

Vincenzo Prata (Appellant)

v.

Minister of Manpower and Immigration (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Thurlow J. and Sweet D.J.—Toronto, October 26, 1972.

Immigration—Civil rights—Deportation order—Motion to Immigration Appeal Board to stay—Certificate filed based on criminal intelligence reports—Jurisdiction of Board ousted—Whether appellant deprived of “equality before law”—Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, secs. 15, 21—Canadian Bill of Rights, s. 1(b).

Appellant appealed to the Immigration Appeal Board from a deportation order. A certificate by the Minister of Manpower and Immigration and the Solicitor General under section 21 of the *Immigration Appeal Board Act*, R.S.C. 1970, c. I-3, was filed with the Board certifying their opinion based on criminal intelligence reports that it would be contrary to the national interest for the Board to exercise its powers under section 15 to stay or quash the deportation order. The Board rejected a motion for production of the criminal intelligence reports for use by appellant's counsel, and held that the filing of the certificate under section 21 stripped the Board of jurisdiction to exercise its powers under section 15.

Held (Thurlow J. dissenting), an appeal by appellant must be dismissed.

Per curiam: The Immigration Appeal Board has no jurisdiction to grant relief under section 15 of the *Immigration Appeal Board Act* upon the filing of a certificate under section 21.

Per Jackett C.J. In the light of our legislative and judicial history section 21 does not contemplate an opportunity to be heard by the person concerned before a certificate is issued.

Per Jackett C.J., Thurlow J. contra (Sweet D.J. expressing no opinion), appellant was not deprived of the right to “equality before the law” guaranteed by section 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* because he belonged to a class of persons in respect of whom the Board's right to stay or quash a deportation order under section 15 of the *Immigration Appeal Board Act* was removed by section 21 of the Act.

APPEAL from Immigration Appeal Board.

J. A. Hoolihan, Q.C. for appellant.

Vincenzo Prata (Appellant)

c.

Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration (Intimé)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Thurlow et le juge suppléant Sweet—Toronto, le 26 octobre 1972.

Immigration—Droits civils—Ordonnance d'expulsion—Requête en annulation présentée à la Commission d'appel de l'immigration—Certificat déposé fondé sur des rapports de police criminelle—Question soustraite à la compétence de la Commission—L'appellant a-t-il été privé de son droit à «l'égalité devant la loi»—Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 15, 21—Déclaration canadienne des droits, art. 1b).

L'appellant a interjeté appel d'une ordonnance d'expulsion devant la Commission d'appel de l'immigration. Un certificat portant la signature du ministre de la Main-d'œuvre et l'Immigration et du Solliciteur général, conformément à l'article 21 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.R.C. 1970, c. I-3, a été versé au dossier devant la Commission. Ils y déclarent qu'à leur avis, fondé sur des rapports de police criminelle, il serait contraire à l'intérêt national que la Commission exerce le pouvoir que lui confère l'article 15 pour surseoir à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion ou pour l'annuler. La Commission a rejeté la requête de l'avocat de l'appellant qui demandait de pouvoir prendre connaissance des rapports de police criminelle. La Commission a, en outre, estimé qu'en raison du dépôt du certificat conformément à l'article 21, elle n'avait plus la compétence nécessaire pour exercer ses pouvoirs en vertu de l'article 15.

Arrêt (le juge Thurlow étant dissident): il y a lieu de rejeter l'appel.

La Cour: La Commission d'appel de l'immigration n'est pas compétente pour accorder un redressement en vertu de l'article 15 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* si un certificat a été déposé conformément à l'article 21.

Le juge en chef Jackett: A la lumière de notre tradition législative et judiciaire, l'article 21 n'implique pas la possibilité que l'intéressé soit entendu avant le dépôt du certificat.

Le juge en chef Jackett, le juge Thurlow étant dissident, (le juge suppléant Sweet n'exprimant pas d'opinion): l'appellant n'a pas été privé de son droit à «l'égalité devant la loi» garanti par l'article 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* parce qu'il a été placé dans une catégorie de personnes à l'égard de laquelle l'article 21 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* a retiré à la Commission le droit, conféré par l'article 15, de surseoir à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion ou de l'annuler.

APPEL d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration.

J. A. Hoolihan, c.r. pour l'appellant.

E. A. Bowie and L. R. Olsson for respondent.

JACKETT C.J.—This is an appeal from a decision of the Immigration Appeal Board dismissing an appeal from a deportation order made against the appellant on October 29, 1971.

No attack was made by the appellant on the validity of the deportation order. The appeal is based upon the contention that the Immigration Appeal Board erred in law in not giving consideration to the exercise of its powers to stay or quash the deportation order¹ by reason of a certificate filed with the Board to the effect that, in the opinion of two Ministers of the Crown, based upon criminal intelligence reports, it would be contrary to the national interest to do so.

The relevant provisions of the *Immigration Appeal Board Act* are:

15. (1) Where the Board dismisses an appeal against an order of deportation or makes an order of deportation pursuant to paragraph 14(c), it shall direct that the order be executed as soon as practicable, except that the Board may,

(a) in the case of a person who was a permanent resident at the time of the making of the order of deportation, having regard to all the circumstances of the case, or

(b) in the case of a person who was not a permanent resident at the time of the making of the order of deportation, having regard to

(i) the existence of reasonable grounds for believing that if execution of the order is carried out the person concerned will be punished for activities of a political character or will suffer unusual hardship, or

(ii) the existence of compassionate or humanitarian considerations that in the opinion of the Board warrant the granting of special relief,

direct that the execution of the order of deportation be stayed, or quash the order and direct the grant or entry or landing to the person against whom the order was made.

21. (1) Notwithstanding anything in this Act, the Board shall not,

(a) in the exercise of its discretion under section 15, stay the execution of a deportation order or thereafter continue or renew the stay, quash a deportation order, or direct the grant of entry or landing to any person, or

(b) render a decision pursuant to section 17 that a person whose admission is being sponsored and the sponsor of

E. A. Bowie et L. R. Olsson pour l'intimé.

LE JUGE EN CHEF JACKETT—Le présent appel porte sur une décision de la Commission d'appel de l'immigration rejetant l'appel interjeté d'une ordonnance d'expulsion rendue contre l'appelant le 29 octobre 1971.

L'appelant n'a pas contesté la validité de l'ordonnance d'expulsion. L'appel est fondé sur la prétention que la Commission d'appel de l'immigration a commis une erreur de droit en refusant d'exercer son pouvoir discrétionnaire¹ aux fins d'annuler l'ordonnance d'expulsion au motif qu'un certificat déposé devant la Commission porte que deux Ministres de la Couronne sont d'avis, en raison de rapports de police criminelle, qu'il serait contraire à l'intérêt national de le faire.

Les dispositions applicables de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* sont les suivantes:

15. (1) Lorsque la Commission rejette un appel d'une ordonnance d'expulsion ou rend une ordonnance d'expulsion en conformité de l'alinéa 14 c), elle doit ordonner que l'ordonnance soit exécutée le plus tôt possible. Toutefois,

a) dans le cas d'une personne qui était un résident permanent à l'époque où a été rendue l'ordonnance d'expulsion, compte tenu de toutes les circonstances du cas, ou

b) dans le cas d'une personne qui n'était pas un résident permanent à l'époque où a été rendue l'ordonnance d'expulsion, compte tenu

(i) de l'existence de motifs raisonnables de croire que, si l'on procède à l'exécution de l'ordonnance, la personne intéressée sera punie pour des activités d'un caractère politique ou soumise à de graves tribulations, ou

(ii) l'existence de motifs de pitié ou de considérations d'ordre humanitaire qui, de l'avis de la Commission, justifient l'octroi d'un redressement spécial,

la Commission peut ordonner de surseoir à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion ou peut annuler l'ordonnance et ordonner d'accorder à la personne contre qui l'ordonnance avait été rendue le droit d'entrée ou de débarquement.

21. (1) Nonobstant la présente loi, la Commission ne doit pas

a) dans l'exercice de sa discrétion en vertu de l'article 15 surseoir à l'exécution d'une ordonnance d'expulsion ou, par la suite, prolonger ou renouveler le sursis, annuler une ordonnance d'expulsion, ou ordonner que le droit d'entrée ou de débarquement soit accordé à toute personne, ou

b) rendre une décision, en vertu de l'article 17, portant qu'une personne dont l'admission est parrainée ainsi que

that person meet the requirements referred to in that section,

if a certificate signed by the Minister and the Solicitor General is filed with the Board stating that in their opinion, based upon security or criminal intelligence reports received and considered by them, it would be contrary to the national interest for the Board to take such action.

(2) A certificate purporting to be signed by the Minister and the Solicitor General pursuant to subsection (1) shall be deemed to have been signed by them and shall be received by the Board without proof of the signatures or official character of the persons appearing to have signed it unless called into question by the Minister or the Solicitor General, and the certificate is conclusive proof of the matters stated therein.

These provisions were part of the *Immigration Appeal Board Act* as originally enacted by chapter 90 of the Statutes of 1966-67. The point that I wish to make is that, since its inception, the provision contained in section 15 has been subject to the provision in section 21.

At the opening of the appellant's appeal before the Immigration Appeal Board, the Chairman of the Board stated that the Board had been served with a certificate under section 21 reading as follows:

CERTIFICATE

(SECTION 21, IMMIGRATION APPEAL BOARD ACT)

We, the undersigned hereby certify that it is our opinion, based upon Criminal Intelligence Reports received and considered by us, that it would be contrary to the national interests for the Immigration Appeal Board in the exercise of its discretion under Section 15 of the Immigration Appeal Board Act to take any action described in paragraph 21(1)(a) of the Immigration Appeal Board Act on or with respect to a Deportation Order made against

VINCENZO PRATA

on October 29th, 1971, at London, Ontario
Solicitor General of Canada
Signed: J. P. Goyer
Dated at Ottawa in the Province of Ontario this 30th day of November 1971.

Minister of Manpower and Immigration (Acting)
Signed: J. Marchand
Dated at Ottawa in the Province of Ontario this 30th day of November 1971.

le répondant de cette personne se conforment aux exigences mentionnées dans cet article,

s'il est produit auprès de la Commission un certificat signé par le Ministre et par le solliciteur général où ils déclarent qu'à leur avis, fondé sur les rapports de sécurité ou de police criminelle qu'ils ont reçus et étudiés, il serait, pour la Commission, contraire à l'intérêt national de prendre cette mesure.

(2) Tout certificat présenté comme revêtu de la signature du Ministre et du solliciteur général en conformité du paragraphe (1) est réputé revêtu de leur signature et la Commission doit l'admettre sans preuve des signatures ou du caractère officiel des personnes qui semblent l'avoir signé, à moins que le Ministre ou le solliciteur général ne le contestent. Ce certificat constitue une preuve péremptoire des énonciations qu'il renferme.

Ces dispositions faisaient partie du texte initial de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, soit le chapitre 90 des statuts de 1966-1967. Je le rappelle pour faire observer que la portée de l'article 15 a donc toujours été restreinte par l'article 21.

Lors de l'audition devant la Commission d'appel de l'immigration, le président de la Commission a déclaré à l'ouverture de l'audience que la Commission avait reçu, conformément à l'article 21, signification d'un certificat rédigé dans les termes suivants:

[TRADUCTION] CERTIFICAT

(ARTICLE 21, LOI SUR LA COMMISSION D'APPEL DE L'IMMIGRATION)

Nous, soussignés, certifions par les présentes que nous sommes d'avis, en raison des rapports de police criminelle que nous avons reçus et examinés, qu'il serait contraire à l'intérêt national que la Commission d'appel de l'immigration exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 15 de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration et qu'elle prenne la décision énoncée à l'article 21(1)a) de ladite loi relativement à l'ordonnance d'expulsion rendue contre

VINCENZO PRATA

le 29 octobre 1971 à London (Ontario).
Solliciteur général
Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration par intérim
(Signature) J. P. Goyer
Ottawa (Ontario),
le 30 novembre 1971.

(Signature) J. Marchand
Ottawa (Ontario),
le 30 novembre 1971.

On being so advised, counsel for the appellant made a motion to the Board for production of copies of the reports referred to in the section 21 Certificate for use in preparing his case. The Board rejected the motion for the reason that, as the statute stated that the Certificate was conclusive proof of the matters stated therein, the Board felt that the Certificate was not subject to question.

After the Board had heard the appeal, it gave judgment dismissing the appeal. In its reasons for its judgment, having given its reasons why the appeal against the deportation order should be dismissed, the Board said:

With respect to the Board's discretionary powers under Section 15, the Board finds that by virtue of the fact that a Certificate has been filed under the provision of Section 21 of the Immigration Appeal Board Act, the Board has been stripped of jurisdiction to consider the appellant's appeal under the provisions of said Section 15 and, therefore directs that the Order be executed as soon as practicable.

The following is a summary of the arguments made in this Court by the appellant against the validity of the position so taken by the Immigration Appeal Board, as I understand them from his "Memorandum of Fact and Law" and from the verbal argument of counsel:

1. The failure to permit the appellant to see the criminal intelligence reports on which the section 21 Certificate was based "constitutes a denial of natural justice". He urges that the reports may have contained erroneous or prejudicial material that he could have corrected and should have had an opportunity to correct. In effect this would seem to be an argument that the appellant was deprived of an opportunity to be heard to which he was entitled in accordance with the principles of natural justice.
2. The Immigration Appeal Board erred in that it failed to construe and apply sections 15 and 21 of the *Immigration Appeal Board Act* so as not to abrogate, abridge or infringe, or authorize the abrogation, abridgment or infringement of, certain of the rights or freedoms recognized or declared in the *Canadian Bill of Rights*. He relied particularly on section 1(a) and (b) and section 2(a) and (e) of the *Canadian Bill of Rights*.

Ayant ainsi été informé du dépôt d'un certificat en vertu de l'article 21, l'avocat de l'appellant a demandé à la Commission par voie de requête des copies des rapports que mentionne ce certificat pour qu'il puisse préparer une défense. La Commission a rejeté la requête au motif que la loi édicte que le certificat constitue une preuve péremptoire des énonciations qu'il renferme, et qu'elle lui donne un caractère incontestable.

La Commission a entendu l'appel et l'a ensuite rejeté. Dans ses motifs, après avoir énoncé les raisons pour lesquelles l'appel interjeté de l'ordonnance d'expulsion devait être rejeté, la Commission a déclaré:

[TRADUCTION] En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire que l'article 15 confère à la Commission, la Commission décide qu'en raison du dépôt d'un certificat en vertu de l'article 21 de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, elle n'a pas le pouvoir de prendre l'appel de l'appellant en considération aux termes de l'article 15, et, par suite, elle ordonne que l'ordonnance soit exécutée le plus tôt possible.

Je vais maintenant résumer ce que je retiens des arguments de l'appellant contre la validité de cette décision de la Commission d'appel de l'immigration, tels qu'ils ont été formulés dans son «exposé des faits et du droit» et dans la plaidoirie de son avocat:

1. Le fait qu'on n'ait pas autorisé l'appellant à prendre connaissance des rapports de police criminelle sur lesquels est fondé le certificat prévu à l'article 21 «constitue un déni de justice naturelle». Il soutient que ces rapports pourraient contenir des erreurs ou des renseignements préjudiciables à l'appellant, qui aurait pu les corriger, et qu'on aurait dû lui fournir l'occasion de corriger. Cela revient à dire que l'appellant a été privé du droit qu'il a d'être entendu conformément aux principes de la justice naturelle.
2. La Commission d'appel de l'immigration a commis une erreur en ce qu'elle n'a pas interprété et appliqué les articles 15 et 21 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre ou de manière à ne pas autoriser la suppression, diminution ou transgression de certains des droits et libertés reconnus ou énoncés dans la *Déclaration canadienne des droits*. Il s'est appuyé, en particulier, sur les articles 1 a) et b) et sur les

In so far as the appeal is based upon the appellant having been deprived of a right to an opportunity to be heard when it was not given an opportunity to answer the information contained in the reports on which the section 21 Certificate was based, as it seems to me, the situation is that, if there was a right to such an opportunity of which the appellant was deprived, it must have been a right to a hearing before the Ministers signed the Certificate. If there was such a right, then, as it was not accorded to the appellant, the appellant was entitled to take the position before the Immigration Appeal Board that the Certificate had no effect as against him and should, therefore, have been disregarded by the Board. Counsel for the appellant adopted this way of putting the contention during argument.

With reference both to the argument based on natural justice and the argument based on the *Canadian Bill of Rights*, I think it is important to consider what, as a matter of substance rather than form, is the effect of sections 15 and 21 respectively.

In the first place, leaving aside, for simplicity of discussion, the case of a permanent resident, section 15, when read with section 21, confers on persons who are legally deportable, but are not such risks from a security or criminal point of view that it would be contrary to the national interest to permit them to stay in Canada, a right to seek exemption, on compassionate or humanitarian grounds or for similar reasons, from the provisions of the *Immigration Act*, R.S.C. 1970, c. I-2, according to which they are legally prohibited from staying in Canada.

Secondly, the selection of the deportable persons to whom such exemption should be extended is entrusted to an independent court, the Immigration Appeal Board, to be exercised on the basis of evidence taken in a judicial way.

Finally, the responsibility of deciding what persons must be excluded, in the national inter-

articles 2a) et e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

Dans la mesure où l'appel est fondé sur le motif que l'appellant a été privé du droit de se faire entendre, du fait qu'il n'a pas eu l'occasion de répondre aux allégations contenues dans les rapports sur lesquels est fondé le certificat prévu à l'article 21, il me semble que si l'appellant a été privé d'un tel droit, il ne saurait s'agir que du droit d'être entendu avant que les Ministres ne signent le certificat. Puisque, si l'appellant avait effectivement ce droit, il en a manifestement été privé, il était donc fondé à soutenir devant la Commission d'appel de l'immigration que le certificat ne pouvait pas lui être opposé et que la Commission ne devait pas en tenir compte. C'est ainsi que l'avocat de l'appellant a présenté son argument au cours des débats.

En ce qui concerne l'argument fondé sur la justice naturelle et celui fondé sur la *Déclaration canadienne des droits*, je crois qu'il est important d'étudier ici les effets respectifs des articles 15 et 21, quant au fond plutôt qu'à la forme.

En premier lieu, et abstraction faite, pour simplifier l'analyse, du cas d'un résident permanent, l'article 15, compte tenu de l'article 21, donne aux personnes qui peuvent légalement être expulsées, mais qui ne présentent pas, aux points de vue de la sécurité et de la police criminelle, un risque tel qu'il serait contraire à l'intérêt national de leur permettre de demeurer au Canada, le droit de demander d'être exemptées, pour des motifs de pitié ou des considérations d'ordre humanitaire, des dispositions de la *Loi sur l'immigration*, S.R.C. 1970, c. I-2, aux termes desquelles il leur est légalement interdit de demeurer au Canada.

En second lieu, la tâche de choisir les personnes susceptibles d'expulsion auxquelles il y a lieu d'accorder cette exemption est confiée à un tribunal impartial, la Commission d'appel de l'immigration, qui exerce ce pouvoir à la lumière d'éléments de preuve recueillis de manière judiciaire.

Enfin, la tâche de choisir, dans la catégorie des personnes susceptibles d'expulsion qui peu-

est, from the class of deportable persons who may seek such exemption because of security considerations or suspected criminal activity or involvement, which decision is to be based on "intelligence" reports, is imposed on designated Ministers of the Crown, presumably, for the traditional reasons for imposing such responsibilities on responsible ministers as, for example,

- (a) because the information on which such decisions must be based is not of such a character that it can be established by the sort of evidence that can be put before a judicial tribunal in the ordinary way, and
- (b) because the sources of such information will dry up if a practice is not followed of protecting their identity.

In my view, these three statements fairly represent the substance of sections 15 and 21 read together, and it does not affect the matter that the draughtsman chose to accomplish the desired result by a provision conferring jurisdiction on a court and a provision prohibiting that court from exercising such jurisdiction where certain ministers have signed a certificate to a certain effect. In my view, the draughtsman could have accomplished the same result by provisions saying

- (a) that a person subject to a valid deportation order, other than a person who is such a risk from a security or criminal point of view that it would be contrary to the national interest to permit him to remain in Canada, may be exempted from the provisions of the *Immigration Act* according to which he is legally prohibited from staying in Canada, having regard to
 - (i) the existence of reasonable grounds for believing that, if execution of the order is carried out, the person concerned will be punished for activities of a political character or will suffer unusual hardships, or
 - (ii) the existence of compassionate or humanitarian considerations that warrant such an exemption;

vent demander de bénéficier de cette exemption, celles qui, pour des motifs de sécurité ou parce qu'elles sont soupçonnées d'avoir une activité criminelle ou d'être rattachées à une activité criminelle, doivent être expulsées dans l'intérêt national, à la lumière de rapports de «police criminelle», est confiée à des Ministres désignés, probablement pour les raisons qui conduisent ordinairement à attribuer ce genre de pouvoirs à des ministres responsables, notamment,

- a) parce que ces décisions sont fondées sur des renseignements d'une nature telle que leur exactitude ne peut être établie par les moyens de preuve normalement admis par les tribunaux judiciaires, et
- b) parce que les personnes qui fournissent ces renseignements cesseront de collaborer si leur anonymat n'est pas protégé.

A mon avis, ces trois observations résument assez bien le fond des articles 15 et 21 considérés en regard l'un de l'autre; il est alors sans importance que les rédacteurs aient choisi d'arriver au but visé en donnant un pouvoir à une commission et en interdisant à cette commission d'exercer ce pouvoir lorsque certains ministres signent un certificat d'une teneur particulière. A mon avis, les rédacteurs auraient pu obtenir le même résultat en rédigeant des dispositions prévoyant

- a) qu'une personne visée par une ordonnance d'expulsion valide, sauf une personne qui présente, aux points de vue de la sécurité ou de la police criminelle, un risque tel qu'il serait contraire à l'intérêt national de lui permettre de demeurer au Canada, peut être exemptée des dispositions de la *Loi sur l'immigration* aux termes desquelles il lui est légalement interdit de demeurer au Canada, compte tenu
 - (i) de l'existence de motifs raisonnables de croire que, si l'on procède à l'exécution de l'ordonnance, la personne intéressée sera punie pour des activités d'un caractère politique ou soumise à de graves tribulations, ou
 - (ii) de l'existence de motifs de pitié ou de considérations d'ordre humanitaire qui justifient cette exemption;

(b) that whether a deportable person is such a risk from a security or criminal point of view that it would be contrary to the national interest to exempt him from the provisions of the *Immigration Act* according to which he is legally prohibited from staying in Canada shall be determined by the Minister and the Solicitor General upon the basis of security or criminal intelligence reports received and considered by them; and

(c) that the jurisdiction to grant exemption under the provision described in paragraph (a) is vested in the independent court known as the Immigration Appeal Board.

I reject the contention that the appellant had a right to an opportunity to answer the information contained in the reports on which the section 21 Certificate was based. In my view, having regard to the subject matter and the form of section 21, it is clear that Parliament had in mind a certificate by the Ministers of an opinion based *only* upon "security or criminal intelligence reports received and considered by them". In my view, it is clear, when section 15 and section 21 are read together, that those sections are based on a view that, while certain deportable persons may be allowed the privilege of staying in Canada by reason of such grounds as political persecution, unusual hardship, and compassionate or humanitarian considerations notwithstanding the prohibitory provisions of the statute, and while the selection of the deportable persons to whom such privilege may be extended may be left to an independent court to be exercised on the basis of evidence taken in a judicial way, such a privilege cannot be extended to persons who *may* be a threat to the national interest because of security considerations or suspected criminal activity or involvement and that the responsibility of deciding what persons fall into this latter class of persons (to whom, in the national interest, that privilege cannot be extended) must be imposed on members of the executive arm of government for traditional reasons such as the following:

b) que la question de savoir si une personne susceptible d'expulsion présente, aux points de vue de la sécurité ou de la police criminelle, un risque tel qu'il serait contraire à l'intérêt national de lui permettre de demeurer au Canada sera tranchée par le Ministre et le Solliciteur général sur la base des rapports de sécurité ou de police criminelle qu'ils auront reçus et pris en considération; et

c) que le pouvoir d'accorder une exemption aux termes du paragraphe a) est conféré à un tribunal impartial, la Commission d'appel de l'immigration.

Je rejette la prétention selon laquelle l'appellant pouvait exiger qu'on lui fournisse l'occasion de répondre aux allégations contenues dans les rapports sur lesquels est fondé le certificat prévu à l'article 21. A mon avis, considérant le fond et la forme de l'article 21, il est clair que le législateur vise un certificat dans lequel les Ministres font état d'une opinion fondée *exclusivement* sur des «rapports de sécurité ou de police criminelle qu'ils reçoivent et prennent en considération». A mon avis, lorsque les articles 15 et 21 sont lus en regard l'un de l'autre, il est clair que les dispositions de ces articles reflètent les considérations suivantes, savoir, que bien que le privilège de demeurer au Canada puisse exceptionnellement être accordé à certaines personnes susceptibles d'expulsion, compte tenu d'éventuelles sanctions d'un caractère politique, d'un risque de graves tribulations ou de motifs de pitié ou de considérations d'ordre humanitaire, et bien que la tâche de choisir, parmi les personnes susceptibles d'expulsion, celles auxquelles ce privilège sera accordé puisse être confiée à un tribunal impartial qui prendra une décision à la lumière d'éléments de preuve recueillis de manière judiciaire, ce privilège ne peut pas être accordé aux personnes qui *peuvent* mettre l'intérêt national en péril, eu égard à certains rapports de sécurité ou au fait qu'une certaine activité criminelle ou qu'une participation à une telle activité leur est attribuée, et la tâche de décider quelles personnes doivent être incluses dans cette dernière catégorie de personnes, c'est-à-dire celles à qui le privilège ne peut être accordé en raison de l'intérêt national, doit être confiée aux membres

- (a) that the information on which such decisions must be based is not of such a character that it can be established by the sort of evidence that can be put before a judicial tribunal in the ordinary way, and
- (b) the sources of such information will dry up if a practice is not followed of protecting their identity.

It is not for this Court to express any opinion as to the necessity, under current conditions, of incorporating such a point of view in the statute. In my opinion it is quite clear from the wording of the statute and from our judicial and legislative history that this traditional approach to security and criminal intelligence is reflected in section 21, and that provision must be interpreted accordingly. It follows that section 21 contemplates a certificate given without the person concerned having been given an opportunity to be heard with reference thereto.

I turn now to the arguments based on the *Canadian Bill of Rights*, 1960, c. 44 (see Appendix III R.S.C. 1970).

The provisions of the *Canadian Bill of Rights* relied on read as follows:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

- (a) the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;
- (b) the right of the individual to equality before the law and the protection of the law;

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

- (a) authorize or effect the arbitrary detention, imprisonment or exile of any person;

du pouvoir exécutif de l'État, pour des raisons qui s'inscrivent dans la tradition, par exemple:

- a) parce que la nature des renseignements d'après lesquels ces décisions sont prises ne permet pas d'en établir l'exactitude au moyen de preuves telles que peut normalement en entendre un tribunal judiciaire, et
- b) parce que les personnes qui fournissent ces renseignements cesseront de collaborer si leur anonymat n'est pas protégé.

Il n'appartient pas à cette Cour d'exprimer une opinion sur la nécessité, dans les circonstances actuelles, de faire état de ces considérations dans la loi. A mon avis, d'après les termes de la loi, il est clair que notre tradition judiciaire et législative quant à la sécurité et à la police criminelle a été traduite dans l'article 21 et que les dispositions de cet article doivent être interprétées en conséquence. Il s'ensuit que l'article 21 vise un certificat produit sans que la personne qui en fait l'objet ait eu l'occasion de se faire entendre sur son contenu.

Je vais maintenant étudier les arguments qui découlent de la *Déclaration canadienne des droits*, 1960, c. 44 (voir Annexe III aux S.R.C. 1970).

Les dispositions de la *Déclaration canadienne des droits* que l'on a invoquées sont les suivantes:

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

- a) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;
- b) le droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi;

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

- a) autorisant ou prononçant la détention, l'emprisonnement ou l'exil arbitraires de qui que ce soit;

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

In considering the arguments of the appellant based on the *Canadian Bill of Rights*, it is important to have in mind that everything of which the appellant feels aggrieved in this matter is the direct result of the deportation order. There is, however, no attack on the validity of the deportation order and there is no contention that that order was not made in accordance with the procedure laid down by the *Immigration Act* and Regulations for making such an order. Neither is there any contention that that procedure does not meet the requirements of "due process" contemplated by section 1(a) of the *Canadian Bill of Rights* or "the principles of fundamental justice" contemplated by section 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. To the extent, therefore, if any, that that deportation order has interfered with the appellant's "life, liberty, security of the person or enjoyment of property" or has affected his "rights" or "obligations", there has been no conflict with the requirements of section 2 of the *Canadian Bill of Rights* in relation to section 1(a) or section 2(e) thereof.

Furthermore, as there has been no attack on the validity of the deportation order or upon the manner in which it was made, there can be no question of the "arbitrary" detention, imprisonment or exile of the appellant within the meaning of section 2(a) of the *Canadian Bill of Rights*.

As I see it, therefore, the only question to be considered is whether the operation of section 21 of the *Immigration Appeal Board Act* "deprives" the appellant of "equality before the law" so as to bring into play section 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* read with section 2 thereof to make section 21 inoperative in this case.

There is no case here for a contention that there is "discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex". The case for invoking section 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* must be that, when section 21 of the *Immigration Appeal Board Act* excludes a

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

Dans l'étude des arguments de l'appellant fondés sur la *Déclaration canadienne des droits*, il est important de garder présent à l'esprit que tout ce que l'appellant attribue à une injustice, dans la présente affaire, est le résultat direct de l'ordonnance d'expulsion. Toutefois, il ne conteste pas la validité de l'ordonnance d'expulsion et il ne prétend pas que l'ordonnance n'ait pas été rendue conformément à la procédure prévue par la *Loi sur l'immigration* et ses règlements d'application. Il ne prétend pas non plus que la procédure n'ait pas été une «application régulière de la loi», aux termes de l'article 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*, ou qu'elle n'ait pas été conforme «aux principes de justice fondamentale», aux termes de l'article 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Par conséquent, dans la mesure où l'on peut dire que l'ordonnance d'expulsion a porté atteinte à son droit «à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens» ou qu'elle a modifié ses «droits» et «obligations», il n'y a eu aucune violation de l'article 2 de la *Déclaration canadienne des droits*, par rapport aux articles 1a) ou 2e) de celle-ci.

De plus, puisque la validité de l'ordonnance d'expulsion et la façon dont elle a été rendue ne sont pas contestées, il ne peut être question de détention, d'emprisonnement ou d'exil «arbitraires» de l'appellant aux termes de l'article 2a) de la *Déclaration canadienne des droits*.

Par conséquent, je considère que la seule question litigieuse est celle de savoir si l'application de l'article 21 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* a «privé» l'appellant de son «droit à l'égalité devant la loi» de sorte que le jeu de l'article 1b) et de l'article 2 de la *Déclaration canadienne des droits* rende les dispositions de l'article 21 inopérantes.

Il n'est pas possible de prétendre qu'il y a eu «discrimination fondée sur la race, l'origine nationale, la couleur, la religion ou le sexe». L'argument tiré de l'article 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* ne peut donc consister qu'à dire que l'article 21 de la *Loi sur la*

class to which the appellant belongs from the class of deportable persons to whom a substantive privilege may be granted under section 15, it interferes with the right of the appellant as an individual to "equality before the law".

It may be, as suggested by Laskin J. in *Curr v. The Queen* [1972] S.C.R. 889, that section 1(b) "must be read as wholly conjunctive so as to make the declaration of the protection of the law a reinforcement of the requirement of equality before the law". Certainly, the phrase "equality before the law" has always suggested to me that one person must not be treated differently from another *under* the law. It is a novel thought to me that it is inconsistent with the concept of "equality before the law" for Parliament to make a law that, for sound reasons of legislative policy, applies to one class of persons and not to another class. As it seems to me, it is of the essence of sound legislation that laws be so tailored as to be applicable to such classes of persons and in such circumstances as are best calculated to achieve the social, economic or other national objectives that have been adopted by Parliament. Application of a substantive rule of law to one class of persons and not to another cannot, as it seems to me, of itself, be objectionable discrimination from the point of view of section 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. This is not to say that there might not be a law that is essentially discriminatory by reference to some other prejudice, in the same sense as a law can be discriminatory "by reason of race, national origin, colour, religion or sex". Such a law, to the extent that it was thus discriminatory, would not, I should have thought, be a law based on acceptable² legislative objectives adopted by Parliament and would, to that extent, run foul of section 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. In connection with any contention that a law was thus in conflict with section 1(b), however, I would, with respect, paraphrase what Laskin J. said in the *Curr* case concerning the wording of section 1(a) and say that the very large words of section 1(b) "signal extreme caution to me when asked to apply them in negation of substantive legislation validly enacted by a Parliament in

Commission d'appel de l'immigration, en excluant la catégorie de personnes dont l'appellant fait partie de la catégorie de personnes susceptibles d'expulsion auxquelles un privilège relatif au fond même de leur droit peut être accordé aux termes de l'article 15, viole dans le cas de l'appelant le droit des particuliers à «l'égalité devant la loi».

Comme l'a laissé entendre le juge Laskin dans l'arrêt *Curr c. La Reine* [1972] R.C.S. 889, il est possible que l'article 1 b) «doive s'interpréter comme étant entièrement conjonctif, la déclaration relative à la protection de la loi renforçant la garantie de l'égalité devant la loi». L'expression «l'égalité devant la loi» m'a toujours semblé signifier que les différentes personnes à *qui la loi s'applique* devaient être traitées de la même façon. Il ne m'est jamais venu à l'esprit que le principe de «l'égalité devant la loi» interdise au Parlement d'adopter, pour des raisons dictées par une saine politique législative, des lois qui s'appliquent à une catégorie de personnes à l'exclusion d'une autre. Il me semble qu'il est de la nature même de la fonction législative de viser à créer des dispositions applicables à des catégories de personnes et dans des circonstances définies de façon à favoriser la réalisation des objectifs nationaux, d'ordre économique, social ou autre, fixés par le Parlement. Le fait qu'une règle de fond s'applique à une catégorie de personnes et non à une autre ne peut pas, à mon sens, constituer en lui-même une discrimination inacceptable aux termes de l'article 1 b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Cela n'empêche pas qu'une loi ne puisse être discriminatoire à d'autres points de vue, de la même manière qu'une loi peut être discriminatoire «quant à la race, l'origine nationale, la couleur, la religion ou quant au sexe». Dans un tel cas, j'estime que la loi correspondrait, dans la mesure où elle présenterait ce caractère discriminatoire, à des objectifs législatifs inacceptables² et contraires à l'article 1 b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Mais on me permettra de reprendre, à l'égard de cet argument d'incompatibilité avec l'article 1 b), les observations du juge Laskin, dans l'affaire *Curr*, sur les termes de l'article 1 a) et de les appliquer aux termes de l'article 1 b): «c'est avec une extrême prudence que j'aborde les termes très généraux de l'article 1 a) ... lors-

which the major role is played by elected representatives of the people”.

As already indicated, in my opinion the ambit of section 15 of the *Immigration Appeal Board Act* must be read as being cut down by section 21, which was enacted at the same time as section 15 and was expressed to be “Notwithstanding anything in this Act”. The result is that there is carved out of the class of unsuccessful appellants in respect of whom the Immigration Appeal Board may stay or quash deportation orders, the class of persons in respect of whom it is decided by the responsible Ministers of the Crown that, by reason of what is contained in security or criminal intelligence reports, “it would be contrary to the national interest for the Board to take such action”. In my opinion, a person who falls in that class of persons is no more deprived of equality before the law because section 15 does not apply to him than is a person of a prohibited class who applies for an immigrant visa outside Canada. Such a person is a person who is invoking the laws of Canada to obtain the privilege of living in Canada and cannot invoke the beneficent provisions of section 15 of the *Immigration Appeal Board Act* while persons who first come into Canada as non-immigrants and overstay their permission to be in Canada so that deportation orders are made against them are accorded that privilege.

There are obvious acceptable legislative reasons for making the section 15 rule inapplicable, on the one hand, to persons who are not in Canada and, on the other hand, to security and criminal risks. Such a limitation on the effect of a substantive rule does not, in my opinion, deprive an individual to whom the rule does not apply of “equality before the law”.

For the above reasons, in my opinion, the ambit of sections 15 and 21 of the *Immigration Appeal Board Act*, when those sections are properly understood, does not require to be cut down or extended so as not to abrogate, abridge

qu'on me demande de les appliquer pour annuler des dispositions législatives de fond valablement adoptées par un Parlement dans lequel les représentants élus par le peuple jouent un rôle primordial».

Je l'ai déjà signalé, la portée de l'article 15 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* me semble restreinte par l'article 21. L'un et l'autre ont été promulgués simultanément et l'article 21 s'applique «nonobstant la présente loi». Par conséquent, la loi exclut de la catégorie des personnes dont la Commission d'appel de l'immigration a rejeté l'appel mais à l'égard desquelles la Commission peut surseoir à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion ou annuler cette dernière, la catégorie des personnes à l'égard desquelles, suivant la décision des ministres responsables de la Couronne, prise à la lumière de rapports de sécurité ou de police criminelle, «il serait contraire, à l'intérêt national que la Commission exerce ce pouvoir». A mon avis, les personnes qui relèvent de cette catégorie ne sont pas plus privées du droit à l'égalité devant la loi, du fait que l'article 15 ne leur est pas applicable, que ne l'est une personne d'une catégorie interdite qui, se trouvant à l'extérieur du Canada, demande un visa d'immigrant. Cette dernière personne invoque les lois canadiennes pour obtenir le privilège de demeurer au Canada mais elle ne peut pas se prévaloir de l'article 15 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, comme est admis à le faire celui qui, étant d'abord venu au Canada comme non-immigrant et ayant prolongé son séjour au-delà de la période permise, a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion.

Il y a manifestement des raisons valables d'interdire l'application de l'article 15, d'abord aux personnes qui sont à l'extérieur du Canada, et ensuite aux personnes qui présentent un risque du point de vue de la sécurité ou de la police criminelle. En limitant ainsi la portée d'une règle de fond, on ne prive pas, à mon avis, l'individu que la règle ne vise pas de son droit, à «l'égalité devant la loi».

A mon avis, pour les raisons que j'ai indiquées, il n'y a pas lieu, si on interprète correctement les articles 15 et 21 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, d'en élargir ou d'en limiter la portée de façon à ne pas

or infringe, or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of, any of the rights or freedoms recognized and declared by section 1(a) and (b) of the *Canadian Bill of Rights* and those provisions do not contravene the prohibitions in section 2(a) and (e).

I am, accordingly, of opinion that the appeal must be dismissed.

* * *

THURLOW J. (dissenting)—The principal question raised by this appeal is whether the rights of the appellant under the *Canadian Bill of Rights* to “equality before the law and the protection of the law” and to “a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice” have been infringed by the filing before the Immigration Appeal Board of a certificate under section 21 of the *Immigration Appeal Board Act*, which prevented the Board from considering his case for relief under section 15 of that Act, or by the denial of disclosure to him of the material on which the certificate was based.

In general, the rights of an alien to come into or to remain in Canada are conferred and governed by the provisions of the *Immigration Act*. The same Act provides for the detention and deportation of aliens in defined situations and for procedures for that purpose. By another statute, the *Immigration Appeal Board Act*, a court of appeal is constituted and is given exclusive jurisdiction to determine, on appeal to it, the rights of the alien under the *Immigration Act*. By section 15 of the *Immigration Appeal Board Act* there is conferred on the same court a further discretionary authority, which formerly rested exclusively with the executive branch of the Government of Canada, to accord, on humanitarian grounds appearing in individual cases, certain forms of relief from deportation orders which have been validly made pursuant to the provisions of the *Immigration Act*. The discretion so conferred is required to be exercised judicially. See *Boulis v. M.N.R.*¹

supprimer, restreindre ou enfreindre, directement ou indirectement, les droits et libertés reconnus et énoncés par les alinéas a) et b) de l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*; et par ailleurs, les articles 15 et 21 ne sont pas contraires aux prohibitions des alinéas a) et e) de l'article 2.

Je suis donc d'avis que l'appel doit être rejeté.

* * *

LE JUGE THURLOW (dissident)—La principale question soulevée par le présent appel est celle de savoir si les droits de l'appelant à «l'égalité devant la loi et à la protection de la loi» et à «une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale», aux termes de la *Déclaration canadienne des droits*, ont été violés du fait du dépôt devant la Commission d'appel de l'immigration d'un certificat conforme à l'article 21 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, empêchant la Commission de prendre en considération la demande de redressement présentée par l'appelant en vertu de l'article 15 de cette loi, ou du fait qu'on a refusé de porter à la connaissance de l'appelant les documents sur lesquels est fondé ce certificat.

D'une manière générale, le droit d'un étranger d'entrer ou de demeurer au Canada est régi par la *Loi sur l'immigration*. Cette loi dispose par ailleurs que dans certaines conditions, les étrangers peuvent être détenus et expulsés et prévoit la procédure à suivre à cette fin. Une autre loi, la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, crée un tribunal d'appel ayant compétence exclusive pour déterminer en appel les droits des étrangers à la lumière de la *Loi sur l'immigration*. L'article 15 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* confère en outre à ce même tribunal une faculté, jusque-là exercée par le pouvoir exécutif fédéral, d'apporter, pour des considérations d'ordre humanitaire propres à chaque cas, certains tempéraments aux ordonnances d'expulsion régulièrement rendues aux termes de la *Loi sur l'immigration*. Ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé d'une manière judiciaire. Voir l'arrêt *Boulis c. M.N.R.*¹

Section 21(1) of the Act, however, puts a rider on the authority so conferred, as well as on certain other authority of the Board not applicable in the present situation. It provides that:

21. (1) Notwithstanding anything in this Act, the Board shall not,

(a) in the exercise of its discretion under section 15, stay the execution of a deportation order or thereafter continue or renew the stay, quash a deportation order, or direct the grant of entry or landing to any person, or

(b) render a decision pursuant to section 17 that a person whose admission is being sponsored and the sponsor of that person meet the requirements referred to in that section,

if a certificate signed by the Minister and the Solicitor General is filed with the Board stating that in their opinion, based upon security or criminal intelligence reports received and considered by them, it would be contrary to the national interest for the Board to take such action.

Such a certificate was filed with the Immigration Appeal Board in the appellant's case and it effectively prevented the Board from considering the question whether, on the facts before it, relief should be granted under section 15. When dealing with the matter in the course of its reasons the Board said:

With respect to the Board's discretionary powers under Section 15, the Board finds that by virtue of the fact that a Certificate has been filed under the provision of Section 21 of the Immigration Appeal Board Act, the Board has been stripped of jurisdiction to consider the appellant's appeal under the provisions of said Section 15 and, therefore directs that the Order be executed as soon as practicable.

The certificate read as follows:

CERTIFICATE

(SECTION 21, IMMIGRATION APPEAL BOARD ACT)

We, the undersigned hereby certify that it is our opinion, based upon Criminal Intelligence Reports received and considered by us, that it would be contrary to the national interests for the Immigration Appeal Board in the exercise of its discretion under Section 15 of the Immigration Appeal Board Act to take any action described in paragraph 21(1)(a) of the Immigration Appeal Board Act on or with respect to a Deportation Order made against

Toutefois, l'article 21(1) de la loi limite ce pouvoir, ainsi que certains autres pouvoirs de la Commission qui ne sont pas en cause dans le présent appel. Cet article se lit comme suit:

21. (1) Nonobstant la présente loi, la Commission ne doit pas

a) dans l'exercice de sa discrétion en vertu de l'article 15 surseoir à l'exécution d'une ordonnance d'expulsion ou, par la suite, prolonger ou renouveler le sursis, annuler une ordonnance d'expulsion, ou ordonner que le droit d'entrée ou de débarquement soit accordé à toute personne, ou

b) rendre une décision, en vertu de l'article 17, portant qu'une personne dont l'admission est parrainée ainsi que le répondant de cette personne se conforment aux exigences mentionnées dans cet article,

s'il est produit auprès de la Commission un certificat signé par le Ministre et par le solliciteur général où ils déclarent qu'à leur avis, fondé sur les rapports de sécurité ou de police criminelle qu'ils ont reçus et étudiés, il serait, pour la Commission, contraire à l'intérêt national de prendre cette mesure.

Un tel certificat a été déposé devant la Commission d'appel de l'immigration dans la présente affaire et, en fait, il a empêché la Commission de considérer, à la lumière des éléments de preuve dont elle disposait, s'il y avait lieu d'accorder un redressement aux termes de l'article 15. La Commission a déclaré à ce propos dans ses motifs:

[TRADUCTION] En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire que l'article 15 confère à la Commission, la Commission décide qu'en raison du dépôt d'un certificat en vertu de l'article 21 de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, elle n'a pas le pouvoir de prendre l'appel de l'appellant en considération aux termes de l'article 15, et, par suite, elle ordonne que l'ordonnance soit exécutée le plus tôt possible.

Le certificat se lit comme suit:

[TRADUCTION] CERTIFICAT

(ARTICLE 21, LOI SUR LA COMMISSION D'APPEL DE L'IMMIGRATION)

Nous, soussignés, certifions par les présentes que nous sommes d'avis, en raison des rapports de police criminelle que nous avons reçus et examinés, qu'il serait contraire à l'intérêt national que la Commission d'appel de l'immigration exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 15 de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration et qu'elle prenne la décision énoncée à l'article 21(1)a) de ladite loi relativement à l'ordonnance d'expulsion rendue contre

VINCENZO PRATA

on October 29th, 1971, at London, Ontario
 Solicitor General of Canada
 Signed: J. P. Goyer
 Dated at Ottawa in the
 Province of Ontario, this
30th day of November
1971.

In the course of the hearing before the Board application was made on behalf of the appellant for an order for production of the reports referred to in the certificate but this was denied.

I have had the opportunity to read the reasons to be delivered by the Chief Justice and I do not disagree with an interpretation of section 21 of the *Immigration Appeal Board Act* as defining an area in which it was not intended to confer jurisdiction on the Immigration Appeal Board to relieve against deportation orders. That the Board was not to grant relief of the kinds referred to in section 21 when a certificate under that section was before it is, I think, clearly stated and this appears to me to be emphasized by the expression "Notwithstanding anything in this Act" which I take as meaning notwithstanding the creation by the Act of an appeal court with jurisdiction to hear appeals in immigration cases and the conferring on aliens and others of rights to appeal to the court, as well as the powers exercisable by the court in and when disposing of an appeal to it.

Nor do I challenge for a moment either the right of Parliament to so prescribe or the wisdom or the expediency or indeed the necessity of having in the law some effective system or provision for safeguarding the national interest in ensuring that aliens who are enemies of the state and aliens who are criminals are deported from or denied admission to Canada even at the risk, in the interest of making the system effective, of deporting or denying admission to some aliens who in fact are not enemies or criminals.

VINCENZO PRATA

le 29 octobre 1971 à London (Ontario).
 Solliciteur général
 (Signature) J. P. Goyer
Ottawa (Ontario),
 le 30 novembre 1971.

Ministre de la Main-d'œuvre
 et de l'Immigration
 par intérim

(Signature) J. Marchand
Ottawa (Ontario),
 le 30 novembre 1971.

Au cours de l'audience devant la Commission, l'appelant a demandé à celle-ci d'ordonner la production des rapports mentionnés dans le certificat, mais cette demande a été rejetée.

J'ai eu l'occasion de lire les motifs du juge en chef et je ne conteste pas son interprétation de l'article 21 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, selon laquelle ce texte définit les cas dans lesquels on a voulu refuser à la Commission d'appel de l'immigration le pouvoir d'annuler l'effet d'une ordonnance d'expulsion. Je crois que l'article 21 indique clairement que la Commission ne doit pas accorder les redressements dont il y est fait mention lorsqu'on dépose devant elle un certificat en conformité de cet article; cette analyse me paraît confirmée par l'emploi des termes «Nonobstant la présente loi», qui signifient, à mon avis, nonobstant la création par la loi d'un tribunal d'appel compétent à entendre les appels en matière d'immigration et la reconnaissance du droit des étrangers et de certaines autres personnes d'interjeter appel devant ce tribunal, et nonobstant aussi les pouvoirs que la Commission peut exercer en statuant sur un appel interjeté devant elle.

Je ne mets pas davantage en doute le droit du Parlement de voter de telles dispositions ou l'utilité, l'opportunité, voire la nécessité, de prendre des mesures législatives efficaces en vue de sauvegarder l'intérêt national en veillant à ce que les étrangers qui sont des ennemis de l'État ou des criminels soient expulsés du Canada ou ne soient pas admis à venir au Canada, en courant même le risque, pour des raisons d'efficacité, d'expulser du Canada ou de refuser d'y admettre des étrangers qui ne seraient pas réellement des ennemis de l'État ou des criminels.

But I find it impossible to say that an alien is being treated as equal before the law or, to put it in another way, that his right "to equality before the law and the protection of the law", within the meaning of section 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* is honoured when in a Canadian court the right to have his case for relief considered, on such relevant facts as he can present, on the same basis as the court is authorized and empowered to consider and grant relief in the cases of other aliens, is denied to him because in his case a section 21 certificate signed by two ministers of the Crown has been placed before the court. In such a situation, as I see it, he is put at a disadvantage and treated more harshly than other aliens not on the basis of the applicability by its terms to disqualifying facts of his case of a defined rule of the law, but on the basis of a rule of the law becoming applicable to his case because of the filing of a certificate stating the opinion of two ministers of the Crown following consideration by them of certain matters concerning him in a procedure in which the *audi alteram partem* rule has no place. Such a system of dealing with the problem of security may well be necessary but to my mind it does not afford to the individual equality before the law and the protection of the law and if it is not to contravene the *Canadian Bill of Rights* an express declaration that the statutory provisions creating it are to operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights* is required by section 2 of that Act.

It appears to me that a conceivable alternative way of interpreting section 21 is to regard it as a statutory creation of a new form or kind of evidence which is not to be open to challenge by the usual or any other means and which is to be conclusive of the fact that in the circumstances of the particular case the humanitarian considerations that arise do not warrant the granting of relief under section 15 but, as I see it, such a provision would infringe the right of the individual concerned to a hearing in accordance with the principles of fundamental justice and would require as well, in order to be opera-

Mais il me paraît impossible de dire que l'on traite un étranger comme égal devant la loi ou, pour m'exprimer autrement, je ne crois pas que l'on respecte le droit d'un étranger «à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi» au sens de l'article 1 b) de la *Déclaration canadienne des droits* lorsqu'on lui dénie le droit, que l'on reconnaît aux autres étrangers, d'exiger que le tribunal canadien compétent considère la demande de redressement qu'il veut former, ainsi que les preuves pertinentes qu'il veut produire à l'appui, et cela pour le seul motif que, dans son cas, on a produit au tribunal le certificat signé par deux ministres de la Couronne dont parle l'article 21. En pareil cas, il est selon moi défavorisé par rapport aux autres étrangers et fait l'objet de mesures d'une sévérité particulière, non pas en vertu de l'application aux circonstances de l'espèce d'une règle de droit précise dont l'effet explicite est de le soustraire à la règle normale, mais parce qu'une règle de droit lui est devenue applicable du fait que deux ministres de la Couronne ont déposé un certificat dans lequel ils font état d'une opinion qu'ils se sont formée après avoir examiné certaines questions qui le concernent, d'une manière qui exclut l'application de la règle *audi alteram partem*. Je veux bien admettre qu'il soit nécessaire de résoudre de cette façon les problèmes de sécurité, mais je ne crois pas que l'on respecte ainsi le droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi; pour ne pas enfreindre la *Déclaration canadienne des droits*, les dispositions créant ce mécanisme doivent déclarer expressément qu'elles s'appliquent nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, ainsi que l'exige l'article 2 de la *Déclaration*.

Il me semble qu'il serait également possible d'interpréter différemment l'article 21: l'objet en serait alors de créer par voie législative un nouveau genre de preuves, incontestables aussi bien par les moyens classiques que par tout autre moyen, et censées établir de façon concluante qu'en l'espèce, les considérations d'ordre humanitaire ne justifient pas l'intervention du tribunal en vertu de l'article 15. A mon avis, toutefois, une telle disposition prive la personne en cause de son droit d'être entendue conformément aux principes fondamentaux de la justice, et il serait nécessaire, pour qu'on lui donne

tive, a declaration in the statute that the provision was to apply notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*.

I would allow the appeal and refer the matter back to the Immigration Appeal Board for determination on the basis that section 21 and the certificate filed under it are inoperative to prevent the hearing of the appellant's case on its merits and, if appropriate, the granting of relief under section 15 of the *Immigration Appeal Board Act*.

* * *

SWEET D.J.—There is no absolute, basic, universal right in an alien to enter Canada. It is for Parliament to decide whether or not permission to enter will be granted, and if permitted, the terms and conditions of such entry. To this end there is a long history of legislation granting permission and setting out the terms, conditions, limitations and restrictions relating to that permission.

Accordingly, legislation dealing with immigration viz. the *Immigration Act* and the *Immigration Appeal Board Act*, which legislation is permissive, affords limited privileges rather than conferring rights.

The whole area encompassed by such legislation must necessarily always touch, and often significantly affect, humans and human relationships. A rigid, unyielding enforcement of the rules attached to permission to immigrate would, in some cases, work hardship and cause suffering. There were situations when that hardship and suffering could be avoided without the national interest being adversely affected by a relaxation of those limitations and restrictions. To meet this, and to grant relief when indicated, the executive branch of the Government would, by the exercise of executive discretion, permit entry and continuance in Canada in some individual cases notwithstanding non-compliance with the rules attached to permission to immigrate.

Parliament has now vested in the Immigration Appeal Board a part, but only a part, of what

effet, que la loi déclare qu'elle s'applique nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*.

Je ferais droit à l'appel et je renverrais le dossier à la Commission d'appel de l'immigration pour qu'elle statue sur le cas en considérant que l'article 21 et le certificat déposé aux termes de celui-ci ne privent pas l'appelant de son droit d'être entendu sur le fond et, le cas échéant, de son droit à un redressement aux termes de l'article 15 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT SWEET—Les étrangers n'ont aucun droit absolu, naturel ou fondamental de venir au Canada. Il appartient au Parlement de décider si l'autorisation de le faire peut leur être accordée et, si elle leur est accordée, à quelles conditions. Une longue série de lois ont été successivement votées à ces fins, en vue d'accorder cette autorisation et d'énoncer les conditions, restrictions et limitations qu'elle comporte.

Par suite, les lois relatives à l'immigration, c'est-à-dire la *Loi sur l'immigration* et la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, qui accordent cette autorisation, confèrent des privilèges limités plutôt que des droits.

En cette matière, les lois ne peuvent manquer d'influer, et souvent d'agir très profondément, sur la vie des individus et les relations humaines. Une application stricte et rigoureuse des règles relatives à l'autorisation d'immigrer peut, en certains cas, mettre les personnes concernées dans une situation difficile, voire pénible. On pouvait quelquefois éviter de donner naissance à ces situations sans compromettre l'intérêt national, en assouplissant ces restrictions et ces limitations. Pour tenir compte de cette possibilité, et être en mesure d'accorder un redressement lorsqu'il paraissait opportun de le faire, le pouvoir exécutif pouvait, en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires, permettre à certains individus d'entrer au Canada et d'y demeurer, même s'ils ne pouvaient pas se conformer aux règles relatives à l'immigration.

Le Parlement a investi la Commission d'appel de l'immigration d'une partie, et d'une partie

was previously solely executive discretion. The extent to which that discretion is vested in that Board is to be found in sections 15 and 21 of the *Immigration Appeal Board Act*, which sections must be read together.

It is my opinion that on the proper construction of those two sections the Immigration Appeal Board never had, and accordingly has not now, any discretion in, and no jurisdiction to deal with, situations anticipated by section 15 if a certificate provided for in section 21 is filed with that Board. In this case there was such a certificate filed.

I would dismiss the appeal.

JACKETT C.J.:

¹ (which are conferred on it by section 15 of the *Immigration Appeal Board Act*, R.S. 1970, c. I-3)

² That is, it would not be acceptable, having regard to the *Canadian Bill of Rights*, unless enacted "Notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*".

THURLOW J.:

¹ Supreme Court of Canada March 30, 1972, (not yet reported).

seulement, de ce pouvoir discrétionnaire, jusque-là exercé exclusivement par le cabinet. Les limites du pouvoir ainsi conféré à la Commission ressortent des articles 15 et 21 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, qui doivent être lus l'un en regard de l'autre.

A mon avis, si l'on interprète correctement ces deux articles, la Commission d'appel de l'immigration n'a jamais eu, et n'a donc actuellement ni compétence ni pouvoir discrétionnaire sur les situations que vise l'article 15, dès l'instant où un certificat conforme à l'article 21 est déposé devant elle. Or, en l'espèce, on a déposé un tel certificat.

Je rejeterais l'appel.

LE JUGE EN CHEF JACKETT:

¹ (en vertu de l'article 15 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.R. 1970, c. I-3).

² Par rapport à la *Déclaration canadienne des droits*, et à moins, bien sûr, qu'on n'y déclare qu'elle s'applique «nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*».

LE JUGE THURLOW:

¹ Décision de la Cour suprême du Canada rendue le 30 mars 1972, non encore publiée.