

IMM-2811-98

IMM-2811-98

**Veluppillai Pushpanathan** (*Applicant*)**Veluppillai Pushpanathan** (*demandeur*)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(*Respondent*)**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration**  
(*défendeur*)**INDEXED AS: PUSHPANATHAN v. CANADA (MINISTER OF  
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: PUSHPANATHAN c. CANADA (MINISTRE DE LA  
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1<sup>re</sup> INST.)**Trial Division, Sharlow J.—Toronto, May 13; Ottawa,  
June 10, 1999.Section de première instance, juge Sharlow—Toronto,  
13 mai; Ottawa, 10 juin 1999.

*Administrative law — Judicial review — Prohibition — Application for order prohibiting Minister from taking steps to issue “danger opinion” pursuant to Immigration Act, s. 46.01(1)(e) — Applicant’s Convention refugee claim not yet dealt with — Acquired permanent resident status under “backlog” — Convicted of drug trafficking offence — Upon release from prison, conditional deportation order issued — Could not be executed until determined not Convention refugee — Minister questioned in House of Commons about applicant’s case — Applicant alleging Minister’s replies raising reasonable apprehension of bias, breach of principles of fundamental justice — Application dismissed — (1) No reason in principle to refuse to issue order of prohibition merely because decision within Minister’s discretion — But order prohibiting Minister, delegate from issuing danger opinion may not be appropriate relief as not ensuring no one could exercise power — Decision could be made by someone specially appointed for this purpose — (2) Court having discretion to issue prohibition order even before commencement of proceedings — As no legal principle necessarily precluding in all cases possibility danger opinion could be issued without applicant being aware process started, appropriate case to consider prohibiting Minister, delegates from acting — (3) But no reasonable apprehension of bias reading Minister’s comments in context — Minister maintained awareness of legal obligation to deal fairly with applicant in any consideration of danger opinion.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Prohibition — Demande d’ordonnance interdisant à la ministre de prendre toute mesure afin de délivrer un «avis de danger» en vertu de l’art. 46.01(1)e de la Loi sur l’immigration — La revendication de statut de réfugié du demandeur n’a pas encore été traitée — Le demandeur a reçu le statut de résident permanent en vertu de «l’arrière» — Reconnu coupable de s’être livré au trafic de stupéfiants — Mesure d’expulsion conditionnelle prise à sa libération de prison — Ne pouvait être exécutée avant le rejet de la revendication de statut de réfugié au sens de la Convention — Des questions sont posées à la ministre à la Chambre des communes au sujet de l’affaire du demandeur — Le demandeur soutient que les remarques de la ministre suscitent une crainte raisonnable de partialité et une possible violation des principes de justice fondamentale — Demande rejetée — 1) En principe, aucune raison de refuser de délivrer un bref de prohibition simplement parce que la décision relève du pouvoir discrétionnaire de la ministre — Une ordonnance interdisant à la ministre ou à son délégué de délivrer un avis de danger peut ne pas constituer un redressement approprié, une autre personne pouvant exercer ce pouvoir — La décision pourrait être prise par une personne nommée spécialement à cette fin — 2) La Cour peut délivrer un bref de prohibition même si les procédures ne sont pas encore engagées — Comme il n’existe aucun principe juridique qui écarterait nécessairement, dans tous les cas, la possibilité qu’un avis de danger soit rendu sans que le demandeur ne sache que la procédure a été engagée, il est approprié en l’instance d’envisager d’interdire à la ministre ou à ses délégués de procéder — 3) La lecture des remarques de la ministre dans leur contexte fait ressortir le fait qu’il n’existe pas de crainte raisonnable de partialité — La ministre est restée consciente de ses obligations en droit de traiter équitablement le demandeur face à la possibilité d’un avis de danger.*

*Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Immigration inquiry process — Application for order prohibiting Minister from taking steps to issue “danger opinion” pursuant to Immigration Act, s. 46.01(1)(e) —*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Processus d’enquête en matière d’immigration — Demande d’ordonnance interdisant à la ministre de prendre toute mesure afin de délivrer un «avis de danger» en vertu de la*

*Applicant's Convention refugee claim as yet not dealt with — Acquired permanent resident status under "backlog" — Convicted of drug trafficking offence, sentenced to eight years' imprisonment — Upon release on parole, conditional deportation order issued — Could not be executed until determination not Convention refugee — In 1998 applicant's case raised during Question Period in House of Commons — Applicant alleging Minister's replies raising reasonable apprehension of bias, breach of principles of fundamental justice — Application dismissed — No reasonable apprehension of bias reading Minister's comments in context — Minister maintained awareness of legal obligation to deal fairly with applicant in any consideration of danger opinion.*

*Practice — Costs — Immigration matter — On eve of hearing, one year after commencement of judicial review application seeking prohibition, Crown submitting evidence "danger opinion" not under consideration — Federal Court Immigration Rules, 1993, R. 22 requiring "special reasons" before costs awarded in application for judicial review under Immigration Act — "Special reasons" where one party unnecessarily, unreasonably prolonged proceedings — Crown could, should have acted sooner to bring matters to where now stand — Crown raising new argument at hearing without notice to applicant, causing further delay while submissions completed — But application failed on merits — No special reasons justifying award of costs against Crown.*

This was an application for an order prohibiting the Minister of Citizenship and Immigration from taking steps to issue a "danger opinion" against the applicant based solely on a 1988 drug trafficking conviction. The applicant came to Canada in 1985. His claim for refugee status was not dealt with, and in 1987 he was granted the status of a permanent resident under the backlog. In 1988 the applicant was convicted of a drug trafficking offence and sentenced to eight years' imprisonment. The applicant was released on parole in 1991, and in 1992 a conditional deportation order was issued against him. It could not be executed until there was a determination that he was not a Convention refugee. That question was referred to the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board. The applicant's refugee claim has yet to be heard on the merits. On June 5, 1998 four Members of Parliament asked questions about the applicant's case during Question Period in the House of Commons. The Minister's replies were the subject of a press report in the *Toronto Star* under the headline "Minister vows to deport refugee drug dealer". The Minister was quoted as saying "I will use all the powers

*Loi sur l'immigration, art. 46.01(1)e) — La revendication de statut de réfugié du demandeur n'a pas encore été traitée — Le demandeur a reçu le statut de résident permanent en vertu de «l'arriéré» — Reconnu coupable de s'être livré au trafic de stupéfiants et condamné à huit ans d'emprisonnement — Mesure d'expulsion conditionnelle prise à sa libération de prison — Ne pouvait être exécutée avant le rejet de la revendication de statut de réfugié au sens de la Convention — En 1998, l'affaire du demandeur a été abordée à la période de questions à la Chambre des communes — Le demandeur soutient que les remarques de la ministre suscitent une crainte raisonnable de partialité et une possible violation des principes de justice fondamentale — Demande rejetée — La lecture des remarques de la ministre dans leur contexte fait ressortir le fait qu'il n'existe pas de crainte raisonnable de partialité — La ministre est restée consciente de ses obligations en droit de traiter équitablement le demandeur face à la possibilité d'un avis de danger.*

*Pratique — Frais et dépens — Affaire d'immigration — À la veille de l'audience, une année après le début de la demande de contrôle judiciaire, la Couronne a présenté la preuve qu'on n'envisageait pas un «avis de danger» — La règle 22 des Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration, 1993, exige des «raisons spéciales» pour que des dépens soient accordés dans une demande de contrôle judiciaire en vertu de la Loi sur l'immigration — Ces «raisons spéciales» peuvent exister lorsqu'une partie prolonge les procédures sans nécessité ou de façon déraisonnable — La Couronne aurait pu, aurait dû, agir plus tôt pour amener ce dossier là où il se trouve maintenant — La Couronne a soulevé un argument nouveau à l'audience, sans avoir prévenu le demandeur, ce qui a encore retardé l'affaire jusqu'à ce que les arguments écrits soient présentés — La demande a été rejetée au fond — Pas de raisons spéciales justifiant d'adjuger les dépens contre la Couronne.*

La demande vise l'obtention d'une ordonnance interdisant à la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de prendre toute mesure afin de délivrer un «avis de danger» fondé uniquement sur la déclaration de culpabilité du demandeur en 1988 pour trafic de stupéfiants. Le demandeur est arrivé au Canada en 1985. Sa revendication de statut de réfugié n'a pas été traitée; en 1987, il a reçu le statut de résident permanent en vertu d'un programme pour éponger l'arriéré. En 1988, le demandeur a été reconnu coupable de s'être livré au trafic de stupéfiants et il a été condamné à huit ans d'emprisonnement. Le demandeur a été libéré sous condition en 1991 et une mesure d'expulsion conditionnelle a été prise à son encontre en 1992. La mesure ne pouvait être exécutée avant le rejet de sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention. La question a été déférée à la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La revendication de statut de réfugié du demandeur n'a pas encore été entendue au fond. Le 5 juin 1998, durant la période des questions, quatre députés ont posé des questions à la Chambre des communes au sujet de l'affaire du demandeur. Les réponses

that I have in this legislation". The "other avenues" and "tools" referred to in the Minister's replies included *Immigration Act*, paragraph 46.01(1)(e) which precludes determination of a refugee claim by a person who has been convicted of a criminal offence carrying a stipulated penalty if "the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada". The grounds for this application were that the Minister's statements gave rise to a reasonable apprehension of bias, and it would be a breach of the principles of fundamental justice for the danger opinion process to be commenced.

On the eve of trial, one year after the application had been commenced, the Crown submitted evidence that no danger opinion was under consideration. The applicant argued that if that information had been made available earlier, it might have been possible to reach a settlement.

The issues were: (1) whether the Crown can be prohibited from exercising a discretionary power; (2) whether the application was premature; (3) whether the statements in question gave rise to a reasonable apprehension of bias; and (4) whether costs should be awarded to the applicant.

*Held*, the application should be dismissed.

(1) There is no reason in principle to refuse to issue an order of prohibition merely because the decision is within the discretion of the Minister or a delegate of the Minister. A person can be prohibited from exercising a discretionary power of that kind if the person's conduct gives rise to a reasonable apprehension of bias. Usually the disqualification of a decision maker for bias results in the decision being made by someone else who is not biased, or in respect of whom there is no reasonable apprehension of bias. A reasonable apprehension of bias is alleged to arise from the Minister's conduct. If a danger opinion were to be considered with respect to the applicant it could be dealt with by a delegate of the Minister. But nothing in the Act or regulations gives any assurance that a decision made by a person who is currently authorized to act as a delegate will be made independently of the Minister. For that reason it was not clear that an order directed only at the Minister would give the applicant appropriate relief, if there is a reasonable apprehension of bias. An order prohibiting the Minister or any delegate of the Minister from issuing a danger opinion would not mean that no one could exercise that power. The decision could be made by a person specially appointed for this purpose who is demonstrably independent of the Minister.

(2) The Court has discretion to issue a prohibition order even before the commencement of proceedings. There is no

de la ministre ont fait l'objet d'un article dans le *Toronto Star*, sous la manchette [TRADUCTION] «La ministre s'engage à déporter un réfugié trafiquant de stupéfiants». Selon cet article, la ministre aurait déclaré: «J'utiliserai tous les pouvoirs que m'accorde la loi». Les «autres moyens» et «outils» mentionnés par la ministre renvoient à l'alinéa 46.01(1)e) de la *Loi sur l'immigration*, qui exclut toute revendication de statut de réfugié par une personne reconnue coupable d'une infraction criminelle punissable d'une période d'emprisonnement donnée «si le ministre est d'avis qu'il constitue un danger pour le public au Canada». L'action est fondée sur le fait que les remarques de la ministre suscitent une crainte raisonnable de partialité et que le déclenchement de la procédure visant la délivrance d'un avis de danger serait contraire aux principes de justice fondamentale.

À la veille de l'audience, une année après le début des procédures, la Couronne a présenté la preuve qu'on n'envoyait pas un avis de danger. Le demandeur soutient que s'il avait eu ce renseignement plus tôt, on aurait bien pu arriver à une entente.

Les questions en litige sont: 1) peut-on interdire à la Couronne d'exercer un pouvoir discrétionnaire?; 2) la demande est-elle prématurée?; 3) les déclarations en cause suscitent-elles une crainte raisonnable de partialité?; et 4) le demandeur doit-il obtenir les dépens?

*Jugement*: la demande est rejetée.

1) Il n'y a en principe aucune raison de refuser de délivrer un bref de prohibition simplement parce que la décision relève du pouvoir discrétionnaire de la ministre ou de son délégué. On peut interdire à quelqu'un d'utiliser un pouvoir discrétionnaire de cette nature si sa conduite donne lieu à une crainte raisonnable de partialité. D'habitude, la disqualification d'un décideur au motif de partialité fait que la décision est alors prise par quelqu'un qui n'est pas partial ou vis-à-vis de qui il n'y a pas de crainte raisonnable de partialité. On prétend que la conduite de la ministre donne lieu à une crainte raisonnable de partialité. Au cas où l'on envisagerait la délivrance d'un avis de danger au sujet du demandeur, la question pourrait être traitée par une personne déléguée par la ministre. Par contre, rien dans la Loi ou dans le règlement ne fournit l'assurance qu'une décision prise par une personne présentement titulaire de cette délégation serait prise sans l'intervention de la ministre. C'est pourquoi il n'est pas clair qu'une ordonnance qui ne viserait que la ministre constituerait un redressement approprié pour le demandeur, s'il existe une crainte raisonnable de partialité. Une ordonnance interdisant à la ministre ou à son délégué de délivrer un avis de danger ne veut pas dire que personne ne pourrait exercer ce pouvoir. La décision pourrait être prise par une personne nommée spécialement à cette fin et qui serait clairement indépendante de la ministre.

2) La Cour peut délivrer un bref de prohibition même si les procédures ne sont pas encore engagées. Il n'existe

legal principle that would necessarily preclude, in all cases, the possibility that a danger opinion could be issued without the applicant being aware that the process has started. The Minister herself could, without breaching the principles of fundamental justice, initiate a danger opinion procedure without involving the officials who, in a normal case, would act pursuant to the guidelines. The principles of fundamental justice may require no more than notice to the applicant at some point before the decision is made, and an opportunity to be heard. There was no evidence that any such possibility was being considered. It was likely in this case that if the danger opinion procedure were initiated, the applicant would have the normal amount of advance notice, but there can be no assurance of that. This was an appropriate case to consider prohibiting the Minister or her delegates from acting even though she may have no present intention of doing so. However, if there was a reasonable apprehension of bias on the Minister's part that would justify such an order, consideration would be given to giving leave to vary the order based on satisfactory evidence that the decision would be made by a delegate who can be shown to be independent of the Minister.

(3) As to a reasonable apprehension of bias, the context in which the comments were made was important. But whether the adversarial context of Question Period at the House of Commons favoured the applicant or the Crown was unclear. An adversarial context might encourage a certain amount of hyperbole that should be discounted. On the other hand, the adversarial context suggests some risk that partisan politics may colour what should be impartial decision making by the Minister. However, all of the other statements made on that occasion were qualified by reference to a stated intention to respect the rule of law and the provisions of the *Immigration Act*, and contain no hint of prejudgment or the fettering of discretion. The newspaper headline did not accurately reflect the Minister's comments. Reading all of the Minister's comments in context, there was no reasonable apprehension of bias. Throughout her replies, the Minister maintained an awareness of her legal obligation to deal fairly with the applicant in any consideration of a danger opinion.

(4) *Federal Court Immigration Rules, 1993*, Rule 22 requires "special reasons" before costs may be awarded in an application for judicial review under the *Immigration Act*. Special reasons may be found if one party has unnecessarily or unreasonably prolonged the proceedings. The Crown could and should have acted sooner to bring this matter to the point where it now stands. And the Crown raised an entirely new argument at the hearing without notice to the applicant, which required further delay while submissions were completed. The application, however, failed on the merits. There were no special reasons that would justify an award of costs against the Crown.

aucun principe juridique qui écarterait nécessairement, dans tous les cas, la possibilité qu'un avis de danger soit rendu sans que le demandeur ne sache que la procédure a été engagée. La ministre elle-même pourrait, sans pour autant enfreindre les principes de justice fondamentale, initier la procédure menant à un avis de danger sans aucunement faire intervenir les fonctionnaires qui agiraient normalement en application des lignes directrices. Les principes de justice fondamentale peuvent n'exiger rien d'autre qu'un avis au demandeur à un moment quelconque avant que la décision soit prise, et une possibilité d'être entendu. Rien dans la preuve n'indique qu'une possibilité de ce genre est envisagée. Il est vraisemblable que si la procédure menant à un tel avis était enclenchée en l'instance, le demandeur aurait le préavis normal, mais ce n'est pas certain. Il est donc approprié en l'instance d'envisager d'interdire à la ministre ou à ses délégués de procéder, même en l'absence possible d'intention de le faire en ce moment. Toutefois, s'il y avait une crainte raisonnable de partialité de la part de la ministre qui justifierait une telle ordonnance, il faudrait envisager la possibilité d'autoriser sa modification sur présentation d'une preuve satisfaisante que la décision serait prise par un délégué qui n'a pas de lien avec la ministre.

3) Quant à la crainte raisonnable de partialité, le contexte des déclarations est important. Il n'est pas du tout clair que l'ambiance antagoniste de la période des questions joue en faveur du demandeur ou de la Couronne. Une ambiance antagoniste peut mener à une certaine exagération dont il n'y aurait pas lieu de tenir compte. Par contre, l'ambiance antagoniste laisse supposer qu'il y a un certain risque que la politique partisane puisse déteindre sur ce qui devrait être une décision impartiale de la ministre. Toutefois, toutes les autres déclarations faites à ce moment-là font état de l'intention de respecter la primauté du droit et les dispositions de la *Loi sur l'immigration*, et elles ne contiennent aucune indication de préjugé ou de limitation du pouvoir discrétionnaire. La manchette du journal n'est pas un reflet exact des déclarations de la ministre. Une lecture de l'ensemble des remarques de la ministre dans leur contexte mène à la conclusion qu'il n'existe pas de crainte raisonnable de partialité. Dans toutes ses réponses, la ministre est restée consciente de ses obligations en droit de traiter équitablement le demandeur face à la possibilité d'un avis de danger.

4) La règle 22 des *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration, 1993*, exige qu'il y ait des «raisons spéciales» pour que des dépens soient accordés relativement à une demande de contrôle judiciaire en vertu de la *Loi sur l'immigration*. Ces raisons spéciales peuvent exister lorsqu'une partie prolonge les procédures sans nécessité ou de façon déraisonnable. La Couronne aurait pu, et aurait dû, agir plus tôt pour amener ce dossier là où il se trouve maintenant. La Couronne a soulevé un argument tout à fait nouveau à l'audience, sans en avoir prévenu le demandeur, ce qui a encore retardé l'affaire jusqu'à ce que les arguments écrits soient présentés. La demande a finalement été

rejetée au fond. Il n'y a pas de raisons spéciales qui justifieraient d'adjuger les dépens contre la Couronne.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Federal Court Immigration Rules*, 1993, SOR/93-22, R. 22.  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 2(1) "Convention refugee" (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1), 46.01(1)(e) (as enacted *idem*, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36; 1995, c. 15, s. 9), 53(1)(d) (as am. *idem*, s. 12), 70(5) (as am. *idem*, s. 13), 121(1) (as am. *idem*, s. 22).  
*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Art. 1F(c).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### CONSIDERED:

*Pushpanathan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] F.C.J. No. 870 (T.D.) (QL); affd (*sub nom. Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*), [1996] 2 F.C. 49; (1995), 191 N.R. 247 (C.A.); revd [1998] 1 S.C.R. 982; [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201.

##### DISTINGUISHED:

*Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 363; (1988), 55 D.L.R. (4th) 321; 91 N.R. 121 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused, [1989] 1 S.C.R. xi.

##### REFERRED TO:

*Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 F.C. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused, [1993] 3 S.C.R. viii; *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; *Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; 120 N.R. 193 (F.C.A.); *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115; *Ayala-Barriere v. Canada*

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 1F(c).  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) «réfugié au sens de la Convention» (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 1), 46.01(1)(e) (édicte, *idem*, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36; 1995, ch. 15, art. 9), 53(1)(d) (mod., *idem*, art. 12), 70(5) (mod., *idem*, art. 13), 121(1) (mod., *idem*, art. 22).  
*Règles de 1993 de la Cour fédérale en matière d'immigration*, DORS/93-22, règle 22.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Pushpanathan c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] F.C.J. n° 870 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); conf. par (*sub nom. Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*), [1996] 2 C.F. 49; (1995), 191 N.R. 247 (C.A.); inf. par [1998] 1 R.C.S. 982; [1998] 1 R.C.S. 1222; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201.

##### DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 363; (1988), 55 D.L.R. (4th) 321; 91 N.R. 121 (C.A.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [1989] 1 R.C.S. xi.

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Nguyen c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 C.F. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [1993] 3 R.C.S. viii; *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; *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; 120 N.R. 193 (C.A.F.); *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115;

*(Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 101 F.T.R. 310; 31 Imm. L.R. (2d) 99 (F.C.T.D.); *Minister of Employment and Immigration v. Ermeyev et al.* (1994), 83 F.T.R. 158 (F.C.T.D.); *Chan v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 82 F.T.R. 244 (F.C.T.D.).

## AUTHORS CITED

*House of Commons Debates*, Vol. 135, 1st Sess., 36th Parl., 1998, at pp. 7647, 7648, 7650, 7652, 7653.

APPLICATION for an order prohibiting the Minister from taking steps to issue a “danger opinion” pursuant to *Immigration Act*, paragraph 46.01(1)(e) against applicant based on a reasonable apprehension of bias raised by the Minister’s replies to questions about the applicant’s case during Question Period in the House of Commons. Application dismissed.

## APPEARANCES:

*Lorne Waldman* for applicant.  
*Toby J. Hoffmann* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

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

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

[1] SHARLOW J.: The applicant seeks an order prohibiting the Minister of Citizenship and Immigration from taking steps to issue a “danger opinion” against him. His application is based on a reasonable apprehension of bias arising from certain comments the Minister made about him in the House of Commons.

[2] The applicant came to Canada in 1985. He made a claim for refugee status at that time. That claim was not dealt with. Instead, in 1987 he was granted the status of a permanent resident under what was referred to as the “backlog”.

*Ayala-Barriere c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1995), 101 F.T.R. 310; 31 Imm. L.R. (2d) 99 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Ministre de l’Emploi et de l’Immigration c. Ermeyev et autres* (1994), 83 F.T.R. 158 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Chan c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1994), 82 F.T.R. 244 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

## DOCTRINE

*Débats de la Chambre des communes*, vol. 135, 1<sup>re</sup> sess., 36<sup>e</sup> lég., 1998, aux p. 7647, 7648, 7650, 7652, 7653.

DEMANDE d’ordonnance interdisant à la ministre de prendre toute mesure afin de délivrer un «avis de danger» en vertu de l’alinéa 46.01(1)e) de la *Loi sur l’immigration*, fondée sur le fait que les réponses de la ministre à des questions au sujet de l’affaire du demandeur posées à la période des questions à la Chambre des communes susciterai une crainte raisonnable de partialité. Demande rejetée.

## ONT COMPARU:

*Lorne Waldman* pour le demandeur.  
*Toby J. Hoffmann* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

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

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

[1] LE JUGE SHARLOW: Le demandeur sollicite une ordonnance interdisant à la ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration de prendre toute mesure visant à déclarer qu’il constitue un danger (avis de danger). Sa demande se fonde sur une crainte raisonnable de partialité suite à certaines remarques que la ministre a faites à son sujet à la Chambre des communes.

[2] Le demandeur est arrivé au Canada en 1985. À ce moment-là, il a revendiqué le statut de réfugié, revendication qui n’a pas été traitée. En 1987, il s’est vu reconnaître le statut de résident permanent en vertu d’un programme administratif visant à épouser «l’arriéré».

[3] In 1988, the applicant was convicted of a drug trafficking offence and sentenced to eight years imprisonment. That conviction made him vulnerable to the possibility that a danger opinion might be issued that could facilitate his deportation.

[4] The applicant was released from prison in 1991, on parole. He has been at large since then. His sentence expired in August of 1996 and his parole ended at that time. He was never charged with any parole violation and was never taken back into custody. He has never been charged with any other criminal offence. The applicant married a Canadian citizen in 1992. He and his wife now have three children. The applicant has been employed since his release from prison and supports his family. His wife does not work outside the home. She and the children are dependent on the applicant for support.

[5] A conditional deportation order was issued against the applicant in 1992. The conditional deportation order could not be executed until there was a determination that he was not a Convention refugee. That question was referred to the Convention Refugee Determination Division (CRDD) of the Immigration and Refugee Board. As of the date of the hearing of this application, no danger opinion has been issued.

[6] The CRDD did not consider the applicant's refugee claim on the merits, but instead held that the applicant was excluded from the definition of "Convention refugee" in the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2, s. 2(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1)] on the basis that his drug offence met the description in section F(c) of Article 1 of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* [July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6]. That provision reads as follows:

F. The provisions of this Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that:

. . .

(c) he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

[3] En 1988, le demandeur a été reconnu coupable de s'être livré au trafic de stupéfiants et il a été condamné à huit ans d'emprisonnement. Cette condamnation soulevait la possibilité qu'un avis de danger soit délivré à son sujet, ce qui aurait facilité son expulsion.

[4] Le demandeur est sorti de prison en 1991, faisant l'objet d'une libération conditionnelle. Il est en liberté depuis lors. Sa peine expirait en août 1996, date à laquelle sa libération conditionnelle a pris fin. Il n'a jamais été accusé d'avoir enfreint les conditions de sa libération et il n'a jamais été arrêté depuis. Il n'a pas non plus été accusé d'avoir commis une autre infraction criminelle. En 1992, le demandeur a épousé une citoyenne canadienne et ils ont maintenant trois enfants. Depuis sa libération, le demandeur travaille et pourvoit aux besoins de sa famille. Son épouse n'a pas d'emploi rémunéré et elle est à la charge du demandeur avec leurs enfants.

[5] En 1992, une mesure d'expulsion conditionnelle a été prise à l'encontre du demandeur. Cette mesure ne pouvait avoir de suite avant le rejet de sa demande de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention. La question a été déférée à la section du statut de réfugié (SSR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. À ce jour, aucun avis de danger n'a été délivré.

[6] La SSR n'a pas étudié au fond la revendication de réfugié du demandeur. Elle a plutôt déclaré que le demandeur ne pouvait être considéré un «réfugié au sens de la Convention», tel que défini dans la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 1)], du fait que l'infraction de trafic de stupéfiants qu'il avait commise se trouvait comprise dans la description de la section Fc) de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* [28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n<sup>o</sup> 6]. Cette disposition est rédigée comme suit:

F. Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser:

[. . .]

c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations-Unies.

[7] The applicant sought judicial review of that interpretation of the Convention. The decision of the CRDD was upheld by the Federal Court Trial Division in 1993 [[1993] F.C.J. No. 870 (QL)] and the Federal Court of Appeal in 1996 [[1996] 2 F.C. 49].

[8] On June 4, 1998, the Supreme Court of Canada held that the CRDD and the courts below had interpreted the Convention incorrectly: *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982 and [1998] 1 S.C.R. 1222 [amendment to paragraph 77]. According to that decision, the applicant should not have been excluded from making a refugee claim on the basis of section F(c) of Article 1 of the Convention.

[9] The applicant's refugee claim has yet to be heard on the merits. According to an affidavit filed at the hearing of this application, the Crown anticipates that his claim will be dealt with by July 1999.

[10] On June 5, 1998, the day after the decision of the Supreme Court of Canada, the applicant's case was raised in Question Period in the House of Commons. The questions disclose concerns about the political ramifications of the decision, as well as the efficacy of the *Immigration Act* in relation to the deportation of persons convicted of serious offences.

[11] The Official Report (Hansard) of the *House of Commons Debates* [Vol. 135, 1st Sess., 36th Parl., 1998] indicates that four Members of Parliament asked questions about the applicant's case that day. The Minister of Citizenship and Immigration replied to three of them, and also replied to follow-up questions. The Minister's replies are quoted below:

(1) Reply to question by Mr. Reynolds [at page 7647]

Mr. Speaker, members must understand that we are talking about a Supreme Court ruling. I hope that the member opposite is not asking me to flout the law of Canada.

[7] Le demandeur a sollicité le contrôle judiciaire de cette interprétation de la Convention. La décision de la SSR a été confirmée par la Section de première instance de la Cour fédérale en 1993 [[1993] F.C.J. n° 870 (QL)], et par la Cour d'appel fédérale en 1996 [[1996] 2 C.F. 49].

[8] Le 4 juin 1998, la Cour suprême du Canada a jugé que la SSR et les tribunaux d'instance inférieure avaient mal interprété la Convention: *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, et [1998] 1 R.C.S. 1222 [modification au paragraphe 77]. Selon cette décision, on ne pouvait se fonder sur la section Fc) de l'article premier de la Convention pour refuser au demandeur la possibilité de revendiquer le statut de réfugié.

[9] La revendication de statut de réfugié du demandeur n'a pas encore été entendue au fond. Dans un affidavit déposé à l'audition de cette demande, la Couronne indique qu'elle prévoit que la revendication en cause sera entendue d'ici juillet 1999.

[10] Le 5 juin 1998, le lendemain de la décision de la Cour suprême du Canada, l'affaire a été abordée à la période des questions à la Chambre des communes. Les questions posées soulèvent des inquiétudes quant à l'impact politique de la décision, ainsi que certaines réserves quant à l'efficacité des dispositions de la *Loi sur l'immigration* prévoyant l'expulsion des personnes trouvées coupables d'infractions graves.

[11] Le journal officiel des *Débats de la Chambre des communes* (Hansard) [vol. 135, 1<sup>re</sup> sess., 36 lég., 1998] consigne le fait que quatre députés ont posé des questions ce jour-là au sujet de l'affaire du demandeur. La ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a répondu à trois de ces questions, ainsi qu'aux questions supplémentaires. Voici les réponses de la ministre:

1) Réponse à la question de M. Reynolds [à la page 7647]

Monsieur le Président, il faut bien comprendre que c'est une décision de la Cour suprême du Canada. J'ose espérer que le député d'en face ne me demande pas de ne pas respecter la loi au Canada.



That said, the ruling is a very recent one. We are analyzing its impact, but there are other avenues available to us in the Immigration Act that would also allow us to take action, and that is what we are examining.

(2) Reply to follow-up question by Mr. Reynolds [at pages 7647-7648]

I hope the member is not recommending that we not follow the rule of law in this country. We will respect the rule of law in the legislation that we have.

We have other tools in the Immigration Act right now. I am thinking about the certificate for danger of the public. When we tabled that legislation some years ago the Reform Party voted against that. We will take our responsibility here.

(3) Reply to question by Mr. Obhrai [at page 7650]

The Supreme Court handed down its ruling yesterday, and we are looking at the impact.

That having been said, I cannot discuss the situation of the individual concerned in detail, but there are other avenues open to us under the legislation for intervening and ensuring that this kind of individual is never allowed to stay in Canada.

(4) Reply to follow-up question by Mr. Obhrai [at page 7650]

As an immigration matter there are very complex issues here. We have to think twice before making decisions when it affects the lives of individuals. It is clear that we will look at it very closely. We have other tools in the legislation for acting in that case.

(5) Reply to question by Mr. Benoît [at page 7652]

This is the fourth question on the same subject. We answered very clearly on that. We said that we have other tools in the legislation to deal with that case.

Yesterday we had a decision by the supreme court concerning an interpretation of the refugee convention of the United Nations. This is not a simple matter. We will look at it and will act on it if we have to do so. In the meantime we can act on that individual.

(6) Reply to follow-up question by Mr. Benoît [at page 7653]

Mr. Speaker, we have to look at the impact of the decision that we received yesterday. It only says that individual

Cela étant dit, la décision est tout à fait récente. Nous sommes en train d'analyser les impacts de cette décision, mais nous avons d'autres outils dans la Loi sur l'immigration qui nous permettraient aussi d'agir, et c'est ce que nous sommes en train de regarder.

2) Réponse à la question supplémentaire de M. Reynolds [aux pages 7647 et 7648]

Monsieur le Président, j'espère que le député n'est pas en train de recommander que l'on ne respecte pas la primauté du droit. C'est un principe que nous allons respecter.

Il existe d'autres dispositions dans la Loi sur l'immigration. Je pense à l'attestation de sécurité si la personne constitue un risque pour le public. Lorsque nous avons présenté cette mesure législative, il y a quelques années, le Parti réformiste a voté contre. Nous prendrons nos responsabilités, dans le cas présent.

3) Réponse à la question de M. Obhrai [à la page 7650]

Nous avons eu une décision de la Cour suprême, hier, et nous sommes en train d'analyser les impacts de cette décision.

Cela étant dit, je ne peux pas discuter en détail de la situation de l'individu concerné, mais nous avons d'autres moyens, à l'intérieur de la législation, pour être en mesure d'intervenir dans ce dossier et de faire en sorte que jamais on ne gardera ce type d'individu au Canada.

4) Réponse à la question supplémentaire de M. Obhrai [à la page 7650]

Il s'agit d'une question d'immigration et ce n'est pas simple. Nous devons réfléchir à deux fois avant de prendre une décision qui va changer la vie d'individus. Il est clair que nous allons étudier très attentivement cette question et que la loi met à notre disposition d'autres outils pour prendre des mesures dans ce cas-ci.

5) Réponse à la question de M. Benoît [à la page 7652]

C'est la quatrième question sur le même sujet. Nous avons répondu très clairement aux précédentes en disant que la loi prévoit des moyens pour traiter ce cas.

Hier, la Cour suprême a rendu un arrêt concernant l'interprétation de la Convention sur les réfugiés des Nations Unies. Ce n'est pas une question simple. C'est une question importante. Nous allons l'examiner et nous agissons s'il le faut. Entre temps, nous pouvons prendre des mesures à l'égard de cette personne.

6) Réponse à la question supplémentaire de M. Benoît [à la page 7653]

Monsieur le Président, nous devons d'abord évaluer les répercussions de l'arrêt que nous avons reçu hier, lequel

should have a hearing in front of the refugee board.

We have other tools in the legislation to prevent individuals from going to the refugee board. This was in Bill C-44 voted on in the Chamber, but the Reform Party voted against it.

[12] These comments were the subject of a press report in the *Toronto Star* the following day, under the headline “Minister vows to deport refugee drug dealer”. In that article the Minister also was quoted as saying in an interview that “I will use all the powers that I have in this legislation.” There is no evidence that enables me to determine whether that quotation is accurate.

[13] The “other avenues” and “other tools” in the Minister’s replies were references to paragraph 46.01(1)(e) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36; 1995, c. 15, s. 9] of the *Immigration Act*. That provision precludes a refugee claim by a person who has been convicted of a criminal offence carrying a stipulated penalty (the applicant’s 1988 conviction meets that description) if “the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada”.

[14] The issuance of a danger opinion would preclude any appeal of the deportation order to the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board (subsection 70(5) [as am. *idem*, s. 13] of the *Immigration Act*). It would also permit the deportation of the applicant even if he is finally found to be a Convention refugee and is to be removed to the country in which his refugee claim arose (paragraph 53(1)(d) [as am. *idem*, s. 12] of the *Immigration Act*).

[15] The courts have recognized no constitutional limitations on the right of Canada to deport a person who is a permanent resident, even a Convention refugee, if the person has been convicted of a serious criminal offence and the Minister has issued a danger opinion: *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711; *Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)*

prévoit seulement que la personne en cause devrait obtenir une audience devant la commission des réfugiés.

La loi prévoit aussi d’autres mesures empêchant une personne d’avoir recours à la commission des réfugiés. Ces mesures figuraient dans le projet de loi C-44, mais le Parti réformiste a voté contre.

[12] Ces remarques ont fait l’objet d’un article dans le *Toronto Star* le lendemain, sous la manchette suivante: [TRADUCTION] «La ministre s’engage à déporter un réfugié trafiquant de stupéfiants». Dans le même article, on disait que la ministre avait déclaré en entrevue: [TRADUCTION] «J’utiliserai tous les pouvoirs que m’accorde la loi.» Rien dans la preuve ne me permet de contrôler l’exactitude de cette citation.

[13] Les «autres moyens» et «autres outils» mentionnés par la ministre renvoient à l’alinéa 46.01(1)e) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36; 1995, ch. 15, art. 9] de la *Loi sur l’immigration*. Cette disposition exclut toute revendication de statut de réfugié par une personne reconnue coupable d’une infraction criminelle punissable d’une période d’emprisonnement donnée (déclaration de culpabilité du demandeur en 1988 tombe dans cette catégorie) si, «selon la ministre, il constitue un danger pour le public au Canada».

[14] La délivrance d’un tel avis de danger suffit à exclure tout appel de l’ordonnance d’expulsion à la section d’appel de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (paragraphe 70(5) [mod., *idem*, art. 13] de la *Loi sur l’immigration*). Elle permet aussi d’expulser le demandeur, même s’il se voyait accorder le statut de réfugié au sens de la Convention et s’il devait être renvoyé dans le pays qui est à l’origine de sa revendication du statut de réfugié (alinéa 53(1)d) [mod., *idem*, art. 12] de la *Loi sur l’immigration*).

[15] Les tribunaux ont jugé qu’aucune disposition constitutionnelle ne restreignait le droit du Canada d’expulser un résident permanent, même un réfugié au sens de la Convention, si ce dernier a été reconnu coupable d’une infraction criminelle grave et si le ministre a délivré un avis de danger: *Chiarelli c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; *Hoang c. Canada (Ministre de*

(1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35 (F.C.A.).

[16] The issuance of a danger opinion is within the discretion of the Minister. The only legal constraints on the exercise of the discretion of the Minister are the principles of fundamental justice. The Federal Court of Appeal has determined that in the context of danger opinions, fundamental justice does not require an oral hearing: *Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 F.C. 696 (C.A.); leave to appeal refused, [1993] 3 S.C.R. viii.

[17] In practice, danger opinions are sometimes issued by the Minister personally, but usually they are issued by a delegate of the Minister appointed under subsection 121(1) [as am. *idem*, s. 22] of the *Immigration Act*. There are no provisions in the *Immigration Act* governing the terms of appointment of a Minister's delegate who is authorized to issue danger opinions. There is no statute or regulation that would assist in determining whether and to what extent a delegate acts or may act at the direction of the Minister.

[18] The *Immigration Act* and regulations are silent as to the procedure to be followed in issuing a danger opinion. I understand that the procedure normally followed begins with a letter to the person in respect of whom the opinion is to be considered. The letter lists the documents and describes other information to be considered before the opinion is issued, and invites submissions by the applicant or counsel for the applicant. An official of the Department of Citizenship and Immigration prepares a summary report based on that material, including any submissions made by or on behalf of the applicant. That report is reviewed by another official, who makes a recommendation to the Minister or the Minister's delegate, who then decides whether or not to issue the danger opinion. Counsel for the Crown indicated that the Minister has issued guidelines requiring these steps, but those guidelines are not part of the record before me, and in any event they have no statutory sanction.

*l'Emploi et de l'Immigration*) (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35 (C.A.F.).

[16] Le ministre a le pouvoir discrétionnaire de délivrer un avis de danger. Ce pouvoir discrétionnaire n'est limité dans son exercice que par les principes de justice fondamentale. La Cour d'appel fédérale a décidé qu'en cas d'avis de danger, la justice fondamentale n'exigeait pas qu'il y ait une audition orale: *Nguyen c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 C.F. 696 (C.A.); autorisation d'en appeler refusée, [1993] 3 R.C.S. viii.

[17] Il arrive que des avis de danger soient délivrés par le ministre en personne, mais ils le sont habituellement par un agent qui a reçu la délégation du ministre en vertu du paragraphe 121(1) [mod., *idem*, art. 22] de la *Loi sur l'immigration*. Rien dans la *Loi sur l'immigration* ne porte sur les modalités de nomination d'une personne déléguée par le ministre pour délivrer des avis de danger. Il n'y a pas non plus de loi ou de règlement qui nous permettraient de déterminer si et dans quelle mesure une personne qui a reçu cette délégation agit ou peut agir suite aux directives du ministre.

[18] La *Loi sur l'immigration* et son règlement d'application ne disent rien quant à la procédure à suivre lors de la délivrance d'un avis de danger. Je crois savoir que la procédure est normalement initiée par une lettre à la personne qui peut faire l'objet d'un tel avis. La lettre fait état des documents ou autres renseignements qui seront analysés avant la délivrance de l'avis, et elle sollicite les réactions du demandeur ou de son avocat. Un fonctionnaire du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration prépare un bref rapport fondé sur le dossier, y compris toute observation faite par le demandeur ou son représentant. Ce rapport est analysé par un autre fonctionnaire, qui présente ses recommandations au ministre ou à son délégué, qui décide alors s'il y a lieu ou non de délivrer un avis de danger. L'avocat de la Couronne a fait savoir que le ministre a publié des lignes directrices prévoyant ces diverses étapes, mais elles n'ont pas été versées au dossier, et, quoiqu'il en soit, elles n'ont aucune valeur légale.

[19] There is no right to appeal a danger opinion. As with most decisions made under the *Immigration Act*, there is a possibility of judicial review, but only if leave is granted by a judge of the Federal Court Trial Division. The result of a judicial review cannot be appealed unless the trial judge conducting the judicial review certifies that the case involves a serious question of general importance.

[20] On June 8, 1998, the applicant filed an application for leave and for judicial review seeking an order enjoining the Minister from commencing the process that would lead to the certification of the applicant as a danger to the public pursuant to paragraph 46.01(1)(e) of the *Immigration Act*. The basis of the applicant's claim was that the statements of the Minister quoted above give rise to a reasonable apprehension of bias and it would be a breach of the principles of fundamental justice for the process to be commenced.

[21] On August 14, 1998, the Crown filed a response to the application for leave, giving two reasons why leave should not be granted. The first was that the statements in question did not give rise to a reasonable apprehension of bias. The second was that there was no arguable issue of law upon which the proposed application for judicial review might succeed, because there was no decision upon which the application could be based.

[22] Leave to proceed with the application for judicial review was granted on March 9, 1999. The hearing was scheduled for May 13, 1999. Neither party filed a further memorandum of argument.

[23] At the hearing, counsel for the applicant indicated that he was no longer seeking an order in the broad terms stated in the original application, only an order enjoining the issuance of a danger opinion based solely on the applicant's 1988 conviction. This would leave open the possibility of a danger opinion if new facts become known.

[19] On ne peut pas en appeler d'un avis de danger. Comme c'est le cas de la plupart des décisions rendues en vertu de la *Loi sur l'immigration*, on peut demander le contrôle judiciaire, mais à condition d'obtenir l'autorisation d'un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale. La décision sur le contrôle judiciaire ne peut faire l'objet d'un appel, à moins que le juge qui préside au contrôle ne certifie que l'affaire soulève une question grave de portée générale.

[20] Le 8 juin 1998, le demandeur a déposé une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire, afin d'obtenir une ordonnance interdisant à la ministre d'entamer la procédure menant à la délivrance d'un avis portant que le demandeur constituait un danger pour le public au sens de l'alinéa 46.01(1)e) de la *Loi sur l'immigration*. Le demandeur fonde son action sur le fait que les remarques précitées de la ministre suscitent une crainte raisonnable de partialité et que le déclenchement de la procédure en question serait contraire aux principes de justice fondamentale.

[21] Le 14 août 1998, la Couronne a déposé une réponse à la demande d'autorisation, donnant deux raisons pour lesquelles l'autorisation ne devrait pas être accordée. La première est que les remarques en cause ne suscitaient pas de crainte raisonnable de partialité. Suivant la seconde, il n'y avait aucune question de droit valable sur laquelle la demande proposée de contrôle judiciaire pourrait réussir, puisqu'il n'y avait pas de décision sur laquelle on pouvait fonder la demande.

[22] L'autorisation de présenter la demande de contrôle judiciaire a été accordée le 9 mars 1999. L'audience a été fixée au 13 mai 1999. Les parties n'ont déposé aucun mémoire additionnel.

[23] À l'audience, l'avocat du demandeur a déclaré qu'il ne sollicitait plus une ordonnance aussi large que celle prévue dans sa demande originale, mais seulement une ordonnance interdisant la délivrance d'un avis de danger fondé uniquement sur la déclaration de culpabilité du demandeur en 1988. Ceci laisserait l'option de délivrer un avis de danger fondé sur de nouveaux faits, s'il en est.

[24] All points raised in the written material were argued at the hearing. Counsel for the Crown also raised a new argument to the effect that no order of prohibition could be made because the Minister cannot be prohibited from doing something that is within her statutory jurisdiction. He argued in the alternative that the order should not be made because the application is premature.

[25] The Crown's alternative argument is supported by an affidavit of an official of the Department of Citizenship and Immigration dated April 14, 1999, who claims to be responsible for reviewing and recommending to the Minister or her delegate whether an individual should be determined a danger to the public pursuant to paragraph 46.01(1)(e) of the *Immigration Act*. The affidavit reads in part as follows:

I unequivocally state that the Minister of Citizenship and Immigration or her delegates will not be asked to make any determination regarding the applicant pursuant to section 46.01(1)(e) of the *Immigration Act* on the basis of existing convictions.

[26] Counsel for the applicant requested further time to make submissions on the Crown's additional arguments, and I agreed. Written submissions have now been received from both parties.

Whether a prohibition order can be issued with respect to a discretionary power

[27] I will deal first with the Crown's argument that the Minister cannot be prohibited from exercising a discretionary power. The power to issue a danger opinion is clearly discretionary. If the Crown's argument is correct, there is no sound legal basis for this application. However, in my view it is not correct, at least in so far as danger opinions are concerned.

[28] The decision to issue a danger opinion is one that must be exercised in accordance with the principles of fundamental justice. As I read the authorities, a person can be prohibited from exercising a discretionary power of that kind if the conduct of the person gives rise to a reasonable apprehension of bias:

[24] Toutes les questions présentées par écrit ont été débattues à l'audience. L'avocat de la Couronne a aussi soulevé un nouvel argument, savoir qu'il ne saurait être question d'un bref de prohibition puisque la ministre ne pouvait se voir interdire de faire quelque chose qui relève de la compétence que lui confère la loi. Subsidiairement, il a fait valoir que l'ordonnance ne devrait pas être rendue, parce que la demande était prématurée.

[25] L'argument subsidiaire de la Couronne s'appuie sur un affidavit d'un fonctionnaire du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, en date du 14 avril 1999. Dans cet affidavit, le fonctionnaire en question affirme avoir la responsabilité d'examiner les dossiers et de faire des recommandations au ministre ou à son délégué quant à savoir si un individu devrait faire l'objet d'un avis de danger pour le public aux termes de l'alinéa 46.01(1)e) de la *Loi sur l'immigration*. Cet affidavit est rédigé en partie comme suit:

[TRADUCTION] C'est sans réserves que j'affirme que la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ou ses délégués ne seront pas appelés à se prononcer sur le dossier du demandeur en vertu de l'alinéa 46.01(1)e) de la *Loi sur l'immigration* sur le fondement de condamnations passées.

[26] L'avocat du demandeur a sollicité un délai pour répondre aux nouveaux arguments de la Couronne, délai que je lui ai accordé. Les deux parties ont maintenant déposé leurs arguments écrits.

Peut-on délivrer un bref de prohibition visant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire?

[27] Je vais d'abord analyser l'argument de la Couronne qu'on ne peut interdire à la ministre d'exercer un pouvoir discrétionnaire. Il est clair que la délivrance d'un avis de danger est un pouvoir discrétionnaire. Si cet argument est valable, la présente demande n'a aucun fondement en droit. Je suis toutefois d'avis que cet argument n'est pas fondé, du moins en ce qui concerne les avis de danger.

[28] La décision de délivrer un avis de danger doit être exercée dans le respect des principes de justice fondamentale. Selon mon interprétation de la jurisprudence, on peut interdire à quelqu'un d'utiliser un pouvoir discrétionnaire de cette nature si sa conduite donne lieu à une crainte raisonnable de partialité:

*Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369.

[29] Usually, the disqualification of a decision maker for bias results in the decision being made by someone else who is not biased, or in respect of whom there is no reasonable apprehension of bias. In this case, a reasonable apprehension of bias is alleged to arise from the conduct of the Minister. If a danger opinion were to be considered with respect to the applicant, it could be dealt with by a delegate of the Minister. But there is nothing in the record, or the *Immigration Act* or regulations, that gives any assurance that a decision made by a person who is currently authorized to act as a delegate will be made independently of the Minister. For that reason, it is not clear that an order directed only at the Minister would give the applicant appropriate relief, if there is a reasonable apprehension of bias.

[30] It does not follow, however, that an order prohibiting the Minister or any delegate of the Minister from issuing a danger opinion based solely on the applicant's 1988 conviction would mean that no one could exercise that power. The decision could be made by a person specially appointed for this purpose who is demonstrably independent of the Minister. I have no doubt that such a person could be found.

[31] From this I conclude that there is no reason in principle to refuse to issue an order of prohibition in this case merely because the decision in question is within the discretion of the Minister or a delegate of the Minister.

#### Whether the application is premature

[32] Counsel for the Crown argues that as there is no evidence that the danger opinion procedure has

*Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369.

[29] D'habitude, lorsqu'on interdit à quelqu'un de prendre une décision qui est de son ressort au motif de partialité, la décision peut alors être prise par quelqu'un qui n'est pas partial ou vis-à-vis de qui il n'y a pas de crainte raisonnable de partialité. En l'instance, on prétend que la conduite de la ministre donne lieu à une crainte raisonnable de partialité. Au cas où on envisagerait la délivrance d'un avis de danger au sujet du demandeur, la question pourrait être traitée par une personne déléguée par la ministre. Par contre, rien au dossier, non plus que dans la *Loi sur l'immigration* et son règlement d'application, ne nous fournit l'assurance qu'une décision prise par une personne qui est présentement titulaire de cette délégation serait prise sans intervention de la ministre. C'est pourquoi il n'est pas clair qu'une ordonnance qui ne viserait que la ministre constituerait un redressement approprié pour le demandeur, s'il existe une crainte raisonnable de partialité.

[30] Ceci ne veut toutefois pas dire qu'une ordonnance interdisant à la ministre ou à son délégué de délivrer un avis de danger fondé uniquement sur la déclaration de culpabilité du demandeur en 1988 ferait que personne ne pourrait exercer le pouvoir discrétionnaire en question. La décision pourrait être prise par une personne nommée spécialement à cette fin et qui serait clairement indépendante de la ministre. Je n'ai aucun doute qu'on pourrait trouver une telle personne.

[31] J'en conclus qu'il n'y a en principe aucune raison de refuser de délivrer un bref de prohibition en l'instance simplement parce que la décision en cause relève du pouvoir discrétionnaire de la ministre ou de son délégué.

#### La demande est-elle prématurée?

[32] L'avocat de la Couronne soutient que la demande de délivrance d'un bref de prohibition est

been commenced, the application for a prohibition order is premature. Counsel for the applicant argues that the Court has the discretion to issue such an order, even before the commencement of proceedings (*Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, *supra*). I agree that such a discretion exists.

[33] Counsel for the Crown argues that the order should not be issued because the evidence establishes that there is no present intention to initiate the normal danger opinion process. This argument is based in part on the affidavit referred to above, and in part on the premise that the guidelines for the danger opinion procedure would preclude any danger opinion from being issued unless the procedure is followed. I do not accept that premise.

[34] Even if I assume that there are guidelines as represented by counsel for the Crown, those guidelines are not law and are not binding. It is an open question whether the requirements of fundamental justice could be met by a procedure that does not adhere to the guidelines. There is no legal principle that would necessarily preclude, in all cases, the possibility that a danger opinion could be issued without the applicant being aware that the process has started.

[35] It must also be recognized as possible that the Minister herself could, without breaching the principles of fundamental justice, initiate a danger opinion procedure without involving the officials that in a normal case would act pursuant to the guidelines. The principles of fundamental justice may require no more than notice to the applicant at some point before the decision is made, and an opportunity to be heard.

[36] There is no evidence that any such possibility is being considered. Bearing in mind the history of this case and the strongly worded affidavit indicating the lack of a present intention to proceed with a

prématurée, puisqu'il n'y a aucune preuve que la procédure visant la délivrance d'un avis de danger ait été enclenchée. L'avocat du demandeur soutient pour sa part que la Cour peut rendre une telle ordonnance, même si les procédures ne sont pas encore engagées (*Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, précité). Je suis d'accord que la Cour a ce pouvoir discrétionnaire.

[33] L'avocat de la Couronne soutient que l'ordonnance ne devrait pas être délivrée puisque la preuve démontre qu'il n'y a aucune intention en ce moment d'entamer la procédure normale menant à un avis de danger. Cet argument se fonde en partie sur l'affidavit susmentionné, et en partie sur la prémisse que les lignes directrices prévoyant la procédure à suivre en cas d'avis de danger font que ce dernier ne peut être délivré que si la procédure est respectée. Je n'accepte pas cette prémisse.

[34] Même si je tiens pour acquis que les lignes directrices mentionnées par l'avocat de la Couronne existent, ces dernières n'ont aucune sanction légale et leur utilisation n'est pas impérative. La question de savoir si les exigences de la justice fondamentale seraient respectées par l'utilisation d'une procédure qui ne suivrait pas les lignes directrices reste à débattre. Il n'existe aucun principe juridique qui écarterait nécessairement, dans toutes les cas, la possibilité qu'un avis de danger soit rendu sans que le demandeur ne sache que la procédure a été engagée.

[35] Il faut aussi admettre qu'il est possible que la ministre elle-même pourrait, sans pour autant enfreindre les principes de justice fondamentale, mettre en marche la procédure menant à un avis de danger sans aucunement faire intervenir les fonctionnaires qui agiraient normalement en application des lignes directrices. Il se peut que les principes de justice fondamentale n'exigent rien d'autre qu'un avis au demandeur à un moment quelconque avant que la décision soit prise, et une possibilité d'être entendu.

[36] Rien dans la preuve n'indique qu'une possibilité de ce genre est envisagée. Compte tenu de l'historique de cette affaire et de l'affidavit portant très clairement que la délivrance d'un avis de danger n'est aucune-

danger opinion, it is likely that if the danger opinion procedure were initiated, the applicant would have the normal amount of advance notice. However, there can be no assurance of that.

[37] In my view this is an appropriate case to consider prohibiting the Minister or her delegates from acting even though she may have no present intention of doing so. However, if I find a reasonable apprehension of bias on the part of the Minister that would justify such an order, I would also consider giving leave to vary the order based on satisfactory evidence that the decision would be made by a delegate who can be shown to be independent of the Minister.

#### Reasonable apprehension of bias

[38] The applicant alleges that there is a reasonable apprehension of bias with respect to any future consideration of a danger opinion in respect of his 1988 conviction.

[39] There is no allegation of actual bias, only of a reasonable apprehension of bias. The question is whether the comments of the Minister would cause an informed person, viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through, to conclude that it is more likely than not that the Minister or her delegates, consciously or unconsciously, would not decide fairly (*Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al., supra*).

[40] Counsel for the Crown argues that the Minister's comments cannot be distinguished from the comments of a number of Ministers that were considered in *Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 363 (C.A.); leave to appeal refused, [1989] 1 S.C.R. xi. The comments are substantially similar. In *Mohammad* the Federal Court of Appeal concluded that no reasonable apprehension of bias arose from such remarks.

ment envisagée en ce moment, il est vraisemblable que si la procédure menant à un tel avis était enclenchée, le demandeur aurait le préavis normal dans les circonstances. Nous ne pouvons toutefois pas en être certains.

[37] À mon avis, il est approprié en l'instance d'envisager d'interdire à la ministre ou à ses délégués de procéder, même en l'absence possible d'intention de le faire en ce moment. Toutefois, si je devais conclure qu'il y a une crainte raisonnable de partialité de la part de la ministre qui justifierait une telle ordonnance, j'envisagerais aussi la possibilité d'autoriser une modification de ladite ordonnance sur présentation d'une preuve satisfaisante que la décision serait prise par un délégué qui n'a pas de lien avec la ministre.

#### Crainte raisonnable de partialité

[38] Le demandeur soutient qu'il y a une crainte raisonnable de partialité dans tout examen à venir de délivrance d'un avis de danger fondé sur sa déclaration de culpabilité de 1988.

[39] Il n'est pas allégué qu'il y a partialité réelle, seulement une crainte raisonnable de partialité. La question est de savoir si les remarques de la ministre feraient qu'une personne bien renseignée, examinant la question de manière réaliste et pratique, et ayant bien réfléchi, en arriverait à la conclusion qu'il est plus probable que la ministre ou ses délégués, consciemment ou inconsciemment, ne prennent pas une décision équitable (*Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres, précité*).

[40] L'avocat de la Couronne soutient que les remarques de la ministre ne peuvent être distinguées des remarques d'un certain nombre de ministres qui ont été examinées dans l'affaire *Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 363 (C.A.); autorisation d'en appeler refusée, [1989] 1 R.C.S. xi. Les remarques en question sont très semblables. Dans *Mohammad*, la Cour d'appel fédérale a décidé que les déclarations en cause n'entraînaient pas de crainte raisonnable de partialité.



[41] However, there is an important distinction between *Mohammad* and this case. In *Mohammad* the question was whether a reasonable person would conclude that an adjudicator would be unfairly influenced by the Ministers' comments, or would take them as a direction as to the decision to be made. By contrast, the question here is whether the Minister's comments can fairly be read as indicating that she has prejudged a decision that she herself may be called upon to make. The Minister's comments must be considered with that in mind.

[42] Counsel for the Crown argued that I must consider the fact that all of these statements were made in what the Federal Court of Appeal in *Mohammad* called the "adversarial atmosphere" of Question Period. I agree that the context in which the statements were made is important. Whether that consideration favours the applicant or the Crown in this case is far from clear. An adversarial atmosphere might well encourage a certain amount of hyperbole that should be discounted. On the other hand, the adversarial context of Question Period suggests some risk that partisan politics may colour what should be impartial decision making by the Minister.

[43] I turn now to an assessment of the comments themselves. In my view, the principal problem arises with the Minister's replies to the questions of Mr. Obhrai, where she refers to "other avenues" being open to ensure that "this kind of individual is never allowed to stay in Canada". Read literally and in isolation, this statement suggests prejudice. It could be interpreted to mean that a person convicted of an offence, like the applicant, has no chance of being allowed to stay in Canada because the conviction would lead automatically to a danger opinion. It is arguable that the Minister would be unlawfully fettering her discretion if she were to issue danger opinions on that basis.

[44] However, this statement must be read in the context of the other statements made at or about the

[41] Il y a toutefois une distinction importante entre l'affaire *Mohammad* et la présente instance. Dans *Mohammad*, la question était de savoir si une personne raisonnable conclurait que l'arbitre serait indûment influencé par les remarques des ministres ou qu'il les considérerait comme lui indiquant la décision à prendre. Ici, la question est de savoir si les remarques de la ministre peuvent être raisonnablement interprétées comme préjugant de la décision qu'elle pourrait elle-même avoir à rendre. C'est dans cet esprit qu'il faut analyser les remarques de la ministre.

[42] L'avocat de la Couronne a soutenu que je dois tenir compte du fait que les déclarations en cause ont été faites dans ce que la Cour d'appel fédérale, dans *Mohammad*, a qualifié de «ambiance antagoniste» de la période des questions. Je suis d'accord que le contexte desdites déclarations est important. Il n'est toutefois pas du tout clair si en l'instance ceci joue en faveur du demandeur ou de la Couronne. Une ambiance antagoniste peut très bien mener à une certaine exagération dont il n'y aurait pas lieu de tenir compte. Par contre, l'ambiance antagoniste de la période des questions laisse supposer qu'il y a un certain risque que la politique partisane puisse déteindre sur ce qui devrait être une décision impartiale de la ministre.

[43] Je vais maintenant analyser les remarques elles-mêmes. À mon avis, la principale difficulté réside dans les réponses de la ministre aux questions de M. Obhrai, lorsqu'elle fait référence à «d'autres moyens» pour faire en sorte que «jamais on ne gardera ce type d'individu au Canada». Cette déclaration pourrait mener à conclure au préjugé, dans la mesure où on lui donne une interprétation littérale et hors contexte. On pourrait l'interpréter comme voulant dire qu'une personne qui a été déclarée coupable du même type d'infraction que le demandeur n'a aucune chance de pouvoir demeurer au Canada, car sa déclaration de culpabilité mènerait automatiquement à la délivrance d'un avis de danger. On pourrait dire sur cette base que la ministre limiterait illégalement son pouvoir discrétionnaire si elle délivrait des avis de danger sur cette base.

[44] Cette déclaration doit toutefois être replacée dans le contexte général des autres déclarations faites

same time. All of those other statements are qualified by reference to a stated intention to respect the rule of law and the provisions of the *Immigration Act*, and contain no hint of prejudgment or the fettering of discretion.

[45] For example, in her replies to the questions of Mr. Reynolds, the Minister mentions “other tools” in the legislation, and says “we will take our responsibility.” Similarly, in her replies to the questions of Mr. Benoit, she refers to “tools in the legislation to deal with that case”. In both cases, her comments indicate that she intends any action to be governed by the applicable law, which must be understood to include the principles of fundamental justice.

[46] It would be understandable if the headline in the *Toronto Star* article published the day after the Minister’s comments, “Minister vows to deport refugee drug dealer,” alarmed the applicant. However, that headline is not an accurate reflection of the Minister’s comments. The headline is not relevant to the objective assessment of the Minister’s comments required by an allegation of reasonable apprehension of bias.

[47] Taking all of these considerations into account, and reading all of the Minister’s comments in their context, I have concluded that there is no reasonable apprehension of bias in this case. The Minister’s comments make it quite clear that throughout her replies she maintained an awareness of her legal obligation to deal fairly with the applicant in any consideration of a danger opinion.

[48] On that basis, this application will be dismissed. This is not an appropriate case for a certified question.

#### Costs

[49] Counsel for the applicant has argued that costs should be awarded to the applicant in any event. The application was commenced in June of 1998 and it was only on the eve of the hearing, almost one year later, that counsel for the Crown submitted evidence that no danger opinion was under consideration.

à ce moment-là. Toutes les autres déclarations font état de l’intention de respecter la primauté de droit et les dispositions de la *Loi sur l’immigration*, et elles ne contiennent aucune indication de préjugé ou de limitation du pouvoir discrétionnaire.

[45] Par exemple, en répondant aux questions de M. Reynolds, la ministre souligne qu’il y a «d’autres dispositions» dans la loi et déclare: «nous prendrons nos responsabilités». De la même façon, en répondant aux questions de M. Benoit, elle indique que «la loi prévoit des moyens pour traiter ce cas». Dans les deux cas, ses remarques indiquent qu’elle compte fonder ses actions sur le droit applicable, qui comprend par définition les principes de justice fondamentale.

[46] On peut comprendre que la manchette du *Toronto Star*, publiée le lendemain des remarques de la ministre, intitulée [TRADUCTION] «La ministre s’engage à déporter un réfugié trafiquant de stupéfiants», ait inquiété le demandeur. Cette manchette n’est toutefois pas un reflet exact des déclarations de la ministre. Elle n’est donc pas pertinente lorsqu’il s’agit d’évaluer objectivement les remarques de la ministre dans le contexte d’une allégation de crainte raisonnable de partialité.

[47] Compte tenu de tout ceci, et après lecture de l’ensemble des remarques de la ministre dans leur contexte, j’ai conclu qu’il n’existe pas de crainte raisonnable de partialité en l’instance. Dans toutes ses réponses, la ministre a clairement souligné qu’elle était consciente de ses obligations en droit de traiter équitablement le demandeur dans tout examen de la possibilité de délivrer un avis de danger.

[48] Sur cette base, la demande sera rejetée. En l’instance, il n’y a pas lieu de certifier une question.

#### Dépens

[49] L’avocat du demandeur a soutenu que les dépens devraient lui être adjugés, quelle que soit l’issue de l’affaire. La demande trouve son origine en juin 1998 et ce n’est qu’à la veille de l’audience, presque une année plus tard, que l’avocat de la Couronne a présenté la preuve qu’on n’envisageait pas de

Counsel for the applicant argues that if that information had been made available earlier, it might well have been possible to reach a settlement.

[50] Rule 22 of the *Federal Court Immigration Rules, 1993* [SOR/93-22] requires “special reasons” before any costs may be awarded in an application for judicial review of a decision under the *Immigration Act*. A review of the case law indicates that special reasons may be found if one party has unnecessarily or unreasonably prolonged the proceedings: *Ayala-Barriere v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 101 F.T.R. 310 (F.C.T.D.); *Minister of Employment and Immigration v. Ermeyev et al.* (1994), 83 F.T.R. 158 (F.C.T.D.); *Chan v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 82 F.T.R. 244 (F.C.T.D.).

[51] The circumstances of this case are unusual. The applicant successfully appealed to the Supreme Court of Canada to win the right to a refugee hearing, and for an entire year believed himself to be at risk of losing that right because of the possibility of a danger opinion. The Crown now says that no such opinion is under consideration. The Crown could and should have acted sooner to bring things to the point where they now stand.

[52] I have also taken into account the fact that counsel for the Crown raised an entirely new argument at the hearing without notice to counsel for the applicant, which required further delay while written submissions were completed.

[53] However, at the end of the day the application failed on the merits. In my view, there are no special reasons in this case that would justify an order for costs against the Crown.

délivrer un avis de danger. L’avocat du demandeur soutient que s’il avait eu ce renseignement plus tôt, on aurait bien pu arriver à une entente.

[50] La règle 22 des *Règles de 1993 de la Cour fédérale en matière d’immigration* [DORS/93-22] exige qu’il y ait des «raisons spéciales» pour que des dépens soient accordés relativement à une demande de contrôle judiciaire d’une décision prise en vertu de la *Loi sur l’immigration*. Un examen de la jurisprudence démontre que de telles raisons spéciales peuvent exister lorsqu’une partie prolonge les procédures sans nécessité ou de façon déraisonnable: *Ayala-Barriere c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1995), 101 F.T.R. 310 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Ministre de l’Emploi et de l’Immigration c. Ermeyev et al.* (1994), 83 F.T.R. 158 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Chan c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1994), 82 F.T.R. 244 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

[51] Les circonstances de cette affaire sont inhabituelles. Le demandeur est allé jusqu’à la Cour suprême du Canada pour obtenir le droit d’être entendu dans le cadre de sa revendication de statut de réfugié. Pendant toute l’année qui a suivi, il a cru qu’il risquait de perdre ce droit parce qu’on pouvait délivrer un avis de danger à son sujet. La Couronne nous dit maintenant qu’il n’est pas question de délivrer un tel avis. La Couronne aurait pu, et aurait dû, agir plus tôt pour amener ce dossier là où il se trouve maintenant.

[52] J’ai aussi tenu compte du fait que l’avocat de la Couronne a soulevé un argument tout à fait nouveau à l’audience, sans en avoir prévenu l’avocat du demandeur. Ceci a encore retardé l’affaire jusqu’à ce que les arguments écrits soient présentés.

[53] Cependant, la demande a finalement été rejetée au fond. À mon avis, il n’y a pas de raisons spéciales en l’instance qui justifieraient d’adjuger les dépens contre la Couronne.