

IMM-643-22  
2022 FC 286IMM-643-22  
2022 CF 286**Minister of Public Safety and Emergency Preparedness**  
(Applicant)

v.

**Magabi Lashury Suleiman** (Respondent)**INDEXED AS: CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY  
PREPAREDNESS) v. SULEIMAN**Federal Court, Sadrehashemi J.—By videoconference,  
February 16; Ottawa, March 1, 2022.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Detention and Release — Application for judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Division (ID) decision ordering respondent's release from immigration detention — ID Member determined that after approximately two-and-a-half years in immigration detention, efforts to remove respondent from Canada had stalled to point where removal could no longer be considered possible — Having found that respondent's removal no longer possible, Member ordered respondent to be released from detention centre — Respondent coming to Canada as stateless refugee with family; obtained permanent resident status — Denied Canadian citizenship due to criminal convictions — Found inadmissible for serious criminality under Immigration and Refugee Protection Act, s. 36(1)(a); ordered deported — Also found to be danger to public; lost protected person status — Now considered foreign national with enforceable removal order — Has had over 30 detention reviews — ID Member found that respondent's removal no longer seen as achievable; therefore, relying on Federal Court of Appeal's decision in *Brown v. Canada* (Citizenship and Immigration), detention no longer hinged to immigration purpose of removal — Respondent released from immigration detention on several conditions; however, respondent's release stayed by Federal Court until determination of application for judicial review — Issues whether Member erred in finding that respondent's removal was not possible; whether Member erred in finding no nexus to immigration purpose that could justify continued detention; whether terms, conditions of release Member imposing unreasonable — In this case, ID Member's determination on threshold question of whether respondent's detention remained tied to immigration purpose was central issue on this judicial review — Member's pivotal determination was that possibility of deporting respondent had become illusory, speculative — There was no basis to interfere with Member's assessment of this issue — Member's finding was*

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

c.

**Magabi Lashury Suleiman** (défendeur)**RÉPERTORIÉ : CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION  
CIVILE) C. SULEIMAN**Cour fédérale, juge Sadrehashemi—Par vidéoconférence,  
16 février; Ottawa, 1<sup>er</sup> mars 2022.

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Détention et mise en liberté — Demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ordonnant la libération du défendeur — La commissaire de la SI a estimé que, après quelque deux ans et demi de détention, les démarches entreprises en vue du renvoi du défendeur du Canada s'étaient enlisées au point où son renvoi ne pouvait plus être considéré comme possible — Ayant conclu que le renvoi du défendeur n'était plus possible, la commissaire a ordonné sa libération du centre de détention — Le défendeur est arrivé au Canada en tant que réfugié apatride avec sa famille et il a obtenu le statut de résident permanent — On lui a refusé la citoyenneté canadienne en raison de ses antécédents criminels — Il a été déclaré interdit de territoire pour grande criminalité en application de l'alinéa 36(1)a) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et une mesure d'expulsion a été prononcée contre lui — Il a également été déclaré personne constituant un danger pour le public et a perdu son statut de personne protégée — Il est maintenant considéré comme un étranger visé par une mesure de renvoi exécutoire — Il a fait l'objet de 30 examens des motifs de détention — La commissaire de la SI a estimé que le renvoi du défendeur n'était plus considéré comme réalisable et que, en conséquence, vu l'arrêt *Brown c. Canada* (Citoyenneté et Immigration) de la Cour d'appel fédérale, il n'y avait plus de lien entre la détention et le renvoi comme objet intéressant l'immigration — Le défendeur a été libéré par les autorités de l'immigration, sous réserve de plusieurs conditions; toutefois, la libération du défendeur a été suspendue jusqu'à ce qu'il soit statué sur la demande de contrôle judiciaire — Il s'agissait de déterminer si la commissaire a eu tort de dire que le renvoi du défendeur n'était pas possible, si elle a eu tort de conclure à l'absence d'un lien susceptible de justifier le maintien en détention et si les modalités de mise en liberté imposées par la commissaire étaient*

transparent, intelligible, justified based on review of extensive evidence on file, guidance set out by Federal Court of Appeal in *Brown* on how to assess when removal is no longer possible — Member's evaluation, conclusion on this issue were therefore reasonable — Regarding possibility that detention could be ordered on stand-alone ground of being danger to public even where removal found not to be possible, *Brown* not enumerating other circumstances in which detention could occur where it was not pending removal — Member's interpretation was that *Brown* held that in circumstances like those in respondent's case, there was implicit requirement that deportation be possible in order for detention to be continued under Act, ss. 58(1),(2); there was nothing in *Brown* that explicitly excluded those being detained on public danger grounds from requirement that their deportation be possible — Applicant failed to establish that Member's view unreasonable — Member's reasoning intelligible, transparent, justified — Conditions of release also reasonable — Overall, Member considered that in this context, where detention could no longer be ordered because of their determination that removal was no longer possible, these were appropriate conditions to order on release — Application dismissed.

This was an application for judicial review of an Immigration and Refugee Board, Immigration Division (ID) decision ordering the respondent's release from immigration detention. The ID member determined that after approximately two-and-a-half years in immigration detention, efforts to remove the respondent from Canada had stalled to a point where removal could no longer be considered possible. Having found that the respondent's removal was no longer possible, the Member ordered the respondent to be released from the Ottawa-Carleton Detention Centre. The applicant first argued that the Member erred in finding that removal could no longer be considered possible. Second, because the respondent was detained on the ground of being a danger to the public, the applicant's view was that there remained a nexus to the immigration purpose of public safety that could justify detention, even if removal was no longer possible. Lastly, the applicant argued that the release conditions imposed by the Member were unreasonable by failing to adequately address the public safety and/or flight risk concerns

déraisonnables — En l'espèce, la question posée dans le présent contrôle judiciaire portait sur la conclusion de la commissaire de la SI sur la question préliminaire de savoir si la détention du défendeur restait liée à un objet intéressant l'immigration — La conclusion décisive de la commissaire était que l'expulsion du défendeur était devenue illusoire et si lointaine qu'elle [était] fondée sur des conjectures — Il n'y avait aucune raison de s'immiscer dans l'analyse de la commissaire concernant cette question — La conclusion de la commissaire était transparente, intelligible et justifiée, après examen de la preuve considérable versée au dossier, et compte tenu des indications données par la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Brown*, sur la manière de déterminer le moment à partir duquel un renvoi n'est plus possible — L'analyse et la conclusion de la commissaire étaient donc raisonnables — Quant à la possibilité que la détention soit ordonnée au seul motif que le défendeur constitue un danger pour le public, même lorsque le renvoi a été déclaré impossible, l'arrêt *Brown* n'énumère pas les autres circonstances dans lesquelles le pouvoir de détention pourrait être exercé en dehors de la période précédant le renvoi — L'interprétation de la commissaire était que, selon l'arrêt *Brown*, dans un cas comme celui du défendeur, il existe une règle implicite selon laquelle l'expulsion doit être possible pour que la détention puisse être maintenue en vertu des paragraphes 58(1) et (2) de la Loi et que l'arrêt *Brown* n'exécute nulle part explicitement les personnes en détention pour cause de danger public de la règle selon laquelle leur expulsion doit être possible — Le demandeur n'a pas démontré que l'opinion de la commissaire était déraisonnable — Le raisonnement de la commissaire était intelligible, transparent et justifié — Les conditions de la mise en liberté étaient aussi raisonnables — Globalement, la commissaire a considéré que, dans ce contexte, où la détention ne pouvait plus être ordonnée parce que, selon elle, le renvoi n'était plus possible, ces conditions étaient celles qu'il convenait d'imposer dans le cas d'une mise en liberté — Demande rejetée.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ordonnant la libération du défendeur. La commissaire de la SI avait estimé que, après quelque deux ans et demi de détention, les démarches entreprises en vue du renvoi du défendeur du Canada s'étaient enlisées au point où son renvoi ne pouvait plus être considéré comme possible. Ayant conclu que le renvoi du défendeur n'était plus possible, la commissaire a ordonné au Centre de détention d'Ottawa-Carleton de le libérer. Le demandeur a d'abord soutenu que la commissaire a eu tort de conclure que le renvoi ne pouvait plus être considéré comme possible. Ensuite, parce que le défendeur était détenu au motif qu'il constituait un danger pour le public, le demandeur a considéré qu'un lien subsistait avec un objet intéressant l'immigration, à savoir la sécurité publique, et que ce lien pouvait justifier la détention, même si le renvoi n'était plus possible. Enfin, le demandeur a soutenu que les conditions de mise en liberté imposées par la commissaire

and in failing to balance the factors under section 248 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*.

The respondent is considered stateless and might have been born in Uganda. He arrived in Canada as a stateless refugee almost 30 years ago through the refugee resettlement program. He came to Canada from a refugee camp in Kenya and was granted permanent residence upon entry into Canada with his family in 1993. In Canada, the respondent was removed from his family home and placed in foster care for several years during his adolescence. He was later returned to his mother's care. Though other members of his family applied for and received Canadian citizenship, no citizenship application was submitted for the respondent while he was a minor. He applied for citizenship in 2007 when he was approximately 25 years old, but this application was ultimately refused in 2015, presumably due to his criminal convictions. Between 2011–2015, the respondent was convicted of a number of serious criminal offences, including violent offenses. As a result of these criminal convictions, the respondent faced a number of immigration proceedings. In 2016, he was found inadmissible for serious criminality under paragraph 36(1)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (Act) and a deportation order was issued against him. The respondent lost his permanent resident status. Later, he was also found to be a danger to the public under paragraph 115(2)(a) of the Act, which resulted in his protected person status no longer being an impediment to the applicant removing him from Canada. The respondent is now considered a foreign national in Canada with an enforceable removal order. Following the completion of his criminal prison sentence in August 2019, the respondent was immediately taken into immigration custody. He remained in immigration detention in a provincial jail since then. Since the respondent has been in immigration detention, he has had over 30 statutory detention reviews where the ID consistently declined to release him. At each detention review, the ability to remove the respondent was at issue since his nationality had still not been confirmed. Throughout this time, the respondent was cooperative with the applicant's extensive efforts to ascertain his nationality for the purposes of acquiring travel documents to facilitate his removal. The applicant and respondent had recently been working toward an agreement with a specific organization for the respondent to be admitted into their in-residence program for treatment.

At the last detention review hearing, the ID Member found that given the failure by Canadian authorities to access any useful information from Kenya or Uganda since the respondent's

étaient déraisonnables parce qu'elles ne prenaient pas suffisamment en compte la sécurité publique et/ou le risque de fuite, et parce qu'il n'a pas mis en équilibre les critères de l'article 248 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Le défendeur est considéré comme apatride; il est possible qu'il soit né en Ouganda. Il est arrivé au Canada en tant que réfugié apatride il y a près de 30 ans à la faveur du programme de réinstallation des réfugiés. Il est arrivé au Canada depuis un camp de réfugiés au Kenya et il a obtenu la résidence permanente dès son entrée au Canada avec sa famille en 1993. Au Canada, le défendeur a été retiré de son foyer familial et placé en foyer d'accueil plusieurs années durant son adolescence. Il a ensuite été retourné aux soins de sa mère. D'autres membres de sa famille ont demandé et obtenu la citoyenneté canadienne, mais aucune demande de citoyenneté n'a été présentée pour lui durant sa minorité. Il a demandé la citoyenneté en 2007 quand il avait environ 25 ans, mais sa demande a finalement été repoussée en 2015, vraisemblablement en raison de ses antécédents criminels. Entre 2011 et 2015, le défendeur a été reconnu coupable de plusieurs infractions criminelles graves, notamment des infractions violentes. En conséquence de ces condamnations, le défendeur a dû affronter plusieurs procédures intéressant l'immigration. En 2016, il a été déclaré interdit de territoire pour grande criminalité en application de l'alinéa 36(1)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la Loi) et une mesure d'expulsion a été prononcée contre lui. Il a perdu son statut de résident permanent. Il a ensuite été déclaré personne constituant un danger pour le public au sens de l'alinéa 115(2)a) de la Loi, la conséquence étant que son statut de personne protégée ne constituait plus un obstacle empêchant le demandeur de le renvoyer du Canada. Le défendeur est alors considéré comme un étranger au Canada, visé par une mesure de renvoi exécutoire. Après avoir purgé sa peine d'emprisonnement en août 2019, le défendeur a été immédiatement placé sous la garde des autorités de l'immigration. Il est demeuré en détention depuis lors dans une prison provinciale par les autorités de l'immigration. Depuis que le défendeur est détenu par les autorités de l'immigration, il a subi plus de 30 examens des motifs de sa détention, à l'issue desquels la SI a toujours refusé de le libérer. À chacun des examens, la capacité de renvoyer le défendeur a été mise en doute, sa nationalité n'ayant toujours pas été confirmée. Tout au long de cette période, le défendeur a coopéré avec le demandeur dans ses multiples efforts pour déterminer sa nationalité en vue d'obtenir les titres de voyage devant faciliter son renvoi. Récemment, le demandeur et le défendeur se sont appliqués à conclure une entente avec un organisme afin qu'il puisse être admis dans le programme en résidence de cet organisme pour y suivre un traitement.

Lors du dernier examen des motifs de détention, la commissaire de la SI a estimé que, vu l'échec des autorités canadiennes à obtenir des renseignements utiles du Kenya ou de l'Ouganda

detention, removal was no longer seen as achievable and therefore, relying on the Federal Court of Appeal's decision in *Brown v. Canada (Citizenship and Immigration)*, detention was no longer hinged to the immigration purpose of removal. The respondent was released from immigration detention on several conditions. However, the respondent's release was stayed until the determination of this application for judicial review.

The issues raised by the applicant in challenging the ID Member's release decision were whether the Member erred in finding that the respondent's removal was not possible; whether the Member erred in finding no nexus to an immigration purpose that could justify continued detention; and whether the terms and conditions of release the Member imposed were unreasonable.

*Held*, the application should be dismissed.

The Member's assessment that the efforts to remove the respondent had stalled and could no longer be said to be possible was a reasonable evaluation of the evidence and application of the principles set out in the Federal Court of Appeal's decision in *Brown*.

The Federal Court of Appeal's decision in *Brown*, in response to a challenge to the fairness and constitutionality of the detention review scheme under sections 7, 9 and 12 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, comprehensively addressed numerous parts of the scheme. Ultimately, the Federal Court of Appeal determined that the appellants' challenge to the validity of the detention scheme failed but noted that many of their arguments were vindicated as to what judges conducting detention reviews must consider. The Federal Court of Appeal found that there were implicit requirements informing the interpretation of whether a member could find that there were grounds to detain under subsection 58(1) of the Act. It held that as a threshold issue, the member had to be satisfied that the applicant had established that there remained a nexus between the detention and an immigration purpose; in cases where the person was detained pending removal, this nexus would not be fulfilled if there was no possibility of removal. In this case, the ID Member's determination on this threshold question of whether the respondent's detention remained tied to an immigration purpose was the central issue on this judicial review. The Member's pivotal determination was that the possibility of deporting the respondent had become "illusory" and "so remote as to be speculative." The Member reached this conclusion after a thorough review of the applicant's and the respondent's efforts to date in determining his country of birth and obtaining travel documents to facilitate removal. The Member reviewed the Federal Court of Appeal's guidance in *Brown* on how decision makers should approach the assessment of whether removal remains a possibility and applied

depuis la détention du défendeur, le renvoi de celui-ci n'était plus considéré comme réalisable et, en conséquence, vu l'arrêt *Brown c. Canada (Citoyenneté et Immigration)* de la Cour d'appel fédérale, il n'y avait plus de lien entre la détention et le renvoi comme objet intéressant l'immigration. Le défendeur a été libéré par les autorités de l'immigration, sous réserve de plusieurs conditions. Cependant, la libération du défendeur a été suspendue jusqu'à ce qu'il soit statué sur la demande de contrôle judiciaire.

Les questions soulevées par le demandeur dans sa contestation de la décision de la commissaire de la SI de libérer le défendeur étaient celles de savoir si la commissaire a eu tort de dire que le renvoi du défendeur n'était pas possible, s'il a eu tort de conclure à l'absence d'un lien susceptible de justifier le maintien en détention et si les modalités de mise en liberté imposées par la commissaire étaient déraisonnables.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

La commissaire a eu raison de dire que les démarches entreprises en vue de renvoyer le défendeur se sont enlisées, rendant son renvoi désormais impossible. Elle a fait une appréciation raisonnée de la preuve et a suivi les principes énoncés dans l'arrêt *Brown* de la Cour d'appel fédérale.

Dans son arrêt *Brown*, la Cour d'appel fédérale, saisie d'une contestation portant sur l'équité et la constitutionnalité, selon les articles 7, 9 et 12 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, du régime d'examen des motifs d'une détention, a fait une analyse approfondie des nombreux volets du régime. La Cour d'appel fédérale a finalement débouté les appelants de leur contestation de la validité du régime, tout en notant que plusieurs de leurs arguments étaient validés quant aux éléments dont les juges doivent tenir compte au moment de l'examen des motifs de détention. La Cour d'appel fédérale a estimé qu'il existe des règles implicites auxquelles doit se référer le commissaire pour savoir s'il y a des motifs justifiant une détention aux termes du paragraphe 58(1) de la Loi. Elle a estimé que, à titre préliminaire, le commissaire devait être persuadé que le demandeur avait prouvé l'existence d'un lien entre la détention et un objet intéressant l'immigration; lorsque la personne est en détention dans l'attente de son renvoi, ce lien sera inexistant en cas d'impossibilité de renvoi. La question posée en l'espèce portait sur la conclusion de la commissaire sur cette question préliminaire, soit celle de savoir si la détention du défendeur restait liée à un objet intéressant l'immigration. La conclusion décisive de la commissaire était que l'expulsion du défendeur était devenue « illusoire » et « si lointaine qu'elle [était] fondée sur des conjectures ». La commissaire est arrivée à cette conclusion après examen approfondi des efforts faits jusque-là par le demandeur et par le défendeur pour déterminer son pays de naissance et obtenir les titres de voyage devant faciliter son renvoi. La commissaire a passé en revue les pistes données dans l'arrêt *Brown*

this framework to their evaluation of the evidence. There was no basis to interfere with the Member's assessment of this issue. The Member's determination that removal was no longer a possibility was not premature. In reviewing the applicant's efforts in their full context, the Member determined that the prospect of being able to obtain travel documents for the respondent, a stateless person, 30 years after his landing in Canada, had become illusory. The Member's finding was transparent, intelligible and justified based on a review of the extensive evidence on file and the guidance set out by the Federal Court of Appeal in *Brown* on how to assess when removal is no longer possible. The Member's evaluation and conclusion on this issue were therefore reasonable.

The applicant argued that the Member's interpretation of *Brown* was not reasonable because the Federal Court of Appeal left open a possibility that detention could be ordered on the stand-alone ground of being a danger to the public, even where removal was found to not be possible. The Federal Court of Appeal did not enumerate the other circumstances in which detention could occur where it was not pending removal. Neither the applicant nor the respondent could be certain about the meaning of the circumstances, other than removal, that the Federal Court of Appeal might have been referring to in its decision on this point. The applicant argued that this was a "grey area" left by the *Brown* decision. The Member's interpretation of this grey area was that: (i) the Federal Court of Appeal in *Brown* held that in circumstances like those in the respondent's case, there was an implicit requirement that deportation be possible in order for detention to be continued under subsections 58(1) and (2) of the Act; and (ii) there was nothing in *Brown* that explicitly excluded those being detained on public danger grounds from the requirement that their deportation be possible. The applicant failed to establish that the Member's view was unreasonable. There was no basis to interfere with the Member's decision. The reasoning was intelligible, transparent and justified in light of the record and the submissions made to the Member.

The conditions of release were also reasonable. The release decision had to be considered in its context. The Member had before them materials from over 30 detention reviews. Parliament has conferred upon the Immigration Division, not the Court, the task of balancing the risk factors and the effectiveness of the release conditions to mitigate the risk. There is an inherent element of subjectivity in this exercise, as there is no mathematical formula to determine the outcome. Overall, the Member considered that in this context, where detention could no longer be ordered because of their determination that

par la Cour d'appel fédérale sur la manière dont les décideurs doivent s'y prendre pour dire si le renvoi reste une possibilité, et elle s'en est servi dans son appréciation de la preuve. Il n'y avait aucune raison de s'immiscer dans l'analyse de la commissaire concernant cette question. La conclusion de la commissaire selon laquelle le renvoi n'était plus une possibilité n'était pas prématurée. Dans son examen des efforts du demandeur interprétés dans leur contexte global, la commissaire a estimé que la perspective de pouvoir obtenir des titres de voyage pour le défendeur, un apatride, 30 ans après son droit d'établissement au Canada, était devenue illusoire. La conclusion de la commissaire était transparente, intelligible et justifiée, après examen de la preuve considérable versée au dossier, et compte tenu des indications données par la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Brown*, sur la manière de déterminer le moment à partir duquel un renvoi n'est plus possible. L'analyse de la commissaire et sa conclusion sur cette question étaient donc raisonnables.

Le demandeur a prétendu que l'interprétation de l'arrêt *Brown* donnée par la commissaire n'était pas raisonnable parce que la Cour d'appel fédérale a laissé ouverte la possibilité que la détention soit ordonnée au seul motif que la personne constitue un danger pour le public, même lorsque le renvoi était déclaré impossible. La Cour d'appel fédérale n'a pas énuméré les autres circonstances dans lesquelles le pouvoir de détention pouvait être exercé quand ce n'était pas pendant la période précédant le renvoi. Ni le demandeur ni le défendeur ne pouvait savoir avec certitude ce que sont les circonstances, en dehors d'un renvoi, que la Cour d'appel fédérale pouvait avoir à l'esprit dans sa décision à cet égard. Le demandeur a soutenu que c'était là une « zone grise » de l'arrêt *Brown*. L'interprétation faite par la commissaire de cette « zone grise » était la suivante : (i) dans l'arrêt *Brown*, la Cour d'appel fédérale a conclu que, dans un cas comme celui du défendeur, il existe une règle implicite selon laquelle l'expulsion doit être possible pour que la détention puisse être maintenue en vertu des paragraphes 58(1) et (2) de la Loi et que (ii) l'arrêt *Brown* n'excepte nulle part explicitement les personnes en détention pour cause de danger public de la règle selon laquelle leur expulsion doit être possible. Le demandeur n'a pas démontré que l'opinion de la commissaire était déraisonnable. Il n'y avait aucune raison de s'immiscer dans la décision de la commissaire. Son raisonnement était intelligible, transparent et justifié au regard du dossier et des observations qui lui ont été présentées.

Les conditions de libération étaient également raisonnables. La décision devait être considérée dans son contexte. La commissaire disposait de documents émanant de plus de 30 examens des motifs de détention. Le législateur a confié à la Section de l'immigration, et non à la Cour, la tâche de pondérer les facteurs de risque et l'efficacité des conditions de mise en liberté pour atténuer le risque. Cet exercice comporte un élément inhérent de subjectivité, car il n'y a pas de formule mathématique pour déterminer le résultat. Globalement, la commissaire a considéré que, dans ce contexte, où la détention ne pouvait

removal was no longer possible, these were the appropriate conditions to order on release. The Member considered the rehabilitation programs the respondent had already attended, his most recent behaviour in immigration detention, his cooperation with the CBSA officials, and his willingness to participate in two specific programs for sex offenders that were available to him. In the exceptional circumstances of this case, the conditions were reasonable.

plus être ordonnée parce que, selon elle, le renvoi n'était plus possible, ces conditions étaient celles qu'il convenait d'imposer dans le cas d'une mise en liberté. Il a considéré les programmes de réadaptation que le défendeur avait déjà suivis, son plus récent comportement durant sa détention, sa coopération avec les responsables de l'ASFC et son désir de participer à deux programmes spécifiques pour délinquants sexuels qui lui étaient offerts. Vu les circonstances exceptionnelles de la présente affaire, les conditions imposées étaient raisonnables.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 9, 12.  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, s. 36(1)(a), 58, 115(2)(a).  
*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, s. 248.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Brown v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FCA 130, [2021] 1 F.C.R. 53; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3.

##### CONSIDERED:

*Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Suleiman*, IMM-643-22, Fothergill J., order dated February 1, 2022 (F.C.) (unreported); *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Taino*, 2020 FC 427, [2020] 4 F.C.R. D-1; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Samuels*, 2009 FC 1152, 85 Imm. L.R. (3d) 226, [2010] 2 F.C.R. D-13; *Ali v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 ONSC 2660 (CanLII), 137 O.R. (3d) 498; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Thavagnanathiruchelvam*, 2021 FC 592.

##### REFERRED TO:

*Isse v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 405, 387 F.T.R. 280; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Lunyamila*, 2016 FC 1199, [2017] 3 F.C.R. 428; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Thomas*, 2021 FC 456, 82 Imm. L.R. (4th) 196; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Shen*, 2020 FC 405.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*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, 9, 12.  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 36(1)a), 58, 115(2)a).  
*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 248.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Brown c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CAF 130, [2021] 1 R.C.F. 53; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156, [2022] 1 R.C.F. 3.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Suleiman*, IMM-643-22, le juge Fothergill, ordonnance en date du 1<sup>er</sup> février 2022 (C.F.) (non publiée); *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Taino*, 2020 CF 427, [2020] 4 R.C.F. F-1; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Samuels*, 2009 CF 1152, [2010] 2 R.C.F. F-13; *Ali v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 ONSC 2660 (CanLII), 137 O.R. (3d) 498; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Thavagnanathiruchelvam*, 2021 CF 592.

##### DÉCISIONS MENTIONNÉES :

*Isse c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 405; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Lunyamila*, 2016 CF 1199, [2017] 3 R.C.F. 428; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Thomas*, 2021 CF 456; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Shen*, 2020 CF 405.

APPLICATION for judicial review of an Immigration and Refugee Board, Immigration Division decision (2022 CanLII 131157) ordering the respondent's release from immigration detention. Application dismissed.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (2022 CanLII 131157) ordonnant la libération du défendeur. Demande rejetée.

#### APPEARANCES

*Kevin Spykerman* for applicant.  
*Jessica Chandrashekar* and *Benjamin Liston* for respondent.

#### ONT COMPARU :

*Kevin Spykerman* pour le demandeur.  
*Jessica Chandrashekar* et *Benjamin Liston* pour le défendeur.

#### SOLICITORS OF RECORD

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

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Le sous-procureur général du Canada* pour le demandeur.  
*Aide juridique Ontario, Bureau du droit des réfugiés*, Toronto, pour le défendeur.

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

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

SADREHASHEMI J.:

LA JUGE SADREHASHEMI :

#### I. Overview

[1] On January 21, 2022, a Member of the Immigration Division (Member) ordered Mr. Suleiman's release from immigration detention [*Suleiman v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 CanLII 131157 (I.R.B.)]. The Member determined that after approximately two and a half years in immigration detention, efforts to remove Mr. Suleiman from Canada had stalled to a point where removal could no longer be considered possible. Having found that Mr. Suleiman's removal was no longer possible, the Member ordered Mr. Suleiman to be released from the Ottawa-Carleton Detention Centre.

[2] The applicant, the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (the Minister), has challenged Mr. Suleiman's release from immigration detention. The Minister first argues that the Member erred in finding that removal could no longer be considered possible. Second, because Mr. Suleiman was detained on the ground of being a danger to the public, the Minister's view is that there remained a nexus to the immigration purpose of public safety that could justify detention, even if removal

#### I. Aperçu

[1] Le 21 janvier 2022, une commissaire de la Section de l'immigration (la commissaire) a ordonné aux autorités de l'immigration de libérer M. Suleiman [*Suleiman c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CanLII 131157 (C.I.S.R.)]. Elle a estimé que, après quelque deux ans et demi de détention, les démarches entreprises en vue du renvoi de M. Suleiman du Canada s'étaient enlisées au point où son renvoi ne pouvait plus être considéré comme possible. Ayant conclu que le renvoi de M. Suleiman n'était plus possible, la commissaire a ordonné au Centre de détention d'Ottawa-Carleton de le libérer.

[2] Le demandeur, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre), a contesté l'ordre donné aux autorités de l'immigration de libérer M. Suleiman. Il soutient d'abord que la commissaire a eu tort de conclure que le renvoi ne pouvait plus être considéré comme possible. Deuxièmement, parce que M. Suleiman était détenu au motif qu'il constituait un danger pour le public, le ministre considère qu'un lien subsistait avec un objet intéressant l'immigration, à savoir la sécurité publique, et que ce

was no longer possible. Lastly, the Minister argues that the release conditions imposed by the Member were unreasonable by failing to adequately address the public safety and/or flight risk concerns, and in failing to balance the factors under section 248 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (IRPR).

[3] I find the Member's assessment that the efforts to remove Mr. Suleiman had stalled and could no longer be said to be possible was a reasonable evaluation of the evidence and application of the principles set out in the Federal Court of Appeal's decision in *Brown v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FCA 130, [2021] 1 F.C.R. 53 (*Brown*). On the issue of nexus to an immigration purpose, I find it reasonable that the Member, relying on *Brown*, held that there was no longer a nexus given their finding that removal was no longer possible. Overall, given the exceptional circumstances of this case, I find the Member's determination on the conditions for release to be reasonable.

[4] For the reasons set out below, the Minister's application for judicial review is dismissed.

## II. Background Facts

[5] Mr. Suleiman is considered stateless as he has no confirmation of citizenship in any country. It is believed that he was born in Uganda but this has not been confirmed.

[6] Mr. Suleiman arrived in Canada as a stateless refugee almost 30 years ago, at 11 years old, through the refugee resettlement program. He came to Canada from a refugee camp in Kenya, where he and his family lived for several years. Mr. Suleiman was granted permanent residence upon entry into Canada with his family in 1993.

[7] In Canada, Mr. Suleiman was removed from his family home and placed in foster care for several years during his adolescence. He was returned to his mother's care when he was approximately 16 years old. Though other

lien pouvait justifier la détention, même si le renvoi n'était plus possible. Enfin, le ministre soutient que les conditions de mise en liberté imposées par la commissaire sont déraisonnables parce qu'elles ne prennent pas suffisamment en compte la sécurité publique et/ou le risque de fuite, et parce qu'elles ne mettent pas en équilibre les critères de l'article 248 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement).

[3] Je suis d'avis que la commissaire a eu raison de dire que les démarches entreprises en vue de renvoyer M. Suleiman se sont enlisées, rendant son renvoi désormais impossible. Elle a fait une appréciation raisonnée de la preuve et a suivi les principes énoncés dans l'arrêt de la Cour d'appel fédérale, *Brown c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CAF 130, [2021] 1 R.C.F. 53 (*Brown*). S'agissant de l'existence d'un lien avec un objet intéressant l'immigration, je crois que la commissaire, citant cet arrêt, était fondé à dire qu'il n'existait plus de lien puisque, selon elle, un renvoi n'était plus possible. Finalement, vu les circonstances exceptionnelles de la présente affaire, je suis d'avis que les conditions imposées par la commissaire pour la libération du défendeur étaient raisonnables.

[4] Pour les motifs exposés ci-après, la demande de contrôle judiciaire présentée par le ministre est rejetée.

## II. Exposé des faits

[5] M. Suleiman est considéré comme apatride puisque sa nationalité n'est confirmée dans aucun pays. On pense qu'il est né en Ouganda, mais cela n'a pas été confirmé.

[6] Il est arrivé au Canada en tant que réfugié apatride il y a près de 30 ans, à l'âge de 11 ans, à la faveur du programme de réinstallation des réfugiés. Il est arrivé au Canada depuis un camp de réfugiés au Kenya, où lui-même et sa famille ont vécu plusieurs années. Il a obtenu la résidence permanente dès son entrée au Canada avec sa famille en 1993.

[7] Au Canada, M. Suleiman a été retiré de son foyer familial et placé en foyer d'accueil plusieurs années durant son adolescence. Il a été retourné aux soins de sa mère quand il avait environ 16 ans. D'autres membres



members of his family applied for and received Canadian citizenship, no citizenship application was submitted for Mr. Suleiman while he was a minor. He applied for citizenship in 2007 when he was approximately 25 years old, but this application was ultimately refused in 2015, presumably due to his criminal convictions.

*A. Criminality and loss of status*

[8] Between 2011–2015, Mr. Suleiman was convicted of a number of serious criminal offences, including: (1) failing to comply; (2) possession of a Schedule 1 substance; (3) causing a disturbance; (4) trafficking in a Schedule 1 substance; (5) possession of a Schedule 2 substance for the purpose of trafficking; (6) mischief under \$5,000; (7) sexual assault; (8) criminal harassment; (9) mischief in relation to property; (10) forcible confinement; and (11) theft.

[9] Mr. Suleiman’s criminal offences that took place between June 2010 and April 2011 were particularly serious and violent. He was convicted of two counts of sexual assault, where he was found to have preyed upon vulnerable young women, who were intoxicated, by posing as an underground cab driver.

[10] I pause to note for the completeness of the record that during the course of these judicial review proceedings, it was confirmed by both parties that the Member had misstated the extent of Mr. Suleiman’s criminal convictions in their decision, where they found that he had been convicted of 14 counts of sexual assault, and erroneously referred to him as the high profile “Byward Market Rapist”. Neither of the parties are relying on this error in advancing any argument on judicial review.

[11] On October 30, 2014, Mr. Suleiman was sentenced to four years, nine months and ten days. He served the majority of his sentence at Millhaven Maximum Security Institution and was detained until his warrant expiry on August 7, 2019.

de sa famille ont demandé et obtenu la citoyenneté canadienne, mais aucune demande de citoyenneté n’a été présentée pour lui durant sa minorité. Il a demandé la citoyenneté en 2007 quand il avait environ 25 ans, mais sa demande a finalement été repoussée en 2015, vraisemblablement en raison de ses antécédents criminels.

*A. Criminalité et perte de statut*

[8] Entre 2011 et 2015, M. Suleiman a été reconnu coupable de plusieurs infractions criminelles graves, à savoir : 1) manquement à une obligation; 2) possession d’une substance de l’annexe 1; 3) avoir créé des troubles; 4) trafic d’une substance inscrite à l’annexe 1; 5) possession d’une substance inscrite à l’annexe 2 en vue d’en faire le trafic; 6) méfait portant sur un bien d’une valeur inférieure à 5 000 \$; 7) agression sexuelle; 8) harcèlement criminel; 9) méfait à l’égard d’un bien; 10) séquestration; et 11) vol.

[9] Les infractions criminelles de M. Suleiman qui ont eu lieu entre juin 2010 et avril 2011 étaient particulièrement graves et violentes. Il a été déclaré coupable de deux chefs d’agression sexuelle, ayant été convaincu d’attaques sur des jeunes femmes vulnérables, qui étaient en état d’ébriété, en se faisant passer pour un chauffeur de taxi clandestin.

[10] Je signale en passant, pour la complétude du dossier, que, durant le présent contrôle judiciaire, les deux parties ont confirmé que la commissaire avait rapporté erronément, dans sa décision, l’étendue des condamnations au criminel de M. Suleiman, la commissaire ayant conclu qu’il avait été déclaré coupable de 14 chefs d’agression sexuelle. Elles ont confirmé aussi que la commissaire l’avait erronément désigné comme le très médiatisé « violeur du Marché By ». Aucune des parties ne s’est reposée sur cette erreur dans son argumentation lors du contrôle judiciaire.

[11] Le 30 octobre 2014, M. Suleiman a été condamné à une peine d’emprisonnement de quatre ans, neuf mois et dix jours. Il a purgé la majorité de sa peine à l’établissement à sécurité maximale de Millhaven, où il a été détenu jusqu’à l’expiration de son mandat de dépôt le 7 août 2019.

[12] As a result of these criminal convictions, Mr. Suleiman faced a number of immigration proceedings. In February 2016, Mr. Suleiman was found inadmissible for serious criminality under paragraph 36(1)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) and a deportation order was issued against him. Mr. Suleiman lost his permanent resident status. He also was found, on October 1, 2019, to be a danger to the public under paragraph 115(2)(a) of IRPA (Danger Opinion), which resulted in his protected person status no longer being an impediment to the Minister removing him from Canada. Mr. Suleiman is now considered a foreign national in Canada with an enforceable removal order.

#### B. *Immigration detention*

[13] Following the completion of his criminal prison sentence on August 7, 2019, Mr. Suleiman was immediately taken into immigration custody. He has remained in immigration detention in a provincial jail since then.

[14] Since Mr. Suleiman has been in immigration detention, he has had over 30 statutory detention reviews where the Immigration Division has consistently declined to release him on the grounds that he is a danger to the public in Canada, he is unlikely to appear for removal and there are no adequate alternatives to detention proposed to mitigate those risks if Mr. Suleiman was released. At each detention review, the ability to remove Mr. Suleiman has been at issue since his nationality has still not been confirmed.

[15] Throughout this time, Mr. Suleiman has been cooperative with the Minister's extensive efforts to ascertain his nationality for the purposes of acquiring travel documents to facilitate his removal.

[16] Recently, the Minister and Mr. Suleiman have been working toward an agreement with the John Howard Society for Mr. Suleiman to be admitted into their in-residence program. The John Howard Society stated that it would consider admitting Mr. Suleiman into

[12] En conséquence de ces condamnations, M. Suleiman a dû affronter plusieurs procédures intéressantes l'immigration. En février 2016, il a été déclaré interdit de territoire pour grande criminalité en application de l'alinéa 36(1)a de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), et une mesure d'expulsion a été prononcée contre lui. Il a perdu son statut de résident permanent. Il a aussi été déclaré, le 1<sup>er</sup> octobre 2019, personne constituant un danger pour le public au Canada au sens de l'alinéa 115(2)a de la LIPR (l'avis de dangerosité), la conséquence étant que son statut de personne protégée ne constituait plus un obstacle empêchant le ministre de le renvoyer du Canada. M. Suleiman est maintenant considéré comme un étranger au Canada, visé par une mesure de renvoi exécutoire.

#### B. *Détention par les autorités de l'immigration*

[13] Après avoir purgé sa peine d'emprisonnement le 7 août 2019, M. Suleiman a été immédiatement placé sous la garde des autorités de l'immigration. Il est demeuré en détention depuis lors dans une prison provinciale par les autorités de l'immigration.

[14] Depuis que M. Suleiman est détenu par les autorités de l'immigration, il a subi plus de 30 examens des motifs de sa détention, à l'issue desquels la Section de l'immigration a toujours refusé de le libérer au motif qu'il constituait un danger pour le public au Canada, qu'il se soustrairait vraisemblablement à son renvoi et qu'il n'existait aucune solution de rechange adéquate propre à atténuer ces risques s'il était mis en liberté. À chacun des examens, la capacité de renvoyer M. Suleiman a été mise en doute, sa nationalité n'ayant toujours pas été confirmée.

[15] Tout au long de cette période, M. Suleiman a coopéré avec le ministre dans ses multiples efforts pour déterminer sa nationalité en vue d'obtenir les titres de voyage devant faciliter son renvoi.

[16] Récemment, le ministre et M. Suleiman se sont appliqués à conclure une entente avec la Société John Howard du Canada afin qu'il puisse être admis dans le programme en résidence de cet organisme. La Société John Howard a dit qu'elle étudierait l'admission de

its in-residence program provided that he was also accepted into treatment programs at Circles of Support and Accountability Ottawa (CoSA) and the Royal's Sexual Behaviour Clinic (RSBC). Mr. Suleiman had been accepted into the CoSA program some time ago, and was recently admitted into the RSBC program.

*C. January 12, 2022 detention review hearing and decision*

[17] At the most recent detention review hearing on January 12, 2022, Minister's counsel advised that the John Howard Society would take a few weeks to assess Mr. Suleiman's file now that he had been accepted into the required programs. If and when the John Howard Society accepted Mr. Suleiman into its in-residence program, the parties would work together to make a plan for release as soon as possible.

[18] Minister's counsel also presented evidence that Public Services and Procurement Canada (PSPC) International had declined to approve the contract to commence a private investigation in Uganda into Mr. Suleiman's identity. Minister's counsel advised the Member that it was unclear whether the issue was with the private investigative company or Uganda itself, since Canada does not have a bilateral security agreement with Uganda.

[19] Counsel for Mr. Suleiman had only learned about the setback in the Uganda investigation the day prior to the hearing. At the hearing, counsel asked the Member to issue the following orders:

- (a) Summon the Canada Border Services Agency (CBSA) official liaising with PSPC International to testify and shed light on the stalled private investigation in Uganda;
- (b) Schedule an early detention review to hear the evidence from the CBSA official;

M. Suleiman dans son programme en résidence à condition qu'il soit également accepté dans le programme de traitement des Cercles de soutien et de responsabilité d'Ottawa (les CSR) et celui de la Clinique des comportements sexuels de l'Hôpital Royal d'Ottawa (la CCSHR). Il a été accepté dans le programme des CSR il y a quelque temps, et il a récemment été admis dans celui de la CCSRH.

*C. L'audience d'examen des motifs de la détention du 12 janvier 2022 et la décision*

[17] Lors de la plus récente audience d'examen des motifs de la détention, le 12 janvier 2022, le conseil du ministre a indiqué que la Société John Howard aurait besoin de quelques semaines pour évaluer le dossier de M. Suleiman, maintenant qu'il avait été accepté dans les programmes requis. Advenant que la Société John Howard décide d'accepter M. Suleiman dans son programme en résidence, les parties s'efforceraient alors d'établir de concert un plan pour une libération dès que possible.

[18] Le conseil du ministre a aussi produit une preuve selon laquelle Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) International avait refusé d'approuver le contrat pour le lancement d'une enquête privée en Ouganda portant sur l'identité de M. Suleiman. Il a informé la commissaire qu'il n'était pas clair si la question relevait du cabinet d'enquête privée ou de l'Ouganda lui-même, vu que le Canada n'a pas conclu d'accord bilatéral en matière de sécurité avec l'Ouganda.

[19] Le conseil de M. Suleiman n'avait appris le revers concernant l'enquête en Ouganda que la veille de l'audience d'examen. À l'audience, il a prié la commissaire de prononcer les ordonnances suivantes :

- a) convoquer le représentant de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) assurant la liaison avec SPAC International pour qu'il témoigne et fasse toute la lumière sur l'enquête privée qui s'enlisait en Ouganda;
- b) fixer une date pour un examen anticipé des motifs de la détention où serait entendu le témoignage du représentant de l'ASFC;

- (c) Disclose all communications between the Canadian and Ugandan authorities; and
- (d) Release Mr. Suleiman on the ground that there is no nexus between his detention and an immigration purpose, and without conditions as removal was no longer possible
- c) divulguer toutes les communications entre les autorités canadiennes et les autorités ougandaises;
- d) libérer M. Suleiman au motif qu'il n'existe aucun lien entre sa détention et un objet intéressant l'immigration, et cela sans conditions, puisqu'un renvoi n'était plus envisageable.

[20] Minister's counsel did not object to calling the CBSA official to provide testimony and agreed to produce him at the next detention review hearing. The Member determined that an early detention review hearing was unnecessary at this time, but noted that if there was progress obtaining an alternative to detention with the John Howard Society, either party could request an early hearing.

[20] Le conseil du ministre ne s'est pas opposé à l'assignation du représentant de l'ASFC pour qu'il témoigne et a consenti à le faire comparaître à la prochaine audience d'examen des motifs de la détention. La commissaire a estimé qu'un examen anticipé n'était pas requis à ce stade, mais a noté que, si l'on parvenait à obtenir, avec la Société John Howard, une solution de rechange à la détention, l'une ou l'autre des parties pourrait demander une audience anticipée.

[21] The Member advised that they were not prepared to render a decision on the two remaining orders requested by Mr. Suleiman—namely, the disclosure of communications between the Canadian and Ugandan authorities, and the issue of nexus between detention and an immigration purpose and conditions upon release—and that an interim decision would be issued prior to the next detention review.

[21] La commissaire a indiqué qu'elle n'était pas disposée à rendre une décision sur les deux ordonnances restantes que souhaitait M. Suleiman — à savoir la divulgation des communications entre les autorités canadiennes et les autorités ougandaises, et la question du lien entre la détention et un objet intéressant l'immigration, sans oublier les éventuelles conditions d'une mise en liberté — et qu'une décision provisoire serait rendue avant l'examen suivant des motifs de la détention.

[22] The Member determined that Mr. Suleiman continued to be a danger to the Canadian public and a flight risk. In considering the section 248 factors in IRPR, the Member found that the length of time in detention (two and a half years) and the ongoing setbacks in the Ugandan investigation weighed in favour of releasing Mr. Suleiman, although the Member acknowledged that these continued setbacks were out of the hands of the CBSA. Further, the Member noted while the parties have been diligent in following up with Mr. Suleiman's conditions in detention, he has had to endure difficult conditions, especially as a surge in COVID-19 cases at the detention centre had meant that there had been limited movement in detention and access to showers had been an ongoing issue.

[22] La commissaire a conclu que M. Suleiman constituait encore un danger pour le public au Canada, ainsi qu'un risque de fuite. Examinant les critères énumérés à l'article 248 du Règlement, elle a estimé que la durée de la détention (deux ans et demi) et les entraves à l'enquête ougandaise plaidaient en faveur d'une mise en liberté de M. Suleiman, tout en reconnaissant que les entraves en question ne dépendaient pas de l'ASFC. Elle a d'ailleurs relevé que, bien que les parties se soient efforcées de surveiller les conditions de détention de M. Suleiman, celui-ci avait dû endurer des conditions difficiles, en particulier quand une hausse des cas de COVID-19 au centre de détention avait eu pour résultat une réduction des mouvements et un accès restreint aux douches.

[23] The Member found that there were no alternatives to detention, but noted that the parties were very close

[23] La commissaire a estimé qu'il n'y avait pas de solutions de rechange à la détention, mais a noté que les

to obtaining a reasonable alternative through the program at John Howard Society and encouraged the parties to continue to work on securing this alternative. The Member ordered Mr. Suleiman's continued detention.

*D. January 21, 2022 decision to release*

[24] In a written decision, dated January 21, 2022, the Member rendered their decision on the two remaining orders requested by Mr. Suleiman and ultimately ordered his release from immigration detention.

[25] The Member acknowledged that the CBSA had made concerted but unsuccessful efforts to determine Mr. Suleiman's country of birth. However, the latest information from the Minister regarding the Ugandan investigation showed that the procurement process had stalled and the next steps were not sufficiently concrete to satisfy the Member that travel documents would be obtained through the investigation. The Member found that given the failure by Canadian authorities to access any useful information from Kenya or Uganda since Mr. Suleiman's detention, removal is no longer seen as achievable and therefore, relying on the Federal Court of Appeal's decision in *Brown*, detention was no longer hinged to the immigration purpose of removal.

[26] The Member further found, relying on subsection 58(3) of IRPA and the *habeas corpus* jurisprudence, that they had the authority to impose conditions on Mr. Suleiman's release, despite having found that removal could no longer be considered possible. However, since they had already found that detention was not permissible if removal was no longer possible, the Member found that a *de facto* detention created through house arrest, curfews or in-residence programs, would not be reasonable in these circumstances.

[27] The Member ordered the release of Mr. Suleiman from immigration detention on the following conditions:

parties étaient près d'arriver à une solution raisonnable grâce au programme de la Société John Howard, et elle a encouragé les parties à poursuivre leurs efforts pour concrétiser cette solution. Elle a ordonné le maintien en détention de M. Suleiman.

*D. La décision de mise en liberté du 21 janvier 2022*

[24] Dans une décision écrite portant la date du 21 janvier 2022, la commissaire s'est prononcé sur les deux ordonnances restantes demandées par M. Suleiman et a finalement ordonné aux autorités de l'immigration de le libérer.

[25] La commissaire a reconnu que l'ASFC avait fait des efforts concertés, mais infructueux, pour déterminer le pays de naissance de M. Suleiman. Cependant, les dernières nouvelles reçues du ministre concernant l'enquête ougandaise montraient que le processus de conclusion du contrat devant l'autoriser s'était enlisé, et les étapes suivantes n'étaient pas suffisamment concrètes pour convaincre la commissaire que des titres de voyage seraient obtenus grâce à l'enquête. La commissaire a estimé que, vu l'échec des autorités canadiennes à obtenir des renseignements utiles du Kenya ou de l'Ouganda depuis la détention de M. Suleiman, le renvoi de celui-ci n'était plus considéré comme réalisable et, en conséquence, vu l'arrêt *Brown* de la Cour d'appel fédérale, il n'y avait plus de lien entre la détention et le renvoi comme objet intéressant l'immigration.

[26] La commissaire a estimé aussi, citant le paragraphe 58(3) de la LIPR et la jurisprudence en matière d'*habeas corpus*, qu'elle avait le pouvoir d'imposer des conditions à la libération de M. Suleiman, bien qu'ayant conclu qu'un renvoi ne pouvait plus être considéré comme possible. Cependant, ayant déjà conclu que la détention n'était pas admissible si un renvoi n'était plus possible, elle a estimé qu'une détention *de facto*, prenant la forme d'une assignation à résidence, de couvre-feux ou de programmes en résidence, ne serait pas raisonnable dans ces conditions.

[27] La commissaire a ordonné que M. Suleiman soit libéré par les autorités de l'immigration, aux conditions suivantes :

- |  |   |
|--|---|
| (a) Keep the peace and be of good behaviour;   | a) qu'il s'abstienne de troubler l'ordre public et qu'il observe une bonne conduite;  |
| (b) Provide the CBSA with a residential address prior to release, and then advise the CBSA of any change of address thereafter before it takes effect; | b) qu'il communique à l'ASFC une adresse domiciliaire avant sa libération, et qu'il informe ensuite l'ASFC de tout changement d'adresse avant qu'il prenne effet; |
| (c) Present himself at the date, time, and place required by the CBSA;   | c) qu'il se présente à la date, à l'heure et à l'endroit fixés par l'ASFC;  |
| (d) Fully participate in the CoSA counselling program in accordance with its terms and conditions; and   | d) qu'il participe pleinement au programme de consultation des CSR selon les modalités de ce programme;   |
| (e) Fully participate in the RSBC counselling program in accordance with its terms and conditions.   | e) qu'il participe pleinement au programme de consultation de la CCSHR, selon les modalités de ce programme.  |

[28] The Member concluded that given there was no possibility of removal, Mr. Suleiman's application for an order to disclose all communications between the Canadian and Ugandan authorities was no longer required. The Member further annulled its orders made at the detention review hearing on January 12, 2022.

#### E. *Proceedings before this Court*

[29] On January 22, 2022, the Minister filed the notice for this application for leave and judicial review of the order to release Mr. Suleiman. Counsel for the Minister also wrote to the Court asking for an interim stay of the release order until they could bring a motion for a further order staying Mr. Suleiman's release pending the determination of the underlying application for leave and judicial review. The interim stay was granted and the stay motion was scheduled to be heard on January 31, 2022.

[30] Following the stay motion hearing, on February 1, 2022, Justice Fothergill granted the stay of the order to release Mr. Suleiman from detention [*Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Suleiman*, IMM-643-22,

[28] La commissaire a conclu que, puisqu'il n'y avait aucune possibilité de renvoi, l'ordonnance demandée par M. Suleiman pour que soient divulguées toutes les communications entre les autorités canadiennes et les autorités ougandaises n'était plus nécessaire. La commissaire a en outre annulé ses ordonnances rendues lors de l'audience d'examen des motifs de la détention du 12 janvier 2022.

#### E. *Déroulement de la procédure devant la Cour*

[29] Le 22 janvier 2022, le ministre a déposé l'avis de la présente demande d'autorisation et de contrôle judiciaire portant sur l'ordonnance de libération de M. Suleiman. L'avocat du ministre a aussi écrit à la Cour pour la prier de suspendre provisoirement l'ordonnance de libération jusqu'à ce qu'il soit en mesure de présenter une requête pour que soit rendue une autre ordonnance suspendant la libération de M. Suleiman en attendant qu'il soit statué sur la demande sous-jacente d'autorisation et de contrôle judiciaire. La suspension provisoire a été accordée, et l'instruction de la requête en suspension a été fixée au 31 janvier 2022.

[30] Après l'instruction de la requête en suspension, le 1<sup>er</sup> février 2022, le juge Fothergill a autorisé la suspension de l'ordonnance de libération de M. Suleiman [*Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Suleiman*,

Fothergill J., order dated February 1, 2022 (F.C.) (unreported)]. Justice Fothergill was satisfied that the Minister had established serious issues to be tried and irreparable harm if the stay was not granted because the conditions of release imposed by the Member were insufficient to address the danger Mr. Suleiman presents to the Canadian public. He found that the Member imposed minimal conditions of release that were not sufficient to “virtually eliminate” the risk because the Member did not believe it had the authority to do anything more. Further, Justice Fothergill found that the balance of convenience lay in favour of the Minister and any inconvenience to Mr. Suleiman would be mitigated by granting leave to commence the underlying application for judicial review and ordering that it be determined on an expedited basis.

[31] On February 3, 2022, by way of joint request of the parties, the hearing of the judicial review was scheduled for February 16, 2022. The parties also advised the Court that Mr. Suleiman’s next detention review was scheduled before the Immigration Division on February 18, 2022.

[32] At the close of the oral hearing on the afternoon of February 16, 2022, I advised the parties that the issues raised were complex and that I required some time to consider their submissions. I advised that I was not certain whether I would be able to issue a decision prior to the detention review on February 18, 2022. I was advised by counsel for the respondent that they would seek instructions from their client and would endeavour to ask the Immigration Division to postpone the detention review, though this decision would ultimately be for the Immigration Division to make. I asked that the parties alert the Court of any subsequent decision.

[33] On February 21, 2022, I learned that the Immigration Division rejected the joint request of counsel for Mr. Suleiman and Minister’s counsel to postpone the hearing scheduled for February 18, 2022. The hearing proceeded on February 18, 2022 but the Immigration

IMM-643-22, le juge Fothergill, ordonnance en date du 1<sup>er</sup> février 2022 (C.F.) (non publiée)]. Il était persuadé que le ministre avait établi l’existence de questions sérieuses à trancher ainsi qu’un préjudice irréparable si la suspension n’était pas accordée, parce que les conditions de libération fixées par la commissaire ne permettaient pas de répondre au danger que M. Suleiman représentait pour le public au Canada. Il a estimé que la commissaire avait imposé des conditions minimales de libération qui ne suffisaient pas à [TRADUCTION] « éliminer presque totalement » le risque parce que la commissaire ne croyait pas avoir le pouvoir de faire quoi que ce soit d’autre. Le juge Fothergill a aussi estimé que la prépondérance des inconvénients favorisait le ministre et que tout inconvénient pour M. Suleiman serait atténué par une autorisation d’amorcer la demande sous-jacente de contrôle judiciaire et par une ordonnance prescrivant un examen accéléré de cette demande.

[31] Le 3 février 2022, à la suite d’une demande conjointe des parties, l’instruction de la demande de contrôle judiciaire a été fixée au 16 février 2022. Les parties ont également informé la Cour que l’examen suivant des motifs de la détention de M. Suleiman devait avoir lieu devant la Section de l’immigration le 18 février 2022.

[32] À la clôture de l’audience tenue l’après-midi du 16 février 2022, j’ai informé les parties que les points soulevés étaient complexes et que j’avais besoin de temps pour étudier leurs arguments. Je leur ai dit que je n’étais pas certaine de pouvoir rendre une décision avant l’examen des motifs de la détention fixé au 18 février 2022. J’ai été informée par l’avocat du défendeur qu’il obtiendrait les instructions de son client et qu’il s’efforceraient de demander à la Section de l’immigration de reporter l’examen des motifs de la détention, étant entendu que c’est à la Section de l’immigration qu’il appartiendrait en dernière analyse de rendre cette décision. J’ai demandé aux parties de signaler à la Cour toute décision ultérieure.

[33] Le 21 février 2022, j’ai appris que la Section de l’immigration avait rejeté la demande conjointe du conseil de M. Suleiman et du conseil du ministre visant au report de l’audience fixée au 18 février 2022. L’audience s’est déroulée le 18 février 2022, mais la Section de l’immigration

Division agreed to the joint proposal of the parties to order Mr. Suleiman's release based on the same decision issued on January 21, 2022, that is under review on this application for judicial review. No new evidence or submissions were filed.

[34] Given that Mr. Suleiman's release was stayed until a decision was issued on this judicial review, on February 23, 2022, as soon as I was in a position to release my decision, I issued an order dismissing the Minister's judicial review, with detailed reasons to follow.

#### F. *Preliminary issue: evidence before the Member*

[35] There was a preliminary issue about the evidence that had been before the Member. Despite initial objections, the parties eventually agreed that the danger opinion decision had been entered in evidence before the Immigration Division and was therefore properly before this Court on judicial review. With respect to the Correctional Service Canada Security Report, the respondent objected to its inclusion in the record given that they disputed that it had ever been before the Immigration Division. The Minister was not able to present any evidence to demonstrate that it had been entered into evidence before the Immigration Division. Accordingly, I did not consider this report in my decision or rely on the Minister's submissions in their written argument that relied upon it.

### III. Issues and Standard of Review

[36] There are a number of issues that the Minister has raised in challenging the Member's release decision: (i) whether the Member erred in finding that Mr. Suleiman's removal was not possible; (ii) whether the Member erred in finding no nexus to an immigration purpose that could justify continued detention; and (iii) whether the terms and conditions of release the Member imposed were unreasonable. No fairness in respect of the process of the detention review were raised by either party.

a accepté la proposition conjointe des parties d'ordonner la libération de M. Suleiman sur le fondement de la même décision rendue le 21 janvier 2022, qui est l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire. Aucune nouvelle preuve et aucun nouvel argument n'ont été déposés.

[34] Vu que la libération de M. Suleiman a été suspendue en attendant que soit rendue une décision dans le présent contrôle judiciaire, le 23 février 2022, dès que j'ai été en mesure de faire connaître ma décision, j'ai rendu une ordonnance rejetant la demande de contrôle judiciaire du ministre. Les motifs détaillés de cette ordonnance sont exposés ci-après.

#### F. *Question préliminaire : la preuve présentée à la commissaire*

[35] Une question préliminaire s'est posée concernant la preuve qui avait été présentée à la commissaire. En dépit d'objections initiales, les parties sont finalement convenues que l'avis de dangerosité avait été joint à la preuve soumise à la Section de l'immigration et que la Cour en était donc valablement saisie pour le contrôle judiciaire. S'agissant du rapport de sécurité de Service correctionnel Canada, le défendeur s'est opposé à son inclusion dans le dossier, contestant que ce rapport ait jamais été soumis à la Section de l'immigration. Le ministre n'a pas été en mesure de montrer que ce rapport avait été joint à la preuve soumise à la Section de l'immigration. Je n'ai donc pas tenu compte de ce rapport dans ma décision, ni ne me suis fondée sur les observations inspirées de ce rapport faites par le ministre dans son argumentation écrite.

### III. Points litigieux et norme de contrôle

[36] Le ministre a soulevé plusieurs points dans sa contestation de la décision de la commissaire de libérer M. Suleiman : (i) la commissaire a-t-elle eu tort de dire que le renvoi de M. Suleiman n'était pas possible? (ii) la commissaire a-t-elle eu tort de conclure à l'absence d'un lien, susceptible de justifier le maintien en détention, avec un objet intéressant l'immigration? et (iii) les modalités de mise en liberté imposées par la commissaire étaient-elles déraisonnables? Aucune des parties n'a mis en cause l'équité du processus d'examen des motifs de la détention.



[37] Both parties agree that the standard I should apply in evaluating the Member’s decision on these issues is reasonableness. The Supreme Court of Canada in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653 (*Vavilov*) confirmed that reasonableness is the presumptive standard of review when reviewing administrative decisions on their merits. This case raises no issue that would justify a departure from this presumption.

[38] In *Vavilov*, the Supreme Court of Canada described the reasonableness standard as a deferential but nonetheless “robust form of review”, where the starting point of the analysis begins with the decision maker’s reasons (at paragraph 13). A decision maker’s formal reasons are assessed “in light of the record and with due sensitivity to the administrative regime in which they were given” (*Vavilov*, at paragraph 103).

[39] The Court described a reasonable decision as “one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker” (*Vavilov*, at paragraph 85). Administrative decision makers, in exercising public power, must ensure that their decisions are “justified, intelligible and transparent, not in the abstract, but to the individuals subject to it” (*Vavilov*, at paragraph 95).

#### IV. Analysis

##### A. *Federal Court of Appeal decision in Brown*

[40] The Federal Court of Appeal’s decision in *Brown*, in response to a challenge to the fairness and constitutionality of the detention review scheme under sections 7, 9 and 12 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*], comprehensively addressed numerous parts of the scheme. Ultimately, the Court determined that the appellants’ challenge to the validity of the detention scheme failed but noted that “many of their arguments are vindicated by what is said in these reasons concerning what judges conducting detention reviews

[37] Les deux parties s’accordent pour dire que la norme que je devrais appliquer dans l’examen de la décision de la commissaire sur ces questions est celle de la décision raisonnable. Dans l’arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*), la Cour suprême du Canada a confirmé que la norme de la décision raisonnable est celle qui est présumée s’appliquer pour l’examen au fond des décisions administratives. La présente affaire ne soulève aucune question qui justifierait une dérogation à cette présomption.

[38] Dans l’arrêt *Vavilov*, la Cour suprême du Canada a qualifié la norme de la décision raisonnable de norme qui commande la retenue judiciaire, mais qui reste néanmoins une norme « rigoureux[se] », l’analyse ayant pour point de départ les motifs du décideur (au paragraphe 13). Il importe d’interpréter les motifs écrits du décideur « eu égard au dossier et en tenant dûment compte du régime administratif dans lequel ils sont donnés » (*Vavilov*, au paragraphe 103).

[39] Pour la Cour suprême, une décision raisonnable est une décision « fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et [...] justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, au paragraphe 85). Le décideur administratif, dans l’exercice de tout pouvoir public, doit s’assurer que sa décision est « justifié[e], intelligible et transparent[e] non pas dans l’abstrait, mais pour l’individu qui en fait l’objet » (*Vavilov*, au paragraphe 95).

#### IV. Analyse

##### A. *L’arrêt Brown de la Cour d’appel fédérale*

[40] Dans son arrêt *Brown*, la Cour d’appel fédérale, saisie d’une contestation portant sur l’équité et la constitutionnalité, selon les articles 7, 9 et 12 de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*], du régime d’examen des motifs d’une détention, a fait une analyse approfondie des nombreux volets du régime. Elle a finalement débouté les appelants de leur contestation de la validité du régime, tout en notant que « plusieurs de leurs arguments sont validés par les conclusions énoncées dans les présents motifs quant aux éléments dont il faut tenir

must consider” (at paragraph 20). The Court highlighted that “[Immigration Division] members conducting detention reviews and judges sitting in judicial review, must consider Charter and administrative law standards” (at paragraph 20).

[41] A key issue in *Brown* was whether the detention scheme set out in IRPA and IRPR was constitutionally deficient in that there was no explicit time limit on the length of detention and no explicit statutory requirement that a member release a detainee where removal was no longer reasonably foreseeable. The Federal Court of Appeal found that there were implicit requirements informing the interpretation of whether a member could find that there were grounds to detain under subsection 58(1) of IRPA.

[42] Relying on the decision of the Supreme Court of Canada in *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350 (*Charkaoui*) and finding there to be a general congruence with the *habeas corpus* jurisprudence on this point (*Brown*, at paragraphs 22–23 and 95), the Court of Appeal held that as a threshold issue, the member had to be satisfied that the Minister had established that there remained a nexus between the detention and an immigration purpose; in cases where the person was detained pending removal, this nexus would not be fulfilled if there was no possibility of removal (*Brown*, at paragraph 44).

[43] The Member’s determination on this threshold question of whether Mr. Suleiman’s detention remained tied to an immigration purpose, facilitating the machinery of immigration control, is the central issue on this judicial review.

B. *The Minister has failed to establish removal is possible*

[44] The Member’s pivotal determination was that the possibility of deporting Mr. Suleiman had become “illusory” and “so remote as to be speculative.” The Member

compte au moment du contrôle judiciaire des motifs de détention » (au paragraphe 20). Elle a souligné que « les commissaires de la [Section de l’immigration] qui procèdent au contrôle des motifs de détention et les juges qui président au contrôle judiciaire doivent tenir compte de la Charte et des normes du droit administratif » (au paragraphe 20).

[41] Une question clé soulevée dans l’espèce *Brown* était celle-ci : le régime de détention établi dans la LIPR et dans le Règlement était-il déficient au plan constitutionnel au motif qu’il n’y avait pas de limite explicite à la durée de la détention, ni obligation explicite pour un commissaire de libérer une personne détenue lorsque le renvoi de celle-ci n’était plus raisonnablement envisageable? La Cour d’appel fédérale a estimé qu’il existe des règles implicites auxquelles doit se référer le commissaire pour savoir s’il y a des motifs justifiant une détention aux termes du paragraphe 58(1) de la LIPR.

[42] Citant un arrêt de la Cour suprême du Canada, *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350 (*Charkaoui*) et estimant qu’il doit exister une connexité générale sur ce point avec la jurisprudence en matière d’*habeas corpus* (*Brown*, aux paragraphes 22–23 et 95), la Cour d’appel a estimé que, à titre préliminaire, le commissaire devait être persuadé que le ministre avait prouvé l’existence d’un lien entre la détention et un objet intéressant l’immigration; lorsque l’intéressé est en détention dans l’attente de son renvoi, ce lien sera inexistant en cas d’impossibilité de renvoi (*Brown*, au paragraphe 44).

[43] La question posée dans le présent contrôle judiciaire porte sur la conclusion de la commissaire sur cette question préliminaire : la détention de M. Suleiman restait-elle liée à un objet intéressant l’immigration, contribuant ainsi au mécanisme de contrôle de l’immigration?

B. *Le ministre n’a pas établi qu’un renvoi est possible*

[44] La conclusion décisive de la commissaire était que l’expulsion de M. Suleiman était devenue « illusoire » et « si lointaine qu’elle [était] fondée sur des conjectures ».

reached this conclusion after a thorough review of the Minister's and Mr. Suleiman's efforts to date in determining his country of birth and obtaining travel documents to facilitate removal. The Member reviewed the Federal Court of Appeal's guidance in *Brown* on how decision makers should approach the assessment of whether removal remains a possibility and applied this framework to their evaluation of the evidence. I see no basis to interfere with the Member's assessment of this issue.

[45] Relying on the Supreme Court of Canada's decision in *Charkaoui*, the Federal Court of Appeal in *Brown* held that "detention is warranted where it is 'reasonably necessary' and removal 'a possibility'" (at paragraph 93). The Court rejected the reasonable foreseeability of removal test and instead adopted an approach where the decision maker would ask whether deportation still remained possible [at paragraph 92]:

.... When examining the constitutionality of indeterminate detention the question is whether removal, and not the precise date on which removal will occur, remains a possibility: *Charkaoui*, at paragraphs 125–127, citing *A. v. Secretary of State for the Home Department*.

[46] The Federal Court of Appeal provided guidance to decision makers on the criteria to use in determining whether there still remained a possibility of deportation [at paragraph 95]:

.... The decision maker must be satisfied, on the evidence, that removal is a possibility. The possibility must be realistic, not fanciful, and not based on speculation, assumption or conjecture. It must be grounded in the evidence, not supposition, and the evidence must be detailed and case-specific enough to be credible.

[47] The Member acknowledged that over the last two and a half years, the CBSA had made concerted but unsuccessful efforts to determine Mr. Suleiman's country of birth and to obtain travel documents so that he could be removed from Canada. Mr. Suleiman has been cooperative with those efforts. The Member detailed the extent of these efforts:

Elle est arrivée à cette conclusion après examen approfondi des efforts faits jusque-là par le ministre et par M. Suleiman pour déterminer son pays de naissance et obtenir les titres de voyage devant faciliter son renvoi. La commissaire a passé en revue les pistes données dans l'arrêt *Brown* par la Cour d'appel fédérale sur la manière dont les décideurs doivent s'y prendre pour dire si le renvoi reste une possibilité, et il s'en est servi dans son appréciation de la preuve. Je ne vois aucune raison de m'immiscer dans l'analyse de la commissaire concernant cette question.

[45] Citant l'arrêt *Charkaoui* de la Cour suprême du Canada, la Cour d'appel fédérale écrivait, dans l'arrêt *Brown*, que « la détention est justifiée si elle est "raisonnablement nécessaire" et si le renvoi demeure "possible" » (au paragraphe 93). Elle a écarté le critère de la prévisibilité raisonnable du renvoi, privilégiant plutôt la méthode selon laquelle le décideur se demandera si une expulsion demeure possible [au paragraphe 92] :

[...] Pour déterminer la constitutionnalité d'une détention pour une durée indéterminée, il faut se demander si le renvoi, et non la date précise prévue pour le renvoi, demeure une possibilité (*Charkaoui*, aux paragraphes 125 à 127, renvoyant à l'arrêt *A. c. Secretary of State for the Home Department*).

[46] La Cour d'appel fédérale a donné des indications aux décideurs sur les critères à appliquer pour savoir s'il subsiste une possibilité d'expulsion [au paragraphe 95] :

[...] Le décideur doit être convaincu, au vu de la preuve, que le renvoi est possible. Cette possibilité doit être réaliste, et non fantaisiste, et ne saurait être fondée sur des hypothèses ou des conjectures. Elle doit être étayée par la preuve, et non par des suppositions, et la preuve doit être détaillée et suffisamment spécifique pour être crédible.

[47] La commissaire a reconnu que, au cours des derniers deux ans et demi, l'ASFC avait fait des efforts concertés, mais infructueux, pour déterminer le pays de naissance de M. Suleiman et pour obtenir les titres de voyage qui permettraient son renvoi du Canada. M. Suleiman a coopéré dans les efforts de l'ASFC. La commissaire a détaillé l'étendue de ces démarches :

- 
- |  |  |
|--|--|
| (a) Request for assistance from the Ugandan authorities for an emergency travel document;  | a) demande d'assistance adressée aux autorités ougandaises pour l'obtention d'un titre de voyage d'urgence;  |
| (b) Requests to the Ugandan Passport Control Office, the Ugandan National Identification Registration Authority and the Uganda Registration Service Bureau for any documentation on Mr. Suleiman;                  | b) demandes adressées au Bureau de contrôle des passeports de l'Ouganda, à l'Autorité nationale ougandaise de l'identification et de l'état civil et au Bureau de l'état civil ougandais, pour obtenir des documents se rapportant à M. Suleiman;                            |
| (c) Attempts to establish family connections to provide to Ugandan authorities;  | c) tentatives d'établir des liens familiaux pour les fournir aux autorités ougandaises;  |
| (d) Interviews and phone calls with family members in Canada, most notably Mr. Suleiman's sister;  | d) entretiens et appels téléphoniques avec des proches au Canada, en particulier la sœur de M. Suleiman;   |
| (e) Trips to British Columbia to conduct a door knock on the remaining relatives of Mr. Suleiman;  | e) déplacements en Colombie-Britannique pour frapper aux portes des parents restants de M. Suleiman;   |
| (f) Communications with the Ugandan High Commission;   | f) communications avec le Haut-Commissariat de l'Ouganda;  |
| (g) Soliciting information from Canada's overseas missions in Africa;  | g) demandes de renseignements adressées aux missions du Canada en Afrique;   |
| (h) A linguistic assessment in an attempt to verify Mr. Suleiman's nationality;  | h) évaluation linguistique visant à déterminer la nationalité de M. Suleiman;  |
| (i) Correspondences with the overseas Liaison Officer responsible for Kenya to reach out to both Kenyan Immigration and Kenya's National Bureau for any records of Mr. Suleiman, his mother or his sister;         | i) échanges de correspondance avec l'agent de liaison à l'étranger chargé du Kenya pour qu'il prenne contact avec les autorités de l'immigration du Kenya et avec le Bureau national du Kenya, afin d'obtenir tout dossier intéressant M. Suleiman, sa mère ou sa sœur;      |
| (j) Repeated interviews with Mr. Suleiman;   | j) entretiens répétés avec M. Suleiman;  |
| (k) Meetings with the Immigration Attaché and High Consular Official for the Ugandan High Commission;  | k) réunions avec l'attaché responsable de l'immigration et haut représentant consulaire du Haut-Commissariat de l'Ouganda;   |
| (l) Liaising with Passport Intelligence to provide copies of any documentation used by Mr. Suleiman and his family members when they applied for Canadian Passports, Canadian Citizenship and Permanent Residency; | l) prise de contact avec les organismes chargés de délivrer des passeports afin d'obtenir copies de tout document utilisé par M. Suleiman et ses proches quand ils avaient demandé des passeports canadiens, la citoyenneté canadienne et la résidence permanente au Canada; |

- |  |   |
|--|---|
| <p>(m) Seeking information and assistance from the Red Cross and the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR);</p> <p>(n) Hiring private investigators to investigate in Kenya in the hope of finding background information and documentation on Mr. Suleiman; and</p> <p>(o) Attempts to secure a similar contract with private investigators to investigate in Uganda.</p> | <p>m) demande d'information et d'assistance adressée à la Croix-Rouge et au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR);</p> <p>n) recrutement d'enquêteurs privés pour qu'ils enquêtent au Kenya dans l'espoir de trouver des informations et des documents concernant M. Suleiman;</p> <p>o) tentatives de conclusion d'un contrat semblable avec des enquêteurs privés pour qu'ils enquêtent en Ouganda.</p> |
|--|---|

[48] The Member noted that the step taken to hire private investigators in Kenya was an extraordinary, costly, and highly unusual effort. The Immigration Division learned that this effort had failed in July 2021, after Mr. Suleiman had been detained for approximately two years. At that point, Minister's counsel advised that "all possible avenues to establish the nationality and place of birth of Mr. Suleiman were exhausted in Kenya as no official documentation was uncovered there." The Minister's next strategy was to seek to secure a contract with the same private investigators to conduct a similar inquiry in Uganda. Over the last approximately six months, at each 30-day review, Minister's counsel provided updates to the Immigration Division about their efforts at securing this contract to be able to move forward with this further investigative work in Uganda.

[49] However, the latest information from the Minister regarding the Ugandan investigation showed that the procurement process had stalled. The Member reviewed the evidence that had been presented about the process over the most recent detention reviews. At the December 2021 detention review, the Immigration Division was advised that there were still a few remaining issues to work out with PSPC International before the private investigation in Uganda could be finalized, but Minister's counsel expressed optimism that the contract could be awarded over the next 30 days. At the most recent detention review, on January 12, 2022, the Member learned that PSPC International refused to approve the contract because of their view that Uganda did not meet the security

[48] La commissaire a noté que la mesure prise pour recruter des enquêteurs privés au Kenya représentait une démarche extraordinaire, coûteuse et très inhabituelle. La Section de l'immigration a appris que cette démarche avait échoué en juillet 2021, alors que M. Suleiman était en détention depuis environ deux ans. À ce stade, le conseil du ministre a indiqué que [TRADUCTION] « toutes les pistes possibles visant à établir la nationalité et le lieu de naissance de M. Suleiman avaient été explorées au Kenya, aucune documentation officielle n'y ayant été découverte ». La stratégie suivante du ministre avait consisté à conclure un contrat avec les mêmes enquêteurs privés pour qu'ils entreprennent une enquête semblable en Ouganda. Au cours des quelque six derniers mois, à chacun des examens effectués à intervalles de 30 jours, le conseil du ministre a communiqué des mises à jour à la Section de l'immigration à propos des mesures que prenait le ministre pour attribuer ce contrat et pouvoir avancer dans ce nouveau travail d'enquête en Ouganda.

[49] Cependant, les dernières informations obtenues du ministre à propos de l'enquête ougandaise ont montré que le processus de conclusion du contrat s'était enlisé. La commissaire a passé en revue la preuve qui avait été présentée à propos de ce processus au cours des plus récents examens des motifs de la détention. Lors de l'examen effectué en décembre 2021, la Section de l'immigration a été informée qu'il restait des points à éclaircir avec SPAC International avant que les modalités de l'enquête privée en Ouganda puissent être finalisées, mais le conseil du ministre a dit avoir bon espoir que le contrat puisse être attribué au cours des 30 jours suivants. Lors du plus récent examen des motifs de la détention, le 12 janvier 2022, la commissaire a appris que SPAC International avait refusé

standards required. The Member reviewed the options that were presented by the CBSA official who had been liaising with PSPC and found that the options they presented about the next steps “are not sufficiently concrete to advance the process of obtaining travel documents for Mr. Suleiman.” The Member found that the steps outlined are “too oblique, too speculative, and too unrealistic, based on previous futile or unsuccessful attempts to uncover evidence from Uganda and Kenya to satisfy this Panel that the Canadian authorities will obtain travel documents through investigation.”

[50] The Member situated this last setback within the larger picture of the continuous efforts by the Minister and Mr. Suleiman in Canada, Uganda and Kenya, to obtain travel documents to facilitate removal. Ultimately, the Member found that given the failure by Canadian authorities to access any useful information from Kenya or Uganda since Mr. Suleiman’s detention, over two and a half years ago, removal could no longer be seen as achievable and therefore detention was no longer hinged to the immigration purpose of removal.

[51] The Minister argues that the Member’s determination that removal was no longer a possibility was premature. The Minister’s view is that the Member should have waited to hear more information about next steps from the CBSA official who was tasked with securing the private investigation contract, who was supposed to be testifying at the next detention review hearing.

[52] The problem with the approach advanced by the Minister is that it considers the effort to secure a contract for a private investigator in Uganda in isolation without the full context of the totality of the efforts made to date. It may well be that at each stage, the Minister is making good faith and reasonable efforts at moving forward with some activity with a view that it may lead to obtaining further information for a travel document. But this does not answer the question as to whether removal remains

d’approuver le contrat parce que, d’après cet organisme, l’Ouganda ne répondait pas aux normes de sécurité requises. Après analyse des options présentées par le représentant de l’ASFC qui avait assuré la liaison avec SPAC, elle a conclu que les options portant sur les prochaines étapes n’étaient « pas suffisamment concrètes pour faire avancer le processus d’obtention de titres de voyage pour M. Suleiman ». La commissaire a estimé que les étapes décrites étaient, « au vu des précédentes tentatives, infructueuses, en vue d’obtenir des indications de l’Ouganda et du Kenya, trop ambiguës, trop hypothétiques et trop irréalistes pour convaincre le présent tribunal que les autorités canadiennes obtiendraient des titres de voyages grâce à une enquête ».

[50] La commissaire a situé ce dernier revers dans le panorama général des efforts constants déployés par le ministre et M. Suleiman au Canada, en Ouganda et au Kenya, pour obtenir des titres de voyage devant faciliter le renvoi. Elle a finalement estimé que, vu l’échec des autorités canadiennes à obtenir des informations utiles du Kenya ou de l’Ouganda depuis que M. Suleiman était en détention, c’est-à-dire depuis plus de deux ans et demi, le renvoi ne pouvait plus être considéré comme réalisable et qu’il n’y avait donc plus de lien entre la détention et un objet intéressant l’immigration, en l’occurrence le renvoi.

[51] Le ministre soutient que la conclusion de la commissaire selon laquelle le renvoi n’était plus une possibilité était prématurée. Selon lui, la commissaire aurait dû attendre d’en savoir davantage sur les étapes suivantes de la part du représentant de l’ASFC qui était chargé d’attribuer le contrat portant sur l’enquête privée et qui devait témoigner à l’audience suivante d’examen des motifs de la détention.

[52] La difficulté que pose l’approche défendue par le ministre est qu’elle considère isolément les démarches entreprises pour attribuer un contrat visant à la désignation d’un enquêteur privé en Ouganda, sans prise en compte du contexte tout entier des démarches faites à ce jour. Il est bien possible que, à chaque étape, le ministre fasse des efforts authentiques et raisonnables pour trouver des solutions dans l’espoir qu’elles permettront d’obtenir d’autres renseignements conduisant à un titre de voyage.

a possibility, when reviewing those efforts in their full context. The Member determined that the prospect of being able to obtain travel documents for Mr. Suleiman, a stateless person, 30 years after his landing in Canada, had become illusory:

.... Considering the failure by Canadian authorities to access any useful information from Uganda in the year since Mr. Suleiman's detention, the incomplete record of Mr. Suleiman's African origins, the failed investigation in Kenya, as well as the ill-fated investigation in Uganda, this Panel concludes that obtaining travel documentation some 30 years after Mr. Suleiman's landing in Canada is illusory. The CBSA can continue looking at options *ad infinitum*. However, Mr. Suleiman cannot be held in detention indefinitely while awaiting results. There must necessarily come a point where the impasse is accepted, and removal is no longer seen as achievable.

[53] The Member's finding was transparent, intelligible and justified based on a review of the extensive evidence on file and the guidance set out by the Federal Court of Appeal in *Brown* on how to assess when removal is no longer possible.

*C. No nexus to immigration purpose where removal is no longer possible*

[54] The Member found that because they determined that Mr. Suleiman's removal was no longer possible, continued detention could no longer be ordered. The Member's assessment of this issue relied on the Federal Court of Appeal's decision in *Brown*. I find that the Member's evaluation and conclusion on this issue to be reasonable.

[55] I note that there were limited submissions made to the Member on this issue at the oral hearing. No party raised any procedural fairness concerns relating to their ability to bring forward their arguments on this issue.

[56] The Member first addressed the Minister's counsel's argument that the Member must follow the decision in *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*

Mais cela ne répond pas à la question suivante : lorsque l'on considère ces démarches dans leur contexte intégral, un renvoi est-il encore possible? La commissaire a estimé que la perspective de pouvoir obtenir des titres de voyage pour M. Suleiman, un apatride, 30 ans après son droit d'établissement au Canada, était devenue illusoire :

[...] Considérant l'échec des autorités canadiennes à obtenir des informations utiles de l'Ouganda au cours des années depuis que M. Suleiman est en détention; l'état incomplet du dossier relatif aux origines africaines de M. Suleiman, l'enquête avortée au Kenya, ainsi que l'enquête qui a mal tourné en Ouganda, le présent tribunal arrive à la conclusion qu'il est illusoire d'espérer obtenir des titres de voyage quelque 30 ans après le droit d'établissement de M. Suleiman au Canada. L'ASFC peut continuer d'examiner des options à l'infini, mais M. Suleiman ne saurait rester en détention indéfiniment dans l'attente de résultats. On doit arriver au stade où l'impasse est reconnue et où le renvoi n'est plus considéré comme réalisable.

[53] La conclusion de la commissaire était transparente, intelligible et justifiée, après examen de la preuve considérable versée au dossier, et compte tenu des indications données par la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Brown*, sur la manière de déterminer le moment à partir duquel un renvoi n'est plus possible.

*C. Absence de lien avec un objet intéressant l'immigration lorsque le renvoi n'est plus possible*

[54] La commissaire a estimé que, puisqu'il avait conclu que le renvoi de M. Suleiman n'était plus possible, son maintien en détention ne pouvait plus être ordonné. Elle a analysé la question en se fondant sur l'arrêt *Brown*. Je suis d'avis que son analyse et sa conclusion sont raisonnables.

[55] Je relève que les observations présentées à la commissaire sur cette question lors de l'audience ont été limitées. Aucune des parties n'a mis en doute l'équité procédurale dans la possibilité qu'elle a eue de faire valoir des arguments sur la question.

[56] La commissaire a d'abord étudié l'argument du conseil du ministre selon lequel elle devait suivre la décision *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c.*

v. *Taino*, 2020 FC 427, [2020] 4 F.C.R. D-1 (*Taino*) where this Court found that even if a person's removal was stayed, detention could be ordered if there remained a basis to detain on the statutory ground of being a danger to the public.

[57] The Member summarized the *Taino* decision and then explained their view that *Taino* need not apply as it predates the Federal Court of Appeal's decision in *Brown*. The Member reasoned that *Brown* affirmed that, in these circumstances, where removal was not possible, there was no longer a nexus to an immigration purpose. The Member also noted that there was no indication by the Federal Court of Appeal that someone being held on the ground of being a danger to the public was an exception to the implicit requirement that there must be a possibility of deportation to be able to order continued detention under subsections 58(1) and (2) of IRPA. The Member found that the determination in *Taino*—that danger was a stand-alone ground, irrespective of whether deportation was going to occur—was not endorsed by the Court of Appeal, though the *Taino* decision itself was cited for different reasons.

[58] I find the Member's approach to the *Taino* decision on the issue of nexus to be a reasonable interpretation of the impact of *Brown*.

[59] Though nothing in this decision turns on this distinction, I acknowledge that the factual context underlying the two cases is distinct. The Member considering Mr. Suleiman's case was facing a similar fact scenario as that contemplated by the Federal Court of Appeal in *Brown*, i.e. "The person has no right to remain in Canada but Canada has no ability to effect the removal" (at paragraph 1) and has been kept in detention on immigration grounds for a lengthy period. Mr. Suleiman has no right to remain in Canada but the Member has also determined that there is no possibility that Canada could deport him. The factual context of *Taino* is different. In *Taino*, this Court was considering a decision in relation to someone who had just received a stay of their removal because of a positive decision on a pre-removal risk assessment (PRRA); in other words, Mr. Taino had a right to remain

*Taino*, 2020 CF 427, [2020] 4 R.C.F. F-1 (*Taino*), où la Cour a jugé que, même si le renvoi d'une personne est suspendu, sa détention peut être ordonnée s'il existe une raison en ce sens, par exemple le fait de constituer un danger pour le public.

[57] Après avoir résumé la décision *Taino*, la commissaire a expliqué pourquoi, selon elle, ce précédent n'était pas applicable puisqu'il était antérieur à l'arrêt *Brown*. D'après son raisonnement, l'arrêt *Brown* confirmait que, dans ce cas, lorsque le renvoi n'était plus possible, alors disparaissait tout lien avec un objet intéressant l'immigration. La commissaire a aussi noté que la Cour d'appel fédérale n'avait pas donné à entendre qu'une personne en détention au motif qu'elle constitue un danger pour le public était une exception à la règle implicite voulant qu'il doit exister une possibilité d'expulsion avant que puisse être ordonné le maintien en détention en vertu des paragraphes 58(1) et (2) de la LIPR. D'après la commissaire, la conclusion du jugement *Taino* — selon laquelle le danger en question constituait un motif à lui seul, indépendamment de la réalité éventuelle d'une expulsion — n'était pas entérinée par la Cour d'appel, quoique celle-ci ait cité ce jugement pour une diversité de raisons.

[58] Je suis d'avis que, par sa manière de considérer le jugement *Taino* sur la question du lien, la commissaire a fait une interprétation raisonnable de la portée de l'arrêt *Brown*.

[59] Bien que la présente décision ne dépende nullement de cette distinction d'avec le jugement *Taino*, je reconnais que l'espèce *Taino* et la présente affaire sont distinctes. La commissaire, dans le cas de M. Suleiman, avait affaire au même contexte que celui dont était saisie la Cour d'appel fédérale dans l'espèce *Brown*, à savoir que « [la personne faisant l'objet de la mesure de renvoi] n'est pas autorisée à demeurer au Canada, mais le Canada ne peut exécuter la mesure de renvoi » (au paragraphe 1) et qu'elle a été maintenue en détention très longtemps pour des motifs liés à l'immigration. M. Suleiman n'est pas autorisé à demeurer au Canada, mais la commissaire a aussi conclu que le Canada n'a pas la possibilité de l'expulser. Les faits de l'affaire *Taino* sont différents. Dans cette affaire, la Cour examinait une décision où le défendeur Taino venait de se voir accorder



in Canada because Canadian officials had granted him a stay of his removal. This Court in *Taino* also noted that the length of immigration detention for Mr. Taino had been considerably shorter (2.5 months) than those cases from the *habeas corpus* context upon which the Immigration Division was relying upon (at paragraph 72).

[60] The Federal Court of Appeal in *Brown* found where a person is detained pending removal, the implicit requirement that deportation be possible must be read into an interpretation of the grounds authorizing continued detention under section 58 of IRPA. The Federal Court of Appeal held that the scheme was not unconstitutional for not having set time limits or the requirement that removal be reasonably foreseeable because “to require an express statement that the power of detention can only be exercised where there is a real possibility of removal would be to read-in a redundancy” (*Brown*, at paragraph 60). This runs counter to the finding in *Taino*. This Court in *Taino* found it unreasonable for the Immigration Division to not apply the binding jurisprudence of this Court in *Isse v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 405, 387 F.T.R. 280 and *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Samuels*, 2009 FC 1152, 85 Imm. L.R. (3d) 226, [2010] 2 F.C.R. D-13, in which it had already been determined that “enforceable” could not be read into subsection 58(2) of IRPA as it was contrary to the plain meaning of the section, which only required that a “removal order” be in place (at paragraphs 57–58).

[61] It was in this context that this Court in *Taino* did not find it reasonable for the Immigration Division—instead of applying binding jurisprudence of this Court—to look to the *habeas corpus* cases, which the Court found to involve a different test and generally lengthier immigration detention, and the Supreme Court of Canada’s decision in *Charkaoui*, which related to the security certificate detention scheme (at paragraphs 70–74 and 80). In contrast, the Federal Court of Appeal in *Brown*, when

la suspension de sa mesure de renvoi après une décision favorable consécutive à un examen des risques avant renvoi (ERAR); autrement dit, M. Taino avait le droit de demeurer au Canada parce que des représentants canadiens avaient suspendu la mesure de renvoi prononcée contre lui. Dans le jugement *Taino*, la Cour notait aussi que la durée de détention de M. Taino par les autorités de l’immigration avait été considérablement plus courte (2,5 mois) que dans les affaires d’*habeas corpus* citées par la Section de l’immigration (au paragraphe 72).

[60] Dans l’arrêt *Brown*, la Cour d’appel fédérale a jugé que, lorsqu’une personne est en détention dans l’attente de son renvoi, la règle implicite exigeant que l’expulsion soit possible doit recevoir une interprétation libérale autorisant le maintien en détention en vertu de l’article 58 de la LIPR. Selon elle, le régime n’était pas inconstitutionnel du seul fait qu’il ne fixait pas de délais ou qu’il ne disait pas que le renvoi devait être raisonnablement envisageable, parce que le fait d’« [e]xiger une déclaration expresse voulant que le pouvoir de détention ne puisse être exercé que lorsqu’il existe une réelle possibilité de renvoi équivaldrait à ajouter, par interprétation, une disposition redondante » (*Brown*, au paragraphe 60). Cette affirmation va à l’encontre du jugement *Taino*, où la Cour a jugé déraisonnable la décision de la Section de l’immigration de ne pas appliquer la jurisprudence contraignante de la Cour, à savoir *Isse c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 405, et *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Samuels*, 2009 CF 1152, [2010] 2 R.C.F. F-13, où il avait déjà été jugé que la présence du mot « exécutoire » ne saurait être présumée dans le paragraphe 58(2) de la LIPR puisque cela revenait à nier le sens ordinaire de la disposition, qui exigeait uniquement la prise d’une « mesure de renvoi » (aux paragraphes 57–58).

[61] C’est dans ce contexte que la Cour, dans le jugement *Taino*, a jugé déraisonnable la décision de la Section de l’immigration — plutôt que d’appliquer la jurisprudence contraignante de la Cour — de s’en rapporter aux affaires d’*habeas corpus*, qui, selon la Cour, faisaient intervenir un critère différent et une détention généralement plus longue par les autorités de l’immigration, et à l’arrêt *Charkaoui* de la Cour suprême du Canada, qui concernait le régime des certificats de sécurité (aux paragraphes 70–74 et 80).

considering the issue of nexus to an immigration purpose in the context of a comprehensive constitutional challenge to the detention scheme provided for in IRPA and IRPR, relied heavily on the *Charkaoui* decision and held that there was a “general congruence between the detention review and *habeas* tests” (at paragraph 95).

[62] The Member’s determination that the Federal Court of Appeal in *Brown* held that detention could not continue where it was found that deportation was not possible has support throughout the decision (at paragraphs 43, 44, 60, 90 and 91). The section of the decision, paragraphs 90 to 102, that specifically considers the requirement that there be a nexus with an immigration purpose addressed only the implicit requirement that deportation be possible. The Federal Court of Appeal relied on *Charkaoui* on this point [at paragraphs 91–92]:

Once again, the Supreme Court has already gone some way towards giving us guidance on this. Detention in this context is available only where it is reasonably necessary for immigration purposes: *Charkaoui*, at paragraph 124, citing *R. v. Governor of Durham Prison, Ex p. Hardial Singh*, [1984] 1 All E.R. 983 (Q.B.) [cited above] and *Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678 (2001). Absent a “possibility of deportation”, detention in this context is no longer possible: *Charkaoui*, at paragraphs 125–127, citing *A. v. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKHL 56, [2005] 3 All E.R. 169.

In assessing the presence of an immigration nexus, *Charkaoui* tells us that detention may be lengthy and it may be indeterminate. *Charkaoui* instructs that length itself is not the only relevant metric, nor is the fact that the date of removal is unknown; indeed, if the date of removal were known, it is doubtful that the parties would be before the court. When examining the constitutionality of indeterminate detention the question is whether removal, and not the precise date on which removal will occur, remains a possibility: *Charkaoui*, at paragraphs 125–127, citing *A. v. Secretary of State for the Home Department* [cited above].

[63] The Member’s view was the repeated reference to this implicit requirement that there must be a “possibility of deportation” in order to detain applied to all of the

Au contraire, dans l’arrêt *Brown*, la Cour d’appel fédérale, analysant la question du lien avec un objet intéressant l’immigration, dans le contexte d’une contestation constitutionnelle globale du régime de détention prévu par la LIPR et par le Règlement, citait abondamment l’arrêt *Charkaoui*, estimant qu’il existait « une connexité générale entre les critères applicables au contrôle des motifs de la détention et ceux servant à trancher une demande d’*habeas corpus* » (au paragraphe 95).

[62] La conclusion de la commissaire selon laquelle la Cour d’appel fédérale avait jugé que le maintien en détention ne pouvait avoir lieu lorsqu’une expulsion n’était pas possible est validée tout au long de l’arrêt *Brown* (aux paragraphes 43, 44, 60, 90 et 91). La partie de l’arrêt, à savoir les paragraphes 90 à 102, qui analyse explicitement la règle selon laquelle il doit exister un lien avec un objet intéressant l’immigration ne portait que sur la règle implicite d’une possibilité d’expulsion. La Cour d’appel fédérale citait sur ce point l’arrêt *Charkaoui* [aux paragraphes 91–92] :

Une fois de plus, la Cour suprême nous fournit une orientation concernant cette question. La détention dans ce contexte est possible seulement si elle est raisonnablement nécessaire à des fins d’immigration (*Charkaoui*, au paragraphe 124, citant *R. v. Governor of Durham Prison, Ex p. Singh*, [1984] 1 All E.R. 983 (Q.B.) [précité] et *Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678 (2001)). Si « [l]’expulsion [est] impossible », la détention dans ce contexte n’est plus possible (*Charkaoui*, aux paragraphes 125 à 127, renvoyant à l’arrêt *A. v. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKHL 56, [2005] 3 All E.R. 169).

À l’égard de la présence d’un lien avec l’immigration, l’arrêt *Charkaoui* nous enseigne que la détention peut être prolongée et peut être d’une durée indéterminée. Selon cette jurisprudence, la durée en soi n’est pas la seule donnée pertinente, pas plus que l’absence de date de renvoi; en fait, si la date du renvoi était connue, il est peu probable que les parties esteraient en justice. Pour déterminer la constitutionnalité d’une détention pour une durée indéterminée, il faut se demander si le renvoi, et non la date précise prévue pour le renvoi, demeure une possibilité (*Charkaoui*, aux paragraphes 125 à 127, renvoyant à l’arrêt *A. v. Secretary of State for the Home Department* [précité]).

[63] Selon la commissaire, la répétition de la référence à cette règle implicite selon laquelle il doit exister une « possibilité [...] d’expulsion » pour qu’il y ait détention

statutory grounds of detention set out in subsection 58(1) of IRPA, and that there was nowhere in *Brown* where the Federal Court of Appeal stated that this requirement did not apply where a person was detained on the ground of being a danger to the public.

[64] The Minister argued before me that the Member's interpretation of *Brown* was not reasonable because the Federal Court of Appeal left open a possibility that detention could be ordered on the stand-alone ground of being a danger to the public, even where removal was found to not be possible. The Minister referred to the section of the decision where the Federal Court of Appeal was setting out the limits to the detention power generally, and noted, at paragraph 44, that the implicit requirement that removal be possible applied where detention was ordered "for the purposes of removal" and that detention occurred "principally, but not exclusively, pending removal."

[65] The Federal Court of Appeal did not enumerate the other circumstances in which detention could occur where it was not pending removal. The parties each had their own view on the appropriate way to fill in this gap.

[66] The Minister relied on this gap to argue that detention could still be ordered, even if removal was no longer possible, if it was for the purpose of protecting public safety, where someone had been detained on the ground of being a danger to the public. The Minister's position was that in these circumstances, detention would not be for the purpose of removal, but rather for the purpose of protecting the public.

[67] I note that the Minister relied on the Federal Court of Appeal's statement that all of the grounds of detention set out in section 58 are tethered to the immigration purposes of "ensuring the safety and security of Canadians and the promotion of international justice by denying safe harbour for criminals or those who pose a security risk (IRPA, paragraphs 3(1)(h), (i))" (at paragraph 42). The Minister did not, however, engage with or provide any explanation of the basis on which, according to their view,

s'appliquait à tous les motifs de détention énoncés au paragraphe 58(1) de la LIPR, et nulle part dans l'arrêt *Brown* la Cour d'appel fédérale n'a dit que cette règle ne s'appliquait pas lorsqu'une personne se trouvait en détention au motif qu'elle constituait un danger pour le public.

[64] Le ministre a prétendu devant moi que l'interprétation de l'arrêt *Brown* donnée par la commissaire n'était pas raisonnable parce que la Cour d'appel fédérale a laissé ouverte la possibilité que la détention soit ordonnée au seul motif que l'intéressé constitue un danger pour le public, même lorsque le renvoi était déclaré impossible. Il s'est référé à la section de l'arrêt où la Cour d'appel fixait les limites au pouvoir de détention en général, et il a relevé, au paragraphe 44, que la règle implicite exigeant que le renvoi soit possible s'appliquait lorsque la détention était ordonnée « aux fins du renvoi », ajoutant que le pouvoir de détention était exercé « principalement, mais non exclusivement, pendant la période qui précède le renvoi ».

[65] La Cour d'appel fédérale n'a pas énuméré les autres circonstances dans lesquelles le pouvoir de détention pouvait être exercé quand ce n'était pas pendant la période précédant le renvoi. Les parties avaient chacune leur propre avis sur la manière adéquate de combler cette lacune.

[66] Le ministre s'est fondé sur cette lacune pour prétendre que la détention pouvait encore être ordonnée, malgré l'impossibilité du renvoi, si cela avait pour objet la protection de la sécurité publique, lorsque l'intéressé avait été mis en détention au motif qu'il représentait un danger pour le public. Selon lui, la détention, dans ce cas, ne serait pas ordonnée en vue d'un renvoi, mais plutôt pour protéger le public.

[67] J'observe que le ministre s'est fondé sur l'affirmation de la Cour d'appel fédérale selon laquelle tous les motifs de détention énoncés à l'article 58 sont liés aux objets intéressant l'immigration, c'est-à-dire « assurer la sécurité des Canadiens et promouvoir la justice internationale en interdisant de territoire les criminels et les personnes qui constituent un danger à la sécurité (LIPR, alinéas 3(1)h et i) » (au paragraphe 42). Le ministre ne s'est pas aventuré cependant à expliquer la

some of the grounds justifying detention would be subject to the implicit requirement that removal be possible, while others would not be, if the public safety purpose was later argued as providing the basis for the detention.

[68] The respondent understood this gap to be referring to where a person is awaiting other immigration processes that “facilitat[e] the machinery of immigration control”, processes related to the entry and exit of migrants that may not yet be at the removal stage, such as awaiting identity and security examination and investigations, and admissibility hearings. If one took the respondent’s view of the circumstances in which detention could be ordered other than for the purposes of removal, the Federal Court of Appeal’s comment at paragraph 44 would not be relevant for the Member’s interpretation of *Brown* as applied to Mr. Suleiman, given that there were no further immigration processes available for him, other than removal.

[69] There is no dispute between the parties that Mr. Suleiman’s detention has taken place over the last two and a half years pending the Minister’s efforts to remove him from Canada. Like Mr. Brown, Mr. Suleiman has been detained throughout this process, on the grounds of being a danger to the public and being unlikely to appear for removal. There is also no dispute that, other than removal, there are no further immigration processes remaining for Mr. Suleiman. He has already been found inadmissible, lost his permanent residence status and been found to be a danger to the public pursuant to paragraph 115(2)(a) of IRPA, allowing for his removal from Canada in spite of his protected person status. The only immigration-related process Mr. Suleiman has been awaiting, while he has been detained, is his removal from Canada.

[70] Ultimately, I am left with the impression that neither party can be certain about the meaning of the circumstances, other than removal, that the Federal Court of Appeal could be referring to in paragraph 44 of its decision. The Minister, argued, in oral submissions before me, that this was a “grey area” left by the *Brown* decision. This may well be the case. However, I am left

raison pour laquelle, d’après lui, certains des motifs justifiant une détention seraient soumis à la règle implicite exigeant qu’un renvoi soit possible, tandis que d’autres ne le seraient pas, si la sécurité publique était plus tard mise en avant comme fondement de la détention.

[68] Pour le défendeur, cette lacune se rapportait au cas où une personne est en attente d’autres processus d’immigration « [qui] contribue[nt] plus au mécanisme de contrôle de l’immigration », de processus liés à l’entrée et à la sortie de migrants qui ne sont pas encore forcément à l’étape du renvoi, par exemple ceux qui sont en attente d’examen et d’enquêtes sur leur identité et leur niveau de sécurité, ou encore en attente d’une enquête. Si l’on adoptait le point de vue du défendeur sur les cas où la détention pourrait être ordonnée autrement qu’en vue d’un renvoi, l’observation de la Cour d’appel fédérale au paragraphe 44 n’aurait aucune pertinence dans l’interprétation que fait la commissaire de l’arrêt *Brown* appliquée à M. Suleiman, puisqu’aucun autre processus d’immigration n’était envisagé pour celui-ci à l’exception d’un renvoi.

[69] Il n’est pas contesté entre les parties que la détention de M. Suleiman a eu lieu au cours des deux dernières années et demi, pendant lesquelles le ministre s’affairait à le renvoyer du Canada. Comme M. Brown, M. Suleiman a été détenu tout au long de ce processus au motif qu’il constituait un danger pour le public et qu’il se soustrairait vraisemblablement à son renvoi. Il n’est pas non plus contesté que, hormis le renvoi, M. Suleiman, ne fait plus l’objet d’aucun autre processus d’immigration. Il a déjà été déclaré interdit de territoire, il a perdu son statut de résident permanent et il est considéré comme constituant un danger pour le public au sens de l’alinéa 115(2)a) de la LIPR, ce qui autorise son renvoi du Canada en dépit de son statut de personne protégée. Le seul processus d’immigration qui attendait M. Suleiman durant sa détention était son renvoi du Canada.

[70] Finalement, j’ai l’impression qu’aucune des parties ne sait avec certitude ce que sont les circonstances, en dehors d’un renvoi, que la Cour d’appel fédérale pouvait avoir à l’esprit au paragraphe 44 de son arrêt. Le ministre a soutenu de vive voix devant moi que c’était là une « zone grise » de l’arrêt *Brown*. C’est bien possible. Cependant, il me reste l’interprétation faite par la commissaire de cette

with the Member’s interpretation of this “grey area.” The Member’s interpretation was: (i) the Federal Court of Appeal in *Brown* held that in circumstances like those in Mr. Suleiman’s case, there was an implicit requirement that deportation be possible in order for detention to be continued under subsections 58(1) and (2) of IRPA; and (ii) there was nothing in *Brown* that explicitly excluded those being detained on public danger grounds from the requirement that their deportation be possible.

[71] I do not find the Minister has established that the Member’s view is unreasonable. I am satisfied that the reasoning of the Member “adds up” (*Vavilov*, at paragraph 104; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3 (*Mason*), at paragraph 40). I do not see a basis to interfere with the Member’s decision. The reasoning is intelligible, transparent and justified in light of the record and the submissions made to the Member.

#### D. Conditions of release are reasonable

[72] Now that I have determined that the Member’s decision regarding the possibility of removal and nexus between detention and an immigration purpose is reasonable, this brings me to the third issue, namely, the reasonableness of the conditions of release. I find these conditions to be reasonable.

[73] The Member’s decision in this regard must be read in light of the parties’ submissions. At the close of the January 12, 2022 oral hearing, counsel for Mr. Suleiman argued that if the Member found no nexus to an immigration purpose, then Mr. Suleiman could be released without conditions. Minister’s counsel argued that even if there was no nexus to removal, an alternative to detention that virtually eliminated the risk was required.

[74] The Minister argues that the Member erred when they failed to impose conditions addressing Mr. Suleiman’s danger to the public that “virtually eliminated the risk.” This standard has been articulated by this Court in numerous cases, including by the Chief Justice in *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Lunyamila*, 2016 FC 1199, [2017] 3 F.C.R. 428, at paragraphs 45 and 116,

« zone grise ». Cette interprétation était celle-ci : (i) dans l’arrêt *Brown*, la Cour d’appel fédérale a jugé que, dans un cas comme celui de M. Suleiman, il existe une règle implicite selon laquelle l’expulsion doit être possible pour que la détention puisse être maintenue en vertu des paragraphes 58(1) et (2) de la LIPR; et (ii) l’arrêt *Brown* n’excepte nulle part explicitement les personnes en détention pour cause de danger public de la règle selon laquelle leur expulsion doit être possible.

[71] Je ne crois pas que le ministre a prouvé que l’opinion de la commissaire est déraisonnable. Je suis persuadée que son raisonnement « se tient » (*Vavilov*, au paragraphe 104; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156, [2022] 1 R.C.F. 3 (*Mason*), au paragraphe 40). Je ne vois aucune raison de m’immiscer dans sa décision. Son raisonnement est intelligible, transparent et justifié au regard du dossier et des observations qui lui ont été présentées.

#### D. Les conditions de la mise en liberté sont raisonnables

[72] Ayant jugé raisonnable la décision de la commissaire sur la nécessaire possibilité d’un renvoi et sur le lien entre la détention et un objet intéressant l’immigration, je dois maintenant trancher la troisième question : les conditions de la mise en liberté sont-elles raisonnables? Je réponds par l’affirmative.

[73] La décision de la commissaire à cet égard doit être lue à la lumière des observations des parties. À la fin de l’audience du 12 janvier 2022, l’avocat de M. Suleiman a fait valoir que, si la commissaire ne constatait aucun lien avec un objet intéressant l’immigration, alors M. Suleiman pouvait être libéré sans conditions. L’avocat du ministre a prétendu que, même en l’absence d’un lien avec le renvoi, une solution de rechange à la détention qui éliminait presque totalement le risque était nécessaire.

[74] Le ministre soutient que la commissaire aurait dû imposer des conditions prenant en compte le danger que représentait M. Suleiman pour le public et « éliminant presque totalement le risque ». Cette norme a été explicitée par la Cour à l’occasion de nombreuses affaires, notamment par son juge en chef dans la décision *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Lunyamila*,

and recently by Justice Little in *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Thomas*, 2021 FC 456, 82 Imm. L.R. (4th) 196, at paragraphs 71 and 74. I find that the Member reasonably distinguished these cases.

[75] These cases do not address the circumstances of Mr. Suleiman, where the grounds for detention have not been made out because there is no longer a nexus to the immigration purpose on account of the finding that deportation is not possible. Unlike the assessment being performed in those cases, where the “virtually eliminate” standard arose in the context of assessing the section 248 of IRPR factors, the Federal Court of Appeal in *Brown* found the issue of nexus to be a threshold question that happens before an assessment of the factors under section 248.

[76] The Federal Court of Appeal characterized the nexus assessment as “the starting requirement ... in other words whether continued detention *can* be ordered” (*Brown*, at paragraph 96 [emphasis in original]). The Member’s determination that removal is not a possibility for Mr. Suleiman is not a factor, like length of continued detention, to be balanced against the other factors in section 248—it is a determinative finding that compels the Immigration Division to order release. Accordingly, it was reasonable that the Member did not apply the “virtually eliminate” standard or reassess the section 248 factors in their decision on January 21, 2022, after having found as a threshold issue, that removal was no longer a possibility.

[77] Further, the Member did not accept the argument by counsel for Mr. Suleiman that no conditions could be imposed where there was no longer a nexus to removal. The Member found that even if they no longer had the authority to detain Mr. Suleiman, they could issue conditions on release. The Member reasonably grounded this authority in the broad power under subsection 58(3) of IRPA that allows members to issue any conditions necessary upon release. I note that there is no precondition in the IRPA that this authority can only be exercised where the grounds of detention have been established.

2016 CF 1199, [2017] 3 R.C.F. 428, aux paragraphes 45 et 116, et récemment par le juge Little dans la décision *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Thomas*, 2021 CF 456, aux paragraphes 71 et 74. Je suis d’avis que la commissaire a eu raison d’écarter cette jurisprudence.

[75] Les faits de ces deux affaires ne correspondent pas au cas de M. Suleiman, dont les motifs de la détention n’ont pas été établis; il n’y a en effet plus de lien avec un objet intéressant l’immigration puisque son expulsion a été déclarée impossible. Contrairement à l’analyse faite dans ces deux jugements, où la norme de l’« élimination presque totale » guidait l’appréciation des critères de l’article 248 du Règlement, la Cour d’appel fédérale, dans l’arrêt *Brown*, a conclu que la question du lien était une question préliminaire devant être tranchée avant toute appréciation des critères de l’article 248.

[76] La Cour d’appel a considéré l’analyse du lien comme « l’exigence initiale [...] [a]utrement dit, la question est de savoir si la détention prolongée peut être ordonnée » (*Brown*, au paragraphe 96 [souligné dans l’original]). La conclusion de la commissaire selon laquelle le renvoi n’est pas une possibilité pour M. Suleiman n’est pas un critère qui, à l’instar de la durée de la détention, doit être mis en balance avec les autres critères de l’article 248 — c’est une constatation déterminante qui contraint la Section de l’immigration à ordonner la mise en liberté. La commissaire a donc eu raison de ne pas appliquer la norme de l’« élimination presque totale » ou de ne pas réévaluer les critères de l’article 248 dans sa décision du 21 janvier 2022, après avoir conclu, à titre préliminaire, qu’un renvoi n’était plus envisageable.

[77] La commissaire a aussi rejeté l’argument du conseil de M. Suleiman selon lequel aucune condition ne pouvait être imposée en cas d’absence de lien avec le renvoi. Elle a conclu que, même si elle n’avait plus le pouvoir de détener M. Suleiman, elle pouvait assujettir sa libération à des conditions. Elle a fondé, avec raison, ce pouvoir sur le pouvoir général conféré aux commissaires par le paragraphe 58(3) de la LIPR d’imposer les conditions qu’ils estiment nécessaires pour une mise en liberté. J’observe que la LIPR ne dit nulle part que ce pouvoir ne peut être exercé que lorsque les motifs de la détention ont été établis.

[78] The Member also referred by way of an analogy to a case from the *habeas corpus* context, *Ali v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 ONSC 2660 (CanLII), 137 O.R. (3d) 498, in which the Ontario Superior Court ordered Mr. Ali, an immigration detainee, to be released on fairly stringent conditions, even after finding that his detention could not continue because it was unlawful.

[79] The Member next considered the types of conditions they could possibly impose in this context. The Member found that given their finding that detention was no longer lawful in Mr. Suleiman's case, it would not be reasonable for them to craft "conditions mirroring a true detention." The Member then noted that "[a *de facto*] detention created through house arrest, curfews, or in-residence programs, for example, would not be reasonable." In the next paragraph of the decision, the Member indicated that it would, however, be reasonable to impose less restrictive measures and then referenced the in-residence program at John Howard Society.

[80] When these statements are read in conjunction, I take this to mean that the Member was not referring to the examples in the preceding paragraph, i.e. in-person residence programs, the imposition of a curfew, or house arrest, as examples that would necessarily amount to *de facto* detention in each case, in and of themselves; instead, the Member was noting in a general way that if these sorts of conditions were employed in a way that truly mirrors detention, then it would not be appropriate in this context, where detention was found to be unlawful.

[81] While it would have been preferable for this section of the decision to be worded more clearly, reasons "must not be assessed against a standard of perfection" (*Vavilov*, at paragraph 91, *Mason*, at paragraph 40). I am satisfied that the Member did not constrain themselves from considering particular conditions because they amounted to *de facto* detention without any support for the proposition. This particular section of the decision needs to be read in light of the respondent's submissions to the Member that no conditions were permitted to be

[78] La commissaire s'est aussi référé, par analogie, à une jurisprudence portant sur l'*habeas corpus*, *Ali v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 ONSC 2660 (CanLII), 137 O.R. (3d) 498; la Cour supérieure de l'Ontario avait ordonné que M. Ali, un détenu de l'immigration, soit mis en liberté moyennant des conditions assez rigoureuses, alors même qu'elle avait conclu que sa détention ne pouvait se poursuivre parce qu'elle était illégale.

[79] La commissaire a alors examiné les genres de conditions qu'elle pouvait décentement imposer dans ce contexte. Selon elle, puisqu'elle avait conclu que la détention de M. Suleiman n'était plus légale, il ne lui semblait pas raisonnable de fixer « des conditions reflétant une véritable détention ». Elle faisait ensuite observer qu'« [u]ne détention [*de facto*] prenant la forme d'une assignation à résidence, de couvre-feux ou de programmes en résidence par exemple ne serait pas raisonnable ». Au paragraphe suivant de sa décision, elle observait qu'il serait cependant raisonnable d'imposer des mesures moins restrictives, pour évoquer ensuite le programme en résidence de la Société John Howard.

[80] Selon moi, lues de concert, ces observations signifient que la commissaire ne se référerait pas aux exemples du paragraphe précédent, c'est-à-dire programmes en résidence, imposition d'un couvre-feu ou assignation à résidence, comme à des exemples qui équivaldraient nécessairement, en tant que tels, à une détention *de facto* dans chaque cas; elle faisait remarquer plutôt, en termes généraux, que, si des conditions de ce genre étaient employées d'une manière rappelant véritablement une détention, alors elles ne conviendraient pas dans un cas où la détention avait été déclarée illégale.

[81] Il eût été préférable que cette partie de la décision de la commissaire soit formulée plus clairement, mais les motifs écrits d'un organisme administratif « ne doivent pas être jugés au regard d'une norme de perfection » (*Vavilov*, au paragraphe 91; *Mason*, au paragraphe 40). Je conclus que la commissaire ne s'est pas dispensé d'envisager des conditions particulières au motif qu'elles équivalaient à une détention *de facto* sans pour autant appuyer l'observation. Cette section particulière de la décision doit être lue à la lumière des observations du défendeur à la

imposed where detention was found to be unlawful. It was in these circumstances that the Member explained generally that creating “a *de facto* detention” through the use of conditions would not be appropriate.

[82] *Vavilov* instructs that a “reviewing court must also read the decision maker’s reasons in light of the history and context of the proceedings in which they were rendered” (at paragraph 94; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Shen*, 2020 FC 405, at paragraph 46). As noted by the respondent, the John Howard Society in-residence program was not an option that was available to be ordered by the Member at that time. The last information provided to the Member at the January 12, 2022 detention hearing was that it could take weeks for the assessment to be complete and presumably even then there was no guarantee that Mr. Suleiman would be approved for the residence or that there would be space in short order. The parties were to request an early review if the John Howard Society in-residence program became an available option.

[83] The Member also considered the reasons for detention in this case and ordered that Mr. Suleiman fully participate in two separate counselling and support programs specific to sex offenders, Circles of Support and Accountability Ottawa and the Royal’s Sexual Behaviours Clinic. In order to gain entry into these programs, Mr. Suleiman had to participate in intensive intake procedures. The Member noted Mr. Suleiman’s cooperation with that process and willingness to continue to work to rehabilitate himself. The Member also noted that he had previously undertaken rehabilitation programs while incarcerated. The Member ordered that he provide his address and that he attend any meeting with CBSA officials when requested. These conditions acknowledge that Mr. Suleiman remains on a valid removal order and address concerns about his flight risk and his danger to the public.

[84] The decision has to be considered in its context. The Member had before them materials from over 30 detention

commissaire selon lesquelles aucune condition ne pouvait être imposée quand la détention était déclarée illégale. C’est dans ce contexte que la commissaire expliquait, en termes généraux, qu’il ne serait pas judicieux d’imposer une « détention *de facto* » en recourant à des conditions.

[82] L’arrêt *Vavilov* nous enseigne que « [l]a cour de révision doit également interpréter les motifs du décideur en fonction de l’historique et du contexte de l’instance dans laquelle ils ont été rendus » (au paragraphe 94; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Shen*, 2020 CF 405, au paragraphe 46). Comme indiqué par le défendeur, le programme en résidence de la Société John Howard n’était pas une option que la commissaire était à même d’ordonner à ce moment-là. Selon la dernière information donnée à la commissaire lors de l’audience d’examen des motifs de la détention tenue le 12 janvier 2022, il pouvait s’écouler des semaines avant que l’évaluation soit menée à son terme, et vraisemblablement, même là, il n’était nullement garanti que M. Suleiman serait admis au programme en résidence ou qu’il y aurait de l’espace pour lui à brève échéance. Les parties devaient demander un examen anticipé si le programme en résidence de la Société John Howard devenait une option disponible.

[83] La commissaire a aussi considéré les motifs de la détention dans le cas présent et ordonné que M. Suleiman participe pleinement à deux programmes distincts d’orientation et de soutien s’adressant aux délinquants sexuels, les Cercles de soutien et de responsabilité d’Ottawa et la Clinique des comportements sexuels de l’Hôpital Royal. Pour pouvoir accéder à ces programmes, M. Suleiman devait participer à des procédures d’admission poussées. La commissaire a noté que M. Suleiman avait coopéré à ce processus et qu’il était disposé à continuer de travailler à sa réadaptation. Elle a aussi relevé qu’il avait déjà entrepris des programmes de réadaptation durant son incarcération. Elle lui a ordonné de fournir son adresse et de se présenter aux responsables de l’ASFC sur demande. Ces conditions attestent que M. Suleiman demeure assujéti à une mesure de renvoi valide et répondent aux inquiétudes selon lesquelles il constitue un risque de fuite et un danger pour le public.

[84] La décision doit être considérée dans son contexte. La commissaire disposait de documents émanant de plus



reviews, which included over 120 exhibits and hundreds of pages and documents and previous decisions made by their colleagues. As noted by Justice Grammond [*Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Thavagnanathiruchelvam*, 2021 FC 592, at paragraph 32]:

... Parliament has conferred upon the [Immigration Division], not this Court, the task of balancing the risk factors and the effectiveness of the release conditions to mitigate the risk. There is an inherent element of subjectivity in this exercise, as there is no mathematical formula to determine the outcome.

[85] Overall, the Member considered that in this context, where detention could no longer be ordered because of their determination that removal was no longer possible, these were the appropriate conditions to order on release. The Member considered the rehabilitation programs Mr. Suleiman had already attended, his most recent behaviour in immigration detention, his cooperation with the CBSA officials, and his willingness to participate in two specific programs for sex offenders that were available to him. In the exceptional circumstances of this case, the conditions are reasonable.

#### V. Conclusion

[86] Based on my above reasons, the application for judicial review is dismissed. At the close of the hearing, both parties agreed that there was no basis to certify a question of general importance.

[87] I want to thank counsel for both parties for their able submissions and materials that I know had to be prepared under challenging time constraints.

#### JUDGMENT in IMM-643-22

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. The application for judicial review is dismissed;
2. No question of general importance is certified.

de 30 examens des motifs de la détention, qui englobaient plus de 120 pièces et des centaines de pages, ainsi que des documents et décisions antérieures de ses collègues. Comme le notait le juge Grammond [*Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Thavagnanathiruchelvam*, 2021 CF 592, au paragraphe 32] :

[...] [L]e législateur a confié à la [Section de l'immigration], et non à notre Cour, la tâche de pondérer les facteurs de risque et l'efficacité des conditions de mise en liberté pour atténuer le risque. Cet exercice comporte un élément inhérent de subjectivité, car il n'y a pas de formule mathématique pour déterminer le résultat.

[85] Globalement, la commissaire a considéré que, dans ce contexte, où la détention ne pouvait plus être ordonnée parce que, selon elle, le renvoi n'était plus possible, ces conditions étaient celles qu'il convenait d'imposer dans le cas d'une mise en liberté. Elle a considéré les programmes de réadaptation que M. Suleiman avait déjà suivis, son plus récent comportement durant sa détention, sa coopération avec les responsables de l'ASFC et son désir de participer à deux programmes spécifiques pour délinquants sexuels qui lui étaient offerts. Vu les circonstances exceptionnelles de la présente affaire, les conditions imposées sont raisonnables.

#### V. Dispositif

[86] Pour les motifs exposés ci-dessus, la demande de contrôle judiciaire est rejetée. À la clôture de l'audience, les deux parties sont convenues qu'il n'était pas nécessaire de certifier une question grave de portée générale.

[87] Je tiens à remercier les avocats des deux parties pour la qualité de leurs arguments et de leurs documents, lesquels, je le sais, ont dû être préparés dans des délais très serrés.

#### JUGEMENT dans le dossier IMM-643-22

LA COUR :

1. rejette la demande de contrôle judiciaire;
2. ne certifie aucune question grave de portée générale.