

IMM-2499-05  
2006 FC 912

IMM-2499-05  
2006 CF 912

**Elena Miller and Peter Miller** (*Applicants*)

**Elena Miller et Peter Miller** (*demandeurs*)

v.

c.

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

**Le solliciteur général du Canada et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile** (*défendeur*)

*INDEXED AS: MILLER v. CANADA (SOLICITOR GENERAL) (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ : MILLER c. CANADA (SOLLICITEUR GÉNÉRAL) (C.F.)*

Federal Court, Lutfy C.J.—Toronto, April 26; Ottawa July 24, 2006.

Cour fédérale, le juge en chef Lutfy—Toronto, 26 avril; Ottawa, 24 juillet 2006.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of Solicitor General's (Minister) decision refusing to grant applicant relief from inadmissibility pursuant to Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(2) — Minister had duty to provide reasons — Not inconsistent with Act, s. 6(3) for Minister to concur in, adopt as reasons Canada Border Services Agency memorandum recommending applicant be denied relief — Minister retained, exercised, sole ability to make Act, s. 34(2) determination — Exercise of Minister's discretion not patently unreasonable — That section allowing Minister to take into account wide range of factors — Applicant not satisfying Minister her presence in Canada not detrimental to national interest — Application dismissed.*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire de la décision de la solliciteuse générale (la ministre), qui refusait de dire que la demanderesse n'était pas interdite de territoire en application de l'art. 34(2) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (la Loi) — La ministre avait l'obligation de motiver sa décision — Il n'était pas contraire au paragraphe 6(3) de la Loi pour la ministre de souscrire à la recommandation de l'Agence des services frontaliers du Canada contenue dans le mémoire de refuser la demande de la demanderesse et de considérer un mémoire comme les motifs de sa décision — La ministre a conservé, et a exercé, le pouvoir exclusif de prendre la décision requise par l'art. 34(2) de la Loi — L'exercice du pouvoir discrétionnaire de la ministre n'était pas manifestement déraisonnable — Cette disposition permet à la ministre de prendre en compte un large éventail de facteurs — La demanderesse n'a pas convaincu la ministre que sa présence au Canada ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national — Demande rejetée.*

This was an application for judicial review of the decision of the Solicitor General of Canada and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (the Minister) whereby she concurred in the Canada Border Services Agency's (CBSA) recommendation that the applicant not be granted relief from her inadmissibility pursuant to subsection 34(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA). The applicant's inadmissibility stemmed from a security certificate issued against her in 1996 for having been a covert operative in Canada of the Russian foreign intelligence service. The certificate was found to be reasonable and as such, the applicant was inadmissible on security grounds pursuant to paragraph 34(1)(f) of the IRPA.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision de la solliciteuse générale du Canada (et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) (la ministre) dans laquelle elle souscrivait à la recommandation de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) selon laquelle la demanderesse ne devrait pas être autorisée à se prévaloir du paragraphe 34(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR). L'interdiction de territoire de la demanderesse découlait d'un certificat de sécurité qui a été délivré à son égard en 1996 parce qu'elle a été agent secret au Canada pour le Service russe du renseignement étranger. Le certificat a été déclaré raisonnable et la demanderesse était donc interdite de territoire pour motif de sécurité en application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR.

*Held*, the application should be dismissed.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

The Minister had a duty to provide reasons for her decision, in view of the procedural fairness afforded to the applicant prior to the submission of the final version of the memorandum to the Minister. The applicant had been provided with a draft copy of the CBSA memorandum to the Minister recommending that the applicant not be granted relief to enable her to respond. Other than the attachments, the content of the final version that was submitted to the Minister was identical. Such final version could serve as reasons. Unlike *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, where the Supreme Court held that the reasons had to emanate from the person making the decision, the present application involved neither the deportation of a Convention refugee nor the risk of torture or similar abuses. The situation here was more analogous to that of the issuance of danger opinions, where the Federal Court has held that the adoption of a Ministerial opinion report as reasons for decision was acceptable. In the present case, subsection 6(3) of the IRPA only precluded the Minister from delegating her “ability to make determinations under subsection 34(2)”. It was not inconsistent with subsection 6(3) for the Minister to concur with the CBSA’s recommendation contained in the memorandum, thereby adopting the memorandum as her reasons for decision. She retained, and exercised, the sole ability to make the “determination” under subsection 34(2).

The question as to whether the Minister erred in the exercise of her discretion was to be reviewed against the standard of patent unreasonableness. The applicant bore the onus of satisfying the Minister that her “presence in Canada would not be detrimental to the national interest.” The broad language of subsection 34(2) speaks to Parliament’s intention that the Minister be free to take into account a wide range of factors in exercising her discretion, and the applicants’ positive contribution, if any, to Canadian society was one such factor. Furthermore, the CBSA’s memorandum was not akin to a “prosecutor’s brief” which, according to *Suresh* . . . does not qualify as ‘a statement of reasons for a decision.’” The memorandum in *Suresh* had not been shown to the interested person for comment as in this case. *Suresh* was thus distinguished, as was *Oberlander v. Canada (Attorney General)*, wherein the interested person had had 50 years of irreproachable life in Canada. The applicant did not demonstrate that the memorandum did not “address” the “major points in issue”, and that the Minister failed to “consider and weigh” the “patently relevant factors” so as to render patently unreasonable her exercise of discretion.

La ministre avait l’obligation de motiver sa décision à la lumière de l’équité procédurale à laquelle avait droit la demanderesse avant que la version finale du mémoire soit présentée à la ministre. La demanderesse a reçu une ébauche du mémoire, à laquelle elle pouvait répondre, dans lequel l’ASFC a recommandé à la ministre de refuser la demande présentée par la demanderesse. Abstraction faite des pièces jointes, le contenu de la version finale qui a été remise à la ministre était identique. Cette version finale pouvait être considérée comme les motifs de la décision. Contrairement à l’arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, où la Cour suprême a statué que les motifs devaient émaner de l’auteur de la décision, la présente demande ne concernait ni l’expulsion d’un réfugié au sens de la Convention ni le risque de torture ou de sévices semblables. La situation en l’espèce s’assimilait plutôt à celle concernant les avis de dangerosité, où la Cour fédérale a statué que l’adoption d’un rapport sur l’avis ministériel pouvait être considéré comme les motifs de la décision. En l’espèce, le paragraphe 6(3) de la LIPR empêchait seulement la ministre de déléguer « la prise de décision au titre des dispositions suivantes : 34(2) ». Il n’était pas contraire au paragraphe 6(3) pour la ministre de souscrire à la recommandation de l’ASFC contenue dans le mémoire, et de considérer, par conséquent, le mémoire comme les motifs de sa décision. Elle a conservé, et a exercé, le pouvoir exclusif de prendre la « décision » requise par le paragraphe 34(2).

La question de savoir si la ministre a commis une erreur dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire devait être examinée à la lumière de la norme de la décision manifestement déraisonnable. Il appartenait à la demanderesse de convaincre la ministre que sa « présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national ». Le libellé général du paragraphe 34(2) montre que ce que voulait le législateur, c’était que la ministre soit libre de prendre en compte un large éventail de facteurs dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire, et la réelle contribution de la demanderesse, s’il en est, à la société canadienne constituait l’un de ces facteurs. En outre, le mémoire de l’ASFC ne s’apparentait pas à un « “mémoire de la poursuite”, qui, selon l’arrêt *Suresh* [ . . . ] ne constitue pas un “exposé des motifs produits à l’appui d’une décision” ». Dans l’arrêt *Suresh*, le mémoire n’avait pas été montré à l’intéressé pour observations, contrairement au cas présent. L’arrêt *Suresh*, à l’instar de l’arrêt *Oberlander c. Canada (Procureur général)*, où l’intéressé a vécu d’une façon irréprochable au Canada pendant 50 ans, ont été différenciés des présentes. La demanderesse n’a pas démontré que le mémoire ne « traitait pas » des « principaux points en litige » et que la ministre a négligé d’ « examiner et apprécier » les « facteurs manifestement pertinents » au point de rendre manifestement déraisonnable la manière dont elle a exercé son pouvoir.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY  
CONSIDERED

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

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 19(1)(f) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11), 40.1(1) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31), (3) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4), (4) (as enacted *idem*), (7) (as enacted *idem*; S.C. 1992, c. 49, s. 31), 46.01(1)(e) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36; 1995, c. 15, s. 9), 53(1)(b) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43), 70(5) (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13).

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 6(2),(3), 33, 34.

*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, s. 320(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 152; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1; 2002 SCC 1 (as to standard of review); *VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25; (2000), 193 D.L.R. (4th) 357; 26 Admin. L.R. (3d) 1; 261 N.R. 184 (C.A.).

DISTINGUISHED:

*Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 152; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1; 2002 SCC 1 (as to duty to provide reasons personally); *Oberlander v. Canada (Attorney General)*, [2005] 1 F.C.R. 3; (2004), 214 D.L.R. (4th) 146; 320 N.R. 366; 2004 FCA 213.

CONSIDERED:

*Haghighi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 407; (2000), 189 D.L.R. (4th) 268; 24 Admin. L.R. (3d) 36; 257 N.R. 139 (C.A.); *R. v. Sheppard*, [2002] 1 S.C.R. 869; (2002), 211 Nfld. & P.E.I.R. 50; 210 D.L.R. (4th) 608; 162 C.C.C. (3d) 298;

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.

*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1)(f) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), 40.1(1) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31), (3) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4), (4) (édicte, *idem*), (7) (édicte, *idem*; L.C. 1992, ch. 49, art. 31), 46.01(1)(e) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36; 1995, ch. 15, art. 9), 53(1)(b) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43), 70(5) (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13).

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 6(2),(3), 33, 34.

*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 320(1).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3; 2002 CSC 1 (quant à la norme de contrôle); *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.).

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

*Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3; 2002 CSC 1 (quant à l'obligation de motiver sa décision personnellement); *Oberlander c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.F. 3; 2004 CAF 213.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Haghighi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 4 C.F. 407 (C.A.); *R. c. Sheppard*, [2002] 1 R.C.S. 869; 2002 CSC 26; *Adu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 565; *Gainer c. Canada (Exportation et*

50 C.R. (5th) 68; 284 N.R. 342; 2002 SCC 26; *Adu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 565; *Gainer v. Canada (Export Development)* (2006), 50 C.C.E.L. (3d) 222; 2006 FC 814.

## REFERRED TO:

*Sketchley v. Canada (Attorney General)*, [2006] 3 F.C.R. 392; (2005), 263 D.L.R. (4th) 113; 44 Admin. L.R. (4th) 4; [2006] CLLC 230-002; 344 N.R. 257; 2005 FCA 404; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247; (2003), 257 N.B.R. (2d) 207; 223 D.L.R. (4th) 577; 48 Admin. L.R. (3d) 33; 31 C.P.C. (5th) 1; 302 N.R. 1; 2003 SCC 20; *Ali v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 1 F.C.R. 485; (2004), 42 Imm. L.R. (3d) 237; 2004 FC 1174; *Esmaili-Tarki v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 509; *Ahmed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2002), 225 F.T.R. 215; 2002 FCT 1067; *Mullings v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 33 Admin. L.R. (3d) 53; 206 F.T.R. 93; 2001 FCT 607; *Dokmajian v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2003), 25 Imm. L.R. (3d) 48; 2003 FCT 85; *Kashmiri v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 37 C.R.R. (2d) 264; 116 F.T.R. 316 (F.C.T.D.).

## AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. *Enforcement Manual (ENF)*. Chapter ENF 2: Evaluating Inadmissibility, online: <<http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/english/enf/enf02e.pdf>>.

APPLICATION for judicial review of the Solicitor General of Canada's refusal to grant the applicant relief from her inadmissibility pursuant to the *Immigration and Refugee Protection Act*, subsection 34(2). Application dismissed.

## APPEARANCES:

*Barbara L. Jackman* for applicants.  
*Catherine C. Vasilaros* and *Tamrat Gebeyehu* for respondent.

*Développement*), 2006 CF 814.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Sketchley c. Canada (Procureur général)*, [2006] 3 R.C.F. 392; 2005 CAF 404; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; 2003 CSC 19; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247; 2003 CSC 20; *Ali c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 1 R.C.F. 485; 2004 CF 1174; *Esmaili-Tarki c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 509; *Ahmed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 1067; *Mullings c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 607; *Dokmajian c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CFPI 85; *Kashmiri c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 997 (1<sup>re</sup> inst.) (QL).

## DOCTRINE CITÉE

Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide d'exécution de la loi (ENF)*. Chapitre ENF 2 : Évaluation de l'interdiction de territoire, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/français/enf/enf02f.pdf>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision de la sollicitrice générale du Canada, qui refusait de dire que la demanderesse n'était pas interdite de territoire en application du paragraphe 34(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande rejetée.

## ONT COMPARU :

*Barbara L. Jackman* pour les demandeurs.  
*Catherine C. Vasilaros* et *Tamrat Gebeyehu* pour le défendeur.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Jackman & Associates*, Toronto, for applicants.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

LUTFY C.J.:

## INTRODUCTION

[1] The applicant, Elena Miller, is a citizen of Russia. She is inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA), on security grounds in connection with having been a covert operative in Canada of the Russian foreign intelligence service, Sluzhba Vnyeshnyey Razvyedky (SVR).

[2] On March 8, 2005, the Solicitor General of Canada and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Minister) concurred in the recommendation of the Canada Border Services Agency (CBSA) that the applicant not be granted relief from her inadmissibility pursuant to subsection 34(2) of the IRPA.

[3] This is an application for judicial review of the Minister's negative decision.

[4] The applicant's spouse, Peter Miller, is a Canadian citizen and is also named as an applicant in this proceeding. Although the matter undoubtedly affects him, he was not the party seeking relief under subsection 34(2) and accordingly, is not the party seeking relief here.

## STATUTORY AND REGULATORY PROVISIONS

[5] For ease of reference, the following provisions are relevant to this proceeding.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Jackman & Associates*, Toronto, pour les demandeurs.

*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

LE JUGE EN CHEF LUTFY :

## INTRODUCTION

[1] La demanderesse, Elena Miller, est de nationalité russe. Elle est interdite de territoire en application de l'alinéa 34(1)f de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), pour raison de sécurité, étant donné qu'elle a été agent secret au Canada pour le Service russe du renseignement étranger, le Sluzhba Vnyeshnyey Razvyedky (le SVR).

[2] Le 8 mars 2005, la sollicitrice générale du Canada et ministre de la Sécurité publique et de la protection civile (la ministre) souscrivait à la recommandation de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC), pour qui la demanderesse ne devrait pas être autorisée à se prévaloir du paragraphe 34(2) de la LIPR pour cesser d'être interdite de territoire.

[3] C'est la décision défavorable de la ministre qui est l'objet de la demande de contrôle judiciaire.

[4] L'époux de la demanderesse, Peter Miller, est un citoyen canadien qui est lui aussi désigné comme demandeur dans la présente instance. L'affaire le concerne sans aucun doute, mais il n'est pas la partie qui a exercé le recours prévu par le paragraphe 34(2) et il n'est donc pas la partie qui exerce le recours dont il s'agit ici.

## DISPOSITIONS LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES

[5] Les dispositions suivantes, qui intéressent la présente instance, sont citées ici par souci de commodité.

[6] Under subsection 6(3) of the IRPA, the determination as to whether to grant relief from inadmissibility under subsection 34(2) must be made personally by the Minister:

6. . . .

(2) Anything that may be done by the Minister under this Act may be done by a person that the Minister authorizes in writing, without proof of the authenticity of the authorization.

(3) Notwithstanding subsection (2), the Minister may not delegate the power conferred by subsection 77(1) or the ability to make determinations under subsection 34(2) or 35(2) or paragraph 37(2)(a).

[7] By virtue of section 33 of the IRPA, the facts that constitute inadmissibility need not necessarily be presently occurring:

33. The facts that constitute inadmissibility under sections 34 to 37 include facts arising from omissions and, unless otherwise provided, include facts for which there are reasonable grounds to believe that they have occurred, are occurring or may occur.

[8] Subsection 34(1) of the IRPA sets out the bases upon which a permanent resident or a foreign national may be inadmissible on security grounds. Paragraphs (a) and (f) are relevant for purposes of this proceeding:

34. (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for

(a) engaging in an act of espionage or an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;

. . .

(f) being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph (a), (b) or (c).

[9] Subsection 34(2) of the IRPA sets out the Minister's ability to grant relief from inadmissibility as follows:

34. . . .

(2) The matters referred to in subsection (1) do not constitute inadmissibility in respect of a permanent resident or

[6] Selon le paragraphe 6(3) de la LIPR, c'est au ministre personnellement qu'il appartient de dire qu'une personne n'est pas interdite de territoire en application du paragraphe 34(2) :

6. [. . .]

(2) Le ministre peut déléguer, par écrit, les attributions qui lui sont conférées par la présente loi et il n'est pas nécessaire de prouver l'authenticité de la délégation.

(3) Ne peuvent toutefois être déléguées les attributions conférées par le paragraphe 77(1) et la prise de décision au titre des dispositions suivantes : 34(2), 35(2) et 37(2)a).

[7] Selon l'article 33 de la LIPR, les faits—actes ou omissions—qui font qu'une personne est interdite de territoire ne doivent pas nécessairement être des faits actuels :

33. Les faits—actes ou omissions—mentionnés aux articles 34 à 37 sont, sauf disposition contraire, appréciés sur la base de motifs raisonnables de croire qu'ils sont survenus, surviennent ou peuvent survenir.

[8] Le paragraphe 34(1) de la LIPR expose les fondements sur lesquels un résident permanent ou un étranger peut être interdit de territoire pour raison de sécurité. Les alinéas a) et f) intéressent la présente instance :

34. (1) Emportent interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants :

a) être l'auteur d'actes d'espionnage ou se livrer à la subversion contre toute institution démocratique, au sens où cette expression s'entend au Canada;

[. . .]

f) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte visé aux alinéas a), b) ou c).

[9] Le paragraphe 34(2) de la LIPR confère au ministre le pouvoir de dire qu'une personne n'est pas interdite de territoire :

34. [. . .]

(2) Ces faits n'emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l'étranger qui convainc le

a foreign national who satisfies the Minister that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest.

[10] The relevant provision of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (Regulations), is subsection 320(1), which carries forward under the IRPA determinations of inadmissibility under certain paragraphs of the former *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (former Act):

**320. (1) A person is inadmissible under the *Immigration and Refugee Protection Act* on security grounds if, on the coming into force of this section, the person had been determined to be a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(e), (f), (g) or (k) of the former Act.**

#### FACTUAL BACKGROUND

[11] The applicant lived in Canada during the early 1990s under the assumed identity of Laurie Catherine Mary Lambert.

[12] In fact, she was a Russian citizen whose real name was Yelena Borisovna Olshanskaya and she was a member of the SVR.

[13] On May 16, 1996, the Solicitor General of Canada and the Minister of Citizenship and Immigration each signed a certificate (security certificate) pursuant to subsection 40.1(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31] of the former Act certifying that: “we are of the opinion, based on a security intelligence report received and considered by us, that the person alleging to be Laurie Catherine Mary LAMBERT is a person described in paragraphs 19(1)(e)(i), 19(1)(e)(iv)(A) and 19(1)(f)(iii)(A) of the *Immigration Act*.” These legislative provisions dealt with acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada.

[14] On May 21, 1996, the security certificate was referred to the Federal Court pursuant to subsection 40.1(3) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29,

ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national.

[10] La disposition applicable du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement), est le paragraphe 320(1), qui fait relever de la LIPR les constats d’interdiction de territoire faits en vertu de certains alinéas de l’ancienne *Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (l’ancienne Loi) :

**320. (1) La personne qui, à l’entrée en vigueur du présent article, avait été jugée appartenir à une catégorie visée à l’un des alinéas 19(1)e) à g) et k) de l’ancienne loi est interdite de territoire pour raison de sécurité sous le régime de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*.**

#### LES FAITS

[11] La demanderesse a vécu au Canada au début des années 1990 sous le nom d’emprunt de Laurie Catherine Mary Lambert.

[12] En réalité, elle était russe, son nom véritable était Yelena Borisovna Olshanskaya et elle était membre du SVR.

[13] Le 16 mai 1996, le solliciteur général du Canada et le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration signaient tous deux, conformément au paragraphe 40.1(1) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31] de l’ancienne Loi, une attestation (ou certificat de sécurité) renfermant ce qui suit : [TRADUCTION] « nous sommes d’avis, après examen d’un rapport de renseignement de sécurité que nous avons reçu, que la personne qui prétend être Laurie Catherine Mary LAMBERT est une personne décrite au sous-alinéa 19(1)e)(i) ainsi qu’aux divisions 19(1)e)(iv)(A) et 19(1)f)(iii)(A) de la *Loi sur l’immigration* ». Ces dispositions de l’ancienne Loi parlaient d’actes d’espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s’entend au Canada.

[14] Le 21 mai 1996, l’attestation était renvoyée à la Cour fédérale conformément au paragraphe 40.1(3) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 29, art. 4] de

s. 4] of the former Act. The same day, a warrant was issued for the arrest of the applicant and her former husband, also an SVR operative. They were arrested the following day.

[15] On June 5, 1996, the matter came before Justice Marshall Rothstein, then of the Federal Court—Trial Division, as this Court was then constituted, to determine the reasonableness of the security certificate pursuant to subsection 40.1(4) [as enacted *idem*] of the former Act.

[16] Justice Rothstein provided the applicant, pursuant to paragraph 40.1(4)(b) of the former Act, with a statement summarizing the information available to the Court as would, “in the opinion of the Court, enable the applicant to be reasonably informed of the circumstances giving rise to the issue of the certificate” (intelligence summary). The intelligence summary provided an overview of the alleged espionage activities, on behalf of the SVR, attributed to the applicant (referred to by her real name, Yelena Borisovna Olshanskaya):

1. The Canadian Security Intelligence Service, hereinafter referred to as “the Service,” has reason to believe that the persons alleging to be Ian Mackenzie LAMBERT (herein referred to as the male illegal) and Laurie Catherine Mary LAMBERT (herein referred to as the female illegal) are members of the Russian Foreign Intelligence Service (SVR).

...

5. The SVR was formed in 1991, replacing the First Chief Directorate of the KGB. The SVR relies upon both overt and covert intelligence collection methods to engage in espionage worldwide for the Government of the Russian Federation. The SVR sends intelligence officers abroad to conduct espionage on its behalf, to collect political, economic, scientific and technological, and military information.

...

16. Directorate S is the SVR Directorate responsible for operational control, training, documenting and financing of illegals. It is an operational sector which did not change

l’ancienne Loi. Le même jour, un mandat était décerné pour l’arrestation de la demanderesse et de son ex-mari, lui aussi un agent du SVR. Ils furent arrêtés le lendemain.

[15] Le 5 juin 1996, l’affaire était soumise au juge Marshall Rothstein, alors juge de la Cour fédérale, Section de première instance, selon la structure de la Cour à l’époque, pour qu’il détermine si l’attestation était ou non raisonnable, en application du paragraphe 40.1(4) [édicte, *idem*] de l’ancienne Loi.

[16] Le juge Rothstein a remis à la demanderesse, conformément à l’alinéa 40.1(4)(b) de l’ancienne Loi, un résumé des informations dont disposait la Cour et qui pourraient, de l’avis de celle-ci, [TRADUCTION] « permettre [à la demanderesse] d’être suffisamment informé[e] des circonstances ayant donné lieu à l’attestation » (le résumé des renseignements). Le résumé des renseignements donnait une description générale des présumées activités d’espionnage, exercées au nom du SVR, qui étaient attribuées à la demanderesse (désignée par son nom véritable, Yelena Borisovna Olshanskaya) :

[TRADUCTION]

1. Le Service canadien du renseignement de sécurité, ci-après « le Service », a des raisons de croire que les personnes qui prétendent se nommer Ian Mackenzie LAMBERT (ci-après l’agent clandestin) et Laurie Catherine Mary LAMBERT (ci-après l’agente clandestine) appartiennent au Service russe du renseignement étranger (le SVR).

[...]

5. Le SVR a été constitué en 1991, en remplacement de la Première Direction générale principale du KGB. Le SVR emploie des méthodes à la fois déguisées et non déguisées de collecte de renseignements pour se livrer à l’espionnage à l’échelle mondiale au nom du gouvernement de la Fédération de Russie. Le SVR envoie des agents de renseignement à l’étranger pour qu’ils mènent des activités d’espionnage en son nom, afin de recueillir des renseignements politiques, économiques, scientifiques, technologiques et militaires.

[...]

16. La Direction générale S est la direction générale du SVR qui est chargée d’assurer le contrôle opérationnel des agents clandestins, de les former, de leur procurer les pièces



during the transformation from the KGB into the SVR.

d'identité nécessaires et de les appuyer financièrement. C'est un secteur opérationnel qui n'a pas changé lorsque le KGB est devenu le SVR.

...

[. . .]

20. The Service determined that Ian Mackenzie LAMBERT had submitted a passport application in Toronto on June 6, 1994. It was also determined that a Laurie LAMBERT (née BRODIE), spouse of Ian, had applied for a passport. The passport applications included birth certificate copies, issued February 12, 1990, in the names of Laurie BRODIE and Ian Mackenzie LAMBERT.

20. Le Service a constaté que Ian Mackenzie LAMBERT avait présenté une demande de passeport à Toronto le 6 juin 1994. Il a aussi constaté qu'une certaine Laurie LAMBERT (née BRODIE), épouse de Ian, avait demandé un passeport. Les demandes de passeport étaient accompagnées de copies d'actes de naissance, délivrées le 12 février 1990, portant les noms de Laurie BRODIE et d'Ian Mackenzie LAMBERT.

21. The Service confirmed through Vital Statistics of the Province of Ontario that Ian Mackenzie LAMBERT, whose birth date was November 24, 1965, died on February 17, 1966. The Service also confirmed that Laurie Catherine Mary BRODIE was born in Quebec on September 8, 1963 but died on August 7, 1965 in Toronto.

21. Le Service a obtenu du Bureau de l'état civil de la province de l'Ontario la confirmation que Ian Mackenzie LAMBERT, dont la date de naissance était le 24 novembre 1965, est décédé le 17 février 1966. Le Service a aussi obtenu la confirmation que Laurie Catherine Mary BRODIE est née au Québec le 8 septembre 1963, mais qu'elle est décédée à Toronto le 7 août 1965.

...

[. . .]

23. The Service has determined that Ian LAMBERT's true identity is Dmitriy Vladimirovich OLSHANSKIY and that Laurie LAMBERT's is Yelena Borisovna OLSHANSKAYA.

23. Le Service a constaté que la véritable identité de Ian LAMBERT est Dmitriy Vladimirovich OLSHANSKIY et que celle de Laurie LAMBERT est Yelena Borisovna OLSHANSKAYA.

24. The Service's investigation has confirmed that the persons alleging to be the LAMBERTs . . . continue to communicate and meet with Directorate S officials. The illegals couple has also travelled back to Centre [SVR Headquarters, located in Moscow] on at least one occasion. Over the course of our investigation of this couple, the Service has confirmed their operational methodology, tradecraft and clandestine intelligence techniques.

24. L'enquête menée par le Service a confirmé que les personnes qui prétendent être le couple LAMBERT [. . .] continuent de rencontrer les représentants de la Direction générale S et de communiquer avec eux. Le couple de clandestins est également retourné au Centre [le quartier général du SVR, situé à Moscou] au moins une fois. Au cours de son enquête portant sur ce couple, le Service a obtenu confirmation de leur méthode d'opération, de leurs stratagèmes et de leurs techniques secrètes de collecte de renseignements.

...

[. . .]

27. The Service believes that the only purpose for which the illegals couple has been sent to Canada is to further the espionage objectives of the SVR, and that their activities are carried out in support of those objectives. [Footnotes omitted.]

27. Le Service croit que l'unique raison pour laquelle ce couple de clandestins a été envoyé au Canada est de favoriser les objectifs du SVR en matière d'espionnage, et il croit que leurs activités sont menées au soutien de tels objectifs. [Notes omises.]

[17] The applicant chose not to contest the security certificate and declined to take advantage of the opportunity to be heard, provided for in paragraph 40.1(4)(c) of the former Act.

[17] La demanderesse a décidé de ne pas contester l'attestation et n'a pas voulu être entendue, une possibilité que lui offrait l'alinéa 40.1(4)c) de l'ancienne Loi.

[18] Justice Rothstein determined the security certificate to be reasonable pursuant to paragraph

[18] Le juge Rothstein a décidé que l'attestation était raisonnable, en application de l'alinéa 40.1(4)d) de

40.1(4)(d) of the former Act. As a result of that determination, the security certificate became, by operation of paragraph 40.1(7)(a) [as enacted *idem*; S.C. 1992, c. 49, s. 31] of the former legislation, “conclusive proof” that the applicant was a person described in paragraph 19(1)(f) [as am. *idem*, s. 11].

[19] On June 10, 1996, the applicant and her former husband were deported to Russia.

[20] The applicant states that her resignation from the SVR was approved in October 1996. She and her former husband were divorced that year.

[21] On December 4, 1996, the applicant and Peter Miller were married in Moscow.

[22] On August 6, 1998, the applicant signed an application for permanent residence in Canada as a member of the family class. The same day, Peter Miller completed a spousal sponsorship application. Both applications, along with supporting documentation, were presented with counsel’s written submissions on December 7, 1998.

[23] In November 2001, a visa officer concluded that the applicant was inadmissible on security grounds under the former Act for having been a member of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in acts of espionage.

[24] As early as her counsel’s letter of December 7, 1998 and subsequently, the applicant sought ministerial relief under subsection 34(2) of the IRPA.

[25] As a result of that application, the CBSA prepared, in draft form, a memorandum to the Minister (memorandum). As stated in the memorandum, its purpose was “to present Ms. Miller’s application for Ministerial relief, pursuant to subsection 34(2) of *IRPA*, for [the Minister’s] consideration and decision.” The CBSA recommended in the memorandum that the applicant not be granted relief.

l’ancienne Loi. En conséquence de cette décision, l’attestation établissait, « de façon concluante », par l’effet de l’alinéa 40.1(7)a) [édicte, *idem*; L.C. 1992, ch. 49, art. 31] de l’ancienne Loi, que la demanderesse appartenait à la catégorie décrite à l’alinéa 19(1)f) [mod., *idem*, art. 11].

[19] Le 10 juin 1996, la demanderesse et son ex-mari ont été expulsés vers la Russie.

[20] La demanderesse dit que sa démission du SVR a été approuvée en octobre 1996. Elle et son ex-mari ont divorcé cette année-là.

[21] Le 4 décembre 1996, la demanderesse et Peter Miller se sont mariés à Moscou.

[22] Le 6 août 1998, la demanderesse a signé une demande de résidence permanente au Canada en tant que membre de la catégorie de la famille. Le même jour, Peter Miller remplissait une demande de parrainage de son épouse. Les deux demandes, accompagnées des pièces justificatives, ont été présentées, avec les conclusions écrites de leur avocat, le 7 décembre 1998.

[23] En novembre 2001, un agent des visas est arrivé à la conclusion que la demanderesse était interdite de territoire pour raison de sécurité, selon l’ancienne Loi, car elle avait été membre d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre ou s’est livrée à des actes d’espionnage.

[24] Dès l’envoi de la lettre de son avocat le 7 décembre 1998, et par la suite, la demanderesse a sollicité l’intervention du ministre en application du paragraphe 34(2) de la LIPR.

[25] À la suite de cette demande adressée à la ministre, l’ASFC a rédigé, sous forme de projet, un mémoire destiné à la ministre (le mémoire). Comme l’indique le mémoire, son objet était de [TRADUCTION] « présenter la demande d’intervention ministérielle adressée par M<sup>me</sup> Miller conformément au paragraphe 34(2) de la LIPR, pour examen et décision [du ministre] ». L’ASFC recommandait dans le mémoire que la demande adressée par la demanderesse au ministre soit refusée.

[26] In May 2004, a copy of the draft memorandum was provided to the applicant inviting submissions in response.

[27] On June 17, 2004, the applicant provided her own written comments, addressed to the Minister, regarding her circumstances and the memorandum in an “attempt to be heard . . . directly and in plain words.”

[28] On June 19, 2004, the applicant’s counsel also made written submissions in response to the memorandum. Among the “number of problems with the Memorandum” put forward in those submissions, the applicant’s counsel stated:

In the first instance, it is not balanced. While it mentions that Ms. Miller is married to a Canadian sponsoring her application for landing in Canada, it fails to mention any of the positive factors in her favour—her close relationship to her husband, his settlement and establishment in Canada, his family in Canada, her employment subsequent to her resignation from the SVR, her sworn declaration indicating that she wants to live a peaceful life with her husband, the lack of allegations of actual espionage in the case against her, and other such factors.

[29] On August 16, 2004, the final version of the memorandum was provided to the Minister along with the following attachments: paragraph 34(1)(f) of the IRPA; background information on the SVR; the security certificate; Justice Rothstein’s order determining the security certificate to be reasonable; the intelligence summary; the prior representations of the applicant’s counsel in support of her permanent resident application; the submissions of the applicant’s counsel in response to the memorandum; and the applicant’s letter to the Minister. Other than the inclusion of the latter two attachments, the content of the final version of the memorandum was identical to the copy provided to the applicant in May 2004.

[30] After setting out the background to the applicant’s case, the memorandum, under the heading “Considerations”, stated:

Ms. Miller readily admits that she lived in Canada under the assumed identity of Laurie (Brodie) Lambert and that she was employed by and reported to the SVR. She would not discuss

[26] En mai 2004, une copie du projet de mémoire était envoyée à la demanderesse, et celle-ci était invitée à y répondre.

[27] Le 17 juin 2004, la demanderesse communiquait ses propres observations écrites, adressées à la ministre, à propos de sa situation et du mémoire, afin de [TRADUCTION] « pouvoir me faire entendre [. . .] directement et en des mots simples ».

[28] Le 19 juin 2004, l’avocate de la demanderesse présentait elle aussi des conclusions écrites en réponse au mémoire. Parmi les « diverses lacunes du mémoire » dont faisaient état ces conclusions, l’avocate de la demanderesse exposait les suivantes :

[TRADUCTION] D’abord, le mémoire n’est pas équilibré. On y lit que M<sup>me</sup> Miller est mariée à un Canadien qui parraine sa demande de droit d’établissement au Canada, mais le mémoire ne fait état d’aucun des facteurs qui militent en sa faveur—sa relation étroite avec son mari, l’installation et l’établissement de son mari au Canada, la famille de son mari au Canada, son emploi à elle à la suite de sa démission du SVR, sa déclaration assermentée attestant qu’elle veut mener une vie paisible auprès de son mari, l’absence d’allégations d’activités d’espionnage dans les arguments avancés contre elle, et autres facteurs du même genre.

[29] Le 16 août 2004, la version finale du mémoire était communiquée à la ministre, avec les pièces jointes suivantes : l’alinéa 34(1)(f) de la LIPR, des renseignements généraux sur le SVR, l’attestation, l’ordonnance du juge Rothstein disant que l’attestation était raisonnable, le sommaire des renseignements, les observations antérieures de l’avocate de la demanderesse au soutien de la demande de résidence permanente de celle-ci, les conclusions de l’avocate de la demanderesse en réponse au mémoire, enfin la lettre de la demanderesse à la ministre. Abstraction faite de l’inclusion des deux dernières pièces-jointes, le contenu de la version finale du mémoire était identique à la copie qui avait été remise à la demanderesse en mai 2004.

[30] Après description de la genèse du cas de la demanderesse, le mémoire renfermait ce qui suit, sous la rubrique « Points à considérer » :

[TRADUCTION] M<sup>me</sup> Miller admet volontiers qu’elle a vécu au Canada sous le nom d’emprunt de Laurie (Brodie) Lambert et qu’elle travaillait pour le SVR et relevait du SVR. Elle n’a pas

the specifics of her activities in Canada, however, it is clear that the SVR trusted her as they placed her in Canada and she had regular contact with them.

The Federal Court summary of the Security Intelligence Report (SIR) (see Appendix 5) explains that the SVR uses illegals to conduct espionage activity in a clandestine manner. The illegals are trained in the culture and customs of the target country so that they blend into society without coming to the attention of the domestic intelligence service. Ms. Miller operated clandestinely in Canada for a period of six years.

Ms. Miller was the subject of a security certificate signed by the then Solicitor General and the then Minister of Citizenship and Immigration in 1996. There is no information that indicates she ceased any of her activities with the SVR until the certificate against her was signed and she was ordered deported. The allegations contained in the security certificate cannot be taken lightly. These certificates are used in extreme cases only and reflect the Government of Canada's desire to remove an individual deemed to pose a threat to our national security from Canada.

Counsel for Ms. Miller has submitted (see Appendix 6) that she no longer poses a threat to the security of Canada as she is no longer employed by the SVR. Counsel has also submitted that Ms. Miller's husband would not be in a position to relocate to Russia as a medical doctor, as his skills are not immediately transferable.

Although Ms. Miller has reportedly resigned from the SVR, she nonetheless posed as a Canadian citizen for a period of six years while working as an illegal for the SVR in order to conduct espionage activities. She refuses to discuss the nature of her activities while in Canada, which is disturbing.

Ms. Miller and her husband have recently filed a statement of claim. They claim that CIC was negligent in processing Ms. Miller's application and they are seeking general and punitive damages on the allegation that subsections 2, 7 and 12 of the Charter have been breached.

[31] The memorandum concluded with the CBSA's recommendation to the Minister as follows:

Based on the information provided above and the attachments to this memorandum, we recommend that you do not grant Ministerial relief as per subsection 34(2) of *IRPA* to overcome Ms. Miller's inadmissibility pursuant to paragraph 34(1)(f) of

voulu évoquer le détail de ses activités au Canada, mais il est clair que le SVR avait mis sa confiance en elle puisqu'il l'avait envoyée au Canada et qu'elle avait avec lui des contacts réguliers.

Le sommaire qu'a fait la Cour fédérale du rapport de renseignement de sécurité (le RRS) (voir l'appendice 5) explique que le SVR recourt à des clandestins pour mener secrètement des activités d'espionnage. Les clandestins sont formés à la culture et aux coutumes du pays cible afin de pouvoir se fondre dans la société de ce pays, sans attirer l'attention du service national du renseignement. M<sup>me</sup> Miller a travaillé clandestinement au Canada durant une période de six ans.

M<sup>me</sup> Miller a été l'objet d'une attestation signée par le solliciteur général de l'époque et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de l'époque, en 1996. Rien n'établit qu'elle a mis fin à ses liens avec le SVR avant que l'attestation émise contre elle fût signée et avant qu'une mesure d'expulsion fût prononcée contre elle. Les allégations figurant dans l'attestation ne peuvent être prises à la légère. Les attestations de ce genre sont utilisées dans les cas extrêmes seulement et reflètent la volonté du gouvernement du Canada de renvoyer toute personne dont on considère qu'elle constitue au Canada une menace pour notre sécurité nationale.

L'avocate de M<sup>me</sup> Miller a soutenu (voir l'appendice 6) que sa cliente ne constitue plus une menace pour la sécurité du Canada puisqu'elle ne travaille plus pour le SVR. L'avocate a également fait valoir que le mari de M<sup>me</sup> Miller, un médecin, n'aurait pas la possibilité d'aller s'installer en Russie, car ses compétences ne sont pas d'emblée exportables.

M<sup>me</sup> Miller a semble-t-il démissionné du SVR, mais elle s'est néanmoins fait passer pour une citoyenne canadienne durant une période de six ans alors qu'elle travaillait en tant que clandestine pour le SVR, afin de mener des activités d'espionnage. Elle refuse de parler des activités qu'elle menait au Canada, ce qui est troublant.

M<sup>me</sup> Miller et son mari ont récemment déposé un acte introductif d'instance. Ils disent que CIC a fait preuve de négligence dans le traitement de la demande de M<sup>me</sup> Miller et ils demandent des dommages-intérêts généraux et dommages-intérêts exemplaires, en affirmant que les articles 2, 7 et 12 de la Charte ont été violés.

[31] Le mémoire se terminait par la recommandation suivante de l'ASFC à la ministre :

[TRADUCTION] Eu égard à l'information susmentionnée et aux pièces jointes au présent mémoire, nous vous recommandons de ne pas user du pouvoir qui vous est conféré par le paragraphe 34(2) de la LIPR et de maintenir l'interdiction de

*IRPA*. . . We are of the opinion that Ms. Miller has not demonstrated any positive contribution to Canadian society nor has she demonstrated that her presence in Canada would not be detrimental to the national interest.

If you concur, Ms. Miller's application for permanent residence will be refused and her sponsor will not be able to make an appeal to the Immigration Appeal Division.

If you do not agree with the departmental recommendation, please provide the rationale for your decision.

[32] On March 8, 2005, the Minister, by her signature in the space provided on the memorandum, indicated her concurrence with the CBSA's recommendation, thereby refusing to grant relief to the applicant from her inadmissibility.

[33] On April 7, 2005, the Canadian Embassy in Moscow advised the applicant that her sponsored application for permanent residence in Canada as a member of the family class was refused. The applicant and her spouse commenced a separate judicial review proceeding in respect of that decision (Court file IMM-2497-05).

#### ISSUES

[34] This application raises three principal issues:

- (i) Did the Minister have a duty to provide reasons for her decision?
- (ii) If so, can the memorandum constitute the Minister's reasons for decision?
- (iii) Did the Minister err in the exercise of her discretion?

#### STANDARD OF REVIEW

[35] The first and second issues pertain to matters of procedural fairness and do not require a standard of review analysis: see *Sketchley v. Canada (Attorney General)*, [2006] 3 F.C.R. 392 (F.C.A.), at paragraph 52 and following.

territoire dont est frappée M<sup>me</sup> Miller conformément à l'alinéa 34(1)*f*) de la LIPR [. . .] Nous sommes d'avis que M<sup>me</sup> Miller n'a montré aucune réelle contribution à la société canadienne ni n'a prouvé que sa présence au Canada ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national.

Si vous partagez cet avis, la demande de résidence permanente présentée par M<sup>me</sup> Miller sera refusée et son répondant ne pourra pas interjeter appel à la Section d'appel de l'immigration.

Si vous ne partagez pas la recommandation du ministère, nous vous prions d'en exposer les raisons.

[32] Le 8 mars 2005, la ministre apposait sa signature dans l'espace prévu à cette fin sur le mémoire, signifiant ainsi qu'elle souscrivait à la recommandation de l'ASFC. Elle refusait par là de lever l'interdiction de territoire qui s'appliquait à la demanderesse.

[33] Le 7 avril 2005, l'ambassade du Canada à Moscou informait la demanderesse que sa demande parrainée de résidence permanente au Canada en tant que membre de la catégorie du regroupement familial était refusée. La demanderesse et son mari ont introduit une procédure distincte de contrôle judiciaire à l'encontre de cette décision (n<sup>o</sup> du greffe IMM-2497-05).

#### LES POINTS LITIGIEUX

[34] La demande soulève trois points principaux :

- i) La ministre avait-elle l'obligation de motiver sa décision?
- ii) Dans l'affirmative, le mémoire peut-il constituer les motifs de la décision de la ministre?
- iii) La ministre a-t-elle commis une erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire?

#### LA NORME DE CONTRÔLE

[35] Les premier et deuxième points concernent des questions d'équité procédurale et ne requièrent pas la détermination de la norme de contrôle applicable : voir l'arrêt *Sketchley c. Canada (Procureur général)*, [2006] 3 R.C.F. 392 (C.A.F.), aux paragraphes 52 et suivants.

[36] The determination of the applicable standard of review concerning the third issue requires a four-point analysis to be undertaken: *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226 and *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247.

[37] Concerning the first factor, the Minister's decision disposing of an application under subsection 34(2) of the IRPA is not shielded by a privative clause nor is it subject to any appellate process. However, judicial review is available but only on the granting of leave.

[38] The Minister has expertise in applications under subsection 34(2) of the IRPA, relating as they do to security matters with which the Minister is charged.

[39] The third factor, the purpose of the statutory provision, also favours deference. The fact of the applicant's inadmissibility is not being challenged. The issue before the Minister was whether she was satisfied, notwithstanding the applicant's inadmissibility, that the applicant's presence in Canada would not be detrimental to the national interest. In other words, subsection 34(2) empowers the Minister to grant exceptional discretionary relief, in the face of a pre-existing finding of inadmissibility: *Ali v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 1 F.C.R. 485 (F.C.), at paragraph 43. In my view, the fact that the Minister's discretionary decision under subsection 34(2) of the IRPA is non-delegable strongly favours deference: see *Esmaeili-Tarki v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 509, at paragraph 25.

[40] Finally, the nature of the problem before the Minister involved the exercise of broad discretion in a substantially factual matter.

[41] In *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, the decision of a ministerial delegate refusing an application for

[36] En ce qui a trait au troisième point, la question de la norme de contrôle à appliquer requiert une analyse selon quatre facteurs : *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, et *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247.

[37] Pour ce qui est du premier facteur, la décision de la ministre relative à une demande présentée en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR n'est pas protégée par une clause privative et ne peut être l'objet d'une procédure d'appel. Toutefois, le contrôle judiciaire est possible, mais seulement après autorisation.

[38] La ministre jouit d'une expertise dans les demandes présentées en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR, puisque de telles demandes se rapportent à des questions de sécurité, un aspect dont la ministre assume la responsabilité.

[39] Le troisième facteur, à savoir l'objet de la disposition législative, milite lui aussi en faveur de la retenue judiciaire. L'interdiction de territoire dont est frappée la demanderesse n'est pas contestée. La question que devait trancher la ministre était de savoir si, selon elle, et indépendamment de l'interdiction de territoire, la présence de la demanderesse au Canada serait ou non préjudiciable à l'intérêt national. Autrement dit, le paragraphe 34(2) habilite la ministre à accorder, à son gré, un redressement d'exception, malgré une conclusion antérieure d'interdiction de territoire : *Ali c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 1 R.C.F. 485 (C.F.), au paragraphe 43. Le fait que la décision discrétionnaire prise par la ministre en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR ne peut pas être déléguée milite fortement, selon moi, en faveur de la retenue judiciaire : voir la décision *Esmaeili-Tarki c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 509, au paragraphe 25.

[40] Finalement, le dossier soumis à la ministre requérait l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire fondé sur un contexte essentiellement factuel.

[41] Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, la décision d'un représentant du ministre de refuser une

humanitarian and compassionate consideration was reviewed on the standard reasonableness *simpliciter* (see paragraphs 57-62). However, *Baker* can only be fully understood in the light of the subsequent decision of the Supreme Court of Canada in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, at paragraphs 34-41. According to *Suresh*, the decision of a ministerial delegate that a refugee constitutes a danger to the security of Canada should be upheld unless shown to be patently unreasonable. In particular, the Supreme Court noted at paragraph 37:

*Baker* does not authorize courts reviewing decisions on the discretionary end of the spectrum to engage in a new weighing process, but draws on an established line of cases concerning the failure of ministerial delegates to consider and weigh implied limitations and/or patently relevant factors.

[42] In view of the foregoing, I conclude that the appropriate standard of review regarding the exercise of the Minister's discretion is that of patent unreasonableness. I did not understand the parties to have a different view on this issue.

## ANALYSIS

### Preliminary matter

[43] During the hearing of this application, the Court questioned the statutory basis for the applicant's present inadmissibility.

[44] As noted above at paragraph 18, Justice Rothstein's determination that the security certificate was reasonable constituted "conclusive proof" that the applicant was an inadmissible person described in paragraph 19(1)(f) of the former Act.

[45] Subsection 320(1) of the Regulations is a transitional provision applicable to a person who was "determined to be a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(e), (f), (g) or (k) of the former Act". By operation of subsection 320(1), the applicant is "inadmissible under the [IRPA] on security

demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire avait été revue selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter* (voir les paragraphes 57 à 62). Toutefois, cet arrêt ne peut être véritablement compris qu'à la lumière de l'arrêt rendu ultérieurement par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, aux paragraphes 34 à 41. Selon l'arrêt *Suresh*, la décision d'un délégué du ministre selon laquelle un réfugié constitue un danger pour la sécurité du Canada doit être confirmée sauf si elle est manifestement déraisonnable. Plus précisément, la Cour suprême faisait observer ce qui suit, au paragraphe 37 :

Cet arrêt [l'arrêt *Baker*] n'a pas pour effet d'autoriser les tribunaux siégeant en révision de décisions de nature discrétionnaire à utiliser un nouveau processus d'évaluation, mais il repose plutôt sur une jurisprudence établie concernant l'omission d'un délégué du ministre de prendre en considération et d'évaluer des restrictions tacites ou des facteurs manifestement pertinents.

[42] Au vu de ce qui précède, je suis d'avis que la norme de contrôle à appliquer en ce qui concerne l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la ministre est la décision manifestement déraisonnable. Je ne crois pas que les parties avaient sur cet aspect une opinion contraire.

## ANALYSE

### Question préliminaire

[43] Durant l'instruction de cette demande, la Cour s'est interrogée sur le fondement législatif de la présente interdiction de territoire frappant la demanderesse.

[44] Comme je l'ai dit plus haut, au paragraphe 18, la conclusion du juge Rothstein selon laquelle l'attestation était raisonnable établissait « de façon concluante » que la demanderesse était une personne interdite de territoire aux termes de l'alinéa 19(1)f) de l'ancienne Loi.

[45] Le paragraphe 320(1) du Règlement est une disposition transitoire applicable à une personne qui a été « jugée appartenir à une catégorie visée à l'un des alinéas 19(1)e) à g) et k) de l'ancienne Loi ». Par l'effet du paragraphe 320(1), la demanderesse est « interdite de territoire pour raison de sécurité sous le régime de la

grounds” as a result of the determination that the security certificate was reasonable.

[46] The “conclusive proof” that the applicant was inadmissible under paragraph 19(1)(f) of the former legislation, as the result of Justice Rothstein’s finding that the security certificate was reasonable, carries over under the IRPA with the transitional provision.

[47] The applicant is thus inadmissible under paragraph 34(1)(f) of the IRPA, read in conjunction with section 33.

Issue (i): Did the Minister have a duty to provide reasons for her decision?

[48] The applicant was provided with a draft copy of the memorandum to enable her to respond. Both the applicant and her counsel did so in written submissions.

[49] This was in accordance with Citizenship and Immigration Canada’s *Enforcement Manual (ENF)*, chapter ENF 2: Evaluating Inadmissibility (guidelines), which addresses the processing of applications under subsection 34(2) of the IRPA. It provides in section 13.6, under the heading “Procedural fairness”:

There is extensive case law from the Federal Court on procedural fairness in immigration processing. It is well established that applicants are entitled to know the test they have to meet, to have a meaningful opportunity to present the various types of evidence relevant to their case, to provide a response to information obtained by the officer and to have their evidence fully and fairly considered by the decision-maker. . . .

...

- except for information that must be protected for security reasons, the applicant is entitled to receive and comment on any relevant documents obtained by the officer that will be considered by the decision-maker. . . .
- the applicant is entitled to be advised of issues raised by the officer and to respond to those issues;

[LIPR] », puisque l’attestation a été jugée raisonnable.

[46] La preuve concluante de l’interdiction de territoire frappant la demanderesse en application de l’alinéa 19(1)f) de l’ancienne Loi, par suite de la conclusion du juge Rothstein selon laquelle l’attestation était raisonnable, conserve son effet sous le régime de LIPR en raison de la disposition transitoire.

[47] La demanderesse est donc interdite de territoire en vertu de l’alinéa 34(1)f) de la LIPR, lu en même temps que l’article 33.

Point i) : La ministre avait-elle l’obligation de motiver sa décision?

[48] La demanderesse a reçu une ébauche du mémoire, à laquelle elle pouvait répondre. C’est ce qu’ont fait la demanderesse et son avocate, dans des conclusions écrites.

[49] Cette mesure était conforme au *Guide d’exécution de la loi (ENF)*, chapitre ENF 2 de Citoyenneté et Immigration Canada, intitulé Évaluation de l’interdiction de territoire (les lignes directrices), où il est question du traitement des demandes présentées en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR. On peut lire ce qui suit dans la section 13.6, sous la rubrique « Équité procédurale » :

Il existe une abondante jurisprudence de la Cour fédérale en matière d’équité procédurale dans les procédures d’immigration. Il est désormais établi que les demandeurs ont le droit de connaître les critères auxquels ils doivent satisfaire, d’avoir une occasion raisonnable de présenter les divers types de preuves pertinentes à leur cas, de répondre à l’information obtenue par l’agent et de faire évaluer pleinement et équitablement leurs preuves par le décideur [. . .]

[. . .]

- à l’exception de l’information à protéger pour des motifs de sécurité, le demandeur a le droit de recevoir tous les documents pertinents obtenus par l’agent qui seront considérés par le décideur et de faire connaître ses observations [. . .]
- le demandeur a le droit d’être informé des questions soulevées par l’agent et d’y répondre;



[50] This process may be compared to the one prescribed in *Haghighi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 407 (C.A.). In that case, where the ultimate decision maker was to be presented with the report of another immigration official, the Court held that the duty of fairness required the applicant to be “fully informed” of the content of the report and “permitted to comment on it” (paragraph 37).

[51] In view of the extent of procedural fairness afforded the applicant prior to the memorandum being submitted to the Minister, I cannot accept the respondent’s submission that there was no duty to provide reasons.

[52] Moreover, the Federal Court has stated on more than one occasion that the duty to provide reasons, as articulated by the Supreme Court of Canada in *R. v. Sheppard*, [2002] 1 S.C.R. 869, is applicable “in the administrative law context generally, and in the immigration context in particular”: *Adu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 565, at paragraph 11; see also *Ahmed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2002), 225 F.T.R. 215 (F.C.T.D.).

[53] Among other considerations, it would be difficult in this application for judicial review to assess the Minister’s decision in the absence of reasons.

[54] Accordingly, I am satisfied that there was a duty to provide reasons.

Issue (ii): Can the memorandum constitute the Minister’s reasons for decision?

[55] In support of the view that the Minister had the duty to provide reasons personally, and not adopt the report of another person, the applicant relies on *Suresh*. In that decision, the Supreme Court canvassed the procedural protections required by section 7 of the *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]] in the case of a person facing deportation to torture under paragraph 53(1)(b) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43] of the former Act. The Court stated at paragraph 126:

[50] Ce processus peut se comparer à celui qui est imposé dans l’arrêt *Haghighi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 4 C.F. 407 (C.A.). Dans cette affaire, où le décideur ultime devait recevoir le rapport d’un autre agent d’immigration, la Cour a jugé que l’obligation d’équité donnait au demandeur le droit d’être informé « de l’ensemble » du contenu du rapport d’évaluation et de « faire des observations au sujet de ce rapport » (paragraphe 37).

[51] Vu l’étendue de l’équité procédurale à laquelle avait droit la demanderesse avant que le mémoire ne soit présenté à la ministre, je ne puis admettre l’argument du défendeur selon lequel elle n’était pas tenue de motiver sa décision.

[52] Par ailleurs, la Cour fédérale a dit à plusieurs reprises que l’obligation de motiver une décision, une obligation formulée par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *R. c. Sheppard*, [2002] 1 R.C.S. 869, est applicable « dans le contexte administratif en général et dans le contexte de l’immigration en particulier » : *Adu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 565, au paragraphe 11; voir aussi *Ahmed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CFPI 1067.

[53] Entre autres considérations, il serait difficile dans la présente demande de contrôle judiciaire d’évaluer la décision de la ministre si elle n’est pas motivée.

[54] Par conséquent, je suis convaincu qu’il y avait obligation de motiver la décision.

Point ii) : Le mémoire peut-il constituer les motifs de la décision de la ministre?

[55] Pour dire que la ministre avait l’obligation de motiver personnellement sa décision, au lieu d’adopter le rapport d’une autre personne, la demanderesse se fonde sur l’arrêt *Suresh*. Dans cet arrêt, la Cour suprême passait en revue les protections procédurales requises par l’article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie 1 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]] dans le cas d’une personne exposée, en application de l’alinéa 53(1)(b) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43] de l’ancienne Loi, à une expulsion vers un pays où elle

... the reasons must also emanate from the person making the decision, in this case the Minister, rather than take the form of advice or suggestion, such as the memorandum of Mr. Gautier. Mr. Gautier's report, explaining to the Minister the position of Citizenship and Immigration Canada, is more like a prosecutor's brief than a statement of reasons for a decision.

[56] The Court went on to state at paragraph 127 that not every case involving the deportation of a Convention refugee would necessitate the procedural protections canvassed above:

These procedural protections need not be invoked in every case, as not every case of deportation of a Convention refugee under s. 53(1)(b) will involve risk to an individual's fundamental right to be protected from torture or similar abuses. . . . If the refugee establishes that torture is a real possibility, the Minister must provide the refugee with all the relevant information and advice she intends to rely on, provide the refugee an opportunity to address that evidence in writing, and after considering all the relevant information, issue responsive written reasons. This is the minimum required to meet the duty of fairness and fulfill the requirements of fundamental justice under s. 7 of the Charter. [Emphasis added.]

[57] The present application involves neither the deportation of a Convention refugee nor the risk of torture or similar abuses.

[58] A perhaps more analogous situation involves the issuance of danger opinions. This Court has held that, in the context of danger opinions under paragraph 46.01(1)(e) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36; 1995 c. 15, s. 9] and subsection 70(5) [as am. *idem*, s. 13] of the former Act, the ministerial opinion report and the request for ministerial opinion could be considered reasons for decision if adopted by the Minister or the Minister's delegate when rendering the danger opinion: see *Mullings v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 33 Admin. L.R. (3d) 53 (F.C.T.D.), at paragraphs 23 and 30-32 and *Dokmajian v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2003), 25 Imm. L.R. (3d) 48 (F.C.T.D.), at paragraph 17.

risquait la torture. La Cour suprême écrivait ce qui suit, au paragraphe 126 :

[...] ces motifs doivent émaner de l'auteur de la décision, en l'occurrence la ministre, et ne doivent pas prendre la forme d'une opinion ou d'une recommandation, comme la note de M. Gautier. Le rapport préparé par M. Gautier pour expliquer à la ministre le point de vue de Citoyenneté et Immigration Canada s'apparente davantage à un mémoire de la poursuite qu'à un exposé des motifs produits à l'appui d'une décision.

[56] Puis la Cour écrivait au paragraphe 127 que ce ne sont pas tous les cas comportant l'expulsion d'un réfugié au sens de la Convention qui nécessiteraient les protections procédurales examinées plus haut :

Il n'est pas nécessaire d'invoquer ces garanties procédurales dans tous les cas, car toutes les affaires d'expulsion d'un réfugié au sens de la Convention fondées sur l'al. 53(1)b) ne comportent pas un risque d'atteinte au droit fondamental à la protection contre la torture ou tout mauvais traitement semblable [...] Si le réfugié établit l'existence d'une possibilité réelle de torture, la ministre doit lui communiquer tous les renseignements et conseils qu'elle a l'intention de prendre en compte, elle doit lui donner la possibilité de présenter des observations écrites pour les réfuter et elle doit exposer des motifs écrits répondant à ces observations. Ce sont là les mesures minimales requises pour assurer le respect de l'obligation d'équité et satisfaire aux exigences de la justice fondamentale conformément à l'art. 7 de la Charte. [Non souligné dans l'original.]

[57] La présente demande ne concerne ni l'expulsion d'un réfugié au sens de la Convention ni le risque de torture ou de sévices semblables.

[58] Une situation sans doute plus comparable concerne les avis de dangerosité. La Cour a jugé que, s'agissant des avis de dangerosité émis en vertu de l'alinéa 46.01(1)e) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36; 1995, ch. 15, art. 9] et du paragraphe 70(5) [mod., *idem*, art. 13] de l'ancienne Loi, le rapport sur l'avis ministériel et la demande d'avis ministériel pouvaient être considérés comme les motifs de la décision s'ils étaient adoptés par le ministre ou par son fondé de pouvoir lorsqu'est émis l'avis de dangerosité : voir la décision *Mullings c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 607, aux paragraphes 23 et 30 à 32, et la décision *Dokmajian c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CFPI 85, au paragraphe 17.

[59] In *Oberlander v. Canada (Attorney General)*, [2005] 1 F.C.R. 3 (F.C.A.), also relied on by the applicant, the Federal Court of Appeal set aside the Governor in Council's decision to revoke the appellant's citizenship. Regarding the question of whether the Governor in Council had a duty to provide reasons for its decision, Justice Robert Décary stated, at paragraph 34:

I need not decide here whether there is an implied duty on the Governor in Council to give reasons of its own. Counsel for both parties recognize that the Governor in Council's reasons may well be reflected in the report of the Minister. . . . [Emphasis added.]

[60] The adoption of a report as reasons for decision also occurs in the context of decisions by the Canadian Human Rights Commission. In *Gainer v. Canada (Export Development)* (2006), 50 C.C.E.L. (3d) 222 (F.C.), Justice Konrad W. von Finckenstein stated, at paragraph 11:

There are two fundamental concepts that are crucial in this case. The first is that when the Commission adopts the recommendations of an investigator with little or no reasons, then the report is considered the reasons. It then follows that if the report is flawed, the Commission's decision is also flawed.

[61] In the present case, of course, the Minister's decision was non-delegable. However, subsection 6(3) of the IRPA only precluded the Minister from delegating her "ability to make determinations under subsection 34(2)" (emphasis added). In my view, it was not inconsistent with subsection 6(3) for the Minister to concur in the CBSA's recommendation contained in the memorandum, and thereby adopt the memorandum as her reasons for decision. The Minister nevertheless retained, and exercised, the sole ability to make the "determination" under subsection 34(2).

[62] In my view, the memorandum, to the extent that the Minister adopted the recommendation as her determination, can serve as reasons.

[59] Dans l'arrêt *Oberlander c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.F. 3 (C.A.F.), lui aussi invoqué par la demanderesse, la Cour d'appel fédérale a annulé la décision du gouverneur en conseil de révoquer la citoyenneté de l'appelant. En ce qui concerne la question de savoir si le gouverneur en conseil avait l'obligation de motiver sa décision, le juge Robert Décary écrivait ce qui suit, au paragraphe 34 :

Je n'ai pas à déterminer ici s'il existe une obligation implicite de la part du gouverneur en conseil de donner lui-même des motifs. Les avocats des deux parties reconnaissent que les motifs du gouverneur en conseil peuvent bien être reflétés dans le rapport de la ministre [ . . . ] [Non souligné dans l'original.]

[60] L'adoption d'un rapport en tant que motifs d'une décision se produit également dans le cadre de décisions rendues par la Commission canadienne des droits de la personne. Dans le jugement *Gainer c. Canada (Exportation et Développement)*, 2006 CF 814, le juge Konrad W. von Finckenstein écrivait ce qui suit, au paragraphe 11 :

Il y a deux règles fondamentales qui revêtent une importance cruciale dans la présente espèce. La première est la suivante : lorsque la Commission entérine les recommandations d'un enquêteur avec peu ou pas de motifs, c'est le rapport que l'on considère comme les motifs. Il s'ensuit donc que si le rapport est vicié, la décision de la Commission est, elle aussi, viciée.

[61] En l'espèce, il faut le rappeler, la décision de la ministre ne pouvait pas être déléguée. Cependant, le paragraphe 6(3) de la LIPR empêchait seulement la ministre de déléguer « la prise de décision au titre des dispositions suivantes : 34(2) » (non souligné dans l'original). Selon moi, il n'était pas contraire au paragraphe 6(3) pour la ministre de souscrire à la recommandation de l'ASFC contenue dans le mémoire, et de considérer, par conséquent, le mémoire comme les motifs de sa décision. La ministre conservait néanmoins, et a exercé, le pouvoir exclusif de prendre la « décision » requise par le paragraphe 34(2).

[62] À mon avis, dans la mesure où la ministre s'est servie de la recommandation pour rendre sa décision, le mémoire pouvait constituer les motifs de la décision.

[63] This is consistent with the five factors relevant to an assessment of the extent of the duty of fairness as set out in *Baker*, at paragraphs 23-27. In that decision, the reasons requirement was held to be fulfilled by the “notes of the subordinate reviewing officer” (paragraph 44). The Supreme Court observed:

Accepting documents such as these notes as sufficient reasons is part of the flexibility that is necessary, as emphasized by Macdonald and Lametti, *supra*, when courts evaluate the requirements of the duty of fairness with recognition of the day-to-day realities of administrative agencies and the many ways in which the values underlying the principles of procedural fairness can be assured. It upholds the principle that individuals are entitled to fair procedures and open decision-making, but recognizes that in the administrative context, this transparency may take place in various ways. [Emphasis added.]

Issue (iii): Did the Minister err in the exercise of her discretion?

[64] The applicant acknowledges that, in her application under subsection 34(2) of the IRPA, she bore the onus of satisfying the Minister that her presence in Canada would not be detrimental to the national interest: see *Kashmiri v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 37 C.R.R. (2d) 264 (F.C.T.D.), at paragraph 7.

[65] The applicant alleges that, in exercising her discretion under subsection 34(2) of the IRPA, the Minister erred in three respects: (a) by improperly speculating that, contrary to the applicant’s submission, the applicant had not in fact resigned from the SVR; (b) by applying the wrong test, namely, whether the applicant had “demonstrated any positive contribution to Canadian society”; and (c) by placing undue emphasis on the applicant’s past breaches.

[66] Concerning the applicant’s first argument that the Minister improperly speculated about the applicant’s resignation from the SVR, the following passages from the memorandum are relevant:

[63] Cette conclusion s’accorde avec les cinq facteurs permettant de mesurer l’étendue de l’obligation d’équité, qui sont exposés dans l’arrêt *Baker*, aux paragraphes 23 à 27. La Cour suprême a jugé dans cet arrêt que l’obligation de motiver une décision était remplie par les « notes de l’agent subalterne » (paragraphe 44). La Cour suprême faisait observer ce qui suit :

L’admission de documents tels que ces notes comme motifs de la décision fait partie de la souplesse nécessaire, ainsi que l’ont souligné Macdonald et Lametti, *loc. cit.*, quand des tribunaux évaluent les exigences de l’obligation d’équité tout en tenant compte de la réalité quotidienne des organismes administratifs et des nombreuses façons d’assurer le respect des valeurs qui fondent les principes de l’équité procédurale. Cela confirme le principe selon lequel les individus ont droit à une procédure équitable et à la transparence de la prise de décision, mais reconnaît aussi qu’en matière administrative, cette transparence peut être atteinte de différentes façons. [Non souligné dans l’original.]

Point iii) : La ministre a-t-elle commise une erreur dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire?

[64] La demanderesse reconnaît que, dans sa demande fondée sur le paragraphe 34(2) de la LIPR, il lui appartenait de convaincre la ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national : voir la décision *Kashmiri c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 997 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), au paragraphe 7.

[65] La demanderesse soutient que, en exerçant son pouvoir discrétionnaire selon le paragraphe 34(2) de la LIPR, la ministre a commise trois erreurs : a) elle a supposé à tort que, contrairement aux dires de la demanderesse, celle-ci n’avait pas en fait démissionné du SVR; b) elle a appliqué le mauvais critère, celui de savoir si la demanderesse avait « montré une réelle contribution à la société canadienne »; et c) elle a accordé une importance excessive aux manquements passés de la demanderesse.

[66] S’agissant du premier argument de la demanderesse selon lequel la ministre a supposé à tort que la demanderesse n’avait pas démissionné du SVR, les passages suivants du mémoire sont éclairants :

In October, 1996, Ms. Miller reportedly resigned from the SVR. . . .

. . .

Counsel for Ms. Miller has submitted (see Appendix 6) that she no longer poses a threat to the security of Canada as she is no longer employed by the SVR. . . .

Although Ms. Miller has reportedly resigned from the SVR, she nonetheless posed as a Canadian citizen for a period of six years while working as an illegal for the SVR in order to conduct espionage activities. She refuses to discuss the nature of her activities while in Canada, which is disturbing. [Emphasis added.]

[67] The applicant submits that “[i]f there is a concern that [she] did not resign from the SVR, this ought to have been stated clearly.” In this regard, the applicant refers to “[v]eiled aspersions cast on the genuineness of her resignation.”

[68] As noted above, the material placed before the Minister included a letter from the applicant and submissions from her counsel. The applicant stated in her letter:

On 11 June 1996 I informed the SVR of my resignation and subsequently went through weeks of debriefing. I have provided CIC with all the evidence I possess verifying the fact that I did leave the SVR on 21 October 1996 at my own wish.

I have no ties with the former employer, the SVR, whatsoever. I swore to that fact in front of a Canadian Consul in Russia. And I have a very clear idea of what it means to be under oath.

Regarding the reference in the memorandum to the applicant’s “refus[al] to discuss the nature of her activities while in Canada,” the applicant stated that this was “not true.” She explained that the SVR required her to sign an undertaking “not to divulge” information regarding her activities.

[69] The submissions of the applicant’s counsel included the following:

[TRANSDUCTION]

En octobre 1996, M<sup>me</sup> Miller aurait démissionné du SVR [. . .]

[. . .]

L’avocate de M<sup>me</sup> Miller a soutenu (voir l’appendice 6) que sa cliente ne constitue plus une menace pour la sécurité du Canada puisque’elle ne travaille plus pour le SVR. [. . .]

M<sup>me</sup> Miller a semble-t-il démissionné du SVR, mais elle s’est néanmoins fait passer pour une citoyenne canadienne durant une période de six ans alors qu’elle travaillait en tant que clandestine pour le SVR, afin de mener des activités d’espionnage. Elle refuse de parler des activités qu’elle menait au Canada, ce qui est troublant. [Non souligné dans l’original.]

[67] Selon la demanderesse, [TRANSDUCTION] « si l’on croit qu’elle n’a pas démissionné du SVR, alors ce point aurait dû être énoncé clairement ». La demanderesse parle ici de [TRANSDUCTION] « médisances voilées à propos de l’authenticité de sa démission ».

[68] Comme je l’ai dit plus haut, le dossier soumis à la ministre comprenait une lettre de la demanderesse ainsi que les conclusions de son avocate. La demanderesse écrivait ce qui suit dans sa lettre :

[TRANSDUCTION] Le 11 juin 1996, j’ai informé le SVR de ma démission et j’ai été soumise ensuite à plusieurs semaines de comptes rendus de fin de mission. J’ai remis à CIC toutes les pièces en ma possession qui attestent que j’ai bel et bien quitté le SVR le 21 octobre 1996, de ma propre initiative.

Je n’ai aucun lien quel qu’il soit avec mon ancien employeur, le SVR. J’ai juré de ce fait devant un consul canadien en Russie. Et j’ai une idée très précise de ce que signifie une déclaration faite sous serment.

S’agissant de l’indication apparaissant dans le mémoire où il est fait état du refus de la demanderesse de parler des activités qu’elle exerçait pendant qu’elle était au Canada, la demanderesse a dit que cela n’était « pas vrai ». Elle a expliqué que le SVR avait exigé d’elle qu’elle signe un engagement « de ne pas divulguer » de renseignements touchant ses activités.

[69] Les conclusions de l’avocate de la demanderesse renfermaient ce qui suit :

Visa officials have received the documents confirming that Ms. Miller did in fact resign from the SVR. . . . In her declaration, Ms. Miller stated:

Since my resignation in October, 1996, I have had no ties to the Service whatsoever and have not been a member of any security organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in section 34 of the *IRPA*. . . .

[70] The words “reportedly resigned” do not, in my view, represent a negative finding concerning the applicant’s resignation from the SVR. At most, they characterize the extent of the evidence presented by the applicant on this issue and do not constitute “speculation.”

[71] The applicant’s second argument is that the Minister applied the wrong test, namely, whether the applicant had “demonstrated any positive contribution to Canadian society.” The Recommendation section of the memorandum stated: “We are of the opinion that Ms. Miller has not demonstrated any positive contribution to Canadian society nor has she demonstrated that her presence in Canada would not be detrimental to the national interest.”

[72] The applicant submits that her stated “lack of positive contribution to Canada” was the “only factor considered in the recommendation.” This submission must also fail.

[73] Subsection 34(2) of the *IRPA* simply indicates that the applicant’s burden was to satisfy the Minister that her “presence in Canada would not be detrimental to the national interest.” The broad language used in subsection 34(2) speaks to Parliament’s intention that the Minister be free to take into account a wide range of factors in exercising her discretion. This is consistent with the guidelines.

[74] Also, it was not a reviewable error, in my view, for the memorandum to refer to the applicant’s “lack of positive contribution to Canada” while at the same time asserting that she had not met the burden concerning the overriding consideration of whether her presence in

[TRADUCTION] Les agents des visas ont reçu les documents confirmant que M<sup>me</sup> Miller a effectivement démissionné du SVR [. . .] Dans sa déclaration, M<sup>me</sup> Miller a écrit ce qui suit :

Depuis ma démission en octobre 1996, je n’ai eu aucun lien quel qu’il soit avec le Service russe du renseignement étranger et je ne suis membre d’aucun organisme de sécurité dont il y aurait des motifs raisonnables de croire qu’il est, a été ou sera l’auteur d’un acte visé par l’article 34 de la *LIPR* [. . .]

[70] Les mots « aurait démissionné » ne dénotent pas, selon moi, une conclusion défavorable sur la démission donnée par la demanderesse au SVR. Ils qualifient tout au plus l’étendue de la preuve présentée par la demanderesse sur cet aspect et ne constituent pas une « supposition ».

[71] La demanderesse fait valoir en deuxième lieu que la ministre a appliqué le mauvais critère, celui de savoir si la demanderesse avait « montré une réelle contribution à la société canadienne ». La section « Recommandation » du mémoire renfermait ce qui suit : [TRADUCTION] « Nous sommes d’avis que M<sup>me</sup> Miller n’a montré aucune réelle contribution à la société canadienne ni n’a prouvé que sa présence au Canada ne serait pas préjudiciable à l’intérêt national ».

[72] Selon la demanderesse, la prétendue « absence d’une réelle contribution au Canada » a été l’« unique facteur considéré dans la recommandation ». Cet argument ne peut être lui non plus retenu.

[73] Le paragraphe 34(2) de la *LIPR* dit simplement qu’il appartenait à la demanderesse de convaincre la ministre que sa « présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national ». Le libellé général du paragraphe 34(2) montre que ce que voulait le législateur, c’était que la ministre soit libre de prendre en compte un large éventail de facteurs dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire. Cela s’accorde avec les lignes directrices.

[74] Ce n’était pas non plus, à mon avis, une erreur sujette à révision que de faire état, dans le mémoire, de l’absence d’une réelle contribution de la demanderesse au Canada, tout en y affirmant qu’elle ne s’était pas acquittée de l’obligation primordiale de prouver que sa

Canada would be “detrimental to the national interest”, set out in subsection 34(2) of the IRPA. Indeed, as addressed below, the applicant argues that the memorandum did not give sufficient weight to positive factors.

[75] The applicant’s final challenge is that the memorandum placed undue emphasis on her past breaches. She submits that, overall, the memorandum was akin to a “prosecutor’s brief” of the sort referred to in *Suresh*, above, at paragraph 126.

[76] As noted above, at paragraph 59, the Federal Court of Appeal alluded to the issue of a “prosecutor’s brief” in *Oberlander*, at paragraph 34:

Counsel for both parties recognize that the Governor in Council’s reasons may well be reflected in the report of the Minister and the real issue in this regard is whether the report is of such a nature as to constitute a “prosecutor’s brief” which, according to *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, at paragraph 126, does not qualify as “a statement of reasons for a decision.” [Emphasis added.]

[77] The Court went on to state at paragraph 58:

It is true that the additional submissions were attached to the report and that one must generally assume that a decision-maker has examined all the evidence and documentation. But where the personal interests considerations are so overwhelmingly favourable to the person concerned as they are here—50 years of irreproachable life in Canada—one should expect the decision-maker to at least formally recognize the existence of those interests. It is apparent on the face of the record that there was no balancing of the personal interests of Mr. Oberlander and of the public interest. The decision in that regard is patently unreasonable. [Emphasis added.]

[78] The guidelines are also a relevant consideration in this context. They provide in section 13.7 [National interest considerations] that a submission to the Minister in respect of an application under subsection 34(2) of

présence au Canada ne serait pas « préjudiciable à l’intérêt national », comme le prévoit le paragraphe 34(2) de la LIPR. Comme je le montrerai ci-après, la demanderesse fait valoir en fait que le mémoire n’a pas accordé un poids suffisant aux facteurs qui lui étaient favorables.

[75] L’argument final de la demanderesse est que le mémoire a accordé une importance excessive à ses manquements passés. Elle dit que, globalement, le mémoire s’apparentait à un « mémoire de la poursuite » du genre évoqué dans l’arrêt *Suresh*, précité, au paragraphe 126.

[76] Comme je l’ai dit plus haut, au paragraphe 59, la Cour d’appel fédérale faisait allusion à ce que l’on appelle le « mémoire de la poursuite » dans l’arrêt *Oberlander*, au paragraphe 34 :

Les avocats des deux parties reconnaissent que les motifs du gouverneur en conseil peuvent bien être reflétés dans le rapport de la ministre et que la véritable question à cet égard est de savoir si par sa nature le rapport constitue un « mémoire de la poursuite » qui, selon l’arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 126, ne constitue pas « un exposé des motifs produit à l’appui d’une décision ». [Non souligné dans l’original.]

[77] Puis la Cour écrivait ce qui suit, au paragraphe 58 :

Il est vrai que les observations additionnelles étaient jointes au rapport et qu’il faut en général supposer que le décideur a examiné tous les éléments de preuve et toute la documentation. Cependant, lorsque les considérations liées aux intérêts personnels sont fortement favorables à la personne concernée, comme c’est ici le cas—M. Oberlander ayant vécu d’une façon irréprochable au Canada pendant 50 ans—on devrait s’attendre à ce que le décideur reconnaisse du moins formellement l’existence de ces intérêts. Il est apparent au vu du dossier que les intérêts personnels de M. Oberlander et l’intérêt public n’ont pas été soupesés. La décision sur ce point est manifestement déraisonnable. [Non souligné dans l’original.]

[78] Les lignes directrices constituent également un facteur à prendre en considération dans ce contexte. Elles prévoient, dans leur section 13.7 [Considérations relatives à l’intérêt national], que le dossier présenté à la

the IRPA, in this case the memorandum, is to consist of three parts:

1. The first part must address the applicant's current situation with respect to the ground of inadmissibility;
2. The second part of the submission must deal with the immigrant application and humanitarian and compassionate (H&C) considerations;
3. The third part provides the recommendation. [Emphasis added.]

While not necessarily binding on the Minister, the guidelines were intended to be instructive to the CBSA officials responsible for the preparation of the memorandum.

[79] The stated purpose of the memorandum was "to present Ms. Miller's application for Ministerial relief, pursuant to subsection 34(2) of IRPA, for [the Minister's] consideration and decision." The memorandum indicated under "Background": "On December 4, 1996, [the applicant] married a Canadian citizen, Dr. Peter Miller, in Moscow and on December 11, 1998, Dr. Miller submitted a sponsorship application for his wife as a member of the family class." Under "Considerations", the memorandum stated:

Counsel for Ms. Miller has submitted (see Appendix 6) that she no longer poses a threat to the security of Canada as she is no longer employed by the SVR. Counsel has also submitted that Ms. Miller's husband would not be in a position to relocate to Russia as a medical doctor, as his skills are not immediately transferable.

Finally, under "Recommendation", the memorandum advised the Minister that if she did not grant relief under subsection 34(2) of the IRPA, "Ms. Miller's application for permanent residence will be refused and her sponsor will not be able to make an appeal to the Immigration Appeal Division."

[80] In *Suresh*, the "prosecutor's brief" was the memorandum of an immigration official to the Minister

ministre à l'égard d'une demande présentée en application du paragraphe 34(2) de la LIPR, en l'occurrence le mémoire, doit comporter trois parties :

1. La première partie doit traiter de la situation actuelle du demandeur en ce qui a trait au motif d'interdiction de territoire;
2. La seconde partie doit porter sur la demande d'immigration et sur les facteurs d'ordre humanitaire;
3. La troisième partie doit contenir la recommandation. [Non souligné dans l'original.]

Les lignes directrices ne lient pas nécessairement le ministre, mais elles étaient censées renseigner les fonctionnaires de l'ASFC chargés de rédiger le mémoire.

[79] L'objet officiel du mémoire était [TRADUCTION] « de présenter la demande d'intervention ministérielle adressée par M<sup>me</sup> Miller conformément au paragraphe 34(2) de la LIPR, pour examen et décision [de la ministre] ». Le mémoire indiquait ce qui suit, sous la rubrique « Contexte » : [TRADUCTION] « Le 4 décembre 1996, [la demanderesse] s'est mariée avec un citoyen canadien, le D<sup>r</sup> Peter Miller, à Moscou, et, le 11 décembre 1998, le D<sup>r</sup> Miller présentait une demande de parrainage de son épouse au titre de la catégorie du regroupement familial ». Sous la rubrique « Points à considérer », le mémoire renfermait ce qui suit :

[TRADUCTION] L'avocate de M<sup>me</sup> Miller a soutenu (voir l'appendice 6) que sa cliente ne constitue plus une menace pour la sécurité du Canada puisqu'elle ne travaille plus pour le SVR. L'avocate a également fait valoir que le mari de M<sup>me</sup> Miller, un médecin, n'aurait pas la possibilité d'aller s'installer en Russie, car ses compétences ne sont pas d'emblée exportables.

Finalement, sous la rubrique « Recommandation », le mémoire informait la ministre que, si elle décidait de ne pas faire droit à la demande présentée en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR, [TRADUCTION] « la demande de résidence permanente présentée par M<sup>me</sup> Miller sera refusée et son répondant ne pourra pas interjeter appel à la Section d'appel de l'immigration ».

[80] Dans l'arrêt *Suresh*, le « mémoire de la poursuite » était le mémoire d'un agent d'immigration adressé



or the Minister's delegate which had not been shown to the interested person for comment as in this case. Also, *Suresh* concerned the deportation of a Convention refugee to the possible risk of torture.

[81] Similarly, the decision in *Oberlander* turned on "personal interests considerations" so "overwhelmingly favourable to the person [with] . . . 50 years of irreproachable life in Canada" (paragraph 58). Also, in this proceeding, to paraphrase Justice Décary's remarks, the memorandum did acknowledge "at least formally" the existence of the applicant's personal interests. As with *Suresh*, *Oberlander* can be distinguished from this case.

[82] The applicant also focuses on the lack of balance in the CBSA's presentation to the Minister. The memorandum could have been amended to include a statement concerning the efforts to nurture the applicant's marriage since 1996, including her spouse's frequent trips to Russia. No such change was made. However, the response of the applicant's counsel to the draft memorandum did refer to this humanitarian and compassionate issue and these submissions were annexed to the memorandum placed before the Minister. It is open to a reviewing court to assume that the decision maker examined the documentation (see *Oberlander*, at paragraph 58), particularly in this case where the material was limited to some 20 pages, substantially all of which were submissions for the applicant. The only other documentation was the memorandum itself and the order of Justice Rothstein (including the intelligence summary).

[83] Although the applicant may disagree with the weight assigned in the memorandum to the factors she considered to be the more important, or with the extent to which certain points were developed, she has fallen short of demonstrating that the memorandum did not "address" the "major points in issue" (*VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25 (C.A.), at paragraph 22).

[84] As noted above at paragraph 41, the Supreme Court stated in *Suresh*, at paragraph 37:

au ministre ou au représentant du ministre, qui n'avait pas été montré à l'intéressé pour observations, contrairement au cas présent. De plus, l'arrêt *Suresh* concernait l'expulsion d'un réfugié au sens de la Convention vers un pays où il risquait la torture.

[81] Pareillement, l'arrêt *Oberlander* est le résultat de « considérations liées aux intérêts personnels [qui] sont fortement favorables à la personne concernée [...] ayant vécu d'une façon irréprochable au Canada pendant 50 ans » (paragraphe 58). D'ailleurs, dans la présente instance, pour reprendre les propos du juge Décary, le mémoire reconnaissait bel et bien, « du moins formellement », l'existence des intérêts personnels de la demanderesse. Comme l'arrêt *Suresh*, l'arrêt *Oberlander* peut être différencié de la présente affaire.

[82] La demanderesse insiste également sur le peu d'équilibre du mémoire de l'ASFC présenté à la ministre. Le mémoire aurait pu être modifié pour contenir une section portant sur les efforts accomplis par la demanderesse pour entretenir son mariage depuis 1996, notamment les fréquents voyages de son époux en Russie. Aucun changement du genre n'a été apporté. Cependant, la réponse de l'avocate de la demanderesse au projet de mémoire faisait état de cet aspect d'ordre humanitaire, et ces conclusions ont été annexées au mémoire qui fut présenté à la ministre. Il est loisible à une juridiction de contrôle de présumer que le décideur a examiné les pièces produites (voir l'arrêt *Oberlander*, au paragraphe 58), en particulier dans le cas présent, où le dossier se limitait à quelque 20 pages, dont la quasi-totalité étaient constituées de conclusions présentées au nom de la demanderesse. Les seules autres pièces étaient le mémoire lui-même et l'ordonnance du juge Rothstein (dont le sommaire des renseignements).

[83] La demanderesse déplore sans doute la faible importance accordée dans le mémoire aux facteurs qui, selon elle, auraient dû avoir plus de valeur, ou la manière dont certains aspects ont été exposés, mais elle n'a pas réussi à démontrer que le mémoire ne « traitait pas » des « principaux points en litige » (*VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.), au paragraphe 22).

[84] Comme je l'ai indiqué ci-dessus au paragraphe 41, la Cour suprême écrivait ce qui suit, dans l'arrêt *Suresh*, au paragraphe 37 :

*Baker* does not authorize courts reviewing decisions on the discretionary end of the spectrum to engage in a new weighing process, but draws on an established line of cases concerning the failure of ministerial delegates to consider and weigh implied limitations and/or patently relevant factor.

In my view, the applicant has not demonstrated that the Minister failed to “consider and weigh” the “patently relevant factors” so as to render patently unreasonable her exercise of discretion.

[85] For the foregoing reasons, this application will be dismissed. As agreed at the hearing of this matter, the applicant will be given seven days from the date of these reasons to suggest the certification of a serious question. The respondent will have three days from the service of the applicant’s submissions to respond.

Cet arrêt [l’arrêt *Baker*] n’a pas pour effet d’autoriser les tribunaux siégeant en révision de décisions de nature discrétionnaire à utiliser un nouveau processus d’évaluation, mais il repose plutôt sur une jurisprudence établie concernant l’omission d’un délégué du ministre de prendre en considération et d’évaluer des restrictions tacites ou des facteurs manifestement pertinents.

À mon avis, la demanderesse n’a pas prouvé que la ministre a négligé d’« examiner et apprécier » les « facteurs manifestement pertinents » au point de rendre manifestement déraisonnable la manière dont il a exercé son pouvoir.

[85] Pour les motifs susmentionnés, la demande sera rejetée. Comme il en a été convenu lors de l’instruction de la présente affaire, la demanderesse aura sept jours à compter de la date des présents motifs pour proposer que soit certifiée une question grave de portée générale. Le défendeur aura trois jours à compter de la signification des conclusions de la demanderesse pour y réagir.