

IMM-1508-18
2019 FC 1569

IMM-1508-18
2019 CF 1569

John Joseph Goodman (*Applicant*)

John Joseph Goodman (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (*Respondent*)

Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (*défendeur*)

INDEXED AS: GOODMAN v. CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS)

RÉPERTORIÉ : GOODMAN C. CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE)

Federal Court, Barnes J.—Toronto, May 28 and September 23; Ottawa, December 9, 2019.

Cour fédérale, juge Barnes—Toronto, 28 mai et 23 septembre; Ottawa, 9 décembre 2019.

Editor’s Note: Portions redacted by the Court are indicated by [***].

Note de l’arrêtiſte : Les parties caviardées par la Cour sont indiquées par [***].

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent Residents — Consolidated judicial reviews of decisions by: immigration officer (docket IMM-686-16) refusing applicant’s permanent residence application under spouse-in-Canada class; respondent (docket IMM-1508-18) refusing application for ministerial relief from inadmissibility brought under Immigration and Refugee Protection Act (Act), s. 34(2) (now s. 42.1) (ministerial decision); Immigration and Refugee Board of Canada, Immigration Division (ID) (docket IMM-1633-15) finding applicant inadmissible on basis of criminality, for membership in terrorist organization; immigration officer (docket IMM-4246-16) finding that applicant not subject to risk of persecution, danger of torture, risk to life, or risk of cruel and unusual treatment or punishment, if returned to country of origin (PRRA [pre-removal risk assessment] decision) — Applicant, former member of Irish National Liberation Army (INLA) — Arguing he was unlawfully deprived of recourse to humanitarian, compassionate (H&C) relief, as Act, s. 25 amendments violating Canadian Bill of Rights, s. 2(e) — Impugning ID, ministerial decisions on basis misapprehending evidence — Raising breach of procedural fairness on basis respondent failing to pursue available statutory options for applicant’s removal in timely way — Challenging fairness, reasonableness of PRRA decision for failure to respond to request to hold PRRA application in abeyance — Whether amendments to Act, s. 25 violating Bill of Rights, s. 2(e) — Whether ID, ministerial decisions unreasonable — Whether Minister acting unfairly by failing to pursue inadmissibility allegations earlier — Whether officer breaching duty of fairness by failing to respond to applicant’s request for deferral of PRRA application — Bill of Rights, s. 2(e) not guaranteeing substantive right to application of H&C factors — Open to

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Demandes réunies de contrôle judiciaire de décisions rendues par un agent d’immigration (dossier IMM-686-16), qui a rejeté la demande de résidence permanente du demandeur dans la catégorie des époux au Canada; par le défendeur (dossier IMM-1508-18), qui a rejeté la demande de dispense ministérielle déposée relativement à une interdiction de territoire en vertu de l’art. 34(2) (aujourd’hui l’art. 42.1) de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés (LIPR) (la décision ministérielle); par la Section de l’immigration (SI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (dossier IMM-1633-15), qui a conclu que le demandeur était interdit de territoire au Canada pour cause de criminalité et d’appartenance à une organisation terroriste; par un agent d’immigration (dossier IMM-4246-16), qui a conclu que le demandeur ne serait pas exposé à un risque de persécution ou de torture, à une menace à sa vie ou encore à un risque de traitements ou peines cruels et inusités s’il était renvoyé dans son pays d’origine (décision relative à l’ERAR [examen des risques avant renvoi]) — Le demandeur était un ancien membre de l’Armée irlandaise de libération nationale (AILN) — Il a soutenu qu’il a été illégalement privé de la possibilité de présenter une demande fondée sur des motifs d’ordre humanitaire, car les modifications apportées à l’art. 25 de la LIPR contrevennent à l’art. 2e) de la Déclaration canadienne des droits — Il a contesté la décision de la SI et la décision ministérielle au motif que des éléments de preuve ont été mal interprétés — Il a invoqué un manquement à l’équité procédurale, alléguant que le défendeur a omis de donner suite en temps opportun aux options prévues par la loi pour son renvoi — Il a contesté l’équité et le caractère raisonnable de la décision relative à l’ERAR au motif que sa demande de mise en suspens

Parliament to limit application of H&C factors — S. 2(e) tying application of principles of fundamental justice only to right to fair hearing — Parliament having right to establish statutory conditions under which non-citizens permitted to enter, remain in Canada — Citizenship revocation scheme in present case expressly excluding H&C factors from consideration by respondent — Authorities relied upon by applicant failing to show that H&C discretion essential to achieving fairness in cases excluded by Act, s. 25 — Only at point of de facto removal that applicant's Charter interests may be engaged — ID, Minister not erring in their respective assessments of evidence — ID's authority limited to determination of applicant's admissibility — Additional observations of ID of no legal consequence — Not unreasonable for ID to conclude INLA remaining single violent organization — By staying involved, applicant complicit — Ministerial decision thorough, reflecting appropriate understanding of scope of statutory discretion — Applicant not treated unfairly, not prejudiced by delay — Procedural unfairness not arising from exercise of strategic choices by Minister to pursue certain recourse, decline or abandon other options — Officer not obliged to hold PRRA decision in abeyance simply because applicant requesting it — However, fairness demanded that officer advise applicant of intent to proceed to decision, afford applicant opportunity to make up-to-date submissions about risk — Failure to do so unfair — PRRA decision thus remitted to different decision maker for redetermination — Question certified — Applications in dockets IMM-1508-18, IMM-686-16, IMM-1633-15 dismissed; application in docket IMM-4246-16 allowed.

de la demande d'ERAR est restée sans réponse — Les modifications apportées à l'art. 25 de la LIPR contreviennent-elles à l'art. 2e) de la Déclaration des droits? — La décision de la SI et la décision ministérielle étaient-elles déraisonnables? — Le ministre a-t-il agi de manière inéquitable en omettant de donner suite aux allégations d'interdiction de territoire dans le contexte d'instances antérieures? — L'agent a-t-il manqué à son obligation d'équité en omettant de répondre à la demande du demandeur de reporter la demande d'ERAR? — L'art. 2e) de la Déclaration des droits ne garantit pas un droit absolu à l'application de facteurs d'ordre humanitaire — Il était loisible au législateur de restreindre l'application des facteurs d'ordre humanitaire — L'art. 2e) ne rattache l'application des principes de justice fondamentale qu'au droit à une audition impartiale — Le législateur a le droit de fixer les conditions légales dans lesquelles des non-citoyens seront autorisés à entrer au Canada et à y rester — Le régime de révocation de la citoyenneté examiné dans la présente affaire empêchait expressément le défendeur de prendre en considération des facteurs d'ordre humanitaire — Les précédents invoqués par le demandeur ne montraient pas qu'il est essentiel de disposer d'un pouvoir discrétionnaire en matière de motifs d'ordre humanitaire pour assurer le respect de l'équité dans les genres d'affaires que l'art. 25 de la LIPR exclut — Ce n'est qu'au stade du renvoi de fait que les droits que confère la Charte au demandeur peuvent entrer en jeu — La SI et le ministre n'ont commis aucune erreur dans la manière dont ils ont évalué les éléments de preuve — Le pouvoir de la SI se limitait à rendre une décision concernant l'interdiction de territoire du demandeur — Les observations supplémentaires de la SI n'avaient aucune conséquence juridique — Il n'était pas déraisonnable de la part de la SI de conclure que l'AILN était restée une organisation violente unique — En demeurant impliqué, le demandeur était complice — La décision du ministre était détaillée et reflétait une compréhension appropriée de la portée du pouvoir discrétionnaire prévu par la loi — Le demandeur n'a pas été traité de manière inéquitable et les retards subis ne lui ont causé aucun préjudice — Le fait que le ministre fasse des choix stratégiques lorsqu'il décide de prendre une certaine mesure et lorsqu'il refuse de recourir à d'autres options ou y renonce n'équivaut pas à un manquement à l'équité procédurale — L'agent n'était pas tenu de mettre la décision relative à l'ERAR en suspens juste parce que le demandeur lui demandait de le faire — Toutefois, l'équité exigeait que l'agent avise le demandeur qu'il avait l'intention de prendre une décision et de lui donner ensuite la possibilité de présenter des arguments à jour au sujet des risques en cause — L'omission de le faire était inéquitable — La décision relative à l'ERAR a donc été renvoyée à un décideur pour nouvel examen — Une question a été certifiée — Les demandes dans les dossiers IMM-1508-18, IMM-686-16 et IMM-1633-15 ont été rejetées; la demande dans le dossier IMM-4246-16 a été accueillie.

Bill of Rights — Applicant, former member of Irish National Liberation Army, found inadmissible to Canada — Arguing he was unlawfully deprived of recourse to humanitarian, compassionate (H&C) relief, as Act, s. 25 amendments violating Canadian Bill of Rights, s. 2(e) — Whether amendments to Act, s. 25 violating Bill of Rights, s. 2(e) — S. 2(e) not guaranteeing substantive right to application of H&C factors — Open to Parliament to limit application of H&C factors — Unlike Charter, s. 7, s. 2(e) tying application of principles of fundamental justice only to right to fair hearing — That qualification limiting application of s. 2(e) to matters of fair process — Parliament having right to establish statutory conditions under which non-citizens permitted to enter, remain in Canada — Citizenship revocation scheme in present case expressly excluding H&C factors from consideration by respondent — Authorities relied upon by applicant failing to show that H&C discretion essential to achieving fairness in cases excluded by Act, s. 25 — Only at point of de facto removal that applicant's Charter interests may be engaged.

These were consolidated applications for judicial review of decisions by: a senior immigration officer (docket IMM-686-16) refusing the applicant's application for permanent residence under the spouse-in-Canada class; by the respondent (docket IMM-1508-18) refusing an application for ministerial relief from inadmissibility brought under what was then subsection 34(2) (now section 42.1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (Act) (ministerial decision); by the Immigration Division (ID) of the Immigration and Refugee Board of Canada (docket IMM-1633-15) finding the applicant to be inadmissible on the basis of criminality and for being a member of a terrorist organization (ID decision); and by a senior immigration officer (docket IMM-4246-16) finding that the applicant would not be subject to a risk of persecution, danger of torture, risk to life, or risk of cruel and unusual treatment or punishment, if returned to his country of origin (PRRA [pre-removal risk assessment] decision).

The applicant had been a member of the Irish National Liberation Army (INLA) between 1974 and 1981 and had served time in prison for firearms offences in Northern Ireland. The applicant argued that in the context of the spousal and the

Déclaration des droits — Le demandeur, un ancien membre de l'Armée irlandaise de libération nationale (AILN), a été jugé interdit de territoire au Canada — Il a soutenu qu'il a été illégalement privé de la possibilité de présenter une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire, car les modifications apportées à l'art. 25 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) contreviennent à l'art. 2e) de la Déclaration canadienne des droits — Il s'agissait de savoir si les modifications apportées à l'art. 25 de la LIPR contreviennent à l'art. 2e) de la Déclaration des droits — L'art. 2e) ne garantit pas un droit absolu à l'application de facteurs d'ordre humanitaire — Il était loisible au législateur de restreindre l'application des facteurs d'ordre humanitaire — Contrairement à l'art. 7 de la Charte, l'art. 2e) ne rattache l'application des principes de justice fondamentale qu'au droit à une audition impartiale — Cette restriction limite l'application de l'art. 2e) à des questions d'équité procédurale — Le législateur a le droit de fixer les conditions légales dans lesquelles des non-citoyens seront autorisés à entrer au Canada et à y rester — Le régime de révocation de la citoyenneté examiné dans la présente affaire empêchait expressément le défendeur de prendre en considération des facteurs d'ordre humanitaire — Les précédents invoqués par le demandeur ne montraient pas qu'il est essentiel de disposer d'un pouvoir discrétionnaire en matière de motifs d'ordre humanitaire pour assurer le respect de l'équité dans les affaires que l'art. 25 de la LIPR exclut — Ce n'est qu'au stade du renvoi de fait que les droits que confère la Charte au demandeur peuvent entrer en jeu.

Il s'agissait de demandes réunies de contrôle judiciaire de décisions rendues par un agent d'immigration principal (dossier IMM-686-16), qui a rejeté la demande de résidence permanente du demandeur dans la catégorie des époux au Canada; par le défendeur (dossier IMM-1508-18), qui a rejeté la demande de dispense ministérielle que le demandeur avait déposée relativement à son interdiction de territoire en vertu de ce qui était à l'époque le paragraphe 34(2) (aujourd'hui l'article 42.1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) (la décision ministérielle); par la Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (dossier IMM-1633-15), qui a conclu que le demandeur était interdit de territoire au Canada pour cause de criminalité et d'appartenance à une organisation terroriste (la décision de la SI); et par un agent d'immigration principal (dossier IMM-4246-16), qui a conclu que le demandeur ne serait pas exposé à un risque de persécution ou de torture, à une menace à sa vie ou encore à un risque de traitements ou peines cruels et inusités s'il était renvoyé dans son pays d'origine (la décision relative à l'ERAR).

Le demandeur avait été membre de l'Armée irlandaise de libération nationale (AILN) entre 1974 et 1981 et avait été emprisonné pour des infractions relatives aux armes à feu en Irlande du Nord. Le demandeur a soutenu que, dans le contexte

ministerial decisions, he was unlawfully deprived of recourse to full-blown humanitarian and compassionate (H&C) relief, as the 2013 amendments to section 25 of the Act that excluded consideration of H&C factors for certain classes of foreign nationals violate paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. He also impugned both the ID and ministerial decisions on the basis of an ostensible misapprehension of evidence and, in particular, whether he was complicit in the most egregious aspects of the INLA's terrorist activity. The applicant also raised a breach of procedural fairness issue in the context of both the admissibility and ministerial relief proceedings based on an allegation that the respondent failed to pursue available statutory options for the applicant's removal in a timely way, and thereby unfairly deprived him of more robust options to seek relief that were once but are no longer available to him. Finally, the applicant challenged the fairness and reasonableness of the PRRA decision. The applicant had asked that the PRRA application be held in abeyance pending the determination of his outstanding application for ministerial relief. The officer never responded to that request and rendered a negative decision more than six months later.

The main issues were whether amendments to section 25 of the Act that excluded consideration of H&C factors for certain classes of foreign nationals violate paragraph 2(e) of the Bill of Rights; whether the ID and ministerial decisions were unreasonable; whether the Minister acted unfairly by failing to pursue the present inadmissibility allegations in the context of earlier refugee and admissibility proceedings; and, in regard to the PRRA decision, whether the officer breached the duty of fairness by failing to respond to the applicant's request for a deferral.

Held, the applications in dockets IMM-1508-18, IMM-686-16 and IMM-1633-15 should be dismissed; the application in docket IMM-4246-16 should be allowed.

The question that needed to be answered was whether the long-standing place of H&C relief in immigration legislation, and the judicial authorities that have considered it, have rendered the availability of H&C relief unassailable by Parliament in light of paragraph 2(e) of the Bill of Rights. Paragraph 2(e) of the Bill of Rights does not guarantee to a foreign national a substantive right to the application of H&C factors. It was open to Parliament to limit the application of H&C factors in the manner now contemplated by section 25 of the Act. Unlike section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, paragraph 2(e) ties the application of the principles of fundamental justice only

de la décision relative à la catégorie des époux et de la décision ministérielle, il a été illégalement privé de la possibilité de présenter une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire, car les modifications apportées en 2013 à l'article 25 de la LIPR, qui excluaient la prise en considération de facteurs d'ordre humanitaire pour certaines catégories d'étrangers, contreviennent à l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Il a contesté aussi la décision de la SI et la décision ministérielle au motif que des éléments de preuve, en particulier, la question de savoir s'il a été complice des aspects les plus répréhensibles des activités terroristes de l'AILN, semblent avoir été mal interprétés. Le demandeur a invoqué également un manquement à l'équité procédurale dans le contexte de l'enquête sur l'interdiction de territoire et de l'instance relative à la dispense ministérielle, alléguant que le défendeur a omis de donner suite en temps opportun aux options prévues par la loi pour son renvoi et qu'il l'a donc injustement privé d'options plus solides qui lui auraient permis de solliciter une dispense, options qui n'existent plus. Enfin, le demandeur a contesté l'équité et le caractère raisonnable de la décision relative à l'ERAR. Il avait demandé que l'on mette la demande d'ERAR en suspens en attendant l'issue de sa demande de dispense ministérielle, qui était en instance. L'agent n'a jamais répondu à cette demande et a rendu une décision défavorable plus de six mois plus tard.

Il s'agissait principalement de savoir si les modifications apportées à l'article 25 de la LIPR, qui excluaient la prise en considération de facteurs d'ordre humanitaire pour certaines catégories d'étrangers, contreviennent à l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits; si la décision de la SI et la décision ministérielle étaient déraisonnables; si le ministre a agi de manière inéquitable en omettant de donner suite aux présentes allégations d'interdiction de territoire dans le contexte d'instances antérieures en matière de demande d'asile et d'admissibilité; et si, en lien avec la décision relative à l'ERAR, l'agent a manqué à son obligation d'équité en omettant de répondre à la demande de report du demandeur.

Jugement : les demandes dans les dossiers IMM-1508-18, IMM-686-16 et IMM-1633-15 doivent être rejetées; la demande dans le dossier IMM-4246-16 doit être accueillie.

Il était question de savoir si l'historique législatif de la demande de dispense fondée sur des motifs d'ordre humanitaire et les décisions judiciaires faisant autorité qui l'ont examiné, ont fait en sorte que la possibilité de demander une dispense fondée sur des motifs d'ordre humanitaire est inattaquable par le législateur à la lumière de l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits. L'alinéa 2e) de la Déclaration des droits ne garantit pas à un étranger un droit absolu à l'application de facteurs d'ordre humanitaire. Il était loisible au législateur de restreindre l'application des facteurs d'ordre humanitaire de la manière dont l'envisage aujourd'hui l'article 25 de la LIPR. Contrairement

to the right to a fair hearing. On its face, that qualification limits the application of paragraph 2(e) to matters of fair process, such as the right to notice and the right to respond. In section 7 of the Charter, the words “principles of fundamental justice” are placed in the context of the “right to life, liberty and security of the person”, an important distinction. Parliament has the right to establish the statutory conditions under which non-citizens will be permitted to enter and remain in Canada. Section 7 of the Charter does not mandate the provision of a compassionate appeal from a deportation decision arising from the commission of a serious crime. The citizenship revocation scheme examined in the present case expressly excluded H&C factors from consideration by the respondent. It is well established that a principle of fundamental justice will only be recognized where the authorities establish a strong and widespread societal consensus that the principle is essential to achieving adjudicative fairness. The authorities relied upon by the applicant failed to show that H&C discretion is essential to achieving fairness in the kinds of cases that are excluded by section 25 of the Act. The Charter does not compel a range of review or appeal mechanisms from every potentially disadvantageous decision. It is only at the point of *de facto* removal that the applicant’s Charter interests may be engaged, and not before.

The Court was not persuaded that either the ID or the Minister erred in their respective assessments of the evidence or in the exercise of their available discretion. The ID’s authority was limited to the determination of the applicant’s admissibility. Because that issue was not in dispute, it was of no legal consequence that the ID went on to make additional observations about the applicant’s level of complicity in the INLA’s crimes. The ID’s findings as challenged by the applicant were reasonable, based on the evidence. It followed from this that the Minister’s adoption of those findings was also reasonable. The applicant’s allegations about the ID’s supposed selective treatment of evidence amounted to a disagreement about how best to interpret that evidence. The ID had a reasonable evidentiary foundation. It is simply not open to a member of a terrorist organization to avoid the consequences of that membership. By staying involved, the applicant was complicit. It was not unreasonable for the ID to conclude that the INLA remained a single violent organization. The ministerial decision did not place heavy or undue reliance on the ID’s findings about ideological or operational differences within the INLA. The ministerial decision was thorough and reflected an appropriate understanding of the scope of the statutory discretion, and a reasonable application of that discretion to the evidence.

à l’article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, l’alinéa 2e) ne rattache l’application des principes de justice fondamentale qu’au droit à une audition impartiale de sa cause. À première vue, cette restriction limite l’application de l’alinéa 2e) à des questions d’équité procédurale, comme le droit à un avis et le droit de réponse. À l’article 7 de la Charte, les mots « principes de justice fondamentale » sont rattachés au « droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ». La distinction est importante. Le législateur a le droit de fixer les conditions légales dans lesquelles des non-citoyens seront autorisés à entrer au Canada et à y rester. L’article 7 de la Charte n’exige pas d’accorder la possibilité d’un appel, fondé sur des motifs de compassion, contre la décision d’expulser une personne pour grande criminalité. Le régime de révocation de la citoyenneté examiné dans la présente affaire empêchait expressément le défendeur de prendre en considération des facteurs d’ordre humanitaire. Il est bien établi qu’un principe de justice fondamentale n’est reconnu que si la jurisprudence établit un consensus social solide et généralisé selon lequel ce principe est essentiel pour assurer le respect de l’équité décisionnelle. Les précédents invoqués par le demandeur ne montraient pas qu’il est essentiel de disposer d’un pouvoir discrétionnaire en matière de motifs d’ordre humanitaire pour assurer le respect de l’équité dans les genres d’affaires que l’article 25 de la LIPR exclut. La Charte n’oblige pas à disposer d’un éventail de mécanismes de contrôle ou d’appel contre toutes les décisions potentiellement désavantageuses. Ce n’est qu’au stade du renvoi de fait que les droits que confère la Charte au demandeur peuvent entrer en jeu, et pas avant.

La SI et le ministre n’ont pas commis une erreur dans la manière dont ils ont évalué les éléments de preuve ou exercé leur pouvoir discrétionnaire. Le pouvoir de la SI se limitait à rendre une décision concernant l’interdiction de territoire du demandeur. Comme cette question n’a pas été contestée, le fait que la SI ait fait par la suite quelques observations supplémentaires sur le degré de complicité du demandeur dans les crimes de l’AILN n’avait aucune conséquence juridique. Au vu de la preuve, les conclusions de la SI qu’a contestées le demandeur étaient raisonnables. Il s’en est suivi qu’il était raisonnable aussi de la part du ministre de faire siennes ces conclusions. Les allégations du demandeur à propos du prétendu traitement sélectif, par la SI, des éléments de preuve étaient assimilables à un désaccord sur la meilleure façon d’interpréter cette preuve. L’interprétation que la SI a adoptée avait un fondement probatoire raisonnable. Il n’est tout simplement pas loisible à un membre d’une organisation terroriste d’éviter les conséquences de cette appartenance. En demeurant impliqué, le demandeur était complice. Il n’était pas déraisonnable de la part de la SI de conclure que l’AILN était restée une organisation violente unique. La décision ministérielle n’a pas été fondée, dans une large mesure ou de manière indue, sur les conclusions que la SI a tirées au sujet des différences idéologiques ou opérationnelles au sein de l’AILN. La décision du ministre était détaillée et

The applicant was not treated unfairly and was not prejudiced by delay. Procedural unfairness does not arise from the exercise of bare strategic choices by the Minister to pursue certain recourse under the Act and to decline to take or to abandon other statutory options. The Act affords the Minister many procedural options with varying requirements of proof. In the absence of evidence of bad faith or material prejudice, the Minister's process choices are not matters of concern on judicial review and they are not a basis of relief in these cases. Although resort to the ministerial relief option under the Act normally follows a finding of inadmissibility, the sequence of decision making does not on its own raise a procedural fairness concern.

The officer was not obliged to hold the PRRA decision in abeyance simply because the applicant requested it. However, the applicant's request that he wanted to make further submissions in support of relief if the officer intended to proceed was reasonable. Fairness demanded that the officer advise the applicant that he intended to proceed to a decision and then to afford an opportunity to make up-to-date submissions about risk. Silence was not an option open to the officer. It was unfair for the officer to proceed to a decision without warning the applicant and extending to him the requested opportunity to update his submissions. The applicant's evidence was material and could well have changed the outcome of the PRRA application. The PRRA decision was therefore remitted to a different decision maker for redetermination. A question was certified as to whether subsection 25(1) of the Act violates paragraph 2(e) of the Bill of Rights.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C., 1985, Appendix III], s. 2(e).

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 7.

Faster Removal of Foreign Criminals Act, S.C. 2013, c. 16.

réflétait une compréhension appropriée de la portée du pouvoir discrétionnaire prévu par la loi et une application raisonnable de ce pouvoir à la preuve.

Le demandeur n'a pas été traité de manière inéquitable et les retards subis ne lui ont causé aucun préjudice. Le fait que le ministre fasse de simples choix stratégiques lorsqu'il décide de prendre une certaine mesure prévue par la LIPR et lorsqu'il refuse de recourir à d'autres options prévues par la loi ou y renonce n'équivaut pas à un manquement à l'équité procédurale. La LIPR offre au ministre de nombreuses options procédurales, qui comportent diverses exigences en matière de preuve. En l'absence d'une preuve de mauvaise foi ou de préjudice important, les choix que fait le ministre quant à la manière de procéder ne sont pas des sujets de préoccupation dans le cadre d'un contrôle judiciaire et ne servent pas de fondement à l'octroi d'une dispense dans les affaires de cette nature. Bien que le recours à l'option de la dispense ministérielle sous le régime de la LIPR suive habituellement la conclusion d'interdiction de territoire, l'ordre dans lequel les décisions ont été rendues ne soulève pas en soi de préoccupations sur le plan de l'équité procédurale.

L'agent n'était pas tenu de mettre sa décision en suspens juste parce que le demandeur lui demandait de le faire. Toutefois, la demande que le demandeur a faite de présenter des observations supplémentaires à l'appui de la dispense si l'agent avait l'intention d'aller de l'avant était raisonnable. L'équité exigeait que l'agent avise le demandeur qu'il avait l'intention de prendre une décision et de lui donner ensuite la possibilité de présenter des arguments à jour au sujet des risques en cause. Le silence n'était pas une option dont disposait l'agent. Il était inéquitable de la part de l'agent de rendre une décision sans avertir le demandeur et sans lui accorder la possibilité qu'il demandait de mettre à jour ses arguments. Les éléments de preuve du demandeur étaient importants et auraient fort bien pu changer l'issue de la demande d'ERAR. La décision relative à l'ERAR a donc été renvoyée à un décideur pour nouvel examen. La question de savoir si le paragraphe 25(1) de la LIPR contrevient à l'alinéa 2(e) de la Déclaration des droits a été certifiée.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, ch. 44 [L.R.C. (1985), appendice III], art. 2e).

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7.

Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers, L.C. 2013, ch. 16.

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 25(1), 34, 35, 37, 42.1, 97.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 25(1), 34, 35, 37, 42.1, 97.

CASES CITED

NOT FOLLOWED:

Hassouna v. Canada (Citizenship and Immigration), 2017 FC 473, [2017] 4 F.C.R. 555.

APPLIED:

Kreishan v. Canada (Citizenship and Immigration), 2019 FCA 223, [2020] 2 F.C.R. 299, 310 A.C.W.S. (3d) 382.

DISTINGUISHED:

Canada (Prime Minister) v. Khadr, 2010 SCC 3, [2010] 2 S.C.R. 44; *Canada (Attorney General) v. Federation of Law Societies of Canada*, 2015 SCC 7, [2015] 1 S.C.R. 401.

CONSIDERED:

Duke v. The Queen, [1972] S.C.R. 917, (1972), 28 D.L.R. (3d) 129; *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, 2003 SCC 36, [2003] 1 S.C.R. 884; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, (1985), 24 D.L.R. (4th) 536; *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Chiarelli*, [1992] 1 S.C.R. 711, (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Hameed v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2015 FC 1353, 38 Imm. L.R. (4th) 278, [2015] F.C.J. No. 1488 (QL); *Sharma v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2016 FCA 319, [2017] 3 F.C.R. 492; *Singh v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] 1 S.C.R. 177, (1985), 17 D.L.R. (4th) 422, [1985] S.C.J. No. 11 (QL); *Nassereddine v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 85, [2015] 2 F.C.R. 63; *Hassanzadeh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 902, [2005] 4 F.C.R. 430; *Naeem v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 1073, 271 A.C.W.S. (3d) 382.

REFERRED TO:

Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 436, [2006] 3 F.C.R. 655; *Kanhasamy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909; *R. v. Malmo-Levine*; *R. v. Caine*, 2003 SCC 74,

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION NON SUIVIE :

Hassouna c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2017 CF 473, [2017] 4 R.C.F. 555.

DÉCISION APPLIQUÉE :

Kreishan c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2019 CAF 223, [2020] 2 R.C.F. 299.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Canada (Premier ministre) c. Khadr, 2010 CSC 3, [2010] 2 R.C.S. 44; *Canada (Procureur général) c. Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada*, 2015 CSC 7, [2015] 1 R.C.S. 401.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Duke c. La Reine, [1972] R.C.S. 917; *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, 2003 CSC 36, [2003] 1 R.C.S. 884; *Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Chiarelli*, [1992] 1 R.C.S. 711; *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Hameed c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2015 CF 1353, [2015] A.C.F. n° 1488 (QL); *Sharma c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2016 CAF 319, [2017] 3 R.C.F. 492; *Singh c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 1 R.C.S. 177, [1985] A.C.S. n° 11 (QL); *Nassereddine c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 85, [2015] 2 R.C.F. 63; *Hassanzadeh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 902, [2005] 4 R.C.F. 430; *Naeem c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 1073.

DÉCISIONS CITÉES :

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817; *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655; *Kanhasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909; *R. c. Malmo-Levine*; *R. c. Caine*, 2003 CSC 74, [2003]

[2003] 3 S.C.R. 571; *Air Canada c. Canada (Procureure générale)*, [2003] R.J.Q. 322, (2003), 222 D.L.R. (4th) 385 (C.A.); *Canadian National Railway Company v. Western Canadian Coal Corporation*, 2007 FC 371, 309 F.T.R. 286.

CONSOLIDATED APPLICATIONS for judicial review of decisions refusing the applicant's application for permanent residence under the spouse-in-Canada class (docket IMM-686-16); refusing an application for ministerial relief from inadmissibility brought under what was then subsection 34(2) (now section 42.1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (docket IMM-1508-18); by the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board of Canada (*X (Re)*, 2015 CanLII 153651) finding the applicant to be inadmissible on the basis of criminality and for being a member of a terrorist organization (docket IMM-1633-15); and finding that the applicant would not be subject to a risk of persecution, danger of torture, risk to life, or risk of cruel and unusual treatment or punishment, if returned to his country of origin (docket IMM-4246-16). Applications in dockets IMM-1508-18, IMM-686-16 and IMM-1633-15 dismissed; application in docket IMM-4246-16 allowed.

APPEARANCES

Alyssa J. Manning and Benjamin Liston for applicant.
John Loncar and Nicholas Dodokin for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Legal Aid Ontario Refugee Law Office, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the public reasons for judgment and judgment rendered in English by

[1] BARNES J.: The applicant in these consolidated applications, John Joseph Goodman, challenges four decisions that concern his immigration status in Canada. For ease of reference, I will refer to the two respondents, the

3 R.C.S. 571; *Air Canada c. Canada (Procureure générale)*, [2003] R.J.Q. 322, (2003), 222 D.L.R. (4th) 385 (C.A.); *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Western Canadian Coal Corporation*, 2007 CF 371.

DEMANDES RÉUNIES de contrôle judiciaire de décisions rejetant la demande de résidence permanente du demandeur dans la catégorie des époux au Canada (dossier IMM-686-16); rejetant la demande de dispense ministérielle déposée relativement à une interdiction de territoire en vertu de ce qui était à l'époque le paragraphe 34(2) (aujourd'hui l'article 42.1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (dossier IMM-1508-18); par la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (*X (Re)*, 2015 CanLII 153651), qui a conclu que le demandeur était interdit de territoire au Canada pour cause de criminalité et d'appartenance à une organisation terroriste (dossier IMM-1633-15); et concluant que le demandeur ne serait pas exposé à un risque de persécution ou de torture, à une menace à sa vie ou encore à un risque de traitements ou peines cruels et inusités s'il était renvoyé dans son pays d'origine (dossier IMM-4246-16). Demandes dans les dossiers IMM-1508-18, IMM-686-16 et IMM-1633-15 rejetées; demande dans le dossier IMM-4246-16 accueillie.

ONT COMPARU :

Alyssa J. Manning et Benjamin Liston pour le demandeur.
John Loncar et Nicholas Dodokin pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Aide juridique Ontario, Bureau du droit des réfugiés, Toronto, pour le demandeur.
La sous-procureure générale du Canada pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE BARNES : Dans les présentes demandes réunies, le demandeur, John Joseph Goodman, conteste quatre décisions qui concernent son statut d'immigrant au Canada. Par souci de commodité, j'appellerai les

Minister of Public Safety and Emergency Preparedness and the Minister of Citizenship and Immigration, as the “Minister”.

[2] In Court file IMM-686-16, Mr. Goodman seeks to set aside the decision of a senior immigration officer rendered on January 29, 2016, refusing his application for permanent residence under the spouse-in-Canada class (the Spousal Decision).

[3] In Court file IMM-1508-18, Mr. Goodman seeks to set aside a decision of the Minister dated February 28, 2018, refusing an application for ministerial relief from inadmissibility brought under what was then subsection 34(2) [rep. by S.C. 2013, c. 16, s. 13] of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) (replaced by section 42.1 [as enacted by S.C. 2013, c. 16, s. 18]) (the Ministerial Decision).

[4] In Court file IMM-1633-15, Mr. Goodman challenges a decision by the Immigration Division (ID), Immigration and Refugee Board, dated March 10, 2015 [*X (Re)*, 2015 CanLII 153651], finding him to be inadmissible to Canada on the basis of criminality and for being a member of a terrorist organization (the ID Decision).

[5] In Court file IMM-4246-16, Mr. Goodman seeks relief from a decision of a senior immigration officer dated August 12, 2016, finding that he would not be subject to a risk of persecution, danger of torture, risk to life, or risk of cruel and unusual treatment or punishment, if returned to his country of origin (the PRRA [pre-removal risk assessment] Decision).

I. Background

[6] Mr. Goodman concedes that he is inadmissible to Canada under paragraph 34(1)(f) of the IRPA [***] Irish National Liberation Army (INLA). Not surprisingly, the ID found that Mr. Goodman’s membership in the INLA “cannot be disputed” based on his admitted

deux défendeurs — le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration — le « ministre ».

[2] Dans le dossier IMM-686-16, M. Goodman souhaite faire annuler la décision datée du 29 janvier 2016 par laquelle un agent d’immigration principal a rejeté sa demande de résidence permanente dans la catégorie des époux au Canada (la décision relative à la catégorie des époux).

[3] Dans le dossier IMM-1508-18, M. Goodman souhaite faire annuler la décision datée du 28 février 2018 par laquelle le ministre a rejeté la demande de dispense ministérielle qu’il avait déposée relativement à son interdiction de territoire en vertu de ce qui était à l’époque le paragraphe 34(2) [abrogé par L.C. 2013, ch. 16, art. 13] de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR) (aujourd’hui l’article 42.1 [édicte par L.C. 2013, ch. 16, art. 18]) (la décision ministérielle).

[4] Dans le dossier IMM-1633-15, M. Goodman conteste la décision datée du 10 mars 2015 [*X (Re)*, 2015 CanLII 153651] par laquelle la Section de l’immigration (la SI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié a conclu qu’il était interdit de territoire au Canada pour cause de criminalité et d’appartenance à une organisation terroriste (la décision de la SI).

[5] Dans le dossier IMM-4246-16, M. Goodman sollicite une dispense à la suite d’une décision datée du 12 août 2016 par laquelle un agent d’immigration principal a conclu qu’il ne serait pas exposé à un risque de persécution ou de torture, à une menace à sa vie ou encore à un risque de traitements ou peines cruels et inusités s’il était renvoyé dans son pays d’origine (la décision relative à l’ERAR [examen des risques avant renvoi]).

I. Le contexte

[6] M. Goodman reconnaît qu’il est interdit de territoire au Canada en application de l’alinéa 34(1)f) de la LIPR [***] Armée irlandaise de libération nationale (l’INLA). Il n’est guère surprenant que la SI ait conclu que l’appartenance de M. Goodman à l’INLA « ne peu[t]

membership between 1974 and 1981 (see paragraph 41 of the ID's decision). The ID also found Mr. Goodman to be inadmissible for criminality based on convictions for firearms offences in Northern Ireland in 1976 for which he served three years in prison. That finding has not been challenged.

[7] Mr. Goodman concedes his inadmissibility based on his INLA membership but he asserts that, in various ways, he has been unfairly or unreasonably deprived of his rights to seek relief from removal from Canada in the context of the decisions implicated in these applications.

[8] Some of Mr. Goodman's arguments overlap. For instance, he argues that in the context of the Spousal and the Ministerial Decisions, he was unlawfully deprived of recourse to full-blown humanitarian and compassionate (H&C) relief as required by paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C., 1985, Appendix III] (Bill of Rights). According to Mr. Goodman, that provision guarantees consideration of the full range of H&C factors notwithstanding limitations in the IRPA that purport to exclude such a discretion. Inasmuch as those decision makers failed to observe this "obligation", Mr. Goodman asks the Court to declare the restrictions contained within subsection 25(1) of the IRPA to be inoperable.

[9] Mr. Goodman also impugns both the ID and Ministerial Decisions on the basis of an ostensible misapprehension of evidence concerning [***] and, in particular, whether he was complicit in the most egregious aspects of the INLA's terrorist activity. According to this argument, the ID's evidentiary errors informed and infected the Ministerial Decision to the extent that both decisions are unreasonable.

[10] Mr. Goodman raises a breach of procedural fairness issue in the context of both the admissibility and

pas être contesté[e] », étant donné qu'il a admis en avoir été membre de 1974 à 1981 (voir le paragraphe 41 de la décision de la SI). La SI a également jugé que M. Goodman était interdit de territoire pour cause de criminalité après avoir été reconnu coupable d'infractions relatives aux armes à feu en Irlande du Nord en 1976, pour lesquelles il a passé trois ans en prison. Cette conclusion n'a pas été contestée.

[7] M. Goodman reconnaît être interdit de territoire parce qu'il a été membre de l'INLA, mais il affirme que, de diverses façons, il a été privé de manière injuste ou déraisonnable de son droit de demander une dispense à l'égard de son renvoi du Canada dans le contexte des décisions qui sont visées par les demandes dont il est question en l'espèce.

[8] Certains des arguments qu'invoque M. Goodman se recourent. Par exemple, il soutient que, dans le contexte de la décision relative à la catégorie des époux et de la décision ministérielle, il a été illégalement privé de la possibilité de présenter une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire, ainsi que l'exige l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44 [L.R.C. (1985), appendice III] (la *Déclaration des droits*). D'après lui, cette disposition garantit la prise en considération de la gamme complète de facteurs d'ordre humanitaire, malgré la présence dans la LIPR de limites qui visent à exclure un tel pouvoir discrétionnaire. Dans la mesure où les décideurs ont omis de respecter cette « obligation », M. Goodman demande à la Cour de déclarer que les restrictions que prévoit le paragraphe 25(1) de la LIPR sont inopérantes.

[9] M. Goodman conteste aussi la décision de la SI et la décision ministérielle au motif que les éléments de preuve concernant [***] et, en particulier, la question de savoir s'il a été complice des aspects les plus répréhensibles des activités terroristes de l'INLA, semblent avoir été mal interprétés. Selon cet argument, les erreurs relatives à la preuve que la SI a commises ont éclairé et infecté la décision ministérielle, et ce, au point où les deux décisions sont déraisonnables.

[10] M. Goodman invoque un manquement à l'équité procédurale dans le contexte de l'enquête sur l'interdiction

ministerial relief proceedings based on an allegation that the Minister failed to pursue available statutory options for Mr. Goodman's removal in a timely way, and thereby unfairly deprived him of more robust options to seek relief that were once but are no longer available to him.

[11] Finally, Mr. Goodman challenges the fairness and reasonableness of the PRRA Decision. His fairness argument is based on the failure of the decision maker to respond to his request for a deferral pending the outcome of the application for ministerial relief, and by ignoring his request for the opportunity to make an updated submission.

II. Analysis – The Effect of paragraph 2(e) of the Bill of Rights

[12] Mr. Goodman argues that the 2013 amendments to section 25 of the IRPA that excluded consideration of H&C factors for certain classes of foreign nationals violate paragraph 2(e) of the Bill of Rights. Those amendments eliminated previously available recourse to H&C relief for persons found to be inadmissible on security grounds listed in section 34, for the violation of human or international rights in the form of war crimes, crimes against humanity and certain forms of corruption listed in section 35, and for involvement in organized criminality or engagement in transnational crimes listed in section 37 (e.g. money laundering, human trafficking). For the sake of argument, the standard of review I will apply to this issue is correctness.

[13] Mr. Goodman's point is that, as a foreign national facing involuntary removal from Canada, his right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice guaranteed by paragraph 2(e) of the Bill of Rights in the context of applications for ministerial relief and for spousal sponsorship must include a discretion to broadly consider equitable factors. It is not enough, he says, that limited relief is available under section 42.1 where the Minister is satisfied that a person's continued

de territoire et de l'instance relative à la dispense ministérielle : il allègue que le ministre a omis de donner suite en temps opportun aux options prévues par la loi pour le renvoi et qu'il l'a donc injustement privé d'options plus solides qui lui auraient permis de solliciter une dispense, options qui n'existent plus.

[11] Enfin, M. Goodman conteste l'équité et le caractère raisonnable de la décision relative à l'ERAR. Son argument d'équité est fondé sur le défaut du décideur de répondre à sa demande de report en attendant l'issue de la demande de dispense ministérielle et de prendre en compte sa demande visant la présentation d'observations à jour.

II. Analyse – L'effet de l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits

[12] M. Goodman fait valoir que les modifications apportées en 2013 à l'article 25 de la LIPR, qui excluaient la prise en considération de facteurs d'ordre humanitaire pour certaines catégories d'étrangers, contreviennent à l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits. Ces modifications ont supprimé le recours à une dispense pour des motifs d'ordre humanitaire dont disposaient autrefois les personnes déclarées interdites de territoire pour les raisons de sécurité énumérées à l'article 34, pour atteinte aux droits humains ou internationaux sous la forme de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de certaines formes de corruption, énumérés à l'article 35, de même que pour des activités criminelles organisées ou pour des activités liées à la criminalité transnationale et énumérées à l'article 37 (p. ex. recyclage des produits de la criminalité ou trafic de personnes). Pour les besoins de l'argumentation, la norme de contrôle que j'appliquerai à cette question est celle de la décision correcte.

[13] L'argument de M. Goodman est le suivant : à titre d'étranger risquant d'être renvoyé involontairement du Canada, son droit à une audition impartiale de sa cause selon les principes de justice fondamentale, garanti par l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits, dans le contexte des demandes de dispense ministérielle et de parrainage conjugal, doit inclure le pouvoir discrétionnaire de prendre en considération, de façon générale, des facteurs en equity. Il ne suffit pas, selon lui, qu'une

presence in Canada is not contrary to the national interest. That form of discretionary relief is said to be insufficient because it fails to include, among other things, any consideration of the needs of affected children or the importance of family unity. Mr. Goodman concedes that H&C considerations do not trump the national security and public safety interests that are also recognized by the IRPA, but he does maintain that their consideration is essential to the guarantee of a fair hearing.

[14] At paragraph 24 of Mr. Goodman's further memorandum of fact and law, the need for broad equitable discretion is expressed in the following way:

The discretion to consider equitable or H&C factors has been a pillar of Canadian immigration decision-making for decades. The H&C discretion is rooted in Canadian values respecting the importance of family unity and the protection of the vulnerable, and recognizes that the rigid application of the rules governing admission to this country will sometimes not account for compelling human circumstances that excite in a reasonable person the desire to relieve the misfortunes of another. [Footnotes omitted.]

[15] The form of relief Mr. Goodman seeks is a declaration that the 2013 amendments to section 25 of the IRPA be declared inoperable because the removal of H&C discretion conflicts with the fairness obligation imposed by paragraph 2(e) of the Bill of Rights. In its simplest expression, Mr. Goodman argues that it was not open to Parliament to extinguish this form of relief even for persons guilty of the most egregious forms of misconduct, brutality and criminality.

[16] I take Mr. Goodman's point that H&C relief has had a long-standing place in Canada's immigration legislation. That history is succinctly described in an affidavit sworn by Professor Sharry Aiken. Professor Aiken

dispense restreinte soit prévue à l'article 42.1 dans les cas où le ministre est convaincu que la présence continue d'une personne au Canada n'est pas contraire à l'intérêt national. Cette forme de dispense discrétionnaire est considérée comme insuffisante parce qu'elle omet d'inclure, notamment, toute prise en compte des besoins des enfants touchés ou de l'importance de l'unité familiale. M. Goodman admet que les considérations d'ordre humanitaire n'ont pas préséance sur les intérêts en matière de sécurité nationale et de sûreté publique que la LIPR reconnaît également, mais il maintient toutefois qu'il est essentiel d'en tenir compte pour garantir une audition impartiale de la cause.

[14] Au paragraphe 24 du mémoire supplémentaire des faits et du droit de M. Goodman, la nécessité du vaste pouvoir discrétionnaire que confère l'équité est exprimée en ces termes :

[TRADUCTION] Le pouvoir discrétionnaire de prendre en considération des facteurs d'ordre humanitaire ou en équité est, depuis des décennies, un pilier des décisions canadiennes en matière d'immigration. Le pouvoir discrétionnaire en matière de motifs d'ordre humanitaire est enraciné dans les valeurs canadiennes liées à l'importance de l'unité familiale et à la protection des personnes vulnérables, et il reconnaît que l'application stricte des règles régissant l'admission au Canada ne prend parfois pas en compte les circonstances humaines impérieuses qui suscitent chez une personne raisonnable le désir de soulager les malheurs d'autrui. [Renvois omis.]

[15] La réparation demandée par M. Goodman est une déclaration portant que les modifications apportées en 2013 à l'article 25 de la LIPR sont inopérantes, parce que l'élimination du pouvoir discrétionnaire en matière de motifs d'ordre humanitaire entre en conflit avec l'obligation d'équité qu'impose l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits. Pour dire les choses le plus simplement possible, M. Goodman soutient qu'il n'était pas loisible au législateur de mettre fin à cette dispense, même pour les personnes coupables des formes les plus répréhensibles d'inconduite, de brutalité et de criminalité.

[16] Je souscris à l'argument de M. Goodman selon lequel le concept d'une dispense fondée sur des motifs d'ordre humanitaire existe depuis longtemps dans la législation canadienne en matière d'immigration. Cet

teaches in the areas of immigration law and international refugee law at Queen’s University Faculty of Law, and is a recognized expert in those fields. I accept her affidavit as an accurate statement of the legislative history relevant to the availability of H&C relief. The question that remains, however, is whether that history, and the judicial authorities that have considered it, have rendered the availability of H&C relief unassailable by Parliament in light of paragraph 2(e) of the Bill of Rights. In order to answer that question, it is necessary to reflect on the scope of protection afforded by paragraph 2(e) and, in particular, whether its application is limited to due process considerations or, alternatively, whether it also compels a decision maker to apply H&C considerations without limitation to persons who would otherwise be excluded by the exceptions now contained within section 25. The obvious place to begin is by examining the language of paragraph 2(e) which provides:

Construction of 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

...

(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.

[17] Having considered the authorities cited by the parties, I have concluded that paragraph 2(e) of the Bill of Rights does not guarantee to a foreign national a substantive right to the application of H&C factors. It follows that it was open to Parliament to limit the application of H&C factors in the manner now contemplated by section 25.

historique est décrit de manière succincte dans un affidavit souscrit par la professeure Sharry Aiken. Cette dernière enseigne dans les domaines du droit de l’immigration et du droit international des réfugiés à la faculté de droit de l’Université Queen’s, et elle est une experte reconnue dans ces domaines. Je considère que son affidavit énonce de manière exacte l’historique législatif de la demande de dispense fondée sur des motifs d’ordre humanitaire. Il reste toutefois la question de savoir si cet historique, et les décisions judiciaires faisant autorité qui l’ont examiné, font en sorte que la possibilité de demander une dispense fondée sur des motifs d’ordre humanitaire est inattaquable par le législateur à la lumière de l’alinéa 2e) de la Déclaration des droits. Pour répondre à cette question, une réflexion s’impose sur la portée de la protection que confère cet alinéa et, en particulier, sur le fait de savoir si son application se limite à des questions d’application régulière de la loi ou, subsidiairement, s’il oblige aussi le décideur à appliquer sans restriction les considérations d’ordre humanitaire aux personnes qui, par ailleurs, seraient exclues par les exceptions que prévoit aujourd’hui l’article 25. La première chose à faire est évidemment de lire l’alinéa 2e) :

Interprétation de la législation

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

[...]

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

[17] Après avoir examiné la jurisprudence citée par les parties, j’ai conclu que l’alinéa 2e) de la Déclaration des droits ne garantit pas à un étranger un droit absolu à l’application de facteurs d’ordre humanitaire. Il s’ensuit qu’il était loisible au législateur de restreindre l’application des facteurs d’ordre humanitaire de la manière dont l’envisage aujourd’hui l’article 25.

[18] Unlike section 7 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*], which links the principles of fundamental justice to the rights to life, liberty and security of the person, paragraph 2(e) of the Bill of Rights ties the application of the principles of fundamental justice only to the right to a fair hearing. On its face, that qualification limits the application of paragraph 2(e) to matters of fair process, such as the right to notice and the right to respond. This interpretation conforms to the decision in *Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917, at page 923, (1972), 28 D.L.R. (3d) 129:

It is against this background that the appellant's submission must be considered. Under s. 2(e) of the *Bill of Rights* no law of Canada shall be construed or applied so as to deprive him of "a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice." Without attempting to formulate any final definition of those words, I would take them to mean, generally, that the tribunal which adjudicates upon his rights must act fairly, in good faith, without bias and in a judicial temper, and must give to him the opportunity adequately to state his case.

[19] The above statement is consistent with the observation in *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, 2003 SCC 36, [2003] 1 S.C.R. 884, at page 899 [paragraph 28], that the content of paragraph 2(e) is established by reference to common law principles of natural justice.

[20] An even clearer statement recognizing the narrow scope of paragraph 2(e) in comparison to section 7 of the Charter can be found in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, at page 511, (1985), 24 D.L.R. (4th) 536:

In section 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, the words "principles of fundamental justice" were placed explicitly in the context of, and qualify a "right to a fair hearing". Section 7 of the *Charter* does not create the same context. In section 7, the words "principles of fundamental justice" are placed in the context of, and qualify much more fundamental rights, the "right to life, liberty and security of the person". The distinction is important.

[18] Contrairement à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte), qui rattache les principes de justice fondamentale aux droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits ne rattache l'application des principes de justice fondamentale qu'au droit à une audition impartiale de sa cause. À première vue, cette restriction limite l'application de l'alinéa 2e) à des questions d'équité procédurale, comme le droit à un avis et le droit de réponse. Cette interprétation est conforme à l'arrêt *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917, à la page 923 :

C'est dans ce contexte qu'il faut examiner les prétentions de l'appelant. En vertu de l'art. 2(e) de la *Déclaration des droits*, aucune loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer de manière à le priver d'une « audition impartiale de sa cause selon les principes de justice fondamentale ». Sans entreprendre de formuler une définition finale de ces mots, je les interprète comme signifiant, dans l'ensemble, que le tribunal appelé à se prononcer sur ses droits doit agir équitablement, de bonne foi, sans préjugé et avec sérénité, et qu'il doit donner à l'accusé l'occasion d'exposer adéquatement sa cause.

[19] L'énoncé qui précède concorde avec l'observation qui a été faite dans l'arrêt *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, 2003 CSC 36, [2003] 1 R.C.S. 884, à la page 899 [paragraphe 28], à savoir que le contenu des exigences de l'alinéa 2e) est établi en fonction des principes de justice naturelle reconnus en common law.

[20] Un énoncé plus clair encore qui reconnaît la portée étroite de l'alinéa 2e) par rapport à l'article 7 de la Charte figure dans l'arrêt *Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)*, [1985] 2 R.C.S. 486, à la page 511 :

À l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, l'expression « principes de justice fondamentale » est expressément rattachée au « droit à une audition impartiale » qu'elle modifie. L'article 7 de la *Charte* ne crée pas le même lien. À l'article 7, les mots « principes de justice fondamentale » sont rattachés à un droit beaucoup plus fondamental qu'ils modifient, c.-à-d. le « droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ». La distinction est importante.

[21] The right of Parliament to authorize the deportation of a permanent resident for serious criminality was considered in *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Chiarelli*, [1992] 1 S.C.R. 711 (see page 734), (1992), 90 D.L.R. (4th) 289. In that decision, Justice Sopinka observed that the personal circumstances of individuals who breached the applicable criminality provision “may vary widely”. Nevertheless, he held that the deliberate violation of a statutory condition of Canadian residency “is sufficient to justify a deportation order” and “[i]t is not necessary, in order to comply with fundamental justice, to look beyond this fact to other aggravating or mitigating circumstances.” Although H&C relief was otherwise available to Mr. Chiarelli under the IRPA, that fact alone does not detract from the Court’s broad statement about the right of Parliament to establish the statutory conditions under which non-citizens will be permitted to enter and remain in Canada. The criminality residency condition was found to be “a legitimate, non-arbitrary choice by Parliament of a situation in which it is not in the public interest to allow a non-citizen to remain in the country” (at page 734).

[22] In *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539, the Court reiterated its position in *Chiarelli* that section 7 of the Charter does not mandate the provision of a compassionate appeal from a deportation decision arising from the commission of a serious crime, though H&C relief was noted to be otherwise available under section 25.

[23] The strongest authority supporting Mr. Goodman’s argument that the principles of fundamental justice under paragraph 2(e) can include substantive legal obligations is the decision of Justice Jocelyne Gagné in *Hassouna v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FC 473, [2017] 4 F.C.R. 555. That case concerned the revocation of citizenship. Justice Gagné noted that the potential loss of this crucial status and the absence of a right of

[21] Le droit du législateur d’autoriser l’expulsion d’un résident permanent pour grande criminalité a été analysé dans l’arrêt *Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration) c. Chiarelli*, [1992] 1 R.C.S. 711 (voir la page 734). Dans cet arrêt, le juge Sopinka a fait remarquer que les circonstances personnelles de ceux qui ont enfreint la disposition applicable en matière de criminalité « peuvent [...] varier énormément ». Il a néanmoins décrété que la violation délibérée d’une condition légale de la résidence canadienne « suffit pour justifier une ordonnance d’expulsion » et « [p]oint n’est besoin, pour se conformer aux exigences de la justice fondamentale, de chercher, au-delà de ce seul fait, des circonstances aggravantes ou atténuantes ». Même si M. Chiarelli pouvait par ailleurs demander une dispense fondée sur des motifs d’ordre humanitaire sous le régime de la LIPR, ce fait à lui seul ne change rien à l’énoncé général de la Cour à propos du droit du législateur de fixer les conditions légales dans lesquelles des non-citoyens seront autorisés à entrer au Canada et à y rester. La condition de résidence qui est fondée sur la criminalité a été considérée comme « un choix légitime et non arbitraire fait par le législateur d’un cas où il n’est pas dans l’intérêt public de permettre à un non-citoyen de rester au pays » (à la page 734).

[22] Dans l’arrêt *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539, la Cour a réitéré la position qu’elle avait énoncée dans l’arrêt *Chiarelli*, à savoir que l’article 7 de la Charte n’exige pas d’accorder la possibilité d’un appel, fondé sur des motifs de compassion, contre la décision d’expulser une personne pour grande criminalité, même s’il a été signalé qu’il était par ailleurs possible de demander une dispense fondée sur des motifs d’ordre humanitaire en vertu de l’article 25.

[23] Le précédent le plus probant à l’appui de l’argument de M. Goodman voulant que les principes de justice fondamentale visés à l’alinéa 2e) puissent inclure des obligations juridiques substantielles est la décision qu’a rendue la juge Jocelyne Gagné dans l’affaire *Hassouna c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 473, [2017] 4 R.C.F. 555. Il s’agissait d’une affaire de révocation de la citoyenneté. La juge Gagné a fait remarquer

appeal gave rise to a high degree of procedural fairness. The statutory revocation process was deemed to be unfair under paragraph 2(e) because it lacked a right to an oral hearing before an independent decision-maker and was deficient in the provision of disclosure. I am in full accord with those aspects of the decision.

[24] Justice Gagné next considered whether there was an obligation on the Minister to consider H&C factors before revoking citizenship. Relying on the decisions in *Canada (Prime Minister) v. Khadr*, 2010 SCC 3, [2010] 2 S.C.R. 44, and *Canada (Attorney General) v. Federation of Law Societies of Canada*, 2015 SCC 7, [2015] 1 S.C.R. 401, she found that there was such an obligation. The decisions in *Khadr*, and *Federation of Law Societies* were, however, based on principles of fundamental justice arising under the Charter and not under paragraph 2(e) of the Bill of Rights. I am not aware of any other decision where paragraph 2(e) of the Bill of Rights has been applied to import substantive legal rights to an administrative decision. Furthermore, unlike this case, the citizenship revocation scheme examined by Justice Gagné appears not to have expressly excluded H&C factors from consideration by the Minister. It is one thing to compel an administrative decision maker to take account of H&C factors where the legislation does not expressly remove that right. It is quite another thing to ignore the express will of Parliament to remove H&C discretion in certain cases of serious criminality.

[25] With all due respect to my colleague, to the extent that the ratio in *Hassouna*, above, differs from my own analysis about the scope of paragraph 2(e), I decline to follow it.

[26] Several authorities have been cited in support of Mr. Goodman's argument that paragraph 2(e) of the Bill of Rights demands discretion to consider H&C factors in cases like his. This argument is, however, supported

que la perte possible de ce statut important et l'absence d'un droit d'appel donnaient lieu à un degré élevé d'équité procédurale. Le processus de révocation prévu par la loi a été jugé inéquitable au regard de l'alinéa 2e) parce qu'il y manquait un droit à une audience devant un décideur indépendant et qu'il était lacunaire sur le plan de la divulgation des documents pertinents. Je suis entièrement d'accord avec ces aspects-là de la décision.

[24] La juge Gagné a examiné ensuite si le ministre était tenu de prendre en considération des facteurs d'ordre humanitaire avant de révoquer la citoyenneté. Se fondant sur les arrêts *Canada (Premier ministre) c. Khadr*, 2010 CSC 3, [2010] 2 R.C.S. 44, et *Canada (Procureur général) c. Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada*, 2015 CSC 7, [2015] 1 R.C.S. 401, elle a conclu que oui. Les décisions rendues dans ces deux arrêts reposaient toutefois sur des principes de justice fondamentale qui découlaient de la Charte et non de l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits. Je ne suis au courant d'aucune autre décision dans laquelle l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits a été appliqué pour importer des droits juridiques substantiels dans une décision administrative. De plus, contrairement au cas d'espèce, le régime de révocation de la citoyenneté que la juge Gagné a examiné semble ne pas empêcher expressément le ministre de prendre en considération des facteurs d'ordre humanitaire. Contraindre un décideur administratif à prendre en compte des facteurs d'ordre humanitaire dans une situation où la loi ne retire pas expressément ce droit, c'est une chose. Mais faire fi de la volonté explicite du législateur de supprimer le pouvoir discrétionnaire en matière de motifs d'ordre humanitaire dans certaines affaires de grande criminalité, c'est tout autre chose.

[25] Ceci étant dit en toute déférence pour ma collègue, dans la mesure où le raisonnement exposé dans la décision *Hassouna*, précitée, diffère de ma propre analyse au sujet de la portée de l'alinéa 2e), je m'abstiens de le suivre.

[26] Plusieurs précédents ont été cités à l'appui de l'argument de M. Goodman selon lequel l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits exige un certain pouvoir discrétionnaire pour prendre en considération des facteurs d'ordre

by the debatable inference that, because courts have sometimes recognized the availability and importance of H&C relief in their interpretation of other provisions in the IRPA, that form of relief has taken on a quasi-constitutional character that is beyond parliamentary reach.

[27] For example, in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, the Court interpreted the scope of ministerial discretion under subsection 34(2) having regard to the broader availability of H&C relief under section 25. The Court stated that section 34 should not be transformed into an alternative humanitarian review by affording a broad discretion to the Minister (at paragraph 84). I accept that this interpretation drew some support from the availability of a broader H&C discretion under section 25. The *Agraira* decision does not, however, stand for the proposition that Parliament could not later narrow or eliminate the availability of H&C relief for some individuals based on their established misconduct.

[28] In *Hameed v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2015 FC 1353, 38 Imm. L.R. (4th) 278, [2015] F.C.J. No. 1488 (QL), Justice Anne Mactavish was invited to revisit the holding in *Agraira* in light of the 2013 amendments to section 25 of the IRPA. Justice Mactavish quite correctly declined that submission and observed that *Agraira* was binding both on the Minister and the Court. She was, accordingly, unwilling to expand the scope of ministerial discretion under subsection 34(2) to include broad H&C considerations. The same general sentiment is found in the decision of *Sharma v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2016 FCA 319, [2017] 3 F.C.R. 492, where a legislative amendment to lower the inadmissibility threshold for serious criminality and to curtail a right of appeal was said to be “of no import in determining the participatory rights of the persons concerned” (at

humanitaire dans des affaires comme la sienne. Cet argument est toutefois étayé par l’inférence discutable selon laquelle, vu que les tribunaux ont parfois reconnu la disponibilité et l’importance d’une dispense fondée sur des motifs d’ordre humanitaire dans le cadre de leur interprétation d’autres dispositions de la LIPR, cette forme de dispense revêt maintenant un caractère quasi constitutionnel qui est hors de la portée du législateur.

[27] Par exemple, dans l’arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, la Cour a interprété la portée du pouvoir discrétionnaire ministériel que confère le paragraphe 34(2), compte tenu de la possibilité plus vaste de demander une dispense fondée sur des motifs d’ordre humanitaire en vertu de l’article 25. Elle a déclaré qu’il ne faudrait pas transformer l’article 34 en une formule de rechange à l’examen fondé sur des motifs d’ordre humanitaire en conférant au ministre un vaste pouvoir discrétionnaire (au paragraphe 84). Je conviens que cette interprétation a pris appui dans une certaine mesure sur l’existence d’un pouvoir discrétionnaire plus vaste en matière de motifs d’ordre humanitaire sous le régime de l’article 25. L’arrêt *Agraira* n’appuie toutefois pas la thèse selon laquelle le législateur ne pourrait pas restreindre ou éliminer plus tard la possibilité pour certaines personnes de demander une dispense fondée sur des motifs d’ordre humanitaire, en raison de leur inconduite établie.

[28] Dans la décision *Hameed c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2015 CF 1353, [2015] A.C.F. n° 1488 (QL), la juge Anne Mactavish a été appelée à revoir la conclusion tirée dans l’arrêt *Agraira* à la lumière des modifications apportées en 2013 à l’article 25 de la LIPR. Elle a rejeté à juste titre l’argument et a fait remarquer que l’arrêt *Agraira* liait à la fois le ministre et la Cour. Elle n’était donc pas disposée à élargir la portée du pouvoir discrétionnaire ministériel que confère le paragraphe 34(2) en vue d’englober des considérations d’ordre humanitaire générales. On relève le même sentiment général dans l’arrêt *Sharma c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2016 CAF 319, [2017] 3 R.C.F. 492, où, la Cour a indiqué qu’une modification législative visant à abaisser le seuil d’interdiction de territoire pour grande criminalité et à limiter le droit

paragraph 38). These were said to be policy choices falling exclusively within Parliament's authority.

[29] I accept Mr. Goodman's point that some decisions reflecting on the correct application of H&C factors speak to the importance of that discretion in the overall scheme of the legislation: see *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 436, [2006] 3 F.C.R. 655; and *Kanhasamy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909. That is not to say, however, that a long-standing discretion cannot be modified or removed by Charter compliant legislative amendment.

[30] Even if I am wrong about the limited scope of paragraph 2(e), it is well established that a principle of fundamental justice will only be recognized where the authorities establish a strong and widespread societal consensus that the principle is essential to achieving adjudicative fairness: see *R. v. Malmö-Levine*; *R. v. Caine*, 2003 SCC 74, [2003] 3 S.C.R. 571, at paragraph 113.

[31] The authorities relied upon by Mr. Goodman fail to show that H&C discretion is essential to achieving fairness in the kinds of cases that are excluded by section 25. Indeed, there is another legitimate view that, short of removing foreign nationals to places where their personal safety is at risk, the perpetrators of the most serious forms of criminality involving terrorism, crimes against humanity, war crimes and organized crime ought not to enjoy the benefit of a broad equitable discretion to remain in Canada, particularly where some ministerial discretionary relief and a risk analysis remain available.

d'appel n'était « d'aucune importance pour ce qui est de déterminer les droits de participation des personnes en cause » (au paragraphe 38). Il s'agissait censément de choix de principe qui relevaient exclusivement du pouvoir du législateur.

[29] Je souscris à l'argument de M. Goodman selon lequel quelques décisions portant sur l'application correcte des facteurs d'ordre humanitaire parlent de l'importance de ce pouvoir discrétionnaire dans l'esprit général de la loi : voir *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655; et *Kanhasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909. Mais cela ne veut pas dire, toutefois, qu'un pouvoir discrétionnaire de longue date ne peut pas être modifié ou supprimé au moyen d'une modification législative conforme à la Charte.

[30] Même si je me trompe au sujet de la portée restreinte de l'alinéa 2e), il est bien établi qu'un principe de justice fondamentale n'est reconnu que si la jurisprudence établit un consensus social solide et généralisé selon lequel ce principe est essentiel pour assurer le respect de l'équité décisionnelle : voir *R. c. Malmö-Levine*; *R. c. Caine*, 2003 CSC 74, [2003] 3 R.C.S. 571, au paragraphe 113.

[31] Les précédents qu'invoque M. Goodman ne montrent pas qu'il est essentiel de disposer d'un pouvoir discrétionnaire en matière de motifs d'ordre humanitaire pour assurer le respect de l'équité dans les genres d'affaires que l'article 25 exclut. En fait, il existe un autre point de vue légitime : à moins qu'il soit question de renvoyer un étranger à un endroit où sa sécurité personnelle est à risque, les auteurs des formes les plus graves de criminalité, qui impliquent des actes de terrorisme, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et des activités criminelles organisées ne devraient pas bénéficier de l'avantage d'un vaste pouvoir discrétionnaire conféré par l'équité pour rester au Canada, surtout s'il demeure possible de demander une dispense ministérielle discrétionnaire quelconque et de se prévaloir d'une analyse de risques.

[32] My views on this issue have been reinforced by the recent Federal Court of Appeal decision in *Kreishan v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FCA 223, [2020] 2 F.C.R. 299, 310 A.C.W.S. (3d) 382. There the Court was dealing with differential access to a right of appeal before the Refugee Appeal Division (RAD). The argument was that this restriction for some claimants increased their risk of refoulement and violated section 7 of the Charter. The Court held that the fact that certain classes of claimants have access to procedural advantages unavailable to others was of no legal consequence, provided that other statutory mechanisms were available to these other classes of claimants to afford protection from the risks presented by refoulement. The Charter did not, therefore, compel a range of review or appeal mechanisms from every potentially disadvantageous decision. This point is driven home in the following passage from the decision [*Kreishan*, at paragraphs 121–122]:

Analogy may be drawn to other asylum claimants who, for reasons of criminality or participation in crimes against humanity, are inadmissible under Article 1F of the Convention. In commenting on the role of section 7 in relation to this category of claimants, Evans J. (as he then was) observed in *Jekula v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 1 F.C. 266, (1998), 154 F.T.R. 268 (*Jekula*), “while it is true that a finding of ineligibility deprives [a] claimant of access to an important right, namely the right to have a claim determined by the Refugee Division, this right is not included in ‘the right to life, liberty and security of the person’” ... “[A] determination that a refugee claimant is not eligible to have access to the Refugee Division is merely one step in the administrative process that may lead eventually to removal from Canada” (at paragraphs 31–32).

So too is the denial of an appeal to the RAD. It is but one measure in a process that may lead to removal. The section 7 interests of all claimants, regardless of the underlying administrative basis of their rejection—excluded under Article 1F, rejected by the RAD or rejected by the RPD, ineligible to appeal as having no credible basis—are protected at the removal stage, whether by a PRRA, a request to defer removal or the right to seek a stay of removal in the Federal Court. This section does not mandate appeals or judicial review at every stage of the process (*Canada (Secretary of State) v. Luitjens* (1991), 46 F.T.R. 267, 155 Imm. L.R. (2d) 40 (F.C.T.D.)).

[32] Mon point de vue sur la question est renforcé par une décision récente de la Cour d’appel fédérale : *Kreishan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CAF 223, [2020] 2 R.C.F. 299. La question dans cette affaire portait sur la possibilité de se prévaloir d’un droit d’appel devant la Section d’appel des réfugiés (la SAR). L’argument était que la restriction imposée à certains demandeurs d’asile aggravait le risque qu’ils soient refoulés et contrevenait à l’article 7 de la Charte. La Cour a décrété que le fait que certaines catégories de demandeurs d’asile aient accès à des avantages procéduraux dont ne disposent pas d’autres personnes n’a aucune conséquence juridique, à condition qu’il existe pour ces autres catégories de demandeurs d’asile d’autres mécanismes législatifs pouvant les protéger contre les risques que présente le refoulement. La Charte n’oblige donc pas à disposer d’un éventail de mécanismes de contrôle ou d’appel contre toutes les décisions potentiellement désavantageuses. Ce point est clairement énoncé dans le passage suivant, tiré de cet arrêt [*Kreishan*, aux paragraphes 121 et 122] :

Une analogie peut être établie avec les autres demandeurs d’asile qui, pour des raisons de criminalité ou de participation à des crimes contre l’humanité, sont inadmissibles au titre de l’article 1F de la Convention. Commentant le rôle de l’article 7 en lien avec cette catégorie de demandeurs, le juge Evans (tel était alors son titre) a observé, dans la décision *Jekula c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 1 C.F. 266 (*Jekula*), que « s’il est vrai qu’un verdict d’irrecevabilité dénie à la demanderesse l’exercice d’un droit important, ce droit n’est pas compris dans “le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne » [...] « [l]a conclusion que la revendication n’est pas recevable n’est qu’une étape dans le processus administratif qui pourrait aboutir au renvoi hors du Canada » (aux paragraphes 31 et 32).

Il en va de même du déni du droit d’interjeter appel à la SAR. Ce n’est qu’une mesure dans un processus qui pourrait aboutir au renvoi. Les droits que garantit l’article 7 à tous les demandeurs, quels que soit le motif administratif justifiant le rejet de leur demande – à l’exception des motifs prévus à l’article 1F, du rejet par la SAR ou par la SPR et de l’irrecevabilité de la demande en l’absence d’un minimum de fondement – sont protégés à l’étape du renvoi, que ce soit par la présentation d’une demande d’ERAR ou de report de la mesure de renvoi ou par le droit de demander à la Cour fédérale de surseoir au renvoi. Cet article n’exige pas qu’il soit donné la possibilité

[33] It seems to me that this same logic applies to Mr. Goodman's argument. In simple terms, he does not enjoy a right to a full-fledged H&C assessment. It is only at the point of *de facto* removal that his Charter interests may be engaged, and not before.

[34] Mr. Goodman's reliance on the decisions in *Air Canada c. Canada (Procureure générale)*, [2003] R.J.Q. 322, (2003), 222 D.L.R. (4th) 385 (C.A.), and *Canadian National Railway Company v. Western Canadian Coal Corporation*, 2007 FC 371, 309 F.T.R. 286, is similarly misplaced. Those decisions stand only for the proposition that when economic interests have been affected, a party is entitled under paragraph 2(e) of the Bill of Rights to a fair hearing involving minimum procedural safeguards. That provision does not protect the economic interests at play, but only provides that a fair method of possible recourse is available. This point was earlier made in *Singh v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] 1 S.C.R. 177, at page 228, (1985), 17 D.L.R. (4th) 422, [1985] S.C.J. No. 11 (QL) [at paragraphs 95–97]:

In view of the last sentence in the Attorney General's acknowledgment quoted above, I am not absolutely clear whether or not it was conceded by the Attorney General that the "rights" referred to in s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* are not the same rights or rights of the same nature as those which are enumerated in s. 1, including "the right of the individual to life, liberty, security of the person... and the right not to be deprived thereof except by due process of law".

Be that as it may, it seems clear to me that the ambit of s. 2(e) is broader than the list of rights enumerated in s. 1 which are designated as "human rights and fundamental freedoms" whereas in s. 2(e), what is protected by the right to a fair hearing is the determination of one's "rights and obligations", whatever they are and whenever the determination process is one which comes under the legislative authority of the Parliament of Canada. It is true that the first part of s. 2 refers to "the rights or freedoms

d'interjeter appel ou de demander un contrôle judiciaire à chaque étape du processus (*Canada (Secretary of State) v. Luitjens* (1991), 46 F.T.R. 267, 155 Imm. L.R. (2d) 40 (F.C.T.D.)).

[33] Il me semble que la même logique s'applique à l'argument qu'invoque M. Goodman. Pour dire les choses simplement, celui-ci ne bénéficie pas du droit à une évaluation complète des motifs d'ordre humanitaire. Ce n'est qu'au stade du renvoi de fait que les droits que lui confère la Charte peuvent entrer en jeu, et pas avant.

[34] Il est également erroné de la part de M. Goodman de se fonder sur l'arrêt *Air Canada c. Canada (Procureure générale)*, [2003] R.J.Q. 322, (2003), 222 D.L.R. (4th) 385 (C.A.), et sur la décision *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Western Canadian Coal Corporation*, 2007 CF 371. Ces deux décisions étaient uniquement la thèse selon laquelle, lorsque des intérêts économiques sont touchés, une partie a droit, sous le régime de l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits, à une audition impartiale comportant un minimum de garanties procédurales. Cette disposition ne protège pas les intérêts économiques en jeu; elle prévoit seulement une méthode équitable pour demander un redressement. Cet argument avait déjà été invoqué dans l'arrêt *Singh c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 1 R.C.S. 177, à la page 228, [1985] A.C.S. n° 11 (QL) [aux paragraphes 95 à 97] :

Compte tenu de la dernière phrase de la reconnaissance du procureur général, je ne suis pas tout à fait convaincu qu'il ait reconnu que les « droits » mentionnés à l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ne sont pas les mêmes droits, ou des droits de même nature, que ceux énumérés à l'art. 1, dont « le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne... et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi ».

Quoi qu'il en soit, il me semble évident que l'al. 2e) a une portée plus large que la liste des droits énumérés à l'art. 1 et désignés comme « droits de l'homme et libertés fondamentales », tandis qu'à l'al. 2e), ce que protège le droit à une audition impartiale, c'est la définition des « droits et obligations » d'une personne quels qu'ils soient et dans tous les cas où le processus de définition relève de l'autorité législative du Parlement du Canada. Il est vrai que la première partie de l'art. 2 parle « des droits

herein recognized and declared”, but s. 2(e) does protect a right which is fundamental, namely “the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice” for the determination of one’s rights and obligations, fundamental or not. It is my view that, as was submitted by Mr. Coveney, it is possible to apply s. 2(e) without making reference to s. 1 and that the right guaranteed by s. 2(e) is in no way qualified by the “due process” concept mentioned in s. 1(a).

Accordingly, the process of determining and redetermining appellants’ refugee claims involves the determination of rights and obligations for which the appellants have, under s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice. It follows also that this case is distinguishable from cases where a mere privilege was refused or revoked, such as *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376, and *Mitchell v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 570.

III. Were the ID and Ministerial Decisions Unreasonable?

[35] Notwithstanding Mr. Goodman’s concession of inadmissibility based on his membership in the INLA, he seeks to challenge some of the ID’s findings concerning his personal culpability. He is concerned about those findings because they were adopted by the Minister in the later decision denying him relief under subsection 34(2) of the IRPA. Because the two decisions are linked, Mr. Goodman seeks to attack both on the basis that they contain common and material evidentiary errors and are, therefore, unreasonable.

[36] I do not accept that the ID’s decision can be challenged in this way. The ID’s authority was limited to the determination of Mr. Goodman’s admissibility. Because that issue was not in dispute, it is of no legal consequence that the ID went on to make some additional observations about Mr. Goodman’s level of complicity in the INLA’s crimes. It is arguably open to Mr. Goodman, however, to seek relief based on the reasonableness of the Minister’s treatment of the ID’s findings.

ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes », mais l’al. 2e) protège un droit fondamental, savoir le « droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale », pour la définition des droits et des obligations d’une personne, qu’ils soient fondamentaux ou non. Je suis d’avis que comme l’a fait valoir M^c Coveney, il est possible d’appliquer l’al. 2e) sans se référer à l’art. 1 et que le droit garanti par l’al. 2e) n’est nullement limité par la notion “d’application régulière de la loi” mentionnée à l’al. 1a).

En conséquence, la procédure d’examen et de réexamen des revendications du statut de réfugié des appelants comporte la définition de droits et d’obligations à l’égard desquels les appelants ont droit, en vertu de l’al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, à une audition impartiale selon les principes de justice fondamentale. Il s’ensuit également que cette affaire peut être distinguée de celles où un simple privilège a été refusé ou révoqué comme, par exemple, dans les affaires *Prata c. Ministre de la Main-d’oeuvre et de l’Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376, et *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570.

III. La décision de la SI et la décision ministérielle étaient-elles déraisonnables?

[35] Malgré que M. Goodman reconnaisse qu’il est interdit de territoire du fait de son appartenance à l’INLA, il cherche à contester certaines des conclusions que la SI a tirées à propos de sa culpabilité personnelle. Il se préoccupe de ces conclusions parce que le ministre les a adoptées dans la décision ultérieure qui le prive d’une dispense au titre du paragraphe 34(2) de la LIPR. Les deux décisions étant liées, M. Goodman souhaite les contester toutes deux, au motif qu’elles renferment des erreurs relatives à la preuve qui sont communes et graves et que ces décisions sont donc déraisonnables.

[36] Je ne suis pas d’accord que l’on puisse contester ainsi la décision de la SI. Le pouvoir de cette dernière se limitait à rendre une décision concernant l’interdiction de territoire de M. Goodman. Comme cette question n’a pas été contestée, le fait que la SI ait fait par la suite quelques observations supplémentaires sur le degré de complicité de M. Goodman dans les crimes de l’INLA n’a aucune conséquence juridique. On pourrait dire toutefois qu’il est loisible à M. Goodman de solliciter une dispense en se fondant sur le caractère raisonnable de la manière dont le ministre a traité les conclusions de la SI.

[37] Mr. Goodman argues that the Minister erred by adopting the ID's "unreasonable" findings in exercising the statutory discretion to excuse his inadmissibility. This, of course, pre-supposes that it was not open to the Minister to accept the ID's evidentiary findings at face value. It is unnecessary, however, to resolve this issue. This is so because I have concluded that the ID's findings as challenged by Mr. Goodman are reasonable, based on the evidence. It follows from this that the Minister's adoption of those findings was also reasonable.

[38] Mr. Goodman asserts that the ID ignored and misapprehended material evidence and, in so doing, made unreasonable factual findings about his complicity in the worst aspects of violence carried out by the INLA during the period of his membership. [***]

[39] Mr. Goodman argues that the ID made two fundamental errors in the assessment of the evidence bearing on the structure of the INLA. These errors led it to wrongly conclude that, throughout the time of Mr. Goodman's membership, it was a unitary organization, albeit one that was, at times, riven by feuding and disagreements about the use of violence.

[40] In particular, Mr. Goodman challenges the reasonableness of two statements from the ID's decision. The first is found in paragraph 59 where the ID found "that there was no real ideological rift between the factions" (ie. the traditionalists and the Steenson group). Mr. Goodman also challenges the content of paragraph 61 which states:

... There is no evidence that supports this conclusion. Mr. [Holland], Mr. [Goodman's] own expert witness, on the activities of [Steenson], "[Steenson], no. There's no evidence that [Steenson] was ever involved in what we would call ordinary crime, or in a sectarian attack. He was—he was ruthless and cold-blooded in his attacks, but [*sic*] he tended to direct them very specifically against police and army targets. Even his enemies admit that, in the police. [Footnote omitted.]

[37] M. Goodman fait valoir que le ministre a commis une erreur en adoptant les conclusions [TRADUCTION] « déraisonnables » de la SI et en exerçant le pouvoir discrétionnaire que prévoit la loi pour justifier son interdiction de territoire. Cela présuppose, bien sûr, qu'il n'était pas loisible au ministre de souscrire sans réserve aux conclusions que la SI a tirées au sujet de la preuve. Il est toutefois inutile que je tranche cette question car j'ai conclu que, au vu de la preuve, les conclusions de la SI que conteste M. Goodman sont raisonnables. Il s'ensuit donc qu'il était raisonnable aussi de la part du ministre de faire siennes ces conclusions.

[38] M. Goodman affirme que la SI a exclu et interprété erronément des éléments de preuve importants et que, en agissant ainsi, elle a tiré des conclusions de fait déraisonnables quant à sa complicité dans les aspects les plus répréhensibles de la violence à laquelle s'est livrée l'INLA pendant la période où il en a été membre. [***]

[39] M. Goodman fait valoir que la SI a commis deux erreurs fondamentales quand elle a évalué les éléments de preuve relatifs à la structure de l'INLA. Ces erreurs l'ont amenée à conclure à tort que, pendant toute la période où M. Goodman a été membre de l'INLA, il s'agissait d'une organisation unitaire, quoique déchirée parfois par des conflits et des désaccords quant au recours à la violence.

[40] En particulier, M. Goodman conteste le caractère raisonnable de deux énoncés qui figurent dans la décision de la SI. Le premier se trouve au paragraphe 59, où la SI a conclu qu'« il n'y avait pas de véritable clivage idéologique entre les factions » (c.-à-d., les traditionalistes et le groupe de Steenson). Il conteste également la teneur du paragraphe 61, dont le texte est le suivant :

[...] Aucune preuve n'appuie cette conclusion. M. [Holland], le propre témoin expert de M. [Goodman], a déclaré ceci au sujet des activités de M. [Steenson] : [TRADUCTION] « [Steenson], non. Il n'y a aucune preuve que [Steenson] [n']ait jamais été impliqué dans ce que nous appellerions un crime ordinaire, ou dans une attaque sectaire. Il était – il était impitoyable dans ses attaques, mais il avait tendance à les diriger très précisément contre des cibles de la police et de l'armée. Même ses ennemis l'admettent, dans la police. » [Renvoi omis.]

[41] Mr. Goodman complains that these findings are based on a highly selective reading of the evidence, and particularly of the testimony provided by historian Jack Holland. The ID's attribution to Mr. Holland of the opinion that there was no real ideological rift between competing INLA factions is said to have been taken out of context from a much longer answer that actually confirmed the existence of different ideological views within the INLA about the use of violence.

[42] The same criticism is made of the ID's interpretation of Mr. Holland's evidence to the effect that there was no evidence that the Steenson faction had more callous views about infliction of civilian casualties. Again, it is argued that the testimony relied upon by the ID was taken out of context and ignored Mr. Holland's other evidence that more directly addressed this issue. Mr. Goodman's argument is neatly summarized at paragraph 110 of his further memorandum of fact and law in the following way:

The evidence before the ID demonstrated that the GHQ Dublin faction had a clear policy with respect to the use of violence that differed greatly from that of Mr. Steenson and his followers. It was therefore unreasonable to attribute atrocities committed by the latter faction to the group that the Applicant belonged to. These findings are significant and undermine the ID's analysis. They are also untenable because, as will be described below, they directly impact the Ministerial Relief decision.

[43] Mr. Goodman asserts that, on a correct reading of Mr. Holland's evidence, he should not have been found responsible for the actions of the Steenson group in which he neither participated nor condoned.

[44] Mr. Goodman's allegations about the ID's supposed selective treatment of evidence—particularly the testimony from historian Mr. Holland—amounts to a disagreement about how best to interpret that evidence. The question for the Court is whether the interpretation

[41] M. Goodman se plaint que ces conclusions reposent sur une interprétation des plus sélectives de la preuve et, plus particulièrement, du témoignage de l'historien Jack Holland. La SI a attribué à M. Holland l'opinion selon laquelle il n'y avait pas de véritable clivage idéologique entre certaines factions concurrentes de l'INLA, mais cette opinion aurait été prise hors contexte. La véritable réponse de M. Holland était nettement plus longue et, en fait, confirmait l'existence d'opinions idéologiques différentes au sein de l'INLA quant au recours à la violence.

[42] La même critique est formulée à l'encontre de la manière dont la SI a interprété le témoignage de M. Holland à propos du fait qu'il n'y avait aucune preuve que la faction de Steenson avait des opinions plus insensibles quant au fait de causer des victimes civiles. Là encore, il est allégué que le témoignage sur lequel la SI s'est fondée a été pris hors contexte et faisait abstraction d'autres éléments du témoignage de M. Holland qui traitaient plus directement de cet aspect. L'argument de M. Goodman est résumé de manière claire au paragraphe 110 de son mémoire supplémentaire des faits et du droit :

[TRADUCTION] La preuve soumise à la SI montrait que la faction GHQ Dublin avait, au sujet du recours à la violence, des règles claires qui différaient nettement de celles de M. Steenson et de ses partisans. Il était donc déraisonnable d'attribuer les atrocités commises par cette dernière faction au groupe auquel appartenait le demandeur. Ces conclusions sont importantes et elles minent l'analyse de la SI. Elles sont également indéfendables car, comme nous le verrons plus loin, elles se répercutent directement sur la décision concernant la dispense ministérielle.

[43] M. Goodman affirme que, selon une interprétation juste du témoignage de M. Holland, on n'aurait pas dû le tenir responsable des agissements du groupe de Steenson, agissements auxquels il n'avait pas pris part et qu'il n'approuvait pas.

[44] Les allégations de M. Goodman à propos du prétendu traitement sélectif, par la SI, des éléments de preuve — notamment le témoignage de l'historien, M. Holland — sont assimilables à un désaccord sur la meilleure façon d'interpréter cette preuve. La question

adopted by the ID had a reasonable evidentiary foundation. In my view it did. Whether or not there were ideological differences between the so-called Belfast and Dublin factions about the indiscriminate use of violence does not seem to me to be particularly germane in the face of evidence that both factions employed tactics that resulted in the deaths of civilians.

[45] It seems to me that Mr. Goodman's complaint about the ID's supposed selective assessment of evidence is, itself, based on the isolation of passages taken out of context from the entire decision. Clearly the ID was cognizant of Mr. Goodman's point that, during the period of his membership, the INLA mostly targeted members of the military and the police. However, the ID also accepted evidence that civilians, prison guards, politicians and diplomats were sometimes the targets or incidental victims of INLA bombings and gunfire: see paragraphs 47, 50 and 63 and pages 1994, 1996, 1997 and 1969 of the CTR [certified tribunal record] in IMM-1633-15, Volume 3 of 4.

[46] The arguments that the ID erred by concluding that, at least during Mr. Goodman's tenure, the INLA was a single organization with no real ideological differences is untenable. Mr. Holland's evidence confirmed that despite some internal disagreements about the use of violence, the INLA was a unitary organization. This is the most viable conclusion to be taken from Mr. Holland's testimony below:

COUNSEL Now, you talked about the split in the IRA. In your book you've talked about it. There's splits within the INLA too?

WITNESS Yes.

COUNSEL When did those splits start developing?

WITNESS Right from the beginning there was a split. I think if you look at the map of Ireland, it'll explain

que doit trancher la Cour consiste à savoir si l'interprétation que la SI a adoptée avait un fondement probatoire raisonnable. À mon avis, oui. Le fait de savoir s'il y avait ou non des différences idéologiques entre ce que l'on appelait les factions de Belfast et de Dublin à propos du recours aveugle à la violence ne me semble pas particulièrement pertinent au regard de la preuve que ces deux factions recouraient à des tactiques qui causaient la mort de civils.

[45] Il me semble que la plainte de M. Goodman au sujet de la prétendue évaluation sélective, par la SI, des éléments de preuve repose, en soi, sur le fait d'avoir pris des passages hors du contexte de la décision globale. À l'évidence, la SI était consciente de l'argument de M. Goodman selon lequel, pendant la période où celui-ci en avait fait partie, l'INLA ciblait surtout des membres de l'armée et de la police. Toutefois, la SI a également admis la preuve que des civils, des gardiens de prison, des politiciens et des diplomates étaient parfois les cibles ou les victimes accidentelles des attentats à la bombe et des coups de feu de l'INLA : voir les paragraphes 47, 50 et 63, ainsi que les pages 1994, 1996, 1997 et 1969 du dossier certifié du tribunal dans le dossier IMM-1633-15, volume 3 sur 4.

[46] Les arguments selon lesquels la SI a commis une erreur en concluant que, durant la période où M. Goodman en a fait partie au moins, l'INLA était une organisation unique sans véritables différences idéologiques sont indéfendable. Le témoignage de M. Holland a confirmé que malgré quelques désaccords internes quant au recours à la violence, l'INLA était une organisation unitaire. C'est là la conclusion la plus viable que l'on puisse en tirer :

[TRADUCTION]

AVOCAT Maintenant, vous avez parlé de la scission au sein de l'IRA. Dans votre livre, vous en avez parlé. Y a-t-il aussi des scissions au sein de l'INLA?

TÉMOIN Oui.

AVOCAT Quand ont-elles commencé?

TÉMOIN Dès le départ, il y en a eu une. Je crois que si vous jetez un coup d'œil à la carte de l'Irlande,

why there were so many splits in republican organizations. The border which separates the north of Ireland from the republic of Ireland is partly the explanation for why it splits on development, tend to develop.

What occurs is this. That republic organizations that are active in the north of Ireland, tend to have their commanders, their upper leadership based in the south of Ireland. After awhile, those in the north of Ireland begin to feel that the people in the south of Ireland aren't supplying them with enough guns or explosives or don't understand the situation in the north of Ireland. So that builds up resentment, hostility, suspicion, and these often erupt in feuds, particularly within the INLA, as it happened four or five times in the last 25 years.

I mean there are ideological reasons also. But the main reason, I think, is the fact that the people who are carrying out the violence are in the north of Ireland and those who run the organization tend to be based in Dublin and so there's a gap that grows up over the years. This is often disguised in ideological terms, but I think it boils down to the simple fact that those in the south are far from the scene of the violence in the north.

COUNSEL You said the split in the INLA really had started developing from the very beginning.

WITNESS Yes.

COUNSEL When did it sort of become obvious that there were serious problems?

WITNESS Well, I would say about December, 1981, when one of the leaders of the INLA based in Dublin was shot by members of the INLA who were sent down from Belfast. This was an attempt at assassination which failed.

The reason was that the leadership in Belfast at that time under the control of a man called Steenson (ph), Jerid Steenson, was angry and annoyed, because they thought that the Dublin based people were not supplying them with weapons and not supporting their struggle in the north with the kind of enthusiasm that they thought they deserved. They had also had disputes with people in Belfast who were linked to the Dublin leadership, namely Sean Flynn, Jackie Goodman, Bernard Dorian.

vous verrez pourquoi il y a eu autant de scissions dans les organisations républicaines. La frontière qui sépare le nord de l'Irlande de la République de l'Irlande explique en partie pourquoi ces scissions ont eu tendance à se former.

Voici ce qui se passe. Les organisations républicaines qui sont actives dans le nord de l'Irlande ont habituellement leurs commandants, leurs hauts dirigeants qui sont situés dans le sud de l'Irlande. Après un certain temps, ceux du nord de l'Irlande commencent à avoir le sentiment que les gens du sud de l'Irlande ne leur procurent pas assez d'armes ou d'explosifs ou qu'ils ne comprennent pas la situation dans le nord. C'est ainsi que s'accumulent les ressentiments, l'hostilité, les soupçons, et que ces sentiments éclatent en conflits, surtout au sein de l'INLA, comme cela est arrivé à quatre ou cinq reprises au cours des 25 dernières années.

C'est-à-dire qu'il y a aussi des raisons idéologiques. Mais la principale raison, je crois, est le fait que les gens qui se livrent à des actes de violence se trouvent dans le nord de l'Irlande et que ceux qui dirigent l'organisation sont habituellement basés à Dublin, et il y a donc une fracture qui s'élargit au fil des ans. La situation est souvent camouflée sous des aspects idéologiques, mais je crois qu'elle se résume au simple fait que ceux qui se trouvent dans le sud sont loin des lieux où sévit la violence dans le nord.

AVOCAT Vous avez dit que la scission dans l'INLA a, en fait, commencé à se former dès le départ.

TÉMOIN Oui.

AVOCAT Quand est-il devenu évident, en quelque sorte, qu'il y avait de graves problèmes?

TÉMOIN Eh bien, je dirais vers décembre 1981, quand l'un des dirigeants de l'INLA basé à Dublin a été la cible de coups de feu de la part de membres de l'INLA, envoyés depuis Belfast. C'était une tentative d'assassinat qui a échoué.

La raison était que les dirigeants de Belfast à cette époque, qui étaient sous le contrôle d'un homme appelé Steenson (ph), Jerid Steenson, étaient en colère et irrités parce qu'ils pensaient que Dublin ne leur fournissait pas d'armes et n'appuyait pas leur lutte dans le nord avec autant d'enthousiasme qu'ils pensaient mériter. Ils avaient eu aussi des désaccords avec des gens de Belfast qui étaient liés aux dirigeants de Dublin, c'est-à-dire Sean Flynn, Jackie Goodman, Bernard Dorian.

...

[...]

WITNESS As far as I'm aware, that was the first. There had been disputes, but they were verbal disputes. They were disagreements. They were arguing continually about what the course of the organization should be, what tactics they should employ, et cetera, et cetera. But that was the first time when these disputes actually led to violence within the organization. In other words, the first time that there was an attempt by one faction within the INLA to physically remove another faction through violence.

COUNSEL So Mr. Goodman was on the side that supported the headquarters in Dublin.

WITNESS Flynn.

COUNSEL The Flynn faction. So I'll call them the Steenson faction and the Flynn faction.

WITNESS Okay.

COUNSEL In terms of Steenson, the Steenson faction, would you characterize the split as having an ideological base as well?

WITNESS At that time, I must confess, I did not see much of an ideological basis for the split. I think that was an example of a split created by the gulf between the leadership and Dublin and some of the activists in Belfast, particularly the younger activists. Steenson was only 23 at the time. Most of those around him, people like Sparky Barkly, Harry Kirpatrick, Sean Mackin, Ta Parr (ph), or John O'Reilly, were in his age group. They had been teenagers when the troubles started in the north of Ireland in 1969, or they'd be even younger, in fact.

Whereas the Flynn faction had been in the IRA at the time of the split in 1969, 1970 or had joined around that time. They had come from a background of the civil rights movement. So they tended to think more politically than the Steenson faction. The Steenson faction had grown up in an atmosphere of total violence and had really at that point no goal, other than to inflict as much violence as they thought they could in order to achieve their aims.

This was resisted by the Flynn faction as being inadequate. They weren't opposed to the use of violence, they were simply opposed to the use of violence by itself and they regarded that a political solution had to be arrived at some stage. So they were eager on building a political organization alongside a para-military organization.

TÉMOIN Pour autant que je sache, cela a été la première. Il y avait eu des différends, mais ils étaient verbaux. Il y avait des désaccords. Ils se disputaient sans cesse sur ce que l'organisation devait faire, sur les tactiques qu'ils devaient employer, etc. Mais c'était la première fois que ces différends se traduisaient par des actes de violence au sein de l'organisation. Autrement dit, la première fois qu'il y avait une tentative de la part d'une faction de l'INLA d'éliminer physiquement une autre faction en recourant à la violence.

AVOCAT Donc, M. Goodman était du côté qui soutenait le quartier général de Dublin.

TÉMOIN Flynn.

AVOCAT La faction de Flynn. Je les appellerai donc la faction de Steenson et la faction de Flynn.

TÉMOIN Très bien.

AVOCAT Pour ce qui est de Steenson, la faction de Steenson, diriez-vous que la scission avait également un fondement idéologique?

TÉMOIN À cette époque, je dois le dire, je ne considérais pas que la scission avait un profond fondement idéologique. Je crois qu'il s'agit là d'un exemple de scission créé par le gouffre qui séparait les dirigeants et Dublin et certains des activistes de Belfast, les plus jeunes surtout. Steenson n'était âgé que de 23 ans à l'époque. La plupart de ceux qui l'entouraient, comme Sparky Barkly, Harry Kirpatrick, Sean Mackin, Ta Parr (ph) ou John O'Reilly, étaient du même âge. Ils étaient adolescents quand les troubles avaient débuté dans le nord de l'Irlande en 1969; en fait, ils étaient peut-être même encore plus jeunes que cela.

La faction de Flynn était présente dans l'IRA au moment de la scission de 1969, 1970, ou elle s'était jointe à ce groupe à cette époque environ. Ses membres étaient issus du mouvement des droits civiques. Ils avaient donc tendance à réfléchir de manière plus politique que la faction de Steenson. Celle-ci avait grandi dans une atmosphère de violence totale et, en fait, à ce stade-là, ses membres n'avaient aucun objectif, sinon infliger le plus de violence possible afin d'atteindre leurs visées.

La faction de Flynn s'y opposait parce ses membres jugeaient que c'était inadéquat. Ils n'étaient pas opposés à l'idée de recourir à la violence, ils étaient tout simplement opposés à l'idée de recourir uniquement à la violence et ils considéraient qu'il allait falloir trouver un jour une solution politique. Ils avaient donc pour projet de bâtir une

COUNSEL Was the headquarters in Dublin able to control the Steenson faction?

WITNESS No. No one was able to control Jerid Steenson.

COUNSEL Why not?

WITNESS Put it this way, he was ambitious, he was extremely calculating, he was very wilful. He had the knack of gathering around him men, young men, who would do whatever he wanted them to do. As it turned out, he was a very poor judge of character, because there's a sort of people that followed him who were often petty criminals who would really – you know, politics was not part of their agenda.

They were certainly prepared to go out and commit acts of violence and Steenson allowed them to do so and he didn't really care what they did afterwards, if they went and robbed a bank or a post office and pocketed the money. I don't think Steenson really cared, as long as they were there when he wanted them to be there to carry out acts of violence.

[47] I accept the Minister's point that the ID did not find that no ideological differences existed within the INLA. The statement Mr. Goodman challenges is qualified and refers to the absence of a "real ideological rift". This is a fair characterization of Mr. Holland's evidence. More to the point is the fact that Mr. Goodman was a [***] member of the INLA well before Mr. Steenson arrived on the leadership scene, and he left the INLA shortly after Mr. Steenson took control in Belfast. As the ID noted at paragraph 63 of its decision, Mr. Goodman [***] [***] before Mr. Steenson's appearance and thus complicit in many of the violent acts listed at paragraph 47.

[48] In effect, what the ID found was that the Steenson group was undisciplined, ruthless and more tolerant of non-military casualties. The ID also found, however, that the earlier, more moderate INLA leadership [***] had also been responsible for deadly attacks on civilian

organisation politique parallèlement à une organisation paramilitaire.

AVOCAT Le quartier général de Dublin était-il en mesure de contrôler la faction de Steenson?

TÉMOIN Non. Personne ne pouvait contrôler Jerid Steenson.

AVOCAT Pourquoi pas?

TÉMOIN Disons qu'il était ambitieux, il était très calculateur, très volontaire. Il avait le don de s'entourer d'hommes, de jeunes hommes, qui feraient tout ce qu'il voulait qu'ils fassent. En fin de compte, il n'était pas bon pour juger le caractère des gens, parce que ceux qui l'entouraient étaient souvent de petits délinquants qui, en fait – vous savez, la politique ne faisait pas partie de leurs intentions.

Ils étaient certainement prêts à s'élancer et à commettre des actes de violence, et Steenson les laissait faire et ne se souciait pas vraiment de ce qu'ils faisaient par la suite, s'ils s'en allaient braquer une banque ou un bureau de poste et s'ils empochaient l'argent. Je ne pense pas que Steenson s'en souciait vraiment, tant qu'ils étaient là quand il avait besoin d'eux pour commettre des actes de violence.

[47] Je souscris à l'argument du ministre selon lequel la SI n'est pas arrivée à la conclusion qu'il n'y avait pas de différences idéologiques au sein de l'INLA. L'énoncé que conteste M. Goodman est nuancé et fait mention de l'absence d'un [TRADUCTION] « véritable clivage idéologique ». Il s'agit là d'une façon juste de décrire le témoignage de M. Holland. Un point plus pertinent est le fait que M. Goodman était un membre [***] de l'INLA bien avant que M. Steenson se joigne aux dirigeants, et il a quitté l'INLA peu après que M. Steenson eut pris le contrôle à Belfast. Comme l'a signalé la SI au paragraphe 63 de sa décision, M. Goodman [***] avant l'apparition de M. Steenson et donc complice d'un grand nombre des actes de violence énumérés au paragraphe 47.

[48] En fait, la SI a conclu que le groupe de Steenson était indiscipliné et impitoyable et qu'il était plus tolérant envers l'idée de faire des victimes non militaires. Toutefois, la SI a également conclu que les dirigeants précédents, plus modérés, de l'INLA [***] avaient eux

targets. Mr. Goodman's complaint that two or three of the attacks noted by the ID were simple mistakes or unattributable amounts to quibbling. The fact remains that, as the ID found, even the more moderate leaders of the INLA were committed to the use of deadly violence and, on occasion, either deliberately or incidentally killed or injured civilians. There was, accordingly, ample reason to reject Mr. Goodman's assertion that, until Mr. Steenson's ascension, the INLA operated under a strict code concerning the targets of its attacks.

[49] The ID also took some guidance from the decision of Justice Cecily Strickland in *Nassereddine v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 85, [2015] 2 F.C.R. 63, dealing with persons who provide only humanitarian or non-violent assistance in support of a terrorist cause. Justice Strickland held that to avoid a complicity finding on this basis requires clear and objective evidence of the existence of a separate and distinct structure and operation dedicated to non-violence. I agree with this view. It is simply not open to an [***] member of a terrorist organization—like Mr. Goodman—to avoid the consequences of that membership [***]. By staying involved, Mr. Goodman was complicit.

[50] The ID's conclusion that, during the period of Mr. Goodman's involvement, the INLA was a single organization also had substantial evidentiary support. Mr. Holland testified that some republican and loyalist paramilitary groups did separate and form new organizations, but he did not suggest that that was the fate of the INLA—at least before Mr. Goodman's departure.

[51] [***] Although there were factional disputes within the INLA or, as Mr. Holland described it, “tensions”, it was not unreasonable for the ID to conclude that the INLA remained a single violent organization.

aussi été responsables d'attaques mortelles contre des cibles civiles. La plainte de M. Goodman selon laquelle deux ou trois des attaques signalées par la SI étaient de simples erreurs ou n'étaient pas attribuables à l'INLA n'est que de l'ergotage. Le fait est que, comme la SI l'a conclu, même les dirigeants les plus modérés de l'INLA étaient résolus à recourir à des actes de violence mortels et, à l'occasion, ils avaient, soit délibérément soit accidentellement, tué ou blessé des civils. Il y avait donc de bonnes raisons de rejeter l'affirmation de M. Goodman selon laquelle, avant l'ascension de M. Steenson, l'INLA agissait selon un code strict pour ce qui était des cibles de ses attaques.

[49] La SI s'est également inspirée de la décision de la juge Cecily Strickland dans l'affaire *Nassereddine c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 85, [2015] 2 R.C.F. 63, qui concernait les personnes qui ne prêtent qu'une assistance humanitaire ou non violente à une cause terroriste. La juge Strickland a décrété que, pour éviter de tirer une conclusion de complicité sur ce fondement, il faut une preuve claire et objective de l'existence d'une structure et d'une opération séparées et distinctes, vouées à la non-violence. Je souscris à ce point de vue. Il n'est tout simplement pas loisible à un membre [***] d'une organisation terroriste — comme M. Goodman — d'éviter les conséquences de cette appartenance [***]. En demeurant impliqué, M. Goodman était complice.

[50] La conclusion de la SI selon laquelle au cours de la période pendant laquelle M. Goodman a été membre de l'INLA celle-ci était une organisation unique trouve elle aussi un appui solide dans la preuve produite. M. Holland a déclaré que quelques groupes paramilitaires républicains et loyalistes se sont bel et bien séparés et ont formé de nouvelles organisations, mais il n'a pas laissé entendre que c'était là le sort que l'INLA avait connu — du moins pas avant le départ de M. Goodman.

[51] [***] Même s'il y avait des conflits entre factions au sein de l'INLA ou, comme M. Holland l'a décrit, des [TRADUCTION] « tensions », il n'était pas déraisonnable de la part de la SI de conclure que l'INLA était restée une organisation violente unique.

[52] I would add to the above that the Ministerial Decision did not place heavy or undue reliance on the ID's findings about ideological or operational differences within the INLA. Rather, what the Minister was most concerned about was [***] [***]—that being a point-of-view antithetical to Canadian values.

[53] The Minister's decision is thorough and reflects an appropriate understanding of the scope of the statutory discretion, and a reasonable application of that discretion to the evidence. Clearly, the Minister was under no illusions about the INLA or Mr. Goodman's involvement in its violent activities. This is evident from the Minister's comprehensive reasons, which included the following:

As previously observed, Mr. Goodman appears to be attempting to distance himself from the acts of terrorism committed by the IRA and INLA by maintaining that his role was one of administrative and logistical support and that he had no direct participation in any terrorist or violent acts. The CBSA notes that personal engagement in such activities is not a requirement to be found inadmissible under IRPA paragraph 34(1)(f), which is solely based on membership in an organization that has engaged, is engaging, or will engage in terrorism. Nonetheless, as previously documented, [***], former INLA member Patrick Francis Ward described the organization as a military hierarchy operating under strict discipline. This implies that a senior officer of the INLA would have had significant authority over and responsibility for the actions of subordinate staff or members. [***] At the time of his 1982 arrest, he was, as noted by the ID, [***], and it was "obvious that Mr. Goodman was a person with authority in the INLA" (see attachment 19). It is the conclusion of the CBSA that it is highly improbable that Mr. Goodman was not intimately aware of the terrorist actions undertaken by the INLA, and it is not unreasonable to assume that he was also involved in the development and/or transmission of related orders to his subordinates, which for a period of time prior to his 1982 arrest comprised the whole of the INLA.

Mr. Goodman demonstrated a strong degree of loyalty and commitment to the Republican cause and to its commitment to using violence to achieve its objectives.

[52] J'ajouterais à ce qui précède que la décision ministérielle n'a pas été fondée, dans une large mesure ou de manière indue, sur les conclusions que la SI a tirées au sujet des différences idéologiques ou opérationnelles au sein de l'INLA. Au contraire, ce qui préoccupait le plus le ministre était [***] — ce qui constitue un point de vue qui va à l'encontre des valeurs canadiennes.

[53] La décision du ministre est détaillée et reflète une compréhension appropriée de la portée du pouvoir discrétionnaire prévu par la loi et une application raisonnable de ce pouvoir à la preuve. À l'évidence, le ministre n'avait aucune illusion au sujet de l'INLA ou de l'implication de M. Goodman dans les activités violentes de cette organisation. C'est ce qui ressort des motifs exhaustifs du ministre, qui comprennent ce qui suit :

[TRADUCTION] Comme il a été signalé plus tôt, M. Goodman semble tenter de prendre ses distances par rapport aux actes de terrorisme commis par l'IRA et l'INLA en soutenant qu'il a joué un rôle de soutien administratif et logistique et qu'il n'a pas pris directement part à des actes terroristes ou violents. L'ASFC note qu'il n'est pas obligatoire d'avoir été personnellement mêlé à de tels agissements pour être considéré comme interdit de territoire en application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR, qui est fondé uniquement sur le fait d'avoir été membre d'une organisation qui s'est livrée, qui se livre ou qui se livrera au terrorisme. Néanmoins, comme il a été décrit plus tôt, [***], un ancien membre de l'INLA, Patrick Francis Ward, a décrit l'organisation comme une hiérarchie militaire assujettie à une discipline sévère. Cela implique qu'une personne d'un rang supérieur de l'INLA aurait exercé un pouvoir considérable et assumé des responsabilités importantes vis-à-vis des agissements des membres subalternes. [***] À l'époque de son arrestation en 1982, il était, comme l'a signalé la SI, [***], et il était « évident que M. Goodman était une personne en situation d'autorité au sein de l'INLA » (voir la pièce jointe n° 19). L'ASFC a conclu qu'il est hautement improbable que M. Goodman n'était pas intimement au fait des actes terroristes menés par l'INLA, et il n'est pas déraisonnable de présumer qu'il a également participé à l'élaboration d'ordres connexes ou à leur transmission à ses subalternes, qui, pendant un certain temps avant qu'il soit arrêté en 1982, représentaient l'ensemble des membres de l'INLA.

M. Goodman a fait montre d'un degré élevé de loyauté et d'engagement vis-à-vis la cause républicaine ainsi que d'une détermination à recourir à la violence pour atteindre

He was rewarded by his quick rise through the ranks to hold positions of increasing authority and responsibility in both organizations. He was well-versed in the structure, methods and political goals of each. [***] [***] He persevered within the movements in spite of: repeated adverse interactions with the police resulting in a total of eight criminal charges; multiple short-term detentions followed by extended periods of imprisonment during which he claimed to have been interrogated and severely mistreated; injuries sustained during an offensive; an attempted assassination by his own organization in which he was shot; and separation from his family while in hiding following the latter. Even while incarcerated for several years, he became the quartermaster and was in charge of the INLA's food supply and had authority over 40 to 50 INLA volunteers in the prison. Despite his ordeals, at no time did Mr. Goodman choose to dissociate from the movements; in fact, he accepted a promotion to the top of the INLA hierarchy after he was hospitalized following his shooting.

...

These elements have been assessed against the predominant national security and public safety considerations of his case. Specifically, for twelve years, Mr. Goodman was a [***] member of the IRA and the INLA, both paramilitary organizations which engaged in terrorist activities resulting in numerous civilian casualties (see attachment 1). The CBSA has concluded that Mr. Goodman directed and was intimately knowledgeable about the activities undertaken by these organizations. He chose to move from the IRA to the INLA specifically because of the latter organization's more aggressive stance on offensive violence. His belief in the use of violence to achieve political goals, even when peaceful alternatives existed, appears to have been ideological. He progressed steadily and quickly through the ranks, was involved in a variety of activities, held several different positions, reported to the highest levels of command, and had reached the second most senior position in the INLA at the time of his 1982 arrest. [***], he has not accepted responsibility for the actions of the organization or acknowledged the scope of the violence against civilians, notwithstanding the extensive and reliable evidence demonstrating that it was not uncommon and was at times deliberate. [***] Moreover, he continued his commitment to – and in the case of the IRA, management of—these organizations even during lengthy periods of incarceration and despite physical injury and threat of death. He did not voluntarily dissociate from the INLA and has not repudiated its past methods. While in

ses objectifs. Il a été récompensé par son ascension rapide au sein de la hiérarchie : il a occupé des postes d'autorité et de responsabilité croissantes dans les deux organisations. Il était bien au fait de la structure, des méthodes et des visées politiques de chacune. [***] Il a persévéré au sein de ces mouvements en dépit des faits suivants : des démêlés répétés avec la police, qui se sont soldés par un total de huit accusations criminelles; de multiples détentions de courte durée suivies de périodes prolongées d'incarcération au cours desquelles, prétend-il, il a été interrogé et brutalisé; des blessures subies lors d'une offensive; une tentative d'assassinat par balle de la part de sa propre organisation; ainsi que la séparation d'avec sa famille lorsqu'il s'est caché à la suite de cette tentative d'assassinat. Même pendant son incarcération qui a duré plusieurs années il est devenu le quartier-maître de son groupe et il a été responsable de l'approvisionnement alimentaire de l'INLA et exerçait une autorité sur plus de 40 à 50 volontaires de l'INLA dans la prison. Malgré ses épreuves, jamais M. Goodman n'a décidé de se dissocier des mouvements; en fait, il a accepté d'être promu au sommet de la hiérarchie de l'INLA après avoir été hospitalisé à la suite de l'attentat dirigé contre lui.

[...]

Ces éléments ont été évalués par rapport aux aspects prédominants de son dossier qui intéressent la sécurité nationale et la sûreté publique. Plus précisément, pendant 12 ans, M. Goodman a été un [***] membre de l'IRA et de l'INLA, deux organisations paramilitaires qui se sont livrées à des activités terroristes ayant fait de nombreuses victimes civiles (voir la pièce jointe n° 1). L'ASFC a conclu que M. Goodman a dirigé les activités menées par ces organisations et qu'il était intimement au fait de ces dernières. Il a décidé de passer de l'IRA à l'INLA précisément à cause de la position plus agressive de cette dernière organisation envers la violence offensive. Sa croyance en la violence pour atteindre des objectifs politiques, même quand il existait des solutions de rechange pacifiques, semble avoir été de nature idéologique. Il a gravi progressivement et rapidement les échelons, a été impliqué dans diverses activités, a occupé plusieurs postes différents, a relevé des niveaux de commandement les plus élevés et avait atteint le deuxième poste le plus élevé au sein de l'INLA au moment de son arrestation en 1982. [***], il n'a admis aucune responsabilité pour les actes de l'organisation ni reconnu l'ampleur de la violence exercée contre des civils, malgré la preuve abondante et fiable montrant que cette violence n'était pas inusitée et qu'elle était parfois délibérée. [***] Par ailleurs, il a continué d'être engagé à l'égard de ces organisations et de gérer l'IRA même pendant de longues périodes d'incarcération et en dépit de blessures et de menaces de mort. Il ne s'est

his most recent submissions he put forth that [***]—a principle which is contrary to fundamental Canadian values.

[54] I am accordingly not persuaded that either the ID or the Minister erred in their respective assessments of the evidence or in the exercise of their available discretion. Indeed, the ID had no authority at all to decide other than it did, and the Minister came to a decision that fell well within the boundaries of the limited discretion available to her.

IV. Procedural Fairness and Delay

[55] Mr. Goodman argues that the Minister acted unfairly by failing to pursue the present inadmissibility allegations in the context of earlier refugee and admissibility proceedings, thereby depriving him of more robust procedural and fact-finding rights. I will review these issues on the standard of correctness.

[56] Mr. Goodman contends that, since 1986, the Minister was aware of his involvement in the INLA; thereafter he was involved in several immigration proceedings where complicity issues could have been fully addressed and resolved. Instead, it was not until 1998 that the Minister initiated admissibility proceedings. In 2000, the Minister abandoned an allegation that Mr. Goodman had engaged in terrorism and instead elected to proceed on the sole basis of his admitted membership in the INLA. A useful summary of the procedural history involving Mr. Goodman can be found in paragraphs 4 to 6 of the ID's decision.

[57] For what it may be worth, I do not have explanations for all the delays in bringing Mr. Goodman's admissibility proceedings to a conclusion, beyond observing that some of them were at Mr. Goodman's request and some resulted from judicial challenges.

pas dissocié volontairement de l'INLA et n'a pas répudié ses méthodes passées. Même si dans ses observations les plus récentes, il a avancé que [***] — un principe qui est contraire aux valeurs canadiennes fondamentales.

[54] Je ne suis donc pas persuadé que la SI ou le ministre ont commis une erreur dans la manière dont ils ont évalué les éléments de preuve ou exercé leur pouvoir discrétionnaire. En fait, la SI n'avait aucunement le pouvoir de rendre une décision différente de celle qu'elle a rendue, et le ministre est arrivé à une décision qui se situait nettement dans les limites du pouvoir discrétionnaire restreint dont il disposait.

IV. L'équité procédurale et le retard

[55] M. Goodman soutient que le ministre a agi de manière inéquitable en omettant de donner suite aux présentes allégations d'interdiction de territoire dans le contexte d'instances antérieures en matière de demande d'asile et d'admissibilité, le privant ainsi de droits plus solides en matière de procédure et de recherche de faits. J'examinerai ces questions selon la norme de la décision correcte.

[56] M. Goodman soutient que, depuis 1986, le ministre était au courant de son implication dans l'INLA; par la suite, il a pris part à plusieurs instances en matière d'immigration dans le cadre desquelles les questions de complicité auraient pu être examinées en détail et réglées. Or, il a fallu attendre jusqu'en 1998 pour que le ministre engage des procédures d'enquête. En 2000, le ministre a laissé tomber une allégation selon laquelle M. Goodman s'était livré à des actes terroristes et il a décidé plutôt de procéder sur le seul fondement de son appartenance admise à l'INLA. Un résumé utile de l'historique procédural relatif à M. Goodman figure aux paragraphes 4 à 6 de la décision de la SI.

[57] Pour ce que cela peut valoir, je n'ai pas d'explications pour justifier le temps qu'il a fallu pour régler les procédures d'enquête relatives à M. Goodman. Je fais simplement remarquer que certaines d'entre elles ont eu lieu à la requête de M. Goodman et que d'autres étaient le fruit de contestations judiciaires.

[58] I am not persuaded that Mr. Goodman has been treated unfairly by the Minister or that he has been prejudiced by delay. Mr. Goodman has, after all, never denied his inadmissibility to Canada. At best he could only pursue relief from deportation via proceedings he was obliged to initiate and has, in fact, pursued.

[59] Furthermore, procedural unfairness does not arise from the exercise of bare strategic choices by the Minister to pursue certain recourse under the IRPA and to decline to take or to abandon other statutory options. For instance, it was neither surprising nor unfair for the Minister to seek an inadmissibility finding based on Mr. Goodman's [***] INLA membership and to abandon a more difficult-to-prove allegation of engaging in terrorism. The IRPA affords the Minister many procedural options with varying requirements of proof. In the absence of evidence of bad faith or material prejudice, the Minister's process choices are not matters of concern on judicial review and they are not a basis of relief in these cases. Although Justice Richard Mosley did observe in *Hassanzadeh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 902, [2005] 4 F.C.R. 430, that resort to the ministerial relief option under the IRPA normally follows a finding of inadmissibility, he also held that the sequence of decision making did not on its own raise a procedural fairness concern.

V. The PRRA Decision

[60] The record in IMM-4246-16 indicates that on February 4, 2016, Mr. Goodman's counsel wrote to the decision maker (the officer) in connection with Mr. Goodman's application for a PRRA. Counsel noted that the application had been filed on April 28, 2015, and updated a few weeks later. Mr. Goodman asked that the PRRA application be held in abeyance pending the

[58] Je ne suis pas convaincu que M. Goodman a été traité de manière inéquitable par le ministre ou que les retards subis lui ont causé préjudice. Après tout, M. Goodman n'a jamais nié qu'il est interdit de territoire au Canada. Dans le meilleur des cas, il ne pouvait obtenir une dispense de son expulsion qu'au moyen d'instances qu'il était obligé d'engager et qu'il a, en fait, poursuivies.

[59] De plus, le fait que le ministre fasse de simples choix stratégiques lorsqu'il décide de prendre une certaine mesure prévue par la LIPR et lorsqu'il refuse de recourir à d'autres options prévues par la loi ou y renonce n'équivaut pas à un manquement à l'équité procédurale. Par exemple, il n'était ni surprenant ni inéquitable de la part du ministre de chercher à obtenir une conclusion d'interdiction de territoire en se fondant sur l'appartenance de M. Goodman [***] à l'INLA et de laisser tomber l'allégation, plus difficile à prouver, qu'il s'est livré au terrorisme. La LIPR offre au ministre de nombreuses options procédurales, qui comportent diverses exigences en matière de preuve. En l'absence d'une preuve de mauvaise foi ou de préjudice important, les choix que fait le ministre quant à la manière de procéder ne sont pas des sujets de préoccupation dans le cadre d'un contrôle judiciaire et ne servent pas de fondement à l'octroi d'une dispense dans les affaires de cette nature. Bien que le juge Richard Mosley ait effectivement fait remarquer dans la décision *Hassanzadeh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 902, [2005] 4 R.C.F. 430, que le recours à l'option de la dispense ministérielle sous le régime de la LIPR suit habituellement la conclusion d'interdiction de territoire, il a également conclu que l'ordre dans lequel les décisions étaient rendues ne soulevait pas en soi de préoccupations sur le plan de l'équité procédurale.

V. La décision relative à l'ERAR

[60] Dans le dossier IMM-4246-16, il est mentionné que, le 4 février 2016, l'avocat de M. Goodman a écrit au décideur (l'agent) en lien avec la demande d'ERAR de son client. Il a signalé que la demande avait été déposée le 28 avril 2015 et mise à jour quelques semaines plus tard. M. Goodman demandait que l'on mette la demande d'ERAR en suspens en attendant l'issue de sa

determination of his outstanding application for ministerial relief—a decision that was thought to be imminent. Counsel asked the officer to respond to the request for a deferral and, if it was refused, to allow “an additional 30 days from the date of the CIC’s response in order to provide updated submissions and materials”. The officer never responded to these requests and rendered a negative decision more than six months later. Mr. Goodman contends that the officer breached the duty of fairness by failing to respond and, in particular, by failing to allow him to update his initial submissions sent in more than a year earlier.

[61] The Minister argues in opposition that it was Mr. Goodman’s obligation to perfect his PRRA application. It was open to Mr. Goodman to update his submissions at any time and, instead, he gambled on receiving a favourable response from the officer.

[62] I accept that the officer was not obliged to hold his decision in abeyance simply because Mr. Goodman requested it. The officer was, however, told that Mr. Goodman wanted to make further submissions in support of relief if the officer intended to proceed. In the context of the pending PRRA, this was a reasonable request. Depending on the length of possible delay in completing the PRRA process, the evidence bearing on risk could well change and Mr. Goodman had an interest in providing the most up-to-date evidence. The evidence before the officer did indicate that the risk facing former INLA informers tended to be volatile and current information was, therefore, of critical importance.

[63] Fairness demanded that the officer advise Mr. Goodman that he intended to proceed to a decision and then to afford an opportunity to make up-to-date submissions about risk. Silence was not an option open to the officer because, in these circumstances, it suggested acquiescence to Mr. Goodman’s request.

demande de dispense ministérielle, qui était en instance. On croyait qu’une décision était imminente dans ce dossier. L’avocat a demandé à l’agent de répondre à la demande de report et, si celle-ci était refusée, d’autoriser un [TRADUCTION] « délai supplémentaire de 30 jours à compter de la date de la réponse de CIC de manière à pouvoir fournir des observations et des documents mis à jour ». L’agent n’a jamais répondu à ces demandes et a rendu une décision défavorable plus de six mois plus tard. M. Goodman prétend que cet agent a manqué à son obligation d’équité en omettant de lui répondre et, en particulier, en ne lui permettant pas de mettre à jour ses arguments initiaux, transmis plus d’un an plus tôt.

[61] Le ministre fait valoir pour sa part que M. Goodman se trouvait dans l’obligation de parfaire sa demande d’ERAR. Il était loisible à ce dernier de mettre à jour ses arguments en tout temps, mais il a plutôt mis sur l’obtention d’une réponse favorable de la part de l’agent.

[62] J’admets que l’agent n’était pas tenu de mettre sa décision en suspens juste parce que M. Goodman lui demandait de le faire. On lui a toutefois dit que s’il avait l’intention d’aller de l’avant, M. Goodman voulait présenter des observations supplémentaires à l’appui de la dispense. Dans le contexte de la demande d’ERAR en instance, c’était là une demande raisonnable. Selon le délai pour conclure le processus d’ERAR, les éléments de preuve relatifs aux risques pouvaient fort bien changer, et M. Goodman avait intérêt à fournir les plus récents. Les éléments de preuve soumis à l’agent indiquaient bel et bien que les risques que couraient les informateurs de l’INLA avaient tendance à être imprévisibles et que des renseignements récents étaient donc d’une importance cruciale.

[63] L’équité exigeait que l’agent avise M. Goodman qu’il avait l’intention de prendre une décision et qu’il lui donne ensuite la possibilité de présenter des arguments à jour au sujet des risques en cause. Le silence n’était pas une option dont disposait l’agent car, dans ces circonstances, cela dénotait un consentement tacite à la demande de M. Goodman.

[64] If the applicant in *Naeem v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 1073, 271 A.C.W.S. (3d) 382, was denied fairness by not receiving a decision in response to a deferral request, then surely Mr. Goodman was entitled to the same consideration when his deferral request was tied to a stated intention to make further submissions in advance of a final decision.

[65] It was, accordingly, unfair for the officer to proceed to a decision without warning Mr. Goodman and extending to him the requested opportunity to update his submissions. Mr. Goodman has provided examples of the evidence he would have submitted had he been given the opportunity. I agree that this evidence is material and could well have changed the outcome of the PRRA application. In the result, the PRRA decision is set aside. That application must be determined on the merits by a different decision maker, and after Mr. Goodman has been given an opportunity to make further submissions. It is unnecessary and inappropriate to comment on the officer's treatment of the evidence.

[66] I do not accept Mr. Goodman's alternative fairness argument that the officer should have awaited the Ministerial Decision because, had it been favourable, the risk assessment would not have been limited to section 97 considerations. Hypothetically, this could have been a problem but, in fact, the Ministerial Decision was not favourable, and no unfairness resulted.

VI. Conclusion

[67] The applications in IMM-1508-18 (Ministerial Decision), IMM-686-16 (Spousal Decision) and IMM-1633-15 (ID Decision) are dismissed.

[68] The application in IMM-4246-16 (PRRA Decision) is allowed, with the matter to be redetermined on the merits by a different decision maker, including the consideration of any updated submissions or evidence provided by Mr. Goodman.

[64] Si, dans l'affaire *Naeem c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 1073, le demandeur s'est vu priver d'un traitement équitable en ne recevant pas une décision en réponse à une demande de report, M. Goodman avait certes droit à la même considération quand sa demande de report a été rattachée à l'intention déclarée de produire d'autres arguments avant qu'une décision finale soit rendue.

[65] Il était donc inéquitable de la part de l'agent de rendre une décision sans avertir M. Goodman et sans lui accorder la possibilité qu'il demandait de mettre à jour ses arguments. M. Goodman a donné quelques exemples des éléments de preuve qu'il aurait produits s'il en avait eu l'occasion. Je conviens que ces éléments de preuve sont importants et qu'ils auraient fort bien pu changer l'issue de la demande d'ERAR. En fin de compte, la décision relative à l'ERAR est infirmée. La demande d'ERAR doit être tranchée sur le fond par un décideur différent, après que M. Goodman aura eu la possibilité de présenter des arguments supplémentaires. Il est inutile et inapproprié de faire des commentaires sur la manière dont l'agent a traité les éléments de preuve.

[66] Je ne souscris pas à l'argument subsidiaire relatif à l'équité qu'a invoqué M. Goodman, à savoir que l'agent aurait dû attendre la décision ministérielle car, si celle-ci avait été favorable, l'évaluation des risques ne se serait pas limitée à des considérations liées à l'article 97. D'un point de vue hypothétique, cela aurait pu causer problème, mais en fin de compte la décision ministérielle était défavorable et n'a donné lieu à aucune injustice.

VI. Conclusion

[67] Les demandes présentées dans les dossiers IMM-1508-18 (la décision ministérielle), IMM-686-16 (la décision relative à la catégorie des époux) et IMM-1633-15 (la décision de la SI) sont rejetées.

[68] La demande présentée dans le dossier IMM-4246-16 (la décision relative à l'ERAR) est accueillie, et l'affaire sera réexaminée sur le fond par un décideur différent, qui examinera notamment tout argument ou tout élément de preuve à jour que M. Goodman produira.

VII. Certified Questions

[69] Mr. Goodman seeks to certify the following questions arising in IMM-1508-18 and IMM-686-16:

1. Does subsection 25(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, which bars access to a process for the review of humanitarian and compassionate factors for persons inadmissible under sections 34, 35 and 37, violate paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44?
2. Should the Supreme Court's decision in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, be revisited based on significant developments in the law, specifically the coming-into-force of the *Faster Removal of Foreign Criminals Act*, S.C. 2013, c. 16, which bars access to a process for the review of humanitarian and compassionate factors for persons inadmissible under sections 34, 35 and 37 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27?

[70] The Minister opposes certification saying that the law concerning the first question is well settled and the second question is too vague.

[71] For the purpose of certification, I do not agree with the Minister that the law pertaining to the first question is wholly settled. I will, accordingly, certify that question.

[72] The second question is unnecessary and not determinative of the issues arising in this case and, thus, will not be certified.

JUDGMENT in IMM-1508-18

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

VII. Les questions à certifier

[69] M. Goodman souhaite faire certifier les questions suivantes, qui se posent dans les dossiers IMM-1508-18 et IMM-686-16 :

1. Le paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, qui empêche les personnes interdites de territoire en application des articles 34, 35 et 37 d'avoir accès au processus d'examen des facteurs d'ordre humanitaire, contrevient-il à l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44?
2. L'arrêt de la Cour suprême *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, doit-il être revu en raison d'une évolution importante du droit, notamment l'entrée en vigueur de la *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*, L.C. 2013, ch. 16, qui empêche les personnes interdites de territoire en application des articles 34, 35 et 37 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, d'avoir accès au processus d'examen des facteurs d'ordre humanitaire?

[70] Le ministre s'oppose à la certification de ces questions. Il affirme que le droit relatif à la première question est bien établi et que la deuxième question est trop vague.

[71] Pour les besoins de la certification, je ne suis pas d'accord avec le ministre pour dire que le droit relatif à la première question est entièrement établi. Je certifierai donc cette question.

[72] La deuxième question est inutile et n'est pas déterminante quant aux questions qui sont en litige dans la présente affaire et, de ce fait, elle ne sera pas certifiée.

JUGEMENT dans le dossier IMM-1508-18

LA COUR STATUE :

- | | |
|--|--|
| <p>1. The applications in IMM-1508-18 (Ministerial Decision), IMM-686-16 (Spousal Decision) and IMM-1633-15 (ID Decision) are dismissed;</p> | <p>1. Les demandes présentées dans les dossiers IMM-1508-18 (la décision ministérielle), IMM-686-16 (la décision relative à la catégorie des époux) et IMM-1633-15 (la décision de la SI) sont rejetées.</p> |
| <p>2. The application in IMM-4246-16 (PRRA Decision) is allowed with the matter to be redetermined on the merits by a different decision maker including the consideration of any updated submissions or evidence provided by the applicant;</p> | <p>2. La demande présentée dans le dossier IMM-4246-16 (la décision relative à l'ERAR) est accueillie. L'affaire sera réexaminée sur le fond par un décideur différent, qui examinera notamment tout argument ou tout élément de preuve à jour que le demandeur produira.</p> |
| <p>3. The following question is certified in IMM-1508-18 and IMM-686-16:</p> <p>Does subsection 25(1) of the <i>Immigration and Refugee Protection Act</i>, S.C. 2001, c. 27, which bars access to a process for the review of humanitarian and compassionate factors for persons inadmissible under sections 34, 35 and 37, violate paragraph 2(e) of the <i>Canadian Bill of Rights</i>, S.C. 1960, c. 44?</p> | <p>3. La question suivante est certifiée dans les dossiers IMM-1508-18 et IMM-686-16 :</p> <p>Le paragraphe 25(1) de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>, L.C. 2001, ch. 27, qui empêche les personnes interdites de territoire en application des articles 34, 35 et 37 d'avoir accès au processus d'examen des facteurs d'ordre humanitaire, contrevient-il à l'alinéa 2e) de la <i>Déclaration canadienne des droits</i>, S.C 1960, ch. 44?</p> |
| <p>4. The Registry shall place a copy of this judgment and reasons in Court files:</p> <p>IMM-1633-15: <i>Goodman v. The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness</i></p> <p>IMM-4246-16: <i>Goodman v. The Minister of Immigration, Refugees and Citizenship</i></p> <p>IMM-686-16: <i>Goodman v. The Minister of Citizenship and Immigration</i></p> | <p>4. Le greffe versera une copie du présent jugement et motifs dans les dossiers de la Cour suivants :</p> <p>IMM-1633-15 : <i>Goodman c. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile</i></p> <p>IMM-4246-16 : <i>Goodman c. Le ministre de l'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté</i></p> <p>IMM-686-16 : <i>Goodman c. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration</i></p> |