the term. In *Shandi, Re*,²³ in the context of a judicial review of the validity of a certificate issued pursuant to subsection 40.1(4) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4] of the *Immigration Act*,

le paragraphe 15(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*²². Les dispositions pertinentes de ce paragraphe se lisent comme suit:

15. (1) [. . .]

(2) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

[. . .]

«activités hostiles ou subversives»

a) L'espionnage dirigé contre le Canada ou des États alliés ou associés avec le Canada;

b) le sabotage;

c) les activités visant la perpétration d'actes de terrorisme, y compris les détournements de moyens de transport, contre le Canada ou un État étranger ou sur leur territoire;

d) les activités visant un changement de gouvernement au Canada ou sur le territoire d'États étrangers par l'emploi de moyens criminels, dont la force ou la violence, ou par l'incitation à l'emploi de ces moyens;

e) les activités visant à recueillir des éléments d'information aux fins du renseignement relatif au Canada ou aux États qui sont alliés ou associés avec lui;

f) les activités destinées à menacer, à l'étranger, la sécurité des citoyens ou des fonctionnaires fédéraux canadiens ou à mettre en danger des biens fédéraux situés à l'étranger.

[47] La définition qui précède semble viser les «activités subversives» qui comportent ou non de la violence et qui ont pour cible le Canada ou tout État allié ou associé avec le Canada. Elle ne fait pas de distinction entre les activités qui seraient considérées subversives par opposition aux activités hostiles; elle regroupe plutôt un vaste mélange d'activités allant de l'obtention d'éléments pour le renseignement au terrorisme.

[48] Étant donné l'ambiguïté qui existe et l'absence d'éléments déterminants concernant le terme «subversion» dans la *Loi sur l'immigration*, il est peut-être étonnant que ce terme ait rarement été examiné par les tribunaux. En fait, M. le juge Cullen semble être le seul à avoir tenté d'attribuer un sens à ce terme. Dans l'affaire *Shandi, Re*²³, dans le contexte d'une demande de contrôle judiciaire de la validité d'une attestation délivrée en vertu du paragraphe 40.1(4) [édicte par

Mr. Justice Cullen, as noted earlier in these reasons, wrote:

Espionage and subversion are not limited to the actual act but to be engaged in these activities the words envisage participation by one who assists or facilitates the objective as one who commits the *actus reus*. Any act that is intended to contribute to the process of overthrowing a government is a subversive act. It perplexes me that so much has been written about subversion, or that the word should not be used because it runs contrary to a person's rights under the **Charter** to be a dissident. Certainly CSIS investigators must be aware of the difference (which may not always have been the case), but subversive acts are not difficult to distinguish from acts of protest that should not be subject to investigations. For example, if funds are raised or guns sent to the I.R.A. from Canada, is that not clearly subversion? However, vocal comment or written treatises on the "Struggle" are clearly protected under the **Charter**. Examples of subversive acts are not difficult to find. [Emphasis added.]

[49] Mr. Justice Cullen's terminology would appear to be remarkably broad. The highlighted sentence involves no concept of covertness, violence or unlawfulness; rather, it would appear to encompass open, non-violent, lawful activities of legitimate political opposition parties, albeit that this breadth would appear to be qualified somewhat later in the quoted paragraph. In the end, Justice Cullen appears to be saying, we will know subversion when we see it. In this, he appears to draw support from reputable dictionaries.

[50] The *Oxford English Dictionary*, 2nd edition,²⁴ defines "subversion" as including "the action of subverting or state of being subverted":

1. Overthrow, demolition (of a city, stronghold, etc.).
- . . .
4. In immaterial senses: Overthrow, ruin.
- a. of a law, rule, system, condition, faculty, character, etc.
- . . .

L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 29, art. 4] de la *Loi sur l'immigration*, M. le juge Cullen a écrit, comme nous l'avons vu plus tôt:

L'espionnage et la subversion ne se limitent pas à l'acte lui-même, mais ces mots impliquent que celui qui aide autrui à le perpétrer ou lui facilite la tâche commet aussi l'acte illicite en cause. Tout acte commis dans l'intention de contribuer au processus de renversement d'un gouvernement est de nature subversive. Je demeure perplexé devant le nombre important d'écrits portant sur la subversion ou devant le fait que le terme ne devrait pas être utilisé parce qu'il viole le droit garanti à une personne par la **Charte** d'être dissident. De toute évidence, les enquêteurs du SCRS doivent connaître la différence (cela n'a peut-être pas toujours été le cas), mais il n'est pas difficile de distinguer les actes de nature subversive des actes de protestation qui, eux, ne devraient pas être soumis à une enquête. Ainsi, si des fonds sont recueillis ou si des fusils sont envoyés à l'Armée républicaine irlandaise à partir du Canada, n'est-ce pas là un cas évident de subversion? Toutefois, les commentaires verbaux et les traités écrits sur la «lutte» sont clairement protégés en vertu de la **Charte**. Il n'est pas difficile de trouver des exemples d'actes subversifs. [Non souligné dans l'original.]

[49] Les termes employés par le juge Cullen semblent avoir une portée remarquablement étendue. La phrase soulignée n'évoque aucun concept de clandestinité, de violence ou d'illégalité; elle semble plutôt comprendre les activités publiques, non violentes et licites des partis de l'opposition légitime, bien que la portée générale de ces propos semble limitée dans une certaine mesure, plus loin, dans le paragraphe cité. En définitive, le juge Cullen semble dire que l'on reconnaîtra la subversion lorsqu'elle se manifestera. Sur ce point, il semble trouver l'appui de dictionnaires reconnus.

[50] Le *Oxford English Dictionary*, 2^e édition²⁴, définit le terme anglais «*subversion*» comme incluant [TRADUCTION] «l'action de renverser ou d'être renversé»:

- [TRADUCTION] 1. Renversement, démolition (d'une ville, d'une place forte, etc.)
- [. . .]
4. Sens abstraits: renversement, ruine
 - a. d'une loi, d'une règle, d'un système, d'une situation, d'une faculté, de la réputation, etc.
 - [. . .]

b. of persons, countries, peoples or their lives or fortunes.

b. de personnes, de pays, de peuples ou de leur vie ou de leur fortune.

[51] The *ITP Nelson Canadian Dictionary of the English Language*²⁵ provides the following relevant definitions:

[51] Le *ITP Nelson Canadian Dictionary of the English Language*²⁵ donne les définitions pertinentes suivantes:

subversion **1.a.** The act or an instance of subverting. **b.** The condition of being subverted. **2.** . . . A cause of overthrow or ruin.

[TRADUCTION]

subversion **1.a.** L'action ou le fait de renverser. **b.** Le fait d'être renversé. **2.** [. . .] Une cause de renversement ou de ruine.

subversive Intended or serving to subvert, esp. intended to overthrow or undermine an established government.

subversif qui vise ou sert à renverser, spéc. qui vise à renverser ou saper un gouvernement établi.

subvert **1.** To destroy completely; ruin. **2.** To undermine the character, morals, or allegiance of; corrupt. **3.** To overthrow completely.

renverser **1.** Détruire complètement, ruiner. **2.** Miner la réputation, la moralité ou l'allégeance de, corrompre. **3.** Renverser complètement.

Black's Law Dictionary, 7th edition,²⁶ provides:

La 7^e édition du *Black's Law Dictionary*²⁶ dit:

subversion. The process of overthrowing, destroying, or corrupting.

[TRADUCTION]

subversion. Processus de renversement, de destruction ou de corruption.

subversive activity. A pattern of acts designed to overthrow a government by force or other illegal means.

activité subversive. Ensemble d'actes systématiques destinés à renverser un gouvernement par la force ou d'autres moyens illicites.

[52] While Mr. Justice Cullen's definition and the dictionary definitions of "subversion" and related terms are helpful in providing a general understanding of the concept, they do not clarify its legal parameters. In particular, they do not aid in distinguishing between subversion and lawful dissent, nor do they provide guidance to define the boundary between the two. They provide no basis or guidance for legal debate.

[52] Bien que les définitions du terme «subversion» et de ses dérivés énoncées par le juge Cullen et par les dictionnaires soient utiles à une compréhension générale de ce concept, elles n'en clarifie pas les paramètres juridiques. Elles ne sont notamment d'aucun secours pour ce qui est de distinguer la subversion de la dissidence licite, ni ne donnent aucune indication pour déterminer où se situe la ligne de démarcation entre les deux. Elles ne fournissent pas de fondement ni ne constituent un guide pour un débat judiciaire.

[53] Indeed, the fluidity of the term or concept was affirmed by Professor Reg Whitaker, who was the only expert witness to testify before the Review Committee on the historical application of the concept of subversion in Canada. The following is extracted from his evidence:²⁷

[53] En fait, le professeur Reg Whitaker, qui est le seul expert à avoir témoigné devant le comité de surveillance sur l'application historique du concept de la subversion au Canada, a reconnu que ce terme ou concept est flou. Voici un extrait de son témoignage²⁷:

Q. First of all, if it is possible, can you explain what your understanding would be of the concept of subversion?

[TRADUCTION]

Q. D'abord, si c'est possible, pourriez-vous expliquer quelle serait votre perception du concept de la subversion?

- A. One would have to make some distinctions here because it is a very fluid concept, to put it mildly.

The first distinction to be made would be between what one might call popular understanding of the term and the legal understanding of the term.

In terms of the popular understanding of the term, I suppose that one could best understand it within the context of the Cold War from the 1940s through to the 1980s. The popular notion, which was also one that was certainly held by governments, I think, in that period, was that there was a threat to security which was allied to an external power, the Soviet Bloc, international communism, but which was manifested from within, and involved the clandestine, deceptive, covert undermining of the institutions of Canadian Government by a kind of fifth column allied to this external enemy or this external threat.

The crucial elements there are “undermining from within” and “in a clandestine” or “deceptive fashion”. So, you had the notion of, for example, activities that were carried on by front groups which allegedly concealed their aims and sought to covertly achieve an undermining of the fabric of Canadian democracy without, in fact, being open about it.

...

In terms of the legal definition, we are on even shakier ground. There is, in fact, no clear legal definition of which I am aware in Canadian law, although the term is used occasionally. I suppose the closest one can come to a definition is in Section 2(d) of the CSIS Act, . . . although the term “subversion” is not used, . . .

...

That definition has been an extremely controversial one, which has probably had more criticism directed against it than any other part, to my knowledge, of the CSIS Act.

...

- Q. You identified covert activity from within a government, from within a country. Does it necessarily include violence?
- A. That is one of the problems with the concept. Perhaps going back over it, both in terms of the popular and the legal conception of subversion, it seems to me that the crucial difficulty is that every attempt to specify what is involved in subversion tends to either disappear into other clearly specified kinds of threats, such as espionage, such as foreign influence to activities in Canada as terrorism, sabotage or what one might call revolutionary violence, that is actual overt attempts to overthrow

- R. Il faudrait faire ici certaines distinctions, parce que ce concept est très flou, pour employer un euphémisme.

La première distinction qui doit être faite serait entre ce qu'on pourrait appeler la perception populaire de ce terme et sa perception du point de vue juridique.

En ce qui concerne la perception populaire de ce terme, je suppose que la meilleure façon de le comprendre est dans le contexte de la guerre froide, qui s'est échelonnée des années 1940 aux années 1980. La notion populaire, que les gouvernements partageaient certainement, je crois, pendant cette période, était qu'il existait une menace à la sécurité, alliée à une puissance extérieure, le Bloc soviétique, le communisme international, mais qui se manifestait de l'intérieur et qui comportait la destruction clandestine, trompeuse, secrète des institutions du gouvernement canadien par une sorte de cinquième colonne alliée à cet ennemi de l'extérieur ou à cette menace extérieure.

Les éléments essentiels à cet égard sont la «destruction de l'intérieur» et l'aspect de la «clandestinité» ou de la «tromperie». Vous aviez donc la notion, par exemple, d'activités exercées par des groupes de façade qui cachaient censément leurs fins et tentaient secrètement de parvenir à détruire le tissu de la démocratie canadienne sans, en fait, le faire ouvertement.

[. . .]

En ce qui concerne la définition du point de vue juridique, nous nous trouvons en terrain encore plus instable. Il n'existe en fait à ma connaissance aucune définition juridique claire en droit canadien, bien que ce terme soit utilisé à l'occasion. Je suppose que c'est à l'alinéa 2d) de la Loi sur le SCRS que l'on se rapproche le plus d'une définition, [. . .] bien que le terme «subversion» ne soit pas utilisé [. . .]

[. . .]

Cette définition a été extrêmement controversée et a probablement été critiquée davantage, à ma connaissance, que toute autre partie de la Loi sur le SCRS.

[. . .]

- Q. Vous avez parlé d'une activité secrète de l'intérieur d'un gouvernement, de l'intérieur d'un pays. Cette activité inclut-elle nécessairement de la violence?
- R. C'est l'un des problèmes que pose ce concept. Peut-être, en y revenant, en ce qui a trait tant à la perception populaire qu'à la perception juridique de la subversion, il me semble que la principale difficulté tient à ce que toute tentative de préciser ce que la subversion englobe tend ou bien à se fondre dans d'autres types de menaces clairement spécifiées, tels l'espionnage, l'influence étrangère sur des activités au Canada comme le terrorisme, le sabotage ou ce qu'on pourrait appeler la violence

government by violent means.

Subversion seems to disappear into one or other of those categories, which are all caught under different definitions already in various areas or—and this is why it has been so controversial—it tends to disappear into what one might call the very contentious area of lawful advocacy, protest and dissent, i.e. views that are considered to be dissenting, radical, out of the pale of orthodoxy at a particular time.

. . .

Q. How would you characterize attempts to overthrow a government from outside that government?

A. There is a fairly well established set of notions about that. We have military force war and a government is overthrown by a foreign government's military force. One form or other of military aggression would seem to cover that.

There might be individual acts that might be taken in a different context. Short of that, such as a terrorist act, for example, directed from abroad, which would be clearly seen as terrorism or something like foreign-directed sabotage, might be seen in that light. Again, a fairly clear definition there, I would think.

[54] Professor Whitaker also testified about the term “subversion” in relation to the Palestinian movement and the activities of the PFLP within that movement.²⁸

The point about subversion is that it must imply, if it implies anything at all, a covert or clandestine threat from within. It has always, even in both the popular and in whatever one can make of the legal definition here, involved those two elements, both the clandestine element or the deceptive element, but also that undermining from within.

In the case of whether Palestinian political activities directed against Israel, whether they took the form of terrorist actions in the early phase or whether they take the form of actions carried out against what are perceived to be military targets, or even in the case of actions undertaken within the Occupied Territories in which Israel appears in the form of a military conqueror and has established a military occupation of those territories, and I think that puts a very different

révolutionnaire, c'est-à-dire des tentatives publiques réelles de renverser le gouvernement par des moyens violents.

La subversion semble se fondre dans l'une ou l'autre de ces catégories, qui sont toutes incluses dans différentes définitions déjà énoncées dans divers domaines ou—et c'est ce qui a soulevé la controverse—elle tend à se fondre dans ce qu'on pourrait appeler le domaine très contentieux des activités licites de défense légitime d'une cause, de protestation et de manifestation d'un désaccord, c'est-à-dire des opinions considérées comme dissidentes, radicales, qui outrepassent les limites de l'orthodoxie à un moment donné.

[. . .]

Q. Comment qualifieriez-vous des tentatives de renverser un gouvernement qui viendraient de l'extérieur de ce gouvernement?

R. Il existe un assez grand nombre de notions établies à cet égard. Nous avons la guerre menée par une force militaire et un gouvernement est renversé par la force militaire d'un gouvernement étranger. Il semblerait qu'une forme ou une autre d'agression militaire couvrirait cette situation.

Il peut y avoir des actes individuels qui peuvent être pris dans un contexte différent. En deçà de cela, dans le cas d'un acte de terrorisme, par exemple, dirigé à partir de l'étranger, qui serait clairement considéré comme du terrorisme ou quelque chose comme du sabotage par des étrangers, pourrait être envisagé sous cet angle. On a ici encore une définition assez nette, je crois.

[54] Le professeur Whitaker a également témoigné au sujet du terme «subversion» relativement au mouvement palestinien et aux activités du FPLP au sein de ce mouvement²⁸:

[TRADUCTION] Ce qui compte au sujet de la subversion, c'est qu'elle doit s'entendre, si tant est qu'elle s'entende de quoi que ce soit, d'une menace secrète ou clandestine venant de l'intérieur. Même dans son sens populaire et selon la définition qu'on pourrait lui attribuer en droit, elle a toujours comporté ces deux éléments, à la fois un élément de clandestinité ou de tromperie, et aussi entreprise de destruction de l'intérieur.

Pour ce qui est de savoir si les activités politiques palestiniennes dirigées contre Israël, si elles ont pris la forme d'actes de terrorisme au début ou si elles prennent la forme d'actes dirigés contre ce qui est perçu comme des cibles militaires, ou même dans le cas des actes accomplis à l'intérieur des territoires occupés où Israël est perçu comme un conquérant militaire et a instauré l'occupation militaire de ces territoires, et je pense que cette situation établit un

framework on whatever actions take place within that context, none of those can one reasonably describe such activities as undermining from within.

It is precisely because the Palestinians have been excluded by the State of Israel, both physically and formally in terms of Israeli citizenship, et cetera, et cetera, that those activities are directed, in effect, from the outside in, not from the inside, I would say quite clearly that I cannot even comprehend how the term "subversion" would make any sense in relation to that. [Emphasis added.]

He continued at pages 1560-1561 of the transcript:

Q. In your mind or in your opinion, can the PFLP commit subversive activities in relation to the State of Israel?

A. No, I would be quite categorical about that. This is not to say that the PFLP might not commit acts of violence, of terrorism, or that they have not in the past carried out such acts. But subversion, however difficult it might be to get a hold of that concept in its entirety in the Canadian context, seems to me to clearly and decisively not apply to the case of the Palestinians who are not situated in a position where they could, even if they were to choose such a strategy, to undermine clandestinely from within.

The PFLP is an organization which is clearly external of the State of Israel and has no capacity to carry out anything that might be referred to under the minimal definition that I can find of subversion as clandestinely undermining from within.

As I say, that is not to say acts of violence, terrorism and so on, but those are directed from without, not from within.

"Subversion"—Void for Vagueness?

[55] For the concept of unconstitutional vagueness to be engaged, a provision of the Charter must first be engaged.

[56] Counsel for the applicant urged that section 7 of the Charter, among other provisions, is engaged. Section 7 reads 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.

cadre bien différent dans lequel se déroulent les actes de toute nature accomplis dans ce contexte, aucune de ces activités ne peut raisonnablement être décrite comme des activités de destruction à partir de l'intérieur.

C'est précisément parce que les Palestiniens ont été exclus de l'État d'Israël, physiquement et officiellement en ce qui concerne la citoyenneté israélienne, et cetera, et cetera, que ces activités sont dirigées, en fait, à partir de l'extérieur, et non de l'intérieur, je dirais très nettement que je ne peux même pas comprendre comment le terme «subversion» pourrait avoir un sens relativement à ces activités. [Non souligné dans l'original.]

Il a ajouté, aux pages 1560 et 1561 de la transcription:

Q. Dans votre esprit ou à votre opinion, le FPLP peut-il commettre des actes de subversion concernant l'État d'Israël?

R. Non, je serais assez catégorique sur ce point. Cela ne veut pas dire que le FPLP ne peut pas commettre des actes de violence, de terrorisme, ou qu'il n'a jamais commis de tels actes par le passé. Mais il me semble nettement et de façon concluante que la subversion, si difficile soit-il de cerner ce concept dans sa totalité dans le contexte canadien, ne s'applique pas aux Palestiniens qui ne sont pas dans une situation qui leur permettrait, même s'ils choisissaient cette stratégie, de mener une entreprise clandestine de destruction de l'intérieur.

Le FPLP est une organisation qui se situe clairement à l'extérieur de l'État d'Israël et qui n'est pas en mesure d'accomplir quoi que ce soit qui pourrait être inclus dans la définition minimale que je puis attribuer à la subversion comme entreprise de destruction clandestine de l'intérieur.

Comme je le dis, cela n'exclut pas les actes de violence, de terrorisme, et ainsi de suite, mais ces actes sont dirigés de l'extérieur et non de l'intérieur.

La «subversion»—Nullité pour imprécision?

[55] Pour que le concept de l'imprécision constitutionnelle entre en jeu, il faut d'abord qu'une disposition de la Charte soit en cause.

[56] L'avocate du demandeur fait valoir avec insistance que l'article 7 de la Charte, notamment, est en cause. L'article 7 se lit comme suit:

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.

[57] In *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*,²⁹ the Court had before it a similar but different certificating process under the *Immigration Act*. At pages 318 and 319, Mr. Justice Pratte wrote:

Did, however, the filing of the section 83 certificate affect the appellant's right to life, liberty and security of the person? The filing of the certificate had the effect of depriving the Immigration Appeal Board of its power to allow the appellant's appeal on compassionate grounds. This, in itself, did not directly interfere with the appellant's right to life, liberty and security of the person. However, if things are looked at realistically, it cannot be denied that, as a result of the filing of the certificate, the appellant will be deported to Italy while he otherwise might have been allowed to remain in the country. As, in my view, deportation necessarily implies an interference with the liberty of the person, I would say that a violation of section 7 of the Charter has been established.

The next question is whether that violation was authorized by section 1 of the Charter. In other words, was the limitation that was imposed on the right of the appellant to know the allegations made against him reasonable? Was it prescribed by law and demonstrably justified in a democratic society?

[58] The issue before the Court in this matter is not the issuance or filing of a certificate but rather a recommendation by the Review Committee to the Governor in Council that a certificate should be issued in accordance with subsection 40(1) of the *Immigration Act*. At the time this matter was heard, it was known that that recommendation had been accepted and that a certificate had in fact issued. In the words of Mr. Justice Pratte, "looked at realistically, it cannot be denied that, as a result of the [Review Committee report], the [applicant] will be deported" although the destination to which he will be deported apparently remains uncertain.

[59] I adopt the view of Mr. Justice Pratte that, on the facts of this matter, "deportation necessarily implies an interference with the liberty of the [applicant]".³⁰ Parenthetically, though perhaps not relevant for the purposes of determining whether or not section 7 is engaged, the impact of deportation of the applicant on his wife and his children is potentially dramatic.

[57] Dans l'affaire *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*²⁹, la Cour devait se prononcer sur un processus de délivrance d'attestation à la fois semblable et différent sous le régime de la *Loi sur l'immigration*. Aux pages 318 et 319, le juge Pratte a écrit:

Cependant, est-ce que le dépôt d'une attestation en vertu de l'article 83 a enfreint le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de l'appelant? Le dépôt de l'attestation a eu pour effet d'enlever à la Commission d'appel de l'immigration le pouvoir d'accueillir l'appel de l'appelant pour des motifs humanitaires. Ce dernier point, en lui-même, ne touchait pas directement le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de l'appelant. Cependant, pour être réaliste, il faut reconnaître que par suite du dépôt de l'attestation, l'appelant sera expulsé en Italie alors que, sans le dépôt de cette attestation, il aurait pu être autorisé à demeurer au pays. Puisque, à mon avis, l'expulsion entrave nécessairement la liberté de la personne, je dirais qu'il y a eu violation de l'article 7 de la Charte.

La question suivante est de savoir si cette violation a été autorisée par l'article 1 de la Charte. En d'autres termes, est-ce que la limite imposée aux droits de l'appelant de connaître les allégations faites contre lui était raisonnable? A-t-elle été prescrite par une règle de droit et pouvait-elle se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique?

[58] La question que la Cour doit trancher en l'espèce n'est pas celle de la délivrance ou du dépôt d'une attestation, mais plutôt d'une recommandation adressée par le comité de surveillance au gouverneur en conseil selon laquelle une attestation devrait être délivrée en vertu du paragraphe 40(1) de la *Loi sur l'immigration*. Au moment de l'audition de la demande, on savait que cette recommandation avait été retenue et qu'une attestation avait effectivement été délivrée. Pour reprendre les termes employés par le juge Pratte, «pour être réaliste, il faut reconnaître que par suite du [rapport du comité de surveillance], le [demandeur] sera expulsé» bien que la destination vers laquelle il le sera demeure apparemment incertaine.

[59] Je retiens le point de vue du juge Pratte selon lequel, compte tenu des faits en cause, «l'expulsion entrave nécessairement la liberté [du demandeur]»³⁰. Incidemment, même si cela n'est peut-être pas pertinent pour déterminer si l'article 7 entre en jeu ou non, les conséquences de l'expulsion du demandeur sur son épouse et ses enfants risquent d'être dramatiques.

[60] Counsel for the respondent urged that I should distinguish the reasoning of Mr. Justice Pratte in *Chiarelli* because of the investigatory nature of the enquiry before the Review Committee, the decision of which is the only decision before me, and because, following the Review Committee's recommendation, it remained open to the Governor in Council to reject the Review Committee's recommendation. He referred, by analogy, to the decision of the Federal Court of Appeal in *Ahani v. Canada*³¹ where Mr. Justice Marceau wrote at page 183:

There are two propositions that are central to the appellant's argument, as we understand it, propositions that are related to one another. One is that the s. 40.1 process, in the case of a convention refugee, affects his or her most basic right to life, liberty and security, since it implies the potential consequence that he or she be sent to a country where he or she may well be subject to persecution. The other is that, even if we are in an immigration context, the rights affected are so basic that the standards of fundamental justice required by s. 7 of the *Canadian Charter of rights and Freedoms* must be very high indeed, and close to those recognized as being applicable in the criminal context where the same basic rights are at stake.

We dispute the validity of the first proposition. Between a determination by the designated judge that the certificate filed by the ministers is reasonable and a possible removal of the person concerned to the country where he or she fears persecution, there must be, as required by s. 53 of the Act. . . , a second opinion formed by the Minister of Employment and Immigration based on a determination that the person constitutes "a danger to the public in Canada", or "a danger to the security of Canada", a determination which will have to be made in accordance with the principles of fundamental justice and which will remain subject to judicial review. [Citations omitted.]

[61] I prefer to work by analogy to the reasoning of Mr. Justice Pratte in *Chiarelli*, which is to say, that things should be looked at realistically. I take note of the fact, although it was only informally before me at the hearing of this matter, that by the time of the hearing, the Governor in Council had accepted the recommendation of the Review Committee, had directed that a certificate issue and a certificate had issued, all without the knowledge of the applicant or his counsel. The accoutrements of fundamental justice that Mr. Justice Marceau refers to as surrounding the "danger opinion" determination in *Ahani* appear to

[60] L'avocat du défendeur a soutenu que je devrais faire une distinction d'avec le raisonnement adopté par le juge Pratte dans l'affaire *Chiarelli* parce que l'instruction tenue par le comité de surveillance, dont la décision est la seule dont je sois saisi, est de la nature d'une enquête et parce que le gouverneur en conseil pouvait toujours décider de rejeter la recommandation du comité de surveillance. Il a mentionné, par analogie, l'arrêt *Ahani c. Canada*³¹ de la Cour d'appel fédérale, dans laquelle le juge Marceau a écrit, à la page 183:

Il existe deux propositions qui sont essentielles à l'argument de l'appellant, si nous comprenons bien, propositions qui se rapportent l'une à l'autre. L'une d'elles est que le processus prévu à l'article 40.1, dans le cas d'un réfugié au sens de la Convention, touche son droit fondamental à la vie, à la liberté et à la sécurité, puisqu'il implique la conséquence éventuelle qu'il puisse être envoyé à un pays où il peut faire l'objet de persécution. L'autre est que, lors même que nous serions dans un contexte d'immigration, les droits touchés sont si fondamentaux que les normes de justice fondamentale exigées par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* doivent être très élevées en fait, et proches de celles reconnues comme applicables au contexte criminel où les mêmes droits fondamentaux sont en jeu.

Nous mettons en doute la validité de la première proposition. Entre une détermination par le juge désigné selon laquelle l'attestation déposée par les ministres est raisonnable et un possible renvoi de la personne concernée au pays où elle craint d'être persécutée, il doit y avoir, comme l'exige l'article 53 de la Loi [. . .] un second avis formé par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration sur la base d'une détermination selon laquelle la personne constitue un «danger pour le public au Canada» ou un «danger pour la sécurité du Canada», détermination qui devra être faite conformément aux principes de justice fondamentale et qui demeurera sujette à contrôle judiciaire. [Citations omises.]

[61] Je préfère travailler par analogie avec le raisonnement adopté par le juge Pratte dans l'arrêt *Chiarelli*, c'est-à-dire, qu'il faut examiner la situation de façon réaliste. Bien que j'en aie pris connaissance officieusement à l'audition, je prends acte du fait que, avant l'audition, le gouverneur en conseil avait retenu la recommandation du comité de surveillance, il avait ordonné la délivrance d'une attestation et une attestation avait effectivement été délivrée, tout cela à l'insu du demandeur et de son avocate. Les principes de justice fondamentale que le juge Marceau mentionne comme entourant l'expression de l'opinion qu'une

have been nowhere present during the steps in this matter that followed the Review Committee recommendation.

[62] I am satisfied that, against the guidance provided by the Supreme Court of Canada earlier reviewed, the use of the word “subversion” in paragraph 19(1)(e) of the Act violates section 7 of the Charter since it is, in the words of Chief Justice Lamer in *R. v. Morales* quoted earlier: “incapable of framing the legal debate in any meaningful manner or structuring discretion in any way.”

[63] I turn then to the question of whether the violation of section 7 of the Charter that I have found to have occurred is authorized by section 1 of the Charter. Once again, by analogy to the words of Mr. Justice Pratte:

In other words, was the limitation that was imposed on the right of the appellant to [respond to the] allegations [regarding “subversive” activity on his part, having regard to the vagueness of that term,] reasonable? Was it prescribed by law and demonstrably justified in a [free and] democratic society?

[64] In *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*,³² Mr. Justice La Forest, albeit in dissent, reaffirmed the appropriate methodology for a section 1 analysis set forth in *The Queen v. Oakes*.³³ He wrote at paragraph 60, page 268:

Section 1 of the *Charter* guarantees the rights and freedoms set out therein “subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society”. It is well established that the onus of justifying the limitation of a *Charter* right rests on the party seeking to have that limitation upheld, in this case the Attorney General. In *Oakes*, . . . this Court set out two broad criteria as a framework to guide courts in determining whether a limitation is demonstrably justified in a free and democratic society. The first is that the objective the limit is designed to achieve must be of sufficient importance to warrant overriding the constitutionally protected right or freedom. The second is that the measures chosen to achieve the objective must be proportional to the objective. The proportionality requirement has three aspects: the measures chosen must be rationally connected to the objective; they must impair the guaranteed right or freedom as little as

personne constitue un danger dans l’affaire *Ahani* ne semblent pas avoir été respectés au cours des étapes de la présente affaire qui ont suivi la recommandation du comité de surveillance.

[62] Je suis convaincu, au regard des indications données par la Cour suprême du Canada que j’ai examinées plus haut, que l’utilisation du terme «subversion» à l’alinéa 19(1)e de la Loi contrevient à l’article 7 de la Charte car ce terme, pour citer le juge en chef Lamer dans *R. c. Morales*, précité, «ne saurait orienter véritablement le débat judiciaire ni structurer le pouvoir discrétionnaire de quelque façon que ce soit.»

[63] J’examinerai maintenant la question de savoir si l’atteinte que j’ai constatée à l’article 7 de la Charte est autorisée par l’article premier de la Charte. Je procéderai, cette fois encore, par analogie avec les mots employés par le juge Pratte:

En d’autres termes, est-ce que la limite imposée aux droits de l’appelant de [répondre aux] allégations [concernant ses activités «subversives», compte tenu de l’imprécision de ce terme] était raisonnable? A-t-elle été prescrite par une règle de droit et pouvait-elle se justifier dans le cadre d’une société libre et démocratique?

[64] Dans l’arrêt *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*³², M. le juge La Forest, bien que dissident, réaffirme la démarche qu’il convient d’adopter pour procéder à une analyse en vertu de l’article premier, énoncée dans *La Reine c. Oakes*³³. Voici ce qu’il dit au paragraphe 60, à la page 268:

L’article premier de la *Charte* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. «Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique.» Il est bien établi qu’il incombe à la partie qui recherche la justification de la restriction, en l’espèce le procureur général, d’en faire la justification. Dans *Oakes* [. . .] notre Cour a établi deux critères généraux pour guider les tribunaux lorsqu’ils doivent déterminer si la justification d’une restriction peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique. En premier lieu, l’objectif que la restriction vise à promouvoir doit être suffisamment important pour justifier la suppression d’un droit ou d’une liberté garantis par la Constitution. En second lieu, les moyens choisis pour atteindre l’objectif doivent être proportionnels à cet objectif. L’exigence de la proportionnalité comporte trois aspects: les

possible; and there must be proportionality between the deleterious effects of the measures and their salutary effects. [Citation omitted.]

[65] At paragraph 63 on page 270, Mr. Justice La Forest continued:

This Court has on many occasions affirmed that the *Oakes* requirements must be applied flexibly, having regard to the specific factual and social context of each case. The word “reasonable” in s. 1 necessarily imports flexibility. In a significant, but often neglected, passage from *Oakes* itself, Dickson C.J. warned against an overly formalistic approach to s. 1 justification, stating at p. 139 that: “[a]lthough the nature of the proportionality test will vary depending on the circumstances, in each case the courts will be required to balance the interests of society with those of individuals and groups”.

[66] Madam Justice McLachlin, as she then was, adopted a similar approach³⁴ in her reasons in *RJR-MacDonald*.

[67] On the facts of this matter, the question for determination is whether reliance on the term “subversion” in the *Immigration Act* in the context of the certification process, an element of which is here under review, can be demonstrably justified in a free and democratic society, given the difficulty that reliance on that term, given its vagueness, imposes on persons such as the applicant in defending themselves against removal from Canada, to at best uncertain futures. Put another way, the question is whether the term “subversion” is unconstitutionally vague.

[68] Against the *Oakes* test, which I do not propose to review in detail in all of its aspects against the facts of this matter, and against the cautionary guidance provided by the case law cited earlier in these reasons regarding findings of unconstitutional vagueness, I am satisfied that the use of the term “subversion” in the context in the *Immigration Act* that is here under review can be reasonably justified in the free and democratic society that is Canada.

mesures choisies doivent avoir un lien rationnel avec l’objectif, elles doivent porter le moins possible atteinte au droit ou à la liberté en question, et il doit exister une proportionnalité entre les effets préjudiciables des mesures et leurs effets salutaires. [Citation omise.]

[65] Au paragraphe 63, à la page 270, M. le juge La Forest ajoute:

Notre Cour a confirmé à maintes reprises que les exigences formulées dans l’arrêt *Oakes* doivent être appliquées avec souplesse en tenant compte du contexte factuel et social particulier de chaque cas. Le terme «raisonnables» employé à l’article premier est nécessairement une indication qu’il y a lieu de faire preuve de souplesse. Dans un passage important, mais souvent oublié, de l’arrêt *Oakes*, le juge en chef Dickson fait une mise en garde contre un examen trop formaliste de la justification en vertu de l’article premier, affirmant à la p. 139, que «[m]ême si la nature du critère de proportionnalité pourra varier selon les circonstances, les tribunaux devront, dans chaque cas, soulever les intérêts de la société et ceux de particuliers et de groupes».

[66] M^{me} le juge McLachlin, maintenant juge en chef, a adopté une démarche similaire³⁴ dans ses motifs dans l’affaire *RJR-MacDonald*.

[67] En l’espèce, la question à trancher est celle de savoir si le recours au terme «subversion» dans la *Loi sur l’immigration*, dans le contexte du processus de délivrance d’une attestation visé par la présente demande de contrôle judiciaire, crée une limite dont la justification puisse se démontrer dans une société libre et démocratique, compte tenu des difficultés que l’imprécision de ce terme cause aux personnes qui, comme le demandeur, risquent d’être renvoyées à un sort, au mieux, incertain. Autrement dit, la question est de savoir si le terme «subversion» est d’une imprécision inconstitutionnelle.

[68] Si l’on se reporte au critère établi dans l’arrêt *Oakes*, que je n’ai pas l’intention de revoir en détail sous tous ses aspects par rapport aux faits en cause en l’espèce, et à la mise en garde qui doit nous guider, selon la jurisprudence précitée dans les présents motifs, en ce qui concerne l’imprécision inconstitutionnelle, je suis convaincu que le recours au terme «subversion», dans le contexte de la *Loi sur l’immigration* visé par la présente demande de contrôle judiciaire, constitue une limite dont la justification

[69] Sections 38.1 to 40.2 [ss. 39.1 (as enacted by S.C. 1997, c. 22, s. 5), 39.2 (as enacted *idem*), 39.3 (as enacted *idem*), 40.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Suppl.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31), 40.2 (as enacted *idem*, s. 32)] of the Act appear under the heading “Safety and Security of Canada”. Section 38.1 recites the purpose of those provisions in the following terms which I repeat here for ease of reference:

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.

[70] It is in this context that use of the term “subversion” is here under review. The evidence before the Court and the submissions before me clearly demonstrate that, while the term is vague, it has some meaning, albeit, I am satisfied, not enough to afford sufficient guidance for legal debate. Further, recommendations to clarify the term or provide alternative terminology that is less vague have not met with success. That being said, I am satisfied that the social and security objectives that the use of the term is designed to achieve are of sufficient importance to warrant overriding the constitutionally protected right of persons such as the applicant, that is infringed. Furthermore, I am satisfied that the use of the term “subversion”, in the context in which it is here being considered, impairs the constitutionally protected right of the applicant as little as possible and achieves a defensible balance between the deleterious effects flowing from the use of the term and the social and security objectives to which its use is directed.

peut se démontrer dans la société libre et démocratique qu’est le Canada.

[69] Les articles 38.1 à 40.2 [art. 39.1 (édicte par L.C. 1997, ch. 22, art. 5), 39.2 (édicte, *idem*), 39.3 (édicte, *idem*), 40.1 (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31), 40.2 (édicte, *idem*, art. 32)] de la Loi figurent sous le titre «Sûreté et sécurité publiques». L’article 38.1 énonce l’objet de ces dispositions dans les termes suivants, que je reproduis ci-dessous par souci de commodité:

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

- a) de permettre au gouvernement fédéral de s’acquitter de son obligation de renvoyer les personnes qui menacent la sécurité du Canada ou dont la présence au pays est contraire à ses intérêts ou met en danger la vie ou sécurité de personnes au Canada;
- b) d’assurer la protection des renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité;
- c) de permettre le renvoi rapide des personnes dont il a été décidé qu’elles appartiennent à une catégorie non admissible visée aux articles 39 ou 40.1.

[70] C’est dans ce contexte que le recours au terme «subversion» fait ici l’objet d’une demande de contrôle. La preuve présentée à la Cour et les arguments invoqués démontrent clairement que ce terme, bien qu’imprécis, a une signification, même si je ne crois pas qu’il puisse constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire. De plus, les recommandations selon lesquelles ce terme devrait être clarifié ou d’autres termes plus précis devraient être utilisés n’ont pas donné de résultat. Cela dit, je suis convaincu que le recours à ce terme vise des objectifs sociaux et de sécurité suffisamment importants pour l’emporter sur le droit constitutionnel dont bénéficient les personnes comme le demandeur, mais auquel il porte atteinte. Je suis aussi convaincu que le recours au terme «subversion», dans le contexte en cause, porte atteinte le moins possible au droit du demandeur et établit un équilibre défendable entre les effets préjudiciables découlant du recours à ce terme et les objectifs sociaux et de sécurité qu’il vise.

[71] In reaching the conclusion that the use of the term “subversion” in the context in which it is before me, while it imports vagueness, does not result in unconstitutional vagueness, I am guided in particular by the following words of Mr. Justice Gonthier in *Nova Scotia Pharmaceutical Society*³⁵ where he wrote at page 642:

One must be wary of using the doctrine of vagueness to prevent or impede State action in furtherance of valid social objectives, by requiring the law to achieve a degree of precision to which the subject-matter does not lend itself. A delicate balance must be maintained between societal interest and individual rights.

“Subversion”—Sections 2 and 15 of the Charter

[72] Section 2 and subsection 15(1) of the Charter read as follows:

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

- (a) freedom of conscience and religion;
- (b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;
- (c) freedom of peaceful assembly; and
- (d) freedom of association.

. . .

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

[73] In the notice of constitutional question served on the attorneys general of the provinces and territories and of Canada in this matter, the applicant takes the position that “subversion” in paragraph 19(1)(e) of the *Immigration Act* “lacks definitional boundaries and is overly broad, resulting in an infringement of section 2 Freedoms and section 15 Equality Rights under the *Charter*.”

[74] Based upon the foregoing analysis regarding the argument that “subversion” is unconstitutionally

[71] Pour conclure que le recours au terme «subversion» dans le contexte qui m’est soumis, bien qu’il soit imprécis, n’est pas d’une imprécision inconstitutionnelle, je me suis guidé en particulier sur les propos suivants tenus par M. le juge Gonthier dans l’arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*³⁵, où il a écrit, à la page 642:

Il faut hésiter à recourir à la théorie de l’imprécision pour empêcher ou gêner l’action de l’État qui tend à la réalisation d’objectifs sociaux légitimes, en exigeant que la loi atteigne un degré de précision qui ne convient pas à son objet. Il y a lieu d’assurer un délicat dosage des intérêts de la société et des droits de la personne.

Le terme «subversion»—Articles 2 et 15 de la Charte

[72] L’article 2 et le paragraphe 15(1) de la Charte disposent:

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

- a) liberté de conscience et de religion;
- b) liberté de pensée, de croyance, d’opinion et d’expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;
- c) liberté de réunion pacifique;
- d) liberté d’association.

[. . .]

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s’applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l’origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l’âge ou les déficiences mentales ou physiques.

[73] Dans l’avis de question constitutionnelle signifié aux procureurs généraux des provinces, des territoires et du Canada en l’espèce, le demandeur affirme que la portée du terme «subversion» figurant à l’alinéa 19(1)(e) de la *Loi sur l’immigration* «est mal délimitée et excessive; pour cette raison, elle porte atteinte aux libertés protégées par l’article 2 de la *Charte* et au droit à l’égalité garanti par l’article 15 de la *Charte*.»

[74] À l’issue de l’analyse qui précède concernant l’argument que la «subversion» est d’une imprécision

vague, the applicant has failed to satisfy me that the term, while vague, is so lacking in definitional boundaries and overly broad as to result in an infringement of section 2 freedoms. Interpreted in a manner consistent with the terminology of paragraph (d) of the definition “threats to the security of Canada” in section 2 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* or, even more narrowly, as advocated by Professor Whitaker, it is neither without definitional boundaries nor overly broad.

[75] I reach the same conclusion with regard to section 15 equality rights. As to the interrelationship between the certificate process under the *Immigration Act* of which the Review Committee’s investigation and recommendation that is before me forms a part, I am satisfied that the following words of Mr. Justice Pratte in *Chiarelli*,³⁶ at pages 312 and 313, in respect of a different but parallel certificate process under the *Immigration Act* are apt to this matter:

The appellant argued that sections 82.1 and 83 [the basis of the certificate process there under consideration] violate section 15 because they have the effect of depriving the appellant to whom they apply of the benefit of a hearing on the merits of their appeal on the ground that they are permanent residents. That argument has no merit. Those sections do not deprive permanent residents of a right of appeal on the ground that they are permanent residents but because they are believed to be engaged in criminal activity. This is not discrimination within the meaning of section 15.

[76] By analogy, the applicant here could not be said to have been deprived of a hearing in the portion of the certificate process that is here under review, that is to say, the investigation and recommendation by the Review Committee. If at a later stage there could be said to be a deprivation of a right to a hearing, it would not be on the basis that the applicant is a permanent resident but rather on the basis that, on reasonable grounds, he is believed to be engaged in subversion, or a person who might engage in subversion or might engage in activity described in paragraph 19(1)(g) of the Act.

inconstitutionnelle, le demandeur ne m’a pas convaincu que la portée de ce terme, bien qu’imprécis, est mal délimitée et excessive au point de porter atteinte aux libertés protégées par l’article 2. Lorsqu’on lui attribue une interprétation compatible avec le libellé de l’alinéa d) de la définition de l’expression «menaces envers la sécurité au Canada» figurant à l’article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ou la définition encore plus étroite prônée par le professeur Whitaker, ce terme n’a pas une portée mal délimitée ni excessive.

[75] Je tire la même conclusion à l’égard des droits à l’égalité garantis par l’article 15. En ce qui concerne le lien avec le processus de délivrance d’une attestation sous le régime de la *Loi sur l’immigration* dans lequel s’inscrivent l’enquête et la recommandation du comité de surveillance dont je suis saisi, je suis convaincu que les propos suivants tenus par le juge Pratte dans l’arrêt *Chiarelli*³⁶ aux pages 312 et 313, relativement à un processus différent mais parallèle sous le régime de la *Loi sur l’immigration*, trouvent application en l’espèce:

L’appelant a soutenu que les articles 82.1 et 83 [qui fondaient le processus de délivrance d’une attestation dans cette affaire] violent l’article 15 parce qu’ils ont pour conséquence de priver des appelants visés par leurs dispositions du bénéfice d’une audience sur le fond de leur appel pour le motif qu’ils sont des résidents permanents. Cet argument n’est pas fondé. En effet, ces articles ne privent pas les résidents permanents d’un droit d’appel pour le motif qu’ils sont des résidents permanents mais bien parce qu’on croit qu’ils se livrent à des activités criminelles. Il ne s’agit donc pas de discrimination au sens de l’article 15.

[76] Par analogie, on ne pourrait pas dire que le demandeur en l’espèce a été privé d’une audience au cours de la partie du processus de délivrance d’une attestation qui est visée par la demande de contrôle, c’est-à-dire à l’occasion de l’enquête et de la recommandation du comité de surveillance. Si on pouvait dire qu’à une étape ultérieure il a été privé de son droit à une audience, ce n’est pas parce qu’il était résident permanent, mais parce qu’on croyait, pour des motifs raisonnables, qu’il se livrait à de la subversion ou qu’il était une personne susceptible de se livrer à de la subversion ou à une activité décrite à l’alinéa 19(1)(g) de la Loi.

“Democratic Government, Institutions and Processes”

[77] In the notice of constitutional question, the applicant urges that the expression “democratic government, institutions and processes”, as it is used in paragraph 19(1)(e) of the Act where it is qualified by the words “as they are understood in Canada”, “is vague and not capable of being given a consistent and settled meaning and as such is inconsistent with the principles of fundamental justice under section 7 of the *Charter*. It lacks definitional boundaries, and is overly broad.”

[78] I am satisfied that the discussion of “Democracy” that was undertaken by the Supreme Court of Canada in *Reference re Secession of Quebec*³⁷ provides ample evidence that the expression “democratic government, institutions and processes”, as they are understood in Canada, is not so vague as to be incapable of being given a consistent and settled meaning or to be lacking in definitional boundaries, or to be overly broad.

“Reasonable grounds to believe”

[79] Once again in the notice of constitutional question served in this matter, the applicant takes the position that the expression “reasonable grounds to believe”, as it appears in paragraphs 19(1)(e) and (g) of the Act “establishes an ‘illusory’ standard of defence, inconsistent with the principles of fundamental justice under section 7 of the *Charter*.”

[80] “Reasonable grounds to believe” is an expression well known in Canadian law, adopted in many contexts as a standard of proof or of defence. I find no merit to the argument that it provides only an “illusory” standard of defence in the context of paragraphs 19(1)(e) and (g) of the *Immigration Act*. The applicant has failed to satisfy me that its use in those contexts is inconsistent with the principles of fundamental justice under section 7 of the *Charter*.

L’expression «institutions démocratiques»

[77] Dans l’avis de question constitutionnelle, le demandeur soutient que l’expression «institutions démocratiques» figurant dans l’alinéa 19(1)e de la Loi, restreinte par les mots «au sens où cette expression s’entend au Canada», «est imprécise et il est impossible de lui donner un sens constant et établi; pour cette raison, elle est contraire aux principes de justice fondamentale au sens de l’article 7 de la *Charte*. Sa portée est mal délimitée et excessive.»

[78] Je suis convaincu que l’étude du terme «démocratie» effectuée par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*³⁷ démontre amplement que l’expression «institutions démocratiques», au sens où elle s’entend au Canada, n’est pas imprécise au point qu’il est impossible de lui donner un sens constant et établi, ni au point que sa portée est mal délimitée ou excessive.

L’expression «dont on peut penser, pour des motifs raisonnables»

[79] Cette fois encore, le demandeur fait valoir dans l’avis de question constitutionnelle signifié en l’espèce que l’expression «dont on peut penser, pour des motifs raisonnables», qui figure dans les alinéas 19(1)e) et g) de la Loi «établit une norme qui rend toute défense illusoire; pour cette raison, elle est contraire aux principes de justice fondamentale au sens de l’article 7 de la *Charte*.»

[80] L’expression «dont on peut penser, pour des motifs raisonnables» est bien connue en droit canadien, car elle a été adoptée dans de nombreux contextes comme norme de preuve ou de défense. J’estime non fondé l’argument selon lequel elle établit un critère qui rend illusoire toute défense aux alinéas 19(1)e) et g) de la *Loi sur l’immigration*. Le demandeur n’a pas réussi à me convaincre que son utilisation dans ces contextes est incompatible avec les principes de justice fondamentale au sens de l’article 7 de la *Charte*.

The Review Committee's Analysis; Ignoring or Misinterpreting Evidence; Error of Law

[81] There is no doubt that there is a great deal of conflict in the evidence that was before the Review Committee and counsel on both sides took me through the evidence in some detail. I am satisfied that the Review Committee's concerns regarding the credibility of the applicant are justified. In particular, the excerpts from the applicant's testimony that are contained in the Review Committee's report demonstrate evasiveness and a willingness to lie. The first paragraph quoted from the applicant's testimony on page 17 of the Report is of interest. The applicant states:

As a Palestinian who lives in Lebanon and was born in Lebanon, I am not allowed to go back to the West Bank, and I am not allowed, maybe in two years, to go back to Lebanon. I might be deported from Canada. You do not want me to lie? To survive as a human being and to survive for my children, no, I will lie and I will lie and I will lie to protect myself. And I will lie without hurting anyone because I told you, I am not that kind of person who is stupid to go and do whatever activities.

[82] Counsel for the applicant urged that the Review Committee should have adopted a "contextual approach" as *per* the *Baker* decision, *supra*, in considering the applicant's credibility and I have a good deal of sympathy for that argument. Given the applicant's life experience, his statelessness, his commitment to re-establishment of a Palestinian homeland, his long period in Canada and his family responsibilities, it is perhaps quite unfair to demand a standard of forthrightness such as one would expect of a native-born Canadian citizen with an unqualified right to remain in Canada. Certainly the Review Committee engaged in no contextual analysis. That being said, I am not satisfied that I can extrapolate from *Baker* so as to find this lack of a contextual analysis to be a reviewable error.

[83] Certainly there can be no doubt as to the credibility of the evidence from the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) that was before the

L'analyse effectuée par le comité de surveillance—Est-ce qu'il n'a pas tenu compte de la preuve ou l'a mal interprétée? A-t-il commis une erreur de droit?

[81] Il ne fait aucun doute que la preuve présentée devant le comité de surveillance est très conflictuelle et les avocats des deux parties m'ont exposé la preuve en détail. Je suis convaincu que les préoccupations du comité de surveillance concernant la crédibilité du demandeur sont justifiées. Ainsi, les extraits du témoignage du demandeur cités dans le rapport du comité de surveillance démontrent qu'il était évasif et prêt à mentir. Le premier paragraphe de la citation du témoignage du demandeur figurant à la page 17 du Rapport est intéressant. Voici ce que dit le demandeur:

[TRADUCTION] En ma qualité de Palestinien qui vit au Liban et qui est né au Liban, je ne suis pas autorisé à retourner en Cisjordanie et je ne suis pas autorisé, peut-être dans deux ans, à retourner au Liban. Je pourrais être expulsé du Canada. Vous ne voulez pas que je mente? Pour survivre en tant qu'être humain et pour survivre pour mes enfants, non, je mentirai et je mentirai et je mentirai pour me protéger. Et je mentirai sans nuire à qui que ce soit parce que je vous l'ai dit, je ne suis du type de personne qui est assez stupide pour faire n'importe quoi.

[82] L'avocate du demandeur a affirmé que le comité de surveillance aurait dû adopter une «approche contextuelle» conformément à l'arrêt *Baker*, précité, pour évaluer la crédibilité du demandeur et je suis très sensible à cet argument. Compte tenu de l'expérience de vie du demandeur, de son statut d'apatride, de son engagement envers le rétablissement d'un territoire national palestinien, de son long séjour au Canada et de ses responsabilités familiales, il est peut-être très inéquitable de lui imposer une norme de franchise aussi élevée qu'à un citoyen canadien né au Canada qui a le droit absolu de demeurer au pays. Il est certain que le comité de surveillance n'a pas procédé à une analyse contextuelle. Cela dit, je ne suis pas convaincu de pouvoir déduire, par extrapolation, de l'arrêt *Baker* que cette absence d'analyse contextuelle constitue une erreur donnant ouverture au contrôle judiciaire.

[83] Certes, la crédibilité de la preuve émanant du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) présentée devant le comité de surveillance et devant

Review Committee and this Court; but the difficulty I find with respect to that evidence is whether much of it is reasonable inference or whether it is speculation and conjecture without adequate foundation. One could certainly argue that it is the latter with regard to the 1977 United Arab Emirates terrorist act. One could also argue that it is the latter with respect to the ultimate use of funds channelled back to the PFLP by the applicant, but this is not a major issue since the ultimate purpose to which those funds were put and the applicant's knowledge of that purpose were not heavily relied on by either CSIS or the Review Committee. Rather, the undisputed fact that funds were channelled through the applicant was relied on by the Review Committee simply as an indicator of the trust that was placed in him by the PFLP.

[84] The evidence regarding the current and future capacity of the PFLP was to the effect that it is not the potent organization it once was, nor is it the radical terrorist organization that it was in the early 70s. Justice MacKay, in the first *Al Yamani* case,³⁸ described the PFLP as a "multi-faceted" organization, and I think the evidence here before the Court supported that description. It continues to work within the PLO and, at least on its right wing, and that was the wing with which the applicant's father was identified, it appears committed to a peaceful solution based upon a "two-nation" model.

[85] That being said, with great respect to my colleague Mr. Justice Cullen, and more particularly to the Review Committee, I am satisfied that, against a standard of correctness, the Review Committee erred in law in relying, without further analysis, on the definition or description of "subversion" provided in *Shandi, Re*.³⁹ The Review Committee appears to have essentially ignored the compelling testimony before it of Professor Whitaker, quoted at some length earlier in these reasons, relating to the elusiveness of the concept subversion and his studied view that the concept involves two essential elements, a clandestine or deceptive element, which would appear to have

moi ne soulève aucun doute; mais si cette preuve pose problème, c'est que je me demande si elle est constituée en grande partie d'inférences raisonnables ou si elle consiste en des suppositions et des conjectures sans fondement valable. Il est certainement possible de prétendre que cette dernière hypothèse est la bonne en ce qui concerne l'acte de terrorisme commis en 1977 dans les Émirats arabes unis. Il en est de même des fins auxquelles les fonds acheminés au FPLP par le demandeur ont finalement été utilisés, mais cette question ne revêt pas grande importance car le SCRS et le comité de surveillance ne se sont pas beaucoup appuyés sur les fins auxquelles ces fonds ont finalement été utilisés et sur le fait que le demandeur connaissait ces fins. Le comité de surveillance a plutôt invoqué le fait non contesté que des fonds ont été acheminés par l'intermédiaire du demandeur simplement comme indicateur du niveau de confiance dont le demandeur jouissait de la part du FPLP.

[84] La preuve concernant la capacité actuelle et future du FPLP démontrait qu'il n'est plus aussi puissant qu'auparavant et qu'il n'est plus l'organisation terroriste radicale qu'il était au début des années 1970. Le juge MacKay, dans la première décision *Al Yamani*³⁸, a décrit le FPLP comme un groupe à objectifs multiples et j'estime que la preuve présentée devant la Cour appuie cette description. Il continue à travailler avec l'OLP et, du moins en ce qui concerne sa droite, à laquelle le père du demandeur était identifié, il semble déterminé à mettre en œuvre une solution pacifique fondée sur un modèle «bigouvernemental».

[85] Cela dit, avec égards pour mon collègue, le juge Cullen, et plus particulièrement pour le comité de surveillance, je suis convaincu que, selon la norme de la décision correcte, le comité de surveillance a commis une erreur de droit en s'appuyant, sans analyse plus approfondie, sur la définition ou la description de la «subversion» énoncée dans la décision *Shandi, Re*³⁹. Le comité de surveillance semble avoir ignoré, pour l'essentiel, le témoignage convaincant que lui a offert le professeur Whitaker, dont des extraits assez longs ont déjà été cités dans les présents motifs, quant au caractère vague du concept de la subversion, et son opinion réfléchie selon laquelle ce

been identified here, and, more importantly, an element of undermining from within. If one accepts that these elements are fundamental to any definition of subversion, then it is patently obvious that the applicant could not have been engaged in subversion against Israel, either directly or through his support of, and membership in, the PFLP.

[86] The foregoing concerns regarding the Review Committee's analysis relate only to its conclusion that the applicant is a person described in paragraph 19(1)(e) of the Act. The Review Committee's decision would nonetheless stand if I were to find that its analysis that the applicant is a person described in paragraph 19(1)(g) of the Act was sufficient to support such a conclusion. I can make no such finding. Indeed, the analysis of the Review Committee in support of its finding that the applicant is a person described in paragraph 19(1)(g) of the Act is even less compelling. It consists of the following three paragraphs in the reasons of the Review Committee:

I understand Mr. Yamani's position when he highlights that Hamas, unlike the PFLP and other PLO rejectionist factions, completely boycotted the vote to amend the PLO *Charter* and the elections of representatives to the Palestinian legislature and that threats to Israel are now coming from "organizations, like the Hamas who are not within the PLO structure". However, I believe that the fact that Hamas effectively cut itself off from democratically influencing the vote does not mean that other rejectionist factions, such as the PFLP, who did participate actually support the amendments to the *Charter* or the terms of the peace accord.

Terrorism has been employed as a tactic of subversive organizations, such as the PFLP. I cannot ignore this fact. There is no reason to believe that the PFLP is any less dedicated to its goals and would be any less willing to engage in terrorist actions in Canada, if that was perceived to be required to allow it to achieve its goals. I conclude, therefore, that there is still a possibility that the PFLP may commit acts of violence in Canada.

Allowing Mr. Yamani to remain in Canada could provide logistical support for such acts of violence in Canada. I note that Mr. Yamani was assigned his tasks as a communications link and was a travel facilitator for all PFLP activities

concept englobe deux éléments essentiels, soit un élément de clandestinité ou de tromperie, dont la présence semble avoir été établie en l'espèce, et un élément de destruction de l'intérieur. Si l'on reconnaît que ces éléments sont essentiels à toute définition de la subversion, il est évident que le demandeur ne peut avoir participé à des actes de subversion contre Israël, directement ou du fait de son appui et de son appartenance au FPLP.

[86] Les problèmes exposés plus tôt concernant l'analyse effectuée par le comité de surveillance ne touchent que sa conclusion que le demandeur appartient à la catégorie décrite dans l'alinéa 19(1)e) de la Loi. La décision du comité de surveillance devra néanmoins être maintenue si je conclus que son analyse selon laquelle le demandeur appartient à la catégorie visée à l'alinéa 19(1)g) de la Loi était suffisante pour étayer cette conclusion. Je ne puis tirer pareille conclusion. En effet, l'analyse effectuée par le comité de surveillance à l'appui de sa conclusion que le demandeur appartient à la catégorie décrite à l'alinéa 19(1)g) de la Loi est encore moins convaincante. Elle tient dans les trois paragraphes suivants des motifs du comité de surveillance:

[TRADUCTION] Je comprends la position de M. Yamani, lorsqu'il souligne que le Hamas, contrairement au FPLP et aux autres factions de résistance de l'OLP, ont complètement boycotté le vote visant la modification de la charte de l'OLP et les élections des représentants à la législature palestinienne et que les menaces qui pèsent sur Israël viennent maintenant «d'organisations, comme le Hamas, qui ne font pas partie de la structure de l'OLP». Toutefois, je crois que le fait que le Hamas se soit effectivement abstenu d'influencer démocratiquement le vote ne signifie pas que les autres factions de la résistance, comme le FPLP, qui y ont participé appuient réellement les modifications à la charte ou les modalités de l'accord de paix.

Les organisations subversives comme le FPLP utilisent le terrorisme comme tactique. Je ne peux pas l'ignorer. Il n'existe aucune raison de croire que le FPLP est moins déterminé à atteindre ses buts et qu'il serait moins disposé à commettre des actes de terrorisme au Canada, s'il l'estimait nécessaire pour parvenir à ses fins. Je conclus donc qu'il existe toujours une possibilité que le FPLP commette des actes de violence au Canada.

Le fait de permettre à M. Yamani de demeurer au Canada risque de fournir un appui logistique à pareils actes de violence au Canada. Je constate que le quartier général du FPLP au Moyen-Orient a confié à M. Yamani la responsabi-

in North America by PFLP Headquarters in the Middle East because of his location in Canada.

[87] The Review Committee makes no mention of the evidence before it that the PFLP is a “spent force”. It does not reject the evidence from the applicant that the PFLP has no interest in Canada. The Review Committee cites no evidence before it that would make its conclusion that “there is still a possibility that the PFLP may commit acts of violence in Canada” anything more than sheer speculation.

[88] In summary, while the Review Committee’s conclusion that the applicant is a person described in paragraphs 19(1)(e) and 19(1)(g) of the Act might have reasonably been open to it on a more thorough and reasoned analysis of the evidence before it, against a standard of correctness, it simply cannot stand on the basis of the analysis provided.

CONCLUSION

[89] In his supplementary memorandum of fact and law, the applicant seeks the following relief:

. . . that this application be allowed and [this] matter [be] remitted to a differently constituted panel of the Security Intelligence Review Committee for reconsideration in accordance with law.

[90] Based upon the foregoing analysis, the requested relief will be granted.

[91] I was advised by counsel during a teleconference on March 14, 2000 that the requested relief, and the relief that will be granted, is not entirely moot. As noted earlier in these reasons, before the hearing of this matter in this Court, the Governor in Council apparently accepted the recommendation of the Review Committee, directed the issuance of a certificate and a certificate issued. The applicant was summoned to an inquiry. Counsel advised that the inquiry has not been completed.

lité d’agir comme agent de liaison et de faciliter les déplacements pour toutes les activités du FPLP en Amérique du Nord parce qu’il se trouvait précisément au Canada.

[87] Le comité de surveillance n’a pas fait mention de la preuve qui lui a été présentée, selon laquelle le FPLP n’a plus l’influence qu’il avait. Il ne rejette pas la preuve émanant du demandeur selon laquelle le Canada est sans intérêt pour le FPLP. Le comité de surveillance ne cite aucun élément de preuve qui lui a été exposé et en raison duquel sa conclusion qu’«il existe toujours une possibilité que le FPLP commette des actes de violence au Canada» ne constituerait pas une pure supposition.

[88] En résumé, le comité de surveillance aurait peut-être pu raisonnablement conclure que le demandeur appartenait à l’une des catégories décrites dans les alinéas 19(1)e) et g) de la Loi en procédant à une analyse raisonnée plus approfondie de la preuve, mais l’analyse à laquelle il s’est effectivement livré ne saurait tout simplement pas justifier cette conclusion selon la norme de la décision correcte.

CONCLUSION

[89] Dans son mémoire supplémentaire des faits et du droit, le demandeur sollicite la réparation suivante:

[TRADUCTION] [. . .] d’accueillir la demande et de renvoyer l’affaire à une formation différemment constituée du comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité pour réexamen en conformité avec les règles de droit.

[90] Conformément à l’analyse qui précède, cette réparation sera accordée.

[91] Les avocats m’ont expliqué, lors d’une téléconférence tenue le 14 mars 2000, que la réparation qui a été demandée, et qui sera accordée, n’est pas entièrement théorique. Comme les présents motifs le mentionnent, avant l’audition de la demande, le gouverneur en conseil a apparemment retenu la recommandation du comité de surveillance, il a ordonné la délivrance d’une attestation et une attestation a effectivement été délivrée. Le demandeur a été convoqué à une enquête. Les avocats ont précisé que l’enquête n’était pas terminée.

CERTIFICATION OF A QUESTION

[92] At the close of the hearing of this matter, I undertook to circulate draft reasons to counsel and to provide an opportunity for submissions on certification of a question. A version of these reasons, slightly different in form and detail, but not in substance from this version, was circulated to counsel and to counsel only. It found its way into the hands of some representatives of the media. The Court convened a teleconference with counsel at which it was determined that these reasons would issue without further delay. Counsel will have until the close of business on Friday the 31st of March to provide written submissions on certification of a question or questions. If counsel so request or if the Court considers it necessary, a further teleconference will be convened. On finalization of the issue of certification of a question or questions, an order will issue.

¹ R.S.C., 1985, c. I-2.

² *Al Yamani v. Canada (Solicitor General)*, [1996] 1 F.C. 174 (T.D.), at p. 241.

³ 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].

⁴ See *Gwala v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 3 F.C. 404 (C.A.), at para. 4 [pp. 406-407].

⁵ (1992), 51 F.T.R. 252 (F.C.T.D.).

⁶ Aspects of these issues, in a substantially different factual context, were considered by the Federal Court of Appeal in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 5 (QL). Reasons in *Suresh* were issued after this matter was argued before me. In the result, while I have been cognizant of the reasons in *Suresh* in writing these reasons, I have not relied on them.

⁷ [1999] 4 F.C. 624 (C.A.).

⁸ [1999] 2 S.C.R. 817.

⁹ [1992] 2 S.C.R. 606.

¹⁰ [1992] 3 S.C.R. 711.

¹¹ R.S.C., 1985, c. C-46.

¹² [1995] 2 S.C.R. 1031, at p. 1070.

¹³ R.S.C., 1985, c. C-23.

¹⁴ See s. 39(2) of the *Immigration Act* in the Schedule to these reasons.

LA CERTIFICATION D'UNE QUESTION

[92] À l'issue de l'audience, j'ai fait distribuer aux avocats une ébauche de mes motifs et je leur ai donné l'occasion de faire valoir leur point de vue sur la certification d'une question. Une version de ces motifs, légèrement différente des présents motifs quant à leur forme et à certains détails, mais identique quant au fond a été remise aux avocats, mais aux avocats seulement. Cette version s'est retrouvée entre les mains de représentants des médias. La Cour a convoqué une téléconférence avec les avocats, au cours de laquelle il a été convenu que les présents motifs seraient prononcés sans autre délai. Les avocats auront jusqu'à la fermeture des bureaux le vendredi 31 mars pour présenter des observations écrites relativement à la certification d'une ou de plusieurs questions. Si les avocats en font la demande ou si la Cour le juge nécessaire, une nouvelle téléconférence sera convoquée. Lorsque la question de la certification d'une question sera tranchée de façon définitive, une ordonnance sera délivrée.

¹ L.R.C. (1985), ch. I-2.

² *Al Yamani c. Canada (Solliciteur général)*, [1996] 1 C.F. 174 (1^{re} inst.), à la p. 241.

³ 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].

⁴ Voir *Gwala c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 3 C.F. 404 (C.A.), au par. 4 [p. 406 et 407].

⁵ (1992), 51 F.T.R. 252 (C.F. 1^{re} inst.).

⁶ La Cour d'appel fédérale a examiné certains aspects de ces questions, dans un contexte factuel très différent, dans l'affaire *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] F.C.J. n° 5 (QL). Les motifs de l'arrêt *Suresh* ont été prononcés après l'audition des plaidoiries en l'espèce. Par conséquent, bien que j'aie rédigé les présents motifs après avoir pris connaissance des motifs exprimés dans l'affaire *Suresh*, je n'en ai pas tenu compte.

⁷ [1999] 4 C.F. 624 (C.A.).

⁸ [1999] 2 R.C.S. 817.

⁹ [1992] 2 R.C.S. 606.

¹⁰ [1992] 3 R.C.S. 711.

¹¹ L.R.C. (1985), ch. C-46.

¹² [1995] 2 R.C.S. 1031, à la p. 1070.

¹³ L.R.C. (1985), ch. C-23.

¹⁴ Voir l'art. 39(2) de la *Loi sur l'immigration* reproduit dans l'annexe aux présents motifs.

¹⁵ In considering the terms of the CSIS Act, I am mindful of Mr. Justice Denault's position in *Baroud, Re* (1995), 98 F.T.R. 99 (F.C.T.D.), where he considered the terms "terrorism" and "terrorist". He stated at para. 28 [p. 109]:

... I am mindful of the fact that the terms "terrorism" and "terrorist" are not defined in the Act. ... I do not accept counsel for the Ministers' contention that the definition of "threats to the security of Canada" ... found in s. 2 of the **Canadian Security Intelligence [Service] Act**, R.S.C. 1985, c. C-23, should apply to describe a terrorist organization in this case. While it may be appropriate, in some instances, to refer to a definition contained in a different act in order to properly discern Parliament's meaning and intention with respect to a specific term or word, I do not see fit to do so in the present case.

¹⁶ The relevant portions of the definition "threats to the security of Canada" in s. 2 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* read as follows:

2. In this Act,

...

"threats to the security of Canada" means

...

(d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada,

but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d). [Emphasis added.]

¹⁷ Report of the House of Commons Special Committee on the Review of the *Canadian Security Intelligence Service Act* and the *Security Offences Act*. In *Flux But Not in Crisis*. (Ottawa: Supply and Services Canada, 1990).

¹⁸ *Ibid.*, at p. 24.

¹⁹ Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, *Second Report: Freedom and Security Under the Law*, Vol. 2 (Ottawa: Supply and Services Canada, 1981) (Chair: Justice D. C. McDonald), at p. 823.

²⁰ Immigration Screening Activities of the Canadian Security Intelligence Service (Ottawa: Queen's Printer, January 1988; expurgated version released under the *Access to Information Act*), at p. 23.

²¹ *Supra*, note 17, at p. 31.

¹⁵ Pour examiner le libellé de la Loi sur le SCRS, je garde à l'esprit l'opinion exprimée par le juge Denault dans l'affaire *Baroud, Re* (1995), 98 F.T.R. 99 (C.F. 1^{re} inst.), où il s'est prononcé sur les termes «terrorisme» et «terroriste». Il a dit ce qui suit, au par. 28 [p. 109]:

[...] je suis conscient du fait que les termes «terrorisme» et «terroriste» ne sont pas définis dans la Loi [...] je n'accepte pas la prétention de l'avocate des ministres selon laquelle la définition de l'expression «menaces envers la sécurité du Canada» [...] qui se trouve à l'article 2 de la **Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité**, L.R.C. (1985), ch. C-23, devrait s'appliquer pour décrire une organisation terroriste en l'espèce. Bien qu'il puisse être indiqué, en certaines circonstances, de se référer à une définition contenue dans une loi différente pour bien établir l'intention du législateur quant au sens d'un terme ou d'une expression en particulier, je ne pense pas que ce soit le cas en l'espèce.

¹⁶ Voici les dispositions pertinentes de la définition de l'expression «menaces envers la sécurité du Canada» énoncée à l'art. 2 de la *Loi sur le Service canadien de sécurité*:

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

[...]

«menaces envers la sécurité du Canada» Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes:

[...]

d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d). [Non souligné dans l'original.]

¹⁷ Rapport à la Chambre des communes du Comité spécial d'examen de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité. Une période de transition mais non de crise*. (Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1990).

¹⁸ *Ibid.*, à la p. 26.

¹⁹ Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. *Deuxième rapport: La liberté et la sécurité devant la loi*, vol. 2 (Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1981) (sous la présidence du juge D. C. McDonald), à la p. 823.

²⁰ Immigration Screening Activities of the Canadian Security Intelligence Service (Ottawa: Imprimeur de la Reine, janvier 1988; version épurée communiquée sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information*), à la p. 23.

²¹ Précité, note 17, à la p. 33.

²² R.S.C., 1985, c. A-1.

²³ *Supra*, note 5.

²⁴ Oxford: Clarendon Press, 1989.

²⁵ Toronto: ITP Nelson, 1997.

²⁶ St. Paul: West Publishing, 1999.

²⁷ Transcript, Vol. 16, at pp. 1515-1522.

²⁸ Transcript, Vol. 16, at pp. 1535-1536.

²⁹ [1990] 2 F.C. 299 (C.A.).

³⁰ The quotation from the reasons of Justice Pratte in *Chiarelli* on which I rely is from dissenting reasons. However, Justice Pratte's dissent was with regard to a different issue, that is, whether the violation of s. 7 of the Charter was authorized by s. 1. Mr. Justice Pratte's colleagues did not disagree with his conclusion that s. 7 was engaged. On the appeal to the Supreme Court of Canada, [1992] 1 S.C.R. 711, Mr. Justice Sopinka, writing for the Court, expressly refrained from deciding whether deportation for serious offences amounts to a deprivation of liberty.

³¹ (1996), 37 C.R.R. (2d) 181 (F.C.A.).

³² [1995] 3 S.C.R. 199.

³³ [1986] 1 S.C.R. 103.

³⁴ See paras. 126 *et seq.*, of the reasons of McLachlin J. commencing at p. 327.

³⁵ *Supra*, note 9.

³⁶ *Supra*, note 29.

³⁷ [1998] 2 S.C.R. 217, at pp. 252-257.

³⁸ *Supra*, note 2.

³⁹ *Supra*, note 5.

²² L.R.C. (1985), ch. A-1.

²³ Précité, note 5.

²⁴ Oxford: Clarendon Press, 1989.

²⁵ Toronto: ITP Nelson, 1997.

²⁶ St. Paul: West Publishing, 1999.

²⁷ Transcription, vol. 16, aux p. 1515 à 1522.

²⁸ Transcription, vol. 16, aux p. 1535 et 1536.

²⁹ [1990] 2 C.F. 299 (C.A.).

³⁰ La citation tirée de l'opinion du juge Pratte dans l'affaire *Chiarelli* sur laquelle je m'appuie fait partie des motifs qu'il a prononcés à l'appui de sa dissidence. La dissidence du juge Pratte touchait toutefois une question différente, soit celle de savoir si la violation de l'art. 7 de la Charte était validée par l'art. premier. Les collègues du juge Pratte n'étaient pas en désaccord avec lui quant à sa conclusion selon laquelle l'art. 7 entrerait en jeu. Dans le pourvoi formé devant la Cour suprême du Canada, [1992] 1 R.C.S. 711, M. le juge Sopinka, s'exprimant au nom de la Cour, s'est expressément abstenu de décider si l'expulsion pour des infractions graves constitue une entrave à la liberté.

³¹ (1996), 37 C.R.R. (2d) 181 (C.A.F.).

³² [1995] 3 R.C.S. 199.

³³ [1986] 1 R.C.S. 103.

³⁴ Voir les para. 126 et suiv. des motifs du juge McLachlin, à partir de la p. 327.

³⁵ *Supra*, note 9.

³⁶ *Supra*, note 29.

³⁷ [1998] 2 R.C.S. 217, aux p. 252 à 257.

³⁸ *Supra*, note 2.

³⁹ *Supra*, note 5.

SCHEDULE "A"

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

...

(e) persons who have engaged in or who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada, except persons who, having engaged in such acts, 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 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;

...

27. (1) Where an immigration officer or a peace officer is in possession of information indicating that a permanent resident is a person who

...

(c) is engaged in or instigating subversion by force of any government,

...

the immigration officer or peace officer shall forward a written report to the Deputy Minister setting out the details of such information.

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.

ANNEXE «A»

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

[. . .]

e) celles qui, s'étant livrées à des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques au sens où cette expression s'entend au Canada, ne peuvent convaincre le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national ou celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles se livreront à ces actes;

[. . .]

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

[. . .]

27. (1) L'agent d'immigration ou l'agent de la paix doit faire part au sous-ministre, dans un rapport écrit et circonstancié, de renseignements concernant un résident permanent et indiquant que celui-ci, selon le cas:

[. . .]

c) travaille ou incite au renversement d'un gouvernement par la force;

[. . .]

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

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

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

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

. . .

39. (1) . . .

(2) Where the Minister and the Solicitor General of Canada are of the opinion, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, that a person, other than a Canadian citizen, is

(a) in the case of a permanent resident, a person described in subparagraph 19(1)(d)(ii) or paragraph 19(1)(e) or (g) or 27(1)(c), or

(b) in any other case, a person described in any of paragraphs 19(1)(d) to (g) or 27(2)(c),

they may make a report to the Review Committee.

. . .

(5) Where a report is made to the Review Committee pursuant to subsection (2), the Review Committee shall investigate the grounds on which it is based. . . .

. . .

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

[. . .]

39. (1) [. . .]

(2) Le ministre et le solliciteur général peuvent, en lui adressant un rapport à cet effet, saisir le comité de surveillance des cas où ils sont d'avis, à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité dont ils ont eu connaissance:

a) qu'un résident permanent appartiendrait à l'une des catégories visées au sous-alinéa 19(1)d(ii), ou à l'un des alinéas 19(1)e) ou g) ou 27(1)c);

b) qu'une personne qui n'est citoyen canadien ni résident permanent appartiendrait à l'une des catégories visées aux alinéas 19(1)d) à g) ou 27(2)c).

[. . .]

(5) Le comité de surveillance examine les motifs sur lesquels le rapport dont il est saisi est fondé en suivant—compte tenu des adaptations de circonstance [. . .]

[. . .]

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