

IMM-3320-95

IMM-3320-95

Jeffrey Hugh Williams (*Applicant*)Jeffrey Hugh Williams (*requérant*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration  
(*Respondent*)Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration  
(*intimé*)

INDEXED AS: WILLIAMS v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: WILLIAMS c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1<sup>re</sup> INST.)

Trial Division, Reed J.—Toronto, July 23; Ottawa, October 18, 1996.

Section de première instance, juge Reed—Toronto, 23 juillet; Ottawa, 18 octobre 1996.

*Administrative law — Judicial review — Certiorari — Application to quash Immigration Act, s. 70(5) decision applicant danger to public — S. 70(5) removing statutory right to appeal from deportation order where Minister of opinion person danger to public and person convicted of serious offence — No legislatively required decision-making process for s. 70(5) decisions — Departmental official making recommendation, concurred with or rejected by manager, Minister's delegate making final decision — No reasons given — Natural justice, fairness requiring reasons — As several decision makers, difficult to assume consistency in decision making — Decision makers required to apply legal standard to form opinion affecting liberty, but no legal training required — Decision-making process giving no assurance final decision maker considering applicant's submissions — No way of knowing whether appropriate test for deciding whether danger to public applied — Uprooting applicant from family, removing him to country applicant left as child substantial consequences.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Demande d'annulation d'une décision fondée sur l'art. 70(5) de la Loi sur l'immigration et concluant que le requérant constitue un danger pour le public — L'art. 70(5) retire à une personne le droit de faire appel contre une mesure d'expulsion lorsque le ministre estime qu'elle constitue un danger pour le public et que la personne a commis une infraction grave — Il n'existe aucun processus décisionnel requis par la législation à l'égard des décisions fondées sur l'art. 70(5) — Un fonctionnaire ministériel fait une recommandation et l'adresse à son gestionnaire, qui concourt ou non à la recommandation, de sorte que la décision ultime est prise par le délégué du ministre — La décision n'est jamais accompagnée de motifs — L'équité et la justice naturelle exigent que la décision soit motivée — Comme il y a plusieurs décideurs, il est difficile de s'attendre à la même constance — Les décideurs sont tenus d'appliquer une norme juridique afin de se faire une opinion ayant des répercussions sur la liberté, mais aucune formation juridique n'est requise — Le processus décisionnel ne donne aucune assurance que le décideur ultime considère directement les observations du requérant — Il est impossible de savoir si un critère approprié permettant d'établir si une personne constitue un danger pour le public a été appliqué — Le fait de retirer le requérant de sa famille et de le renvoyer dans un pays qu'il a quitté lorsqu'il était enfant entraîne des conséquences considérables pour la personne.*

*Bill of Rights — Application to quash Immigration Act, s. 70(5) decision applicant danger to public — S. 70(5) removing statutory right of appeal from deportation order — No legislatively required decision-making process for s. 70(5) decisions — Departmental official making recommendation, concurred with or rejected by manager, Minister's delegate making final decision — No reasons given — Bill of Rights, s. 2(e) guaranteeing fair hearing in accordance with principles of fundamental justice to determine rights, obligations — Right of appeal, obligation to leave Canada rights, obligations — Fundamental justice requiring reasons.*

*Déclaration des droits — Demande d'annulation d'une décision fondée sur l'art. 70(5) de la Loi sur l'immigration et concluant que le requérant constitue un danger pour le public — L'art. 70(5) retire à une personne le droit de faire appel contre une mesure d'expulsion — Il n'existe aucun processus décisionnel requis par la législation à l'égard des décisions fondées sur l'art. 70(5) — Un fonctionnaire ministériel fait une recommandation et l'adresse à son gestionnaire, qui concourt ou non à la recommandation, de sorte que la décision ultime est prise par le délégué du ministre — La décision n'est jamais accompagnée de motifs — L'art. 2e) de la Déclaration*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Immigration Act, s. 70(5) removing statutory right of appeal from deportation order where Minister of opinion subject danger to public and serious offence committed — No legislatively required decision-making process — Departmental official making recommendation, concurred with or rejected by manager, Minister's delegate making final decision — No reasons given — S. 7 applies as (1) liberty interest engaged when person deported; (2) decision removing avenue of legal redress otherwise available — S. 70(5) not unconstitutionally vague — Different descriptions of burden of proof in cases, Guidelines not indicating uncertainty — "Danger to the public" not so lacking in precision informed legal debate on content not possible.*

*Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Removal of permanent residents — Application to quash Immigration Act, s. 70(5) decision applicant danger to public — No legislatively required decision-making process — Departmental official making recommendation, concurred with or rejected by manager, Minister's delegate making final decision — No reasons given — Although Charter, s. 7 applied, s. 70(5) not unconstitutionally vague — Natural justice, fairness, Canadian Bill of Rights, s. 2(e) guarantee of fair hearing in accordance with principles of fundamental justice to determine rights, obligations, requiring reasons.*

This was an application to quash the decision pursuant to *Immigration Act*, subsection 70(5) that the applicant was a danger to the public. Paragraph 70(5)(c) removes the statutory right of appeal from a person against whom a deportation order has been made where the Minister forms an opinion that that person is a "danger to the public in Canada", and the person has been determined by an adjudicator to be a person described in paragraph 27(1)(d) who has been convicted of an offence for which a term of imprisonment of 10 years or more may be imposed.

*canadienne des droits garantit le droit à une audience impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations — Le droit d'appel et l'obligation de quitter le Canada sont des droits et des obligations — La justice fondamentale exige qu'une décision soit motivée.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — L'art. 70(5) de la Loi sur l'immigration retire à une personne le droit de faire appel contre une mesure d'expulsion lorsque le ministre estime qu'elle constitue un danger pour le public et que la personne a commis une infraction grave — Il n'existe aucun processus décisionnel requis par la législation — Un fonctionnaire ministériel fait une recommandation et l'adresse à son gestionnaire, qui concourt ou non à la recommandation, de sorte que la décision ultime est prise par le délégué du ministre — La décision n'est jamais accompagnée de motifs — L'art. 7 s'applique (1) parce que le droit à la liberté entre en jeu lorsqu'une personne est expulsée; (2) parce que la décision retire un recours par ailleurs disponible — L'art. 70(5) n'est pas inconstitutionnellement imprécis — Les différentes descriptions du fardeau de la preuve dans la jurisprudence et les lignes directrices ne constituent pas une incertitude — Le concept du «danger pour le public» n'est pas si imprécis qu'un débat judiciaire éclairé sur son contenu soit impossible.*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de résidents permanents — Demande d'annulation d'une décision fondée sur l'art. 70(5) de la Loi sur l'immigration et concluant que le requérant constitue un danger pour le public — Il n'existe aucun processus décisionnel requis par la législation — Un fonctionnaire ministériel fait une recommandation et l'adresse à son gestionnaire, qui concourt ou non à la recommandation, de sorte que la décision ultime est prise par le délégué du ministre — La décision n'est jamais accompagnée de motifs — Bien que l'art. 7 de la Charte s'applique, l'art. 70(5) n'est pas inconstitutionnellement imprécis — L'équité, la justice naturelle et le droit garanti par l'art. 2(e) de la Déclaration canadienne des droits à une audience impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations exigent qu'une décision soit motivée.*

Il s'agissait d'une demande en vue de l'annulation d'une décision fondée sur le paragraphe 70(5) de la *Loi sur l'immigration* et concluant que le requérant constituait un danger pour le public. L'alinéa 70(5)c) prive du droit de faire appel toute personne contre laquelle une mesure d'expulsion a été prise lorsque le ministre estime qu'elle constitue un «danger pour le public au Canada» et qui, selon la décision d'un arbitre, relève, pour toute infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans, du cas visé à l'alinéa 27(1)d).

The applicant had been brought to Canada when he was nine years old. He is now thirty. Several family members are permanent residents and he has three children who are Canadian citizens. He was convicted of four drug-related offences in the years 1989-1992 and is thus a person described in subparagraphs 27(1)(d)(i) and (ii). The last offence was committed in 1990 for which he was not sentenced until 1992. A deportation order was issued in 1994. The applicant alleged that he has been drug-free since 1990. The Minister's decision was dated three years after applicant had been released from prison at which time he was receiving counselling for his drug problem and was enrolled in school.

The applicant argued that subsection 70(5) was unconstitutionally vague because no standard or proof applicable to the making of decisions is set out in the statute, no criteria are established for deciding what "danger to the public" means, and there is no legislatively required decision-making process for subsection 70(5) decisions. As a matter of practice, departmental officials send a notice to an individual who may become the subject of a subsection 70(5) decision, together with the documentary evidence on which a decision may be made. The individual is given 15 days within which to respond in writing. A recommendation form is then filled in by an official and sent to his or her manager who either concurs with or rejects the recommendation. The final decision is made by the Minister's delegate. No reasons are given.

The issues were: (1) whether subsection 70(5) and the decision-making process authorized thereby offend Charter, section 7 which guarantees the right not to be deprived of life, liberty and security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice; (2) whether the decision-making process breached the common law principles of fairness and natural justice; and, (3) whether the *Canadian Bill of Rights*, paragraph 2(e), which guarantees that no law of Canada shall be construed so as to deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations, was breached.

*Held*, the application should be allowed.

(1) A liberty interest is engaged when a person is being deported and therefore Charter, section 7 applies to such cases. Furthermore, a decision relating to the deportation order that removes an otherwise available avenue of legal redress is equally covered by section 7. If a legislative provision infringes the section 7 guarantees, it will be invalid or at least inoperative. Section 7 also operates to

Le requérant est venu au Canada lorsqu'il avait neuf ans. Il en a aujourd'hui trente. Plusieurs membres de sa famille sont résidents permanents, et il a trois enfants qui sont citoyens canadiens. Il a été reconnu coupable de quatre infractions reliées aux stupéfiants au cours des années 1989 à 1992, et est donc une personne visée par les sous-alinéas 27(1)d)(i) et (ii). La dernière infraction remonte à 1990, à l'égard de laquelle il n'a été condamné qu'en 1992. Une mesure d'expulsion a été prise contre lui en 1994. Il a affirmé n'avoir pas touché à la drogue depuis 1990. La décision du ministre portait une date ultérieure de trois ans à celle de la libération de prison du requérant, époque à laquelle il recevait des services de counselling psychologique à l'égard de sa dépendance de la drogue et étudiait dans une école.

Le requérant a soutenu que le paragraphe 70(5) est inconstitutionnellement vague parce qu'aucune norme de preuve applicable au processus décisionnel n'est exposée dans le texte de loi, qu'aucun critère n'aide à déterminer la signification de l'expression «danger pour le public» et qu'il n'existe aucun processus décisionnel requis par la législation à l'égard des décisions fondées sur le paragraphe 70(5). Les fonctionnaires ministériels ont pour pratique d'adresser un avis à celui qui est susceptible de faire l'objet d'une décision fondée sur le paragraphe 70(5), ainsi que la preuve documentaire sur laquelle celle-ci peut s'appuyer. L'intéressé dispose d'un délai de 15 jours pour répondre par écrit. Un fonctionnaire ministériel remplit alors une formule de recommandation et l'adresse à son gestionnaire, qui concourt ou non à la recommandation. La décision ultime est prise par le délégué du ministre. La décision n'est jamais accompagnée de motifs.

Les questions étaient de savoir: (1) si le paragraphe 70(5) et le processus décisionnel autorisé par celui-ci enfreignent l'article 7 de la Charte qui garantit qu'il ne peut être porté atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale; (2) si le processus décisionnel est incompatible avec les principes d'équité et de justice naturelle reconnus par la common law; et (3) s'il a été contrevenu à l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, qui garantit que nulle loi du Canada ne doit s'interpréter comme privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations.

*Jugement*: la demande doit être accueillie.

(1) Le droit à la liberté entre en jeu lorsqu'une personne est expulsée, et par conséquent l'article 7 de la Charte s'applique alors. De plus, une décision ayant trait à la mesure d'expulsion qui retire un recours par ailleurs disponible est aussi visée par l'article 7. Les dispositions législatives qui enfreignent les garanties conférées par l'article 7 sont invalides ou pour le moins sans effet.

discipline procedures being used by decision makers when exercising validly conferred decision-making powers, under legislative provisions that are not in themselves unconstitutional.

Subsection 70(5) is not unconstitutionally vague. While there is no express statutory standard of burden of proof, the different descriptions of the burden of proof in cases and the Guidelines published by the respondent do not indicate uncertainty. There is always a certain amount of uncertainty with any new legislative provision until case law has had time to develop and settle some of those uncertainties. “On all the circumstances” relates to the content of a danger to the public finding, not to burden of proof. The Guidelines instruct decision makers to identify those individuals who have caused or who might reasonably be expected to have caused the type of injury described. This does not detract from the overall standard of proof required to be met in deciding whether someone is a danger to the public. The standard, in the absence of any legislative direction to the contrary, is the ordinary civil standard of balance of probabilities.

A law is unconstitutionally vague if it is so lacking in precision that there is insufficient guidance to allow for an informed legal debate on the content of the concept in question. There must be sufficient precision to provide fair notice to the citizen and to provide a limitation of enforcement discretion. The concept “danger to the public” is not so lacking in precision that an informed legal debate on its content is not possible.

(2), (3) The common law principles of fairness and natural justice, which provide standards by which discretionary decision making and the procedures used therefor must operate, in the absence of any statutory provision to the contrary, apply to a subsection 70(5) decision. *Canadian Bill of Rights*, paragraph 2(e) is engaged as the right of appeal and the obligation to leave Canada are “rights and obligations” for paragraph 2(e) purposes.

Certain aspects of the decision-making procedure were noted: (1) as several departmental officials make the decision as delegates of the Minister, and are given extensive discretion, it is more difficult to assume that there is consistency in decision-making than when there is a single decision maker; (2) there was no indication that these individuals had any legal training, yet the concept of “a danger to the public” involves the application of a legal standard, which results in an opinion that affects a person’s liberty; (3) there is no way of knowing whether the decision maker considered any of the material on the file

L’article 7 agit aussi de façon à régir les procédures auxquelles ont recours les décideurs lorsqu’ils exercent des pouvoirs décisionnels validement conférés, en vertu de dispositions législatives qui ne sont pas en elles-mêmes inconstitutionnelles.

Le paragraphe 70(5) n’est pas inconstitutionnellement vague. Bien qu’il n’y ait pas de norme législative expresse du fardeau de la preuve, les différentes descriptions du fardeau de la preuve dans la jurisprudence et les lignes directrices publiées par l’intimé n’indiquent aucune incertitude. Les nouvelles dispositions législatives soulèvent toujours des incertitudes jusqu’à ce que la jurisprudence ait eu le temps de dissiper certaines d’entre elles. «Dans les circonstances de l’affaire» se rapporte au contenu de la conclusion que l’intéressé constitue un danger pour le public, et non pas au fardeau de la preuve. Les lignes directrices ordonnent aux décideurs de reconnaître les personnes qui ont causé ou pourraient raisonnablement être présumées avoir causé le genre de préjudice décrit. Cela ne porte pas atteinte à la norme de preuve globale qu’il faut respecter lorsqu’il s’agit de décider si une personne constitue un danger pour le public. Cette norme est, en l’absence de toute directive législative opposée, celle de la prépondérance des probabilités.

Une loi est inconstitutionnellement imprécise si elle l’est à tel point qu’il n’y a pas suffisamment d’indications pour permettre un débat judiciaire éclairé sur le contenu du concept en cause. Il doit y avoir suffisamment de précisions pour donner au citoyen un avertissement raisonnable et pour fournir une limitation du pouvoir discrétionnaire dans l’application de la loi. Le concept du «danger pour le public» n’est pas si imprécis qu’un débat judiciaire éclairé sur son contenu soit impossible.

(2), (3) Les principes d’équité et de justice naturelle reconnus par la common law, qui fournissent, en l’absence de toute disposition législative contraire, des normes qui doivent être respectées dans l’exercice du pouvoir décisionnel discrétionnaire et des procédures qui l’accompagnent, s’appliquent aux décisions fondées sur le paragraphe 70(5). L’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* entre en jeu, car le droit d’appel et l’obligation de quitter le Canada sont des «droits et obligations» aux fins de l’alinéa 2e).

Certains aspects de la procédure décisionnelle sont mentionnés: (1) comme plusieurs fonctionnaires ministériels rendent la décision en qualité de délégués du ministre et sont investis d’un large pouvoir discrétionnaire, il est plus difficile de s’attendre à la même constance en présence de plusieurs décideurs qu’en présence d’un seul; (2) rien n’indique que ces personnes jouissent de la moindre formation juridique, et cependant le concept du «danger pour le public» implique l’application d’une norme juridique, dont l’application résulte en un avis qui a des répercussions sur la liberté d’un individu; (3) il n’y a

other than the recommendation prepared by the first level official; and, (4) there is no way of knowing whether an appropriate test for deciding that a person is a danger to the public has been applied. While the Guidelines correctly state that the mere commission of an offence is not definitive, they appear to then provide a framework whereby it is the gravity of the offence that is largely determinative. A subsection 70(5) finding requires that two components exist: a serious offence and that the person is a danger to the public. The existence of the first component is not sufficient to determine the latter. The second condition is framed in the present and is forward looking. While individuals are given a copy of the materials upon which a danger decision will be based, it may not be immediately obvious why that material supports the conclusion that the individual is a present or future danger to the public. The original conviction of an offence alone is not necessarily sufficient to support a presumption that the person is a danger to the public.

Fundamental justice, natural justice and fairness required that reasons be given in the circumstances of this case. The consequences for the individual are substantial. The applicant will be uprooted from family and returned to a country which he left and where he has not lived for 20 years. The decision-making process gives no assurance that the ultimate decision maker in fact considers the applicant's submissions directly. It is not clear what reasoning lead to the finding that the applicant was a present or future danger to the public. In the absence of even brief reasons, a reviewing court on judicial review cannot determine whether the decision makers are applying consistent and lawful criteria in making decisions that an individual is a danger to the public in Canada.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, s. 2.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 6, 7.  
*Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34.  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 27(1)(d)(i), (ii), 70(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1995, c. 15, s. 13), (1.1) (as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 65), (2) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1995, c. 15, s. 13), (3) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28,

aucun moyen de savoir si le décideur considère aucune des pièces au dossier autre que la recommandation rédigée par l'agent du premier niveau; et (4) il est impossible de savoir si un critère approprié permettant d'établir si une personne constitue un danger pour le public a été appliqué. Bien que les lignes directrices soulignent correctement que la simple perpétration d'une infraction n'est pas déterminante, elles semblent alors fournir un cadre selon lequel c'est la gravité de l'infraction qui est largement déterminante. La conclusion fondée sur le paragraphe 70(5) exige la présence de deux composantes: une infraction grave et le danger pour le public que représente son auteur. L'existence de la première composante ne suffit pas à entraîner la seconde. La seconde condition est exprimée au présent et est tournée vers l'avenir. Bien que les individus reçoivent copie des documents sur lesquels se fondera la conclusion qu'ils constituent un danger, il peut ne pas être immédiatement évident pourquoi ces documents appuient la conclusion que l'individu en cause constitue un danger présent ou futur pour le public. La déclaration de culpabilité initiale ne suffit pas nécessairement à étayer la présomption que la personne constitue un danger pour le public.

La justice fondamentale, la justice naturelle et l'équité exigeaient que des motifs soient donnés dans les circonstances de l'espèce. Les conséquences pour la personne sont considérables. Le requérant sera retiré de sa famille et renvoyé dans un pays où il n'a pas vécu depuis 20 ans. Le processus décisionnel ne donne aucune assurance que le décideur ultime considère de fait directement les observations du requérant. Il n'est pas montré clairement quel raisonnement a motivé la conclusion que le requérant constituait un danger présent ou futur pour le public. En l'absence de motifs même brefs, une cour de révision ne peut, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, déterminer si les décideurs appliquent des critères pertinents et légitimes en décidant qu'un individu constitue un danger pour le public au Canada.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- 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. 6, 7.  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.  
*Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34.  
*Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, art. 2.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 27(1)d)(i),(ii), 70(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1995, ch. 15, art. 13), (1.1) (édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 65), (2) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18;

s. 18), (3.1) (as enacted by S.C. 1995, c. 15, s. 13), (4) (as am. *idem*), (5) (as enacted *idem*), (6) (as enacted *idem*).

L.C. 1995, ch. 15, art. 13), (3) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18), (3.1) (édicte par L.C. 1995, ch. 15, art. 13), (4) (mod., *idem*), (5) (édicte, *idem*), (6) (édicte, *idem*).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *R. v. Morales*, [1992] 3 S.C.R. 711; (1992), 77 C.C.C. (3d) 91; 17 C.R. (4th) 74; 12 C.R.R. (2d) 31; 144 N.R. 176; 51 Q.A.C. 161; *Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 F.C. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.).

##### DISTINGUISHED:

*Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; 120 N.R. 193 (F.C.A.); *Hurd v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 594; (1988), 90 N.R. 31 (C.A.); *Canepa v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 3 F.C. 270; (1992), 10 C.R.R. (2d) 348 (C.A.); *Shah v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (F.C.A.).

##### CONSIDERED:

*R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309; (1987), 44 D.L.R. (4th) 193; 37 C.C.C. (3d) 1; 61 C.R. (3d) 1; 80 N.R. 161; *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161; *Inthavong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 101 F.T.R. 1; 30 Imm. L.R. (2d) 85 (F.C.T.D.); *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Doody*, [1994] 1 A.C. 531 (H.L.); *R. v. Civil Service Appeal Board, ex p Cunningham*, [1991] 4 All E.R. 310 (C.A.); *Jamieson v. Commr. of Corrections* (1986), 51 C.R. (3d) 155; 2 F.T.R. 146 (F.C.T.D.); *Taabea v. Refugee Status Advisory Committee*, [1980] 2 F.C. 316; (1980), 109 D.L.R. (3d) 664 (T.D.).

#### AUTHORS CITED

Canada. Citizenship and Immigration. *Immigration Manual: C-44 Implementation*. Ottawa: Citizenship and Immigration Canada, 1996.  
De Smith, S. A. *Judicial Review of Administrative Action*, 5th ed. London: Sweet & Maxwell, 1995.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *R. c. Morales*, [1992] 3 R.C.S. 711; (1992), 77 C.C.C. (3d) 91; 17 C.R. (4th) 74; 12 C.R.R. (2d) 31; 144 N.R. 176; 51 Q.A.C. 161; *Nguyen c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 C.F. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; 120 N.R. 193 (C.A.F.); *Hurd c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 594; (1988), 90 N.R. 31 (C.A.); *Canepa c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 3 C.F. 270; (1992), 10 C.R.R. (2d) 348 (C.A.); *Shah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (C.A.F.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309; (1987), 44 D.L.R. (4th) 193; 37 C.C.C. (3d) 1; 61 C.R. (3d) 1; 80 N.R. 161; *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161; *Inthavong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 101 F.T.R. 1; 30 Imm. L.R. (2d) 85 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Doody*, [1994] 1 A.C. 531 (H.L.); *R. v. Civil Service Appeal Board, ex p Cunningham*, [1991] 4 All E.R. 310 (C.A.); *Jamieson c. Commissaire aux Services correctionnels* (1986), 51 C.R. (3d) 155; 2 F.T.R. 146 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Taabea c. Le comité consultatif sur le statut de réfugié*, [1980] 2 C.F. 316; (1980), 109 D.L.R. (3d) 664 (1<sup>re</sup> inst.).

#### DOCTRINE

Canada. Citoyenneté et Immigration. *Guide de l'immigration: mise en oeuvre du C-44*. Ottawa: Citoyenneté et Immigration Canada, 1996.  
De Smith, S. A. *Judicial Review of Administrative Action*, 5th ed. London: Sweet & Maxwell, 1995.

APPLICATION to quash a decision pursuant to *Immigration Act*, subsection 70(5) that the applicant was a danger to the public on the ground that the failure to give reasons for the decision breached the common law principles of natural justice and fairness, and the *Canadian Bill of Rights* guarantee of a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice to determine rights and obligations. Application allowed.

## COUNSEL:

*Victoria Russell* for applicant.  
*I. John Loncar* for respondent.

## SOLICITORS:

*Victoria Russell*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

- 1 REED J.: The applicant seeks to have a decision by a delegate of the Minister of Citizenship and Immigration set aside. That decision found him to be a danger to the public. The decision was made under subsection 70(5) of the *Immigration Act*.<sup>1</sup>
- 2 The decision is challenged on a number of grounds. One of these is that the legislative provisions that authorize the decision-making process and that process itself offend section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. Alternatively, it is argued that the decision-making process, as it presently operates, does not accord with the common law principles of fairness and natural justice. In addition, section 2 of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, is relevant.

DEMANDE en vue de l'annulation d'une décision fondée sur le paragraphe 70(5) de la *Loi sur l'immigration* et concluant que le requérant constituait un danger pour le public parce que l'omission de motiver la décision était incompatible avec les principes d'équité et de justice naturelle reconnus par la common law et au droit garanti par la *Déclaration canadienne des droits* à une audience impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations. Demande accueillie.

## AVOCATS:

*Victoria Russell* pour le requérant.  
*I. John Loncar* pour l'intimé.

## PROCUREURS:

*Victoria Russell*, Toronto, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

- 1 LE JUGE REED: Le requérant veut obtenir l'annulation d'une décision rendue par un délégué du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. Cette décision, fondée sur le paragraphe 70(5) de la *Loi sur l'immigration*<sup>1</sup>, concluait que le requérant constituait un danger pour le public.
- 2 La décision est contestée pour plus d'un motif. L'un d'eux tient à ce que les dispositions législatives qui autorisent le processus décisionnel et le processus lui-même enfreignent l'article 7 de la *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]]. Subsidiairement, le requérant soutient que le processus décisionnel, tel qu'il est présentement appliqué, est incompatible avec les principes d'équité et de justice naturelle reconnus par la common law. De plus, l'article 2 de la *Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, est pertinent.

### Nature of the Applicant's Interest

3 In order to obtain the protection of section 7 of the Charter, a person must show that the consequences of the decision to which it is sought to apply that section would potentially deprive the individual of "the right to life, liberty" or "security of the person":

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

The decisions to which the common law principles of fairness and natural justice apply are not so constrained. Nor is section 2 of the *Canadian Bill of Rights*:

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

...

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

4 Paragraph 70(5)(c) of the *Immigration Act*<sup>2</sup> (the paragraph relevant for present purposes) provides that if a person has been convicted of a certain type of offence (a serious criminal offence) and the Minister forms an opinion that that person is a "danger to the public in Canada", a statutory right of appeal, with respect to the deportation order that has been issued, is taken away. In the absence of a subsection 70(5) decision, the individual has a right to have the Immigration Appeal Division review the deportation order to which that person has become subject. The Appeal Division may determine whether in "all the circumstances of the case" the person should be deported. This involves assessing factors that were not relevant to the issuance of the deportation order itself. These traditionally have included: the age of the individual; when he or she arrived in Canada; his or her social and financial ties within Canada;

### Nature de l'intérêt du requérant

3 Pour obtenir la protection de l'article 7 de la Charte, celui qui la recherche doit prouver que la décision à laquelle il veut appliquer cet article pourrait avoir pour conséquence de le priver du «droit à la vie, à la liberté» ou «à la sécurité de sa personne».

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Les décisions auxquelles s'appliquent les principes d'équité et de justice naturelle ne sont pas visées par cette condition, ni l'article 2 de la *Déclaration canadienne des droits*:

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

...

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

4 L'alinéa 70(5)c) de la *Loi sur l'immigration*<sup>2</sup> (l'alinéa applicable aux fins présentes) prévoit que les personnes reconnues coupables de certains types d'infractions (un acte criminel grave) et dont le ministre estime qu'elles constituent «un danger pour le public au Canada», ne peuvent faire appel de la mesure d'expulsion prise contre eux. En l'absence d'une décision fondée sur le paragraphe 70(5), l'intéressé a le droit d'obtenir que la section d'appel de l'Immigration examine la mesure d'expulsion dont il fait l'objet. La section d'appel peut déterminer si, [TRADUCTION] «dans les circonstances de l'affaire», l'intéressé devrait être expulsé. Cela implique l'appréciation de facteurs qui n'étaient pas pertinents à la délivrance de la mesure d'expulsion elle-même. Ces facteurs comprennent traditionnellement: l'âge de la personne visée; le moment où elle est arrivée au Canada; ses liens sociaux et financiers au



the extent of the person's continuing connection to the country to which he or she will be deported. The Appeal Division also has authority to suspend deportation orders, on a conditional basis, to give the individual a chance to demonstrate that he or she can live a lifestyle free of criminality. The individual has the right to produce witnesses, to give oral evidence, and to be given reasons for the decision that is eventually made. A subsection 70(5) decision takes away that statutory right of appeal. It clears the way for the immediate execution of the deportation order.

5 Subsection 70(5) of the *Immigration Act* applies to permanent residents. Such individuals may have lived in this country nearly all their lives, may have all their friends and family here, may have all their assets here, including a home. In so far as the right to remain in, return to, work and live in Canada is concerned, a permanent resident has rights closer to those of a citizen than does a person seeking the right to enter or the right to remain in Canada on the basis of an as yet unprocessed application, such as an application for landing or a claim for refugee status.

6 This applicant was brought to Canada in 1976 when he was nine years old. He is now thirty. His mother, step-father, two sisters, two nephews and common-law wife are all permanent residents here. He has three children who are Canadian citizens and who are here. A deportation order was issued against him on June 27, 1994. He was convicted of four-drug related offences in the years 1989-1992 and thus is a person described in subparagraphs 27(1)(d)(i) and (ii) of the *Immigration Act*. As such he falls under paragraph 70(5)(c) of the *Immigration Act*. The last offence was committed in 1990,<sup>3</sup> for which he was not sentenced until 1992. He alleges that he has been drug-free since 1990. He received an opinion of the Minister, dated November 10, 1995, stating that he constituted "a danger to the public in Canada". As of that date, he had been released from prison for three years. He states that at that time he was continuing to receive psycho-

Canada; l'étendue des liens qu'elle a conservés avec le pays où elle sera expulsée. La section d'appel est aussi habilitée à suspendre l'exécution des mesures d'expulsion, de façon conditionnelle, pour donner à la personne visée la possibilité de démontrer qu'elle peut vivre une existence respectueuse des lois. Celle-ci a le droit de produire des témoins, de donner un témoignage oral, et de recevoir les motifs de la décision finalement prise à son égard. La décision fondée sur le paragraphe 70(5) retire le droit d'appel statuaire. Elle donne le feu vert à l'exécution immédiate de la mesure d'expulsion.

5 Le paragraphe 70(5) de la *Loi sur l'immigration* s'applique aux résidents permanents. Ceux-ci peuvent avoir vécu au Canada presque toute leur vie, et tous leurs amis et leur famille entière peuvent être ici, ainsi que leurs biens, y compris leur maison. En ce qui concerne la possibilité qu'il a de demeurer, revenir, travailler et vivre au Canada, le résident permanent a des droits qui se rapprochent davantage de ceux des citoyens canadiens que ce n'est le cas pour la personne qui recherche le droit d'entrer ou de demeurer au Canada en se fondant sur une demande non encore traitée, comme une demande de droit d'établissement ou une demande de statut de réfugié.

6 Le requérant est venu au Canada en 1976 lorsqu'il avait neuf ans. Il en a aujourd'hui trente. Sa mère, son beau-père, ses deux sœurs, ses deux neveux et son épouse de fait sont tous résidents permanents au Canada. Il a trois enfants qui sont citoyens canadiens et vivent ici. Une mesure d'expulsion a été prise contre lui le 27 juin 1994. Il a été reconnu coupable de quatre infractions reliées aux stupéfiants au cours des années 1989 à 1992, et est donc une personne visée par les sous-alinéas 27(1)d)(i) et (ii) de la *Loi sur l'immigration*. Comme tel, il relève de l'alinéa 70(5)c) de la *Loi sur l'immigration*. La dernière infraction remonte à 1990<sup>3</sup>, à l'égard de laquelle il n'a été condamné qu'en 1992. Il affirme n'avoir pas touché à la drogue depuis 1990. Il a reçu un avis du ministre, en date du 10 novembre 1995, déclarant qu'il constituait «un danger pour le public au Canada». À cette date, il avait été libéré de la prison depuis trois ans. Il a déclaré qu'à cette époque, il

logical counselling with respect to his drug problem and was enrolled in full-time study at the Toronto School of Business, studying computers and electronics.

continuait de recevoir des services de counselling psychologique à l'égard de sa dépendance de la drogue et qu'il suivait un cours à plein temps au Toronto School of Business, où il étudiait l'informatique et l'électronique.

7 It is clear that the common law principles of fairness and natural justice apply to a subsection 70(5) decision. It is also clear that paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* is engaged. The applicant's right of appeal and the obligation on him to leave Canada are involved. These are "rights and obligations" for paragraph 2(e) purposes. What has been less clear is whether the applicant's interest is one that fits under section 7 of the Charter.

7 Il est clair que les principes d'équité et de justice naturelle reconnus en common law s'appliquent aux décisions fondées sur le paragraphe 70(5). Il est aussi clair que l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* entre en jeu. Le droit d'appel du requérant et l'obligation qui lui est faite de quitter le Canada sont visés. Ce sont des «droits et obligations» aux fins de l'alinéa 2e). Moins claire cependant est la question de savoir si le droit du requérant fait partie de ceux visés à l'article 7 de la Charte.

8 In *Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35, the Federal Court of Appeal appeared to take the view that deportation of a person for serious offences in Canada did not involve an interest protected by section 7 of the Charter. This view was considered by the Supreme Court in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711. The Court however left that issue open.<sup>4</sup> The Court decided that, in any event, there had been no breach of the principles of fundamental justice. The Federal Court of Appeal reconsidered the issue in *Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 F.C. 696. In that case Mr. Justice Marceau made it abundantly clear that a liberty interest is engaged when a person is being deported and therefore section 7 applies to such cases. He wrote [at page 703]:

8 Dans l'arrêt *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35, la Cour d'appel fédérale a semblé être d'avis que l'expulsion pour des infractions graves au Canada ne mettait pas en jeu un droit protégé par l'article 7 de la Charte. La Cour suprême du Canada a étudié ce point de vue dans l'arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, sans toutefois se prononcer sur cette question<sup>4</sup>. La Cour a décidé qu'en tout état de cause, il n'y avait pas eu violation des principes de justice fondamentale. La Cour d'appel fédérale a étudié de nouveau la question dans l'arrêt *Nguyen c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 C.F. 696. Dans cet arrêt, le juge Marceau a dit clairement que le droit à la liberté entre en jeu lorsqu'une personne est expulsée, et que par conséquent l'article 7 s'applique alors. Il a écrit ce qui suit [à la page 703]:

... forcibly deporting an individual against his will has the necessary effect of interfering with his liberty, in any meaning that the word can bear. [Underlining added.]

... il me semble, en toute déférence, que l'expulsion d'un individu aurait pour conséquence nécessaire de porter atteinte à sa liberté, dans tous les sens possibles de cette expression. [Non souligné dans l'original.]

9 The Federal Court of Appeal in *Nguyen* also decided that a decision relating to the deportation order that removed an otherwise available avenue of legal redress was equally covered by section 7 of the Charter. Mr. Justice Marceau refers, at page 705, to the Supreme Court's analysis in *Chiarelli*:

9 La Cour d'appel fédérale a aussi décidé, dans l'arrêt *Nguyen*, qu'une décision ayant trait à la mesure d'expulsion qui retirait un recours par ailleurs disponible était aussi visée par l'article 7 de la Charte. Le juge Marceau renvoie, à la page 705, à l'analyse de la Cour suprême dans l'arrêt *Chiarelli*:

The Supreme Court, following in that respect the approach of this Court, examined the constitutional challenge as being aimed at the scheme viewed as a whole. The removal of the special right to appeal was perceived as the removal of a means to oppose the deportation order and, as a result, might engage section 7 of the Charter. Similarly in our case, while a determination of the ineligibility under subparagraph 46.01(1)(e)(ii) of the Act is only indirectly linked to the deportation order, nevertheless it has the effect of taking away the only possible barrier to the issuance of an unconditional deportation order, and as such participates in the deprivation of liberty and, possibly, the security of the individual which results from deportation. [Underlining added.]

Canadian Charter of Rights and Freedoms—  
Section 7

10 Before engaging in an analysis of the applicability of section 7 to the present situation another reference to *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* must be made. The comment is made in that decision that it is a fundamental principle of immigration law that non-citizens do not have the right to enter or remain in Canada.<sup>5</sup> This comment is frequently cited by the respondent in cases such as the present. I fear the comment is often used somewhat out of context. The Charter recognizes the right of citizens to enter and remain in Canada. At the same time, however, the Charter also recognizes that citizens and non-citizens alike, when they are within Canada, have certain fundamental rights. One of these is the right not to be deprived of liberty or security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice. The question is not whether the applicant can be deported without infringing section 6 of the Charter; he clearly can. The question is whether part of the decision-making process, which leads to that deportation, must be made in accordance with the principles of fundamental justice referred to in section 7.

11 If a legislative provision infringes the guarantees of section 7, that provision will be invalid or at least inoperative. Section 7 also operates to discipline procedures being used by decision makers when exercising validly conferred decision-making powers, under legislative provisions that are not in

La Cour suprême, suivant à cet égard la ligne de conduite de cette Cour, a étudié le défi constitutionnel comme s'il s'adressait au cadre législatif pris dans son ensemble. Le retrait du droit particulier d'interjeter appel a été perçu comme le retrait d'un recours permettant de s'opposer à la mesure d'expulsion et, en conséquence, comme une atteinte possible à l'article 7 de la Charte. De la même façon en l'espèce, bien que la décision concluant à l'irrecevabilité en vertu du sous-alinéa 46.01(1)e)(ii) de la Loi ne soit qu'indirectement liée à la mesure d'expulsion, elle n'en supprime pas moins le seul obstacle possible à la prise d'une mesure d'expulsion pure et simple, et comme telle elle contribue à la perte de la liberté et, il est possible, de la sécurité de la personne résultant de l'expulsion. [Non souligné dans l'original.]

Article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés

Avant de procéder à l'analyse de l'applicabilité de l'article 7 à la présente situation, il faut se reporter de nouveau à l'arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*. Il y est dit que c'est un principe fondamental du droit de l'immigration que les non-citoyens n'ont ni le droit d'entrer au Canada ni celui d'y demeurer<sup>5</sup>. L'intimé cite fréquemment cette remarque dans les affaires comme la présente. Je crains que la remarque ne soit quelque peu utilisée hors contexte. La Charte reconnaît le droit des citoyens d'entrer et de demeurer au Canada. En même temps, la Charte reconnaît que citoyens et non-citoyens, lorsqu'ils sont au Canada, jouissent de certains droits fondamentaux. L'un d'eux est le droit de ne pas être privé de la liberté ou de la sécurité de la personne si ce n'est en conformité avec les principes de justice fondamentale. La question n'est pas de savoir si le requérant peut être expulsé sans qu'il y ait violation de l'article 6 de la Charte; il peut clairement l'être. La question est de savoir si une partie du processus décisionnel, conduisant à l'expulsion, doit s'appliquer en conformité avec les principes de justice fondamentale visé à l'article 7.

Les dispositions législatives qui enfreignent les garanties conférées par l'article 7 sont invalides ou pour le moins sans effet. L'article 7 agit aussi de façon à régir les procédures auxquelles ont recours les décideurs lorsqu'ils exercent des pouvoirs décisionnels valablement conférés, en vertu de disposi-

themselves unconstitutional. I will deal with the arguments challenging the validity of subsection 70(5) first.

#### Constitutional Vagueness of Subsection 70(5)

12 I turn to counsel for the applicant's arguments that subsection 70(5) is unconstitutionally vague because no standard of proof applicable to the making of decisions is set out in the statute, no identifiable criteria are established for guidance in deciding what "danger to the public" means and there is no procedural framework set out in the legislation to govern the decision-making. It is the cumulative effect of these factors that, it is argued, renders the statutory provision unconstitutionally vague.

13 I turn first to the arguments concerning the lack of a standard of proof. It is argued that the confusion that arises from an absence of an express statutory standard can be seen in the conflicting descriptions, of the applicable standard, that exist. Counsel notes that one would have expected, in the absence of any express standard, that the ordinary civil standard of balance of probabilities would have applied. Yet, in *Inthavong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 101 F.T.R. 1 (F.C.T.D.), at page 9, Mr. Justice Muldoon described the standard as requiring that the "person judged on past and recent behaviour presents an extremely high risk of danger" (emphasis added). At the same time, the respondent states in paragraph 24(g) of his further memorandum of argument that the Minister or his delegate decides if "on all the circumstances of the case, the person, in his opinion, constitutes a danger to the public" (emphasis added). Counsel argues that this sounds as though the Minister's delegate is applying a test similar to that applied in humanitarian and compassionate reviews. Lastly, counsel argues that, in the Guidelines<sup>6</sup> published by the respondent, for the guidance of departmental officials, the decision maker is directed to consider "persons who as a result of their actions have caused or might reasonably be expected to . . . cause . . . [serious harm]" (emphasis added). Counsel notes that this sounds like a "reasonable grounds

tions législatives qui ne sont pas en elles-mêmes inconstitutionnelles. Je vais traiter en premier lieu des moyens contestant la validité du paragraphe 70(5).

#### Imprécision constitutionnelle du paragraphe 70(5)

12 J'en arrive aux moyens de l'avocat du requérant selon lesquels le paragraphe 70(5) est inconstitutionnellement vague parce qu'aucune norme de preuve applicable au processus décisionnel n'est exposée dans le texte de loi, aucun critère identifiable n'aide à déterminer la signification de l'expression «danger pour le public», et aucun cadre procédural n'est tracé dans la législation pour régir le processus décisionnel. C'est l'effet cumulatif de ces facteurs qui, dit-on, rend la disposition législative inconstitutionnellement vague.

13 Je me tourne en premier lieu vers les moyens relatifs à l'absence de norme de preuve. On fait valoir que la confusion créée par l'absence de norme statutaire précise ressort dans les diverses descriptions incompatibles de la norme applicable. L'avocat du requérant souligne que l'on se serait attendu, en l'absence de norme précise, à ce que la norme ordinaire en matière civile de la prépondérance des probabilités se soit appliquée. Cependant, dans l'arrêt *Inthavong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 101 F.T.R. 1 (C.F. 1<sup>re</sup> inst), à la page 9, le juge Muldoon a dit que la norme exigeait que «la personne en cause jugée en fonction de sa conduite passée et récente, représente un risque de danger très élevé» (non souligné dans l'original). Pour sa part, l'intimé dit à l'alinéa 24g) de son autre mémoire sur les questions à débattre que le ministre ou son délégué décide si [TRADUCTION] «dans les circonstances de l'affaire, l'intéressé, à son avis, constitue un danger pour le public» (non souligné dans l'original). L'avocat fait valoir qu'il semble là que le délégué du ministre applique un critère semblable à celui qui est appliqué dans les contrôles fondés sur des raisons d'ordre humanitaire. En dernier lieu, l'avocat du requérant soutient que, dans les lignes directrices<sup>6</sup> publiées par l'intimé, pour la gouverne des fonctionnaires ministériels, le décideur est incité à considérer les «personnes qui, à la suite de leurs actes, ont causé ou pourraient rai-

to believe” test.

14 I am not persuaded that the different descriptions of the burden of proof indicate as much uncertainty as counsel suggests. There is always a certain amount of uncertainty with any new legislative provision until jurisprudence has had time to develop and settle some of those uncertainties. I do not characterize “on all the circumstances of the case” as being a burden of proof issue but rather related to the content of a danger to the public finding.

15 With respect to the argument based on the Guidelines, I have summarized the Guidelines, above, as counsel for the applicant reads them. They in fact read:

Persons who as a result of their actions have caused or might reasonably be expected to have caused death or serious physical or psychological harm to persons and/or significant damage to property.<sup>7</sup> [Underlining added.]

While counsel reads the underlined portion as referring to future expectations and states that the text contains a grammatical error, I am not persuaded that this is so. This portion of the Guidelines focuses attention on past events only. The French version is perhaps clearer:

*Les personnes qui, à la suite des actes qu'elles ont posés, ont causé ou pourraient raisonnablement être présumées avoir causé la mort, des blessures ou des tort psychologiques graves à autrui ou des dommages importants à la propriété.*<sup>8</sup>

I read the Guidelines as instructing decision makers to first identify those individuals who have committed certain types of crimes (persons who have caused or who might reasonably be expected to have caused the type of injury described). This does not detract from the overall standard of proof required to be met in deciding whether someone is a danger to the public. The standard, as counsel notes, in the absence of any legislative direction to the contrary,

sonnablement être présumées avoir causé . . . [des torts graves]» (non souligné dans l'original.) L'avocat remarque que cela ressemble au critère des «motifs raisonnables de croire».

14 Je ne suis pas persuadée que les différentes descriptions du fardeau de la preuve indiquent autant d'incertitude que l'avocat du requérant le suggère. Les nouvelles dispositions législatives soulèvent toujours des incertitudes jusqu'à ce que la jurisprudence ait eu le temps de dissiper certaines d'entre elles. Je ne considère pas que la phrase [TRADUCTION] «dans les circonstances de l'affaire» se rapporte au fardeau de la preuve; je la vois plutôt comme étant reliée au contenu de la conclusion que l'intéressé constitue un danger pour le public.

15 En ce qui concerne le moyen fondé sur les lignes directrices, j'ai résumé celles-ci de la façon dont les comprend l'avocat du requérant. Elles sont en réalité libellées comme suit dans leur version anglaise:

*Persons who as a result of their actions have caused or might reasonably be expected to have caused death or serious physical or psychological harm to persons and/or significant damage to property*<sup>7</sup>. [Non souligné dans l'original.]

L'avocat estime que la partie soulignée renvoie à des attentes futures et déclare que le texte contient une erreur grammaticale, mais je ne suis pas convaincue que c'est le cas. Cette partie des lignes directrices dirige l'attention uniquement sur les événements passés. La version française est peut être plus claire:

Les personnes qui, à la suite des actes qu'elles ont posés, ont causé ou pourraient raisonnablement être présumées avoir causé la mort, des blessures ou des torts psychologiques graves à autrui ou des dommages importants à la propriété<sup>8</sup>.

J'interprète les lignes directrices comme ordonnant aux décideurs de reconnaître tout d'abord les personnes qui ont commis certains types d'actes criminels (celles qui ont causé ou pourraient raisonnablement être présumées avoir causé le genre de préjudice décrit). Cela ne porte pas atteinte à la norme de preuve globale qu'il faut respecter lorsqu'il s'agit de décider si une personne constitue un danger pour le public. Cette norme, comme le souligne l'avocat, est,

is the balance of probabilities.

en l'absence de toute directive législative opposée, celle de la prépondérance des probabilités.

16 With respect to the failure to provide criteria for the making of decisions, counsel states that the vagueness of the legislative provisions are obvious from the fact that Guidelines had to be issued by the department, to its officials, to enable the legislative provisions to operate. Yet the Guidelines are not part of the legislative scheme; they are not binding; they are not exhaustive. These factors, it is argued, illustrate the vagueness of the legislative provisions. Reference was made to *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309. In that case, criteria set out in the relevant legislative text saved the indeterminate sentence provisions of the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34] relating to dangerous offenders from being unconstitutionally vague. Those criteria include the requirements that the offence be a serious personal injury offence, that it carry a possible sentence of ten years, and that a pattern of behaviour exists that is likely to continue.

L'avocat du requérant, ayant à l'idée l'absence de critères applicables au processus décisionnel, déclare que l'imprécision des dispositions législatives est évident du fait que le Ministère a dû publier des lignes directrices à l'intention de ses fonctionnaires, pour permettre aux dispositions législatives d'avoir leur effet. Cependant, les lignes directrices ne font pas partie du cadre législatif. Elles ne sont pas impératives; elles ne sont pas exhaustives. Ces facteurs, affirme-t-on, illustrent l'imprécision des dispositions législatives. On a renvoyé à l'arrêt *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309. Dans cette affaire, les critères exposés dans le texte législatif applicable ont sauvé des brumes de l'imprécision inconstitutionnelle les dispositions en matière de détermination des peines d'une durée indéterminée du *Code criminel* [S.R.C. 1970, ch. C-34] relatives aux délinquants dangereux. Ces critères comprennent les exigences suivantes: l'infraction doit se rapporter à des sévices graves à la personne, elle doit comporter une peine possible de dix années, et un certain comportement doit exister qui est susceptible de continuer.

17 Lastly, counsel notes that there is no legislatively prescribed decision-making procedure. A procedure has however been adopted, by officials, about which more will be said later.

En dernier lieu, l'avocat remarque qu'il n'y a pas de procédure décisionnelle prescrite par un texte législatif. Une procédure a cependant été adoptée par les fonctionnaires, dont je parlerai plus tard.

18 The principles to be applied in determining whether unconstitutional vagueness exists are found in *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606 and *R. v. Morales*, [1992] 3 S.C.R. 711. A law will be unconstitutionally vague if it is so lacking in precision that there is insufficient guidance to allow for an informed legal debate on the content of the concept in question. There must be sufficient precision to provide fair notice to the citizen and to provide a limitation of enforcement discretion:

Les principes à appliquer pour établir s'il y a une imprécision inconstitutionnelle sont énoncés dans l'arrêt *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606 et *R. c. Morales*, [1992] 3 R.C.S. 711. Une loi est inconstitutionnellement imprécise si elle l'est à tel point qu'il n'y a pas suffisamment d'indications pour permettre un débat judiciaire éclairé sur le contenu du concept en cause. Il doit y avoir suffisamment de précisions pour donner au citoyen un avertissement raisonnable et pour fournir une limitation du pouvoir discrétionnaire dans l'application de la loi:

What becomes more problematic is not so much general terms conferring broad discretion, but terms failing to give direction as to how to exercise this discretion, so that this exercise may be controlled. Once more, an unpermissibly

Ce qui fait plus problème, ce ne sont pas tant des termes généraux conférant un large pouvoir discrétionnaire, que des termes qui ne donnent pas, quant au mode d'exercice de ce pouvoir, d'indications permettant de le contrô-

vague law will not provide a sufficient basis for legal debate; it will not give a sufficient indication as to how decisions must be reached, such as factors to be considered or determinative elements.<sup>9</sup>

ler. Encore une fois, une loi d'une imprécision inacceptable ne fournit pas un fondement suffisant pour un débat judiciaire; elle ne donne pas suffisamment d'indication quant à la manière dont les décisions doivent être prises, tels les facteurs dont il faut tenir compte ou les éléments déterminants<sup>9</sup>.

19 I cannot conclude that the concept "danger to the public" is so lacking in precision that an informed legal debate on its content is not possible. I note that the applicant's counsel in making submissions to the Minister, before the subsection 70(5) decision was made, wrote that while there was no jurisprudence, as yet, on the test to be applied, guidance could be found in provisions such as the dangerous offender provisions of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] and the requirements respecting bail.

Je ne puis conclure que le concept du «danger pour le public» est si imprécis qu'un débat judiciaire éclairé sur son contenu est impossible. Je note que l'avocat du requérant, lorsqu'il a fait des observations au ministre avant que soit rendue la décision fondée sur le paragraphe 70(5), a écrit que malgré l'absence de jurisprudence sur le critère à appliquer, il était tout de même possible de se guider sur des dispositions du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46] comme celles qui ont trait aux délinquants dangereux et les exigences applicables au cautionnement.

20 I cannot agree with counsel's argument that there is a cumulative uncertainty that leads to a conclusion that subsection 70(5) is unconstitutionally vague.

Je ne puis accepter l'argument de l'avocat selon lequel il existe une incertitude cumulative qui conduit à la conclusion que le paragraphe 70(5) est inconstitutionnellement imprécis.

Fundamental Justice, Natural Justice and the Procedure Being Used

Justice fondamentale, justice naturelle et la procédure utilisée

21 As has been noted, there is no legislatively required decision-making process for subsection 70(5) decisions. As a matter of practice, departmental officials have taken to sending a notice to an individual who may become the subject of a subsection 70(5) decision, together with the documentary evidence on which a decision may be made. The individual is given 15 days within which to respond in writing. A recommendation form is then filled in by a departmental official and sent to his or her manager who checks one of two boxes on the form, either the box concurring with the recommendation or that rejecting it. The ultimate decision maker is yet a third person who is described as the Minister's delegate. (Interestingly, in this applicant's case, while the manager signed the form there is no indication that approval was given.) No reasons are ever given for the decision.

Comme on l'a noté, il n'existe aucun processus décisionnel requis par la législation à l'égard des décisions fondées sur le paragraphe 70(5). Les fonctionnaires ministériels ont pour pratique d'adresser un avis à celui qui est susceptible de faire l'objet d'une décision fondée sur le paragraphe 70(5), ainsi que la preuve documentaire sur laquelle celle-ci peut s'appuyer. L'intéressé dispose d'un délai de 15 jours pour répondre par écrit. Un fonctionnaire ministériel remplit alors une formule de recommandation et l'adresse à son gestionnaire, qui coche l'une de deux cases sur la formule pour indiquer s'il concourt ou non à la recommandation. Le décideur ultime est une troisième personne, désignée comme étant le délégué du ministre. (Il est intéressant de noter que dans le cas du requérant, bien que le gestionnaire ait signé la formule, rien n'indique qu'il ait donné son approbation.) La décision n'est jamais accompagnée de motifs.

22 Procedures used under other provisions of the Act, for the purpose of declaring a person a danger to the public, have been found by the Federal Court of Appeal not to infringe the principles of fundamental justice. In *Nguyen*, referred to above, a certificate signed by the Minister stating that the person in question was a danger to the public was at issue. The effect of the certificate was to prevent the person from being eligible to have his refugee claim adjudicated. A number of grounds were argued. For present purposes only those relating to the procedural guarantees of section 7 will be considered. The decision was challenged on the ground that an oral hearing was required (since a liberty interest was at stake) and on the ground that there was a reasonable apprehension of bias because two decisions had been made finding the applicant to be a danger to the public, one before Guidelines were issued to guide the Minister's delegates in making a decision, and one after the Guidelines had been issued. The Court stated that, strictly speaking, it did not need to address those submissions because the decision being reviewed was that of a tribunal which was not entitled to look behind the validity of the certificate. However, the Court went on to state that an oral hearing was not required, and that it did not understand on what ground bias could be alleged.

23 In *Chiarelli*, a decision by the Security Intelligence Review Committee that the individual was involved with organized crime was in issue. The fairness of the procedure was challenged because the individual had only been given a summary of certain evidence, which had been taken *in camera*. He was not given a *verbatim* transcript, nor was he given the names of informers. This was held not to be a breach of fundamental justice because he had been given enough information to know the case against him; he was given an oral hearing, the right to call witnesses and the right to cross-examine the RCMP witnesses who had given evidence *in camera*. In the circumstances, it was held there was no breach of section 7.

La Cour d'appel fédérale a conclu que les procédures utilisées en application d'autres dispositions de la Loi, aux fins de déclarer qu'une personne constitue un danger pour le public, n'enfreignaient pas les principes de justice fondamentale. Dans l'arrêt *Nguyen*, précité, la question litigieuse portait sur une attestation signée par le ministre déclarant que la personne en cause constituait un danger pour le public. Cette attestation avait pour effet d'écartier toute possibilité d'examen de la revendication du statut de réfugié de la personne en cause. On a soulevé un certain nombre de moyens. Aux fins présentes, seuls ceux qui ont trait aux garanties procédurales de l'article 7 seront étudiés. La décision a été contestée au motif qu'une audition orale était nécessaire (un droit à la liberté étant en jeu) et au motif qu'il y avait une crainte raisonnable de partialité parce que deux décisions avaient conclu que le requérant constituait un danger pour le public, l'une avant la publication des lignes directrices pour aider les délégués du ministre à rendre leur décision, et l'autre après la publication des lignes directrices. La Cour a déclaré que, strictement parlant, elle n'avait pas à traiter de ces observations parce que la décision contrôlée était celle d'un tribunal non habilité à se poser des questions sur la validité de l'attestation. Cependant, la Cour a ajouté qu'une audition orale n'était pas requise, et qu'elle ne comprenait pas pour quel motif on pouvait alléguer l'existence de préjugés.

Dans l'arrêt *Chiarelli*, la question litigieuse portait sur une décision du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, portant que l'intéressé était impliqué dans le crime organisé. L'équité de la procédure a été contestée parce que l'intéressé n'avait reçu qu'un résumé de certains éléments de preuve, qui avaient été recueillis à huis clos. Il n'avait pas reçu de transcription textuelle, ni le nom des informateurs. On a conclu qu'il ne s'agissait pas là d'une atteinte à la justice fondamentale parce qu'il avait reçu suffisamment de renseignements pour savoir ce qu'on lui reprochait; on lui a accordé une audition orale, le droit de citer des témoins et celui de contre-interroger les témoins de la GRC qui avaient témoigné à huis clos. Dans les circonstances, on a conclu qu'il n'y avait pas violation de l'article 7.

22

23



24 In the *Hoang* decision, referred to above, there was no issue concerning procedural fairness comparable to that raised in the present case. The individual in question had a right of appeal to the Immigration Appeal Board and had exercised that right. In that context, he had the right to an oral hearing, to call witnesses and to receive reasons for the decision rendered. The decision in *Hurd v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 594 (C.A.) also involved an appeal from the Immigration Appeal Board, as did *Canepa v. Minister of Employment and Immigration*, [1992] 3 F.C. 270 (C.A.).

25 I note, as well, that while a procedure similar to that being used in subsection 70(5) danger to the public decisions, has been approved for humanitarian and compassionate reviews, see *Shah v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (F.C.A.), the nature of those decisions is quite different from that of a danger to the public finding. The Court of Appeal, in *Shah*, noted that when an exemption is being sought from the provisions of the Act on humanitarian and compassionate grounds, an individual does not have “a case to meet”, of which he must be given notice; rather it is for him to persuade the decision maker that he should be given exceptional treatment and exempted from the general requirements of the law. However, when a determination is being made as to whether a person constitutes a danger to the public, there is a case which that person must meet.

26 The Federal Court of Appeal in the cases cited by the respondent was not asked to deal with the arguments that have been put before me in this case. Nor were the facts that have been brought to my attention discussed in those cases.

#### Analysis

27 It is trite law that what is required, in order to meet the requirements of procedural fairness, will vary with the circumstances and particularly with

24 Dans la décision *Hoang*, précitée, il n’y avait aucune question relative à l’équité procédurale comparable à celle qui est soulevée en l’espèce. La personne en cause avait droit d’appel auprès de la Commission d’appel de l’immigration et elle avait exercé ce droit. Dans ce contexte, elle avait droit à une audition orale, le droit de citer des témoins et de recevoir les motifs de la décision rendue. L’arrêt *Hurd c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1989] 2 C.F. 594 (C.A.) portait aussi sur un appel d’une décision de la Commission d’appel de l’immigration, tout comme l’arrêt *Canepa c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 3 C.F. 270 (C.A.).

25 Je note également que bien qu’une procédure semblable à celle qui est utilisée dans les décisions ayant trait au danger pour le public fondées sur le paragraphe 70(5) ait été approuvée en vue de son utilisation dans les contrôles portant sur les raisons d’ordre humanitaire, voir *Shah c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (C.A.F.), la nature de ces décisions est très différente de celle des conclusions relatives au danger pour le public. La Cour d’appel, dans l’arrêt *Shah*, a noté que lorsqu’il recherche à être dispensé des dispositions de la Loi pour des raisons d’ordre humanitaire, le requérant n’a pas à répondre à des allégations dont il faut lui donner avis; c’est plutôt à lui de convaincre la personne investie d’un pouvoir discrétionnaire qu’il doit recevoir un traitement exceptionnel et obtenir une dispense de l’application générale de la loi. Toutefois, lorsqu’il s’agit de décider si une personne constitue un danger pour le public, celle-ci doit réfuter la preuve réunie contre elle.

26 Dans les affaires citées par l’intimé, la Cour d’appel fédérale n’avait pas à traiter des arguments qui m’ont été soumis en l’espèce, et les faits portés à mon attention n’ont pas davantage été débattus dans ces affaires.

#### Analyse

27 C’est une règle de droit bien connue que les conditions applicables au respect de l’équité procédurale varient selon les circonstances et particulièrement

the consequences that follow from the decision under review for the individual concerned. In this case, as noted above, the consequences are substantial. The individual will be uprooted from family and returned to a country where he has not lived for over 20 years, and from which he came when only 9 years old. The Federal Court of Appeal, as I read *Nguyen*, has characterized the interest as a liberty interest. Even, if I am incorrect in my interpretation of that case, the decision-making process in question still falls to be interpreted pursuant to the provisions of the *Canadian Bill of Rights*, as well as being subject to the common law principles of natural justice.

selon les conséquences, pour l'intéressé, de la décision contrôlée. En l'espèce, comme on l'a noté plus haut, les conséquences sont considérables. Le requérant sera retiré de sa famille et renvoyé dans un pays où il n'a pas vécu depuis 20 ans, et qu'il a quitté âgé seulement de 9 ans. La Cour d'appel fédérale, selon mon interprétation de l'arrêt *Nguyen*, a qualifié le droit en cause de droit à la liberté. Même si j'interprète erronément cet arrêt, il reste que le processus décisionnel en question doit être interprété conformément aux dispositions de la *Déclaration canadienne des droits*, tout comme il doit respecter les principes de justice naturelle reconnus par la common law.

28 The common law principles of fairness and natural justice have developed as a gloss on Parliament's legislative authority. They provide standards by which discretionary decision making and the procedures used therefor must operate, in the absence of any statutory provision to the contrary. It was and is presumed that Parliament did not intend discretionary power to be exercised without regard to these principles. The *Canadian Bill of Rights* has reinforced that imperative by providing that statutes must be so interpreted. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* elevated the principles to constitutional status in certain circumstances.

Les principes d'équité et de justice naturelle que reconnaît la common law se sont greffés comme une patine sur le pouvoir législatif du Parlement. Ils fournissent, en l'absence de toute disposition législative contraire, des normes qui doivent être respectées dans l'exercice du pouvoir décisionnel discrétionnaire et des procédures qui l'accompagnent. On présumait et on présume toujours que le législateur n'avait pas l'intention que le pouvoir discrétionnaire soit exercé sans égard à ces principes. La *Déclaration canadienne des droits* a renforcé cet impératif en prévoyant que les lois doivent être interprétées de cette façon. La *Charte canadienne des droits et libertés* a donné à ces principes un statut constitutionnel dans certaines circonstances.

29 Four aspects of the decision-making procedure that is being used are particularly relevant for present purposes. First, while decision-making authority is given by the statute to the Minister, it is not in fact the Minister that renders the decision. A number of departmental officials make the decision as delegates of the Minister. When there exists only a single decision maker, one may assume a consistency in decision making because of that fact. This assumption is more difficult to make when a number of different decision makers are involved, and where there is extensive discretion given to those decision makers.

Quatre aspects de la procédure décisionnelle utilisée sont particulièrement pertinents en l'espèce. Premièrement, bien que le texte législatif donne au ministre un pouvoir décisionnel, ce n'est en fait pas le ministre qui rend la décision. Un certain nombre de fonctionnaires ministériels rendent la décision en qualité de délégués du ministre. Lorsqu'il n'y a qu'un seul décideur, on peut s'attendre à une certaine constance dans la prise de décision. Il est plus difficile de s'attendre à la même constance en présence de plusieurs décideurs, investis d'un large pouvoir discrétionnaire.

30 Secondly, there is no indication that these individuals have any legal training yet the concept of "a

Deuxièmement, rien n'indique que ces personnes jouissent de la moindre formation juridique, et ce-

danger to the public”, involves, at least in part, the application of a legal standard, which application results in an opinion that affects a person’s liberty. In the present case, I am unable to even ascertain who the final decision maker was. A scrawled signature appears on the decision over the title “delegate of the Minister”. Yet it is the decision of that person that is under review. I note that the applicant assumed in his application that it was the first level immigration officer (Ms. Stock) who had made the final decision. This does not appear to be the case.

31 Thirdly, the decision appears to be made on the basis of a recommendation in a document prepared by what I will call the first level immigration officer, a document which the applicant never sees. The recommendation is then approved by that officer’s manager. The decision, however, is made by a third official, the Minister’s delegate. There is no way of knowing whether the ultimate decision maker actually considers the applicant’s submission directly. There is no way of knowing whether the decision maker considers any of the material on the file other than the recommendation prepared by the first level official.

32 Fourthly, while there are Guidelines that have been prepared for the use of the decision makers, there is no way of knowing whether an appropriate test for deciding that a person is a danger to the public has been applied in a given case. There is much in the text of the Guidelines that have been prepared by the Department that focuses almost exclusively on the crime that has been committed. The profile that officials are to use as an initial screening factor contains little reference to the need to determine whether there is a likelihood that a person is, or will be in the future, a danger to the public. Officials are cautioned in the text of the Guidelines that it cannot be merely the commission of an offence that brings into play a “danger to the public”. Yet the factors that are then listed, as relevant to that determination, except for one, all focus on the offence or offences that have been com-

pendant le concept du «danger pour le public» implique, au moins en partie, l’application d’une norme juridique, dont l’application résulte en un avis qui a des répercussions sur la liberté d’un individu. En l’espèce, je suis incapable de découvrir qui était l’ultime décideur. Une signature griffonnée apparaît sur la décision au-dessus de la mention [TRADUCTION] «délégué du ministre». C’est cependant la décision de cette personne qui fait l’objet du présent contrôle. Je note que le requérant a tenu pour acquis dans sa demande que c’est l’agent d’immigration du premier niveau (M<sup>me</sup> Stock) qui a rendu la décision finale. Ça ne semble pas être le cas.

Troisièmement, la décision semble être fondée sur une recommandation figurant dans un document préparé par ce que j’appellerai l’agent d’immigration du premier niveau, un document que le requérant ne voit jamais. La recommandation est alors approuvée par le gestionnaire de l’agent. La décision elle-même, cependant, est prise par un troisième fonctionnaire, le délégué du ministre. Il n’y a aucun moyen de savoir si l’ultime décideur considère réellement les observations du requérant directement. Il n’y a pas davantage moyen de savoir si le décideur considère aucune des pièces au dossier autre que la recommandation rédigée par l’agent du premier niveau.

32 Quatrièmement, alors que ces lignes directrices ont été rédigées à l’usage des décideurs, il est impossible de savoir si un critère approprié permettant d’établir si une personne constitue un danger pour le public a été appliqué dans un cas particulier. Une partie considérable du texte des lignes directrices rédigé par le Ministère s’intéresse presque exclusivement à l’acte criminel commis. Le profil sur lequel doivent se guider les fonctionnaires dans leur sélection initiale ne fait guère mention de la nécessité de déterminer s’il est vraisemblable qu’une personne constitue, ou constituera à l’avenir, un danger pour le public. Les lignes directrices préviennent les fonctionnaires que la simple perpétration d’une infraction ne suffit pas à faire intervenir la notion de «danger pour le public». Cependant les facteurs énumérés ensuite comme étant pertinents à la décision, sauf un, se concentrent tous sur l’infraction ou les infrac-

mitted, rather than on the question of whether the individual, at the time the determination is made, or in the future, will be a danger to the public. Five factors are listed for consideration: the nature of the offence that was committed (was it one that involved violence, weapons, drugs, sexual offences); the circumstances of the offence (its severity, what led to its commission); the sentence given (it will assist in determining severity); recidivism; humanitarian and compassionate considerations. The first three considerations focus entirely on the offence that has been committed. This focus is also illustrated elsewhere in the text of the Guidelines:

Normally, the officer's recommendation should not be at odds with the court's disposition of the offence (for example, where the court imposed a fine with little or no incarceration time). This aspect is important so that it does not appear that the courts and the department have completely different viewpoints as to whether or not the person is a danger to society. However, it should be kept in mind that the conviction registered against the individual and the resulting sentence do not always accurately reflect the circumstances surrounding the offence(s) (eg., plea bargaining).

33 A finding of danger to the public is forward looking. The instructions to consider recidivism relates to such an analysis and some humanitarian and compassionate considerations may indirectly, although these appear largely to be unrelated to a danger to the public finding. Thus, while the considerations correctly state that the mere commission of an offence is not definitive, they appear then to provide a framework whereby it is the gravity of the offence committed that is largely determinative. A subsection 70(5) finding requires that two components exist: a serious offence and that the person is a danger to the public. The existence of the first component is not sufficient to determine the latter.

34 In the text by De Smith, Woolf and Jowell, *Judicial Review of Administrative Action* (5th ed.) (London: Sweet & Maxwell, 1995), at pages 462-465, the extent to which the principles of natural justice require a decision maker to give reasons is

tions commises, plutôt que sur la question de savoir si l'intéressé, au moment où est prise la décision ou par la suite, constituera un danger pour le public. Cinq facteurs à considérer sont énumérés: la nature de l'infraction (mettait-elle en cause de la violence, des armes, des narcotiques, des crimes sexuels); les circonstances de l'infraction (sa gravité, ce qui a mené à l'infraction); la peine imposée (elle aiderait à déterminer la gravité de l'incident); la récidive; les considérations d'ordre humanitaire. Les trois premières considérations se concentrent exclusivement sur l'infraction. Cette concentration est aussi illustrée ailleurs dans le texte des lignes directrices:

En général, la recommandation de l'agent ne devrait pas être en contradiction avec la décision du tribunal relativement à l'infraction, par exemple, lorsque le tribunal impose une amende et une peine d'incarcération minimale, ou aucune incarcération. Cet élément est important pour éviter que les points de vue du tribunal et du ministère diffèrent complètement quant à déterminer si l'individu est un danger pour le public. Il faut toutefois se rappeler que la condamnation de l'individu et la sentence qui en découle ne reflètent pas toujours exactement les circonstances entourant le ou les crimes (p.ex., les cas de négociation de plaidoyer).

La conclusion de l'existence d'un danger pour le public vise l'avenir. Les directives enjoignant de tenir compte de la récidive se rapportent à une telle analyse et peut-être aussi, indirectement, les considérations d'ordre humanitaire, bien que celles-ci semblent en grande partie étrangères à la conclusion qu'il existe un danger pour le public. Ainsi, bien que les considérations soulignent correctement que la simple perpétration d'une infraction n'est pas déterminante, elles semblent alors fournir un cadre selon lequel c'est la gravité de l'infraction qui est largement déterminante. La conclusion fondée sur le paragraphe 70(5) exige la présence de deux composantes: une infraction grave et le danger pour le public que représente son auteur. L'existence de la première composante ne suffit pas à entraîner la seconde.

34 Dans leur ouvrage intitulé *Judicial Review of Administrative Action*, (5<sup>e</sup> éd.) (London: Sweet & Maxwell, 1995), De Smith, Woolf et Jowell discutent, aux pages 462 à 465, de la mesure dans laquelle les principes de justice naturelle exigent qu'un

discussed. A requirement to give reasons is said to exist when a statute expressly or impliedly so requires, where a right of appeal exists on a point of law only and, in limited situations, where reasons are important to assess whether an action for judicial review can be maintained. This last is said to exist when the issue for the individual is of such importance that he cannot be left to receive an unreasoned decision, as if "the distant oracle has spoken, and that is that".<sup>10</sup>

35 In *R. v. Civil Service Appeal Board, ex p Cunningham*, [1991] 4 All E.R. 310 (C.A.), it was held that the Civil Service Appeal Board was under a duty to outline reasons for its decision sufficient to show to what it had directed its mind and to show that its decision was lawful. It was held that the form of the recommendation (i.e., the form in which the decision was rendered) was no less subject to the requirements of natural justice than any other part of the decision-making process. The requirement to give reasons followed from the nature of the tribunal in question and the importance of the decision for the applicant. Lord Donaldson M.R. stated, at page 319:

... the board should have given outline reasons sufficient to show to what they were directing their mind and thereby indirectly showing not whether their decision was right or wrong, which is a matter solely for them, but whether their decision was lawful. Any other conclusion would reduce the board to the status of a free-wheeling palm tree.

The board's objection to giving reasons, which curiously is fully supported by both the official and the staff sides, is that this would tend to militate against informality and would lead to an undesirable reliance upon a body of precedent. I find this totally unconvincing.

36 In *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Doody*, [1994] 1 A.C. 531 (H.L.), a decision by the Minister pursuant to which prisoners sentenced to life for murder might be released, after a specified time, was under consideration. In rendering his decision, Lord Mustill wrote:

décideur donne les motifs de sa décision. Selon cet ouvrage, il y a nécessité de donner des motifs lorsqu'une loi l'exige expressément ou implicitement, lorsqu'un droit d'appel existe sur un point de droit seulement et, dans des situations restreintes, lorsque des motifs sont importants pour établir si une action pour contrôle judiciaire peut être maintenue. On dit que cette dernière condition est remplie lorsque la question litigieuse revêt une telle importance pour l'intéressé qu'on ne peut lui donner une décision non motivée, comme si [TRADUCTION] «l'oracle distant s'était prononcé, et voilà tout<sup>10</sup>».

Dans l'arrêt *R. v. Civil Service Appeal Board, ex p Cunningham*, [1991] 4 All E.R. 310 (C.A.), on a conclu que la Civil Service Appeal Board était tenue d'exposer les motifs de sa décision suffisamment pour montrer sur quoi elle s'était penchée et pour démontrer la légitimité de sa décision. On a conclu que la forme de la recommandation (c'est-à-dire la forme dans laquelle la décision était rendue) n'était pas moins assujettie aux exigences de la justice naturelle qu'aucune autre partie du processus décisionnel. La nécessité de donner des motifs découlait de la nature du tribunal en cause et de l'importance de la décision pour le requérant. Lord Donaldson, président de la cour d'appel, a dit à la page 319:

[TRADUCTION] ... la commission aurait dû donner des motifs suffisants pour montrer sur quoi elle avait dirigé son esprit et, de la sorte, faire entrevoir indirectement non pas si sa décision était bonne ou mauvaise, ce qui la concerne uniquement, mais si sa décision était légitime. Toute autre conclusion réduirait la commission à l'état de palmier pliant au gré du vent.

L'objection qu'avait la Commission à donner des motifs, qui est curieusement appuyée par les hauts fonctionnaires et le personnel, tient à ce que cela militerait contre le caractère informel du processus et inciterait à s'appuyer de façon indésirable sur un ensemble de précédents. Je trouve cela fort peu convaincant.

Dans l'arrêt *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Doody*, [1994] 1 A.C. 531 (H.L.), se trouvait à l'étude une décision du ministre selon laquelle les prisonniers condamnés à vie pour meurtre pourraient être libérés après un délai précisé. En rendant sa décision, lord Mustill a écrit:

My Lords, I can moreover arrive at the same conclusion by a different and more familiar route, of which *Ex parte Cunningham* [1991] 4 All E.R. 310 provides a recent example. It is not, as I understand it, questioned that the decision of the Home Secretary on the penal element is susceptible to judicial review. To mount an effective attack on the decision, given no more material than the facts of the offence and the length of the penal element, the prisoner has virtually no means of ascertaining whether this is an instance where the decision-making process has gone astray. I think it is important that there should be an effective means of detecting the kind of error which would entitle the court to intervene, and in practice I regard it as necessary for this purpose that the reasoning of the Home Secretary should be disclosed.<sup>11</sup>

[TRADUCTION] Mes lords, je peux en outre parvenir à la même conclusion par un cheminement différent et plus familier, dont fournit un exemple récent l'arrêt *Ex parte Cunningham* [1991] 4 All E.R. 310. Si je comprends bien, il n'est pas contesté que la décision du ministre de l'Intérieur sur l'élément pénal est susceptible de contrôle judiciaire. Pour contester efficacement la décision, connaissant uniquement les faits propres à l'infraction et la longueur de la peine, le prisonnier n'a virtuellement aucun moyen de vérifier s'il s'agit d'un cas où le processus décisionnel a fait fausse route. J'estime important qu'il existe un moyen de détecter le genre d'erreur qui permettrait à la cour d'intervenir, et en pratique je considère nécessaire à cette fin que le raisonnement du ministre de l'Intérieur soit révélé<sup>11</sup>.

37 I have been unable to find much Canadian jurisprudence on this point but note that Mr. Justice Strayer in *Jamieson v. Commr. of Corrections* (1986), 51 C.R. (3d) 155 (F.C.T.D.) required that reasons be given to a prisoner explaining why he was being transferred to another prison institution, a higher security institution, as well as an opportunity to respond thereto. Guidelines in place indicated that such reasons should be provided within ten days of an objection to a transfer by a prisoner. Mr. Justice Strayer stated that while those guidelines, of themselves, had no force in law, they nevertheless constituted the standard of procedural fairness required by the Charter. This decision is not entirely on point because, although it can be read as a requirement to give reasons for a decision that has already been made, the transfer decision may be rescinded or not executed at all if the inmate's response to the "reasons" is persuasive. Thus the decision is an application of the principle that the case one has to meet must be disclosed not an application of the principle that natural justice requires, in certain circumstances, that reasons be given for a decision, which has been made.

J'ai été incapable de trouver une grande jurisprudence canadienne sur ce point, mais je note que le juge Strayer, dans l'arrêt *Jamieson c. Commissaire aux Services correctionnels* (1986), 51 C.R. (3d) 155 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) a exigé que des motifs soient donnés à un prisonnier, lui expliquant les raisons pour lesquelles il était transféré dans un autre établissement pénitentiaire, à sécurité accrue, ainsi que la possibilité de répliquer aux motifs. Les lignes directrices applicables indiquaient que les motifs devaient être fournis dans les dix jours de l'opposition du prisonnier à son transfèrement. Le juge Strayer a déclaré que bien que ces lignes directrices, en elles-mêmes, n'avaient pas d'effet juridique, elles n'en constituaient pas moins la norme d'équité procédurale exigée par la Charte. Cette décision n'est pas tout à fait pertinente parce que, même si on peut l'interpréter comme imposant l'obligation de donner les motifs d'une décision déjà prise, la décision de transférer un prisonnier peut être annulée ou ne pas être exécutée du tout si la réplique du détenu «aux motifs» est convaincante. Ainsi, la décision est l'application du principe selon lequel on doit révéler à l'intéressé ce qu'on lui reproche, et non l'application du principe selon lequel la justice naturelle exige, dans certaines circonstances, que des motifs soient donnés à l'égard d'une décision qui a déjà été prise.

38 More relevant, perhaps, is the decision in *Taabea v. Refugee Status Advisory Committee*, [1980] 2 F.C. 316 (T.D.). In that case a duty to give the applicant the Minister's reasons for finding the applicant not to be a Convention refugee was imposed. There was no statutory duty to disclose the reasons but the

Plus pertinente, peut-être, est la décision *Taabea c. Le comité consultatif sur le statut de réfugié*, [1980] 2 C.F. 316 (1<sup>re</sup> inst.). Dans cette affaire, l'obligation de révéler au requérant les motifs pour lesquels le ministre a conclu qu'il n'était pas un réfugié au sens de la Convention était imposée. La

37

38

Court held that in the circumstances of that case, that the reasons might disclose evidence of which the applicant would not otherwise be aware, and these reasons would eventually, in fact, be disclosed before the Immigration Appeal Board, in the course of the Minister's presentation of his arguments to that Board. Therefore, it was held that fairness required the disclosure of the reasons to the applicant at the early stage of the proceedings at which they were sought. The hearing before the Immigration Appeal Board was in the nature of a hearing *de novo*.

loi n'obligeait pas à révéler les motifs, mais la Cour a conclu que dans les circonstances de l'affaire, les motifs pourraient révéler des éléments de preuve que le requérant ne connaîtrait pas autrement, et ces motifs seraient, de fait, révélés devant la Commission d'appel de l'immigration, lorsque le ministre présenterait ses moyens à la Commission. Par conséquent, on a conclu que l'équité exigeait la divulgation de ces motifs au requérant à un stade précoce des procédures au cours desquelles ils ont été recherchés. L'audition devant la Commission d'appel de l'immigration consistait en une nouvelle audition.

39 The absence of jurisprudence with respect to the requirement of written reasons in Canada may exist because, in most cases, where section 7 interests (or even lesser interests) are involved, there are statutory requirements that written reasons be given. The giving of reasons serves several purposes. First and perhaps most importantly, it gives some assurance to the individual concerned that his or her submissions have been considered (the absence of reasons can create a disturbing impression of injustice). Secondly, it provides a meaningful basis on which an assessment can be made as to whether or not to appeal the decision or to seek judicial review when that is the appropriate remedy. Thirdly, from the perspective of a reviewing court, indeed, in the case of judicial review, it is very difficult, often impossible, to know on what basis a decision was made if reasons are not given. Reasons are not as important when a full right of appeal exists. In such circumstances the reviewing court can consider all the evidence and determine whether in its view errors exist with respect to the conclusions drawn. In the case of judicial review, however, a reviewing court starts with a presumption that deference must be accorded to the decision maker.

L'absence de jurisprudence à l'égard de la nécessité de fournir des motifs écrits au Canada peut exister parce que, dans la plupart des cas, lorsque des droits protégés par l'article 7 (ou même des droits moins importants) sont en jeu, la loi oblige à donner des motifs écrits. Donner des motifs sert plusieurs fins. Premièrement, et peut-être est-ce le plus important, les motifs donnent à l'intéressé l'assurance que ses observations ont été prises en considération (l'absence de motifs peut créer une désagréable impression d'injustice). Deuxièmement, les motifs fournissent un solide fondement permettant d'apprécier s'il y a lieu ou non d'en appeler de la décision ou de demander un contrôle judiciaire lorsque c'est là le recours approprié. Troisièmement, du point de vue de la Cour procédant au contrôle, certainement dans le cas d'un contrôle judiciaire, il est très difficile et souvent impossible, de savoir sur quel fondement repose une décision en l'absence de motifs. Les motifs ne revêtent pas la même importance lorsqu'il y a plein droit d'appel. Dans ces circonstances, la Cour qui procède au contrôle peut étudier tous les éléments de preuve et déterminer si, à son avis, les conclusions tirées sont entachées d'erreurs. Dans le cas d'un contrôle judiciaire, toutefois, la Cour procédant au contrôle adopte dès le départ la présomption qu'il faut accorder une déférence judiciaire aux décisions du décideur.

40 A person is entitled to some assurance that all factors have been considered, and to a fair opportunity to exercise his or her right of judicial review with respect to decisions made inadequately. Reasons allow both the person concerned and a court,

Toute personne a droit à une certaine assurance que tous les facteurs ont été pris en considération, et à la juste possibilité d'exercer son droit au contrôle judiciaire des décisions prises de façon inadéquate. Les motifs permettent à l'intéressé aussi bien qu'à la

39

40

on judicial review, to know whether the appropriate legal test has been applied by the decision maker.

cour, dans le cadre du contrôle judiciaire, de savoir si le décideur a appliqué le critère légal approprié.

41 Under subsection 70(5) two conditions must be met: (1) the person committed a serious criminal offence of the type described; (2) the Minister (one of his delegates) has formed the opinion that the person is a danger to the public in Canada. The second condition is different from the first. In addition, the second condition is framed in the present and is forward looking. While individuals in the position of this applicant are given a copy of the materials upon which a danger decision will be based (usually documents relating to the criminal offence or offences they committed) it may not be immediately obvious why that material supports the conclusion that the individual is a present or future danger to the public. Where a person has been convicted of an offence and has served the sentence, the original conviction alone is not necessarily sufficient to support a presumption that the person is a danger to the public.

41 Le paragraphe 70(5) impose le respect de deux conditions: (1) l'intéressé doit avoir commis un acte criminel grave du type décrit; (2) le ministre (l'un de ses délégués) a formé l'opinion que l'intéressé constitue un danger pour le public au Canada. La seconde condition diffère de la première. En outre, la seconde condition est exprimée au présent et est tournée vers l'avenir. Bien que les individus dans la situation du requérant reçoivent copie des documents sur lesquels se fondera la conclusion qu'ils constituent un danger (habituellement des documents ayant trait à l'acte ou aux actes criminels commis), il peut ne pas être immédiatement évident pourquoi ces documents appuient la conclusion que les individus en cause constituent un danger présent ou futur pour le public. La déclaration de culpabilité initiale ne suffit pas nécessairement à étayer la présomption que la personne qui a purgé la peine sanctionnant l'acte criminel dont elle a été reconnue coupable constitue un danger pour le public.

42 The circumstances of this case are such that the principles of fundamental justice, natural justice and fairness are not met unless the applicant is given reasons for the decision that has been made. This follows from a number of considerations. In the first place the consequences for the individual are substantial. Secondly, the decision-making process (through three levels of immigration officials) gives no assurance that the ultimate decision maker, in fact, considers the applicant's submissions directly. Thirdly, reading the Guidelines that have been issued, and the evidence of the applicant's offences that formed the basis for the decision, it not clear what reasoning lead to this applicant being found to be a present or future danger to the public. Fourthly, in the absence of even brief reasons, a reviewing court on judicial review cannot determine whether the decision makers (the delegates of the Minister) are applying consistent and lawful criteria in making decisions that an individual is a danger to the public in Canada.

42 Les circonstances de l'espèce sont telles que les principes de justice fondamentale, de justice naturelle et d'équité ne seront pas respectés si le requérant ne reçoit pas les motifs de la décision qui a été prise. Cela découle d'un certain nombre de considérations. Tout d'abord, les conséquences pour le requérant sont considérables. En second lieu, le processus décisionnel (passant par trois paliers de fonctionnaires de l'immigration) ne donne aucune assurance que le décideur ultime considère de fait directement les observations du requérant. Troisièmement, la lecture des lignes directrices publiées et de la preuve relative aux infractions du requérant qui ont constitué le fondement de la décision, ne montre pas clairement le raisonnement qui a motivé la conclusion que le requérant constitue un danger présent ou futur pour le public. Quatrièmement, en l'absence de motifs même brefs, une cour de révision ne peut, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, déterminer si les décideurs (les délégués du ministre) appliquent des critères pertinents et légitimes en décidant qu'un individu constitue un danger pour le public au Canada.



43 I am not saying that in all cases where judicial review is the only type of “appeal” possible that reasons must be given. In most cases reasons are given. All that is being said, in this case, is that given the nature of the applicant’s interest and the nature of the multilevel procedure adopted and given the opaqueness to review that exists in the absence of reasons, fundamental justice, natural justice and fairness require that reasons be given.

44 For the reasons set out above, the decision under review will be quashed, and the matter returned for reconsideration in accordance with these reasons. Counsel, at the hearing asked that I not render an order on this application until an opportunity had been given to address submissions with respect to the certification of a question. Accordingly, no order will be issued until October 28, 1996. If submissions on certification are not made before the closing of the Registry on that date, I will assume that certification is not being requested.

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. I-2, s. 70(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1995, c. 15, s. 13), (1.1) (as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 65), (2) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1995, c. 15, s. 13), (3) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18), (3.1) (as enacted by S.C. 1995, c. 15, s. 13), (4) (as am. *idem*), (5) (as enacted *idem*), (6) (as enacted *idem*).

<sup>2</sup> 70. . . .

(5) No appeal may be made to the Appeal Division by a person described in subsection (1) or paragraph 2(a) or (b) against whom a deportation order or conditional deportation order is made where the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada and the person has been determined by an adjudicator to be

(a) a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(c), (c.1), (c.2) or (d);

(b) a person described in paragraph 27(1)(a.1); or

(c) a person described in paragraph 27(1)(d) who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed.

43 Je ne dis pas que dans tous les cas où le contrôle judiciaire est le seul type d’«appel» possible, des motifs doivent être donnés. Dans la plupart des cas, des motifs sont rendus. Tout ce que je dis, en l’espèce, c’est qu’étant donné la nature du droit du requérant et la nature de la procédure à plusieurs niveaux adoptée, et vu l’opacité du contrôle qui ne s’accompagne pas de motifs, la justice fondamentale, la justice naturelle et l’équité exigent que soient donnés des motifs.

44 Par les motifs exposés, la décision qui fait l’objet de ce contrôle judiciaire sera annulée et l’affaire sera renvoyée à des fins de réexamen conformément aux présents motifs. Les avocats, au début de l’audience, m’ont priée de ne pas rendre d’ordonnance à l’égard de cette demande avant qu’il y ait eu possibilité de traiter des observations ayant trait à la certification d’une question. Conséquemment, aucune ordonnance ne sera rendue avant le 28 octobre 1996. Si, à la fermeture du greffe à cette date, aucune observation n’a été faite à l’égard de la certification, je présume-rais que la certification n’est pas demandée.

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 70(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1995, ch. 15, art. 13), (1.1) (édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 65), (2) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1995, ch. 15, art. 13), (3) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18), (3.1) (édicte par L.C. 1995, ch. 15, art. 13), (4) (mod., *idem*), (5) (édicte, *idem*), (6) (édicte, *idem*).

<sup>2</sup> 70. . . .

(5) Ne peuvent faire appel devant la section d’appel les personnes, visées au paragraphe (1) ou aux alinéas (2)a) ou b), qui, selon la décision d’un arbitre:

a) appartiennent à l’une des catégories non admissibles visées aux alinéas 19(1)c), c.1), c.2) ou d), et, selon le ministre, constituent un danger pour le public au Canada;

b) relèvent du cas visé à l’alinéa 27(1)a.1) et, selon le ministre, constituent un danger pour le public au Canada;

c) relèvent, pour toute infraction punissable aux termes d’une loi fédérale d’un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans, du cas visé à l’alinéa 27(1)d) et, selon le ministre, constituent un danger pour le public au Canada.

<sup>3</sup> Affidavit of applicant dated June 5, 1996, but see sentencing decision of Mr. Justice Hawkins, which refers to an offence date of September 24, 1989—Application record, at p. 20.

<sup>4</sup> At p. 732.

<sup>5</sup> At pp. 714-715.

<sup>6</sup> Citizenship and Immigration Canada. *Immigration Manual: C-44 Implementation*, 1996.

<sup>7</sup> At p. 25 of the Immigration Manual, *supra*.

<sup>8</sup> Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide de l'immigration: mise en œuvre du C-44*, 1996, at p. 28.

<sup>9</sup> *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606, at p. 642 (Gonthier J. for the Court).

<sup>10</sup> *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Doody*, [1994] 1 A.C. 531 (H.L.), at p. 565.

<sup>11</sup> See p. 565.

<sup>3</sup> L'affidavit du requérant en date du 5 juin 1996, mais voir la décision du juge Hawkins, qui mentionne le date de l'infraction comme étant le 24 septembre 1989—Dossier de la demande, à la p. 20.

<sup>4</sup> À la p. 732.

<sup>5</sup> Aux p. 714 et 715.

<sup>6</sup> Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide de l'immigration: mise en œuvre du C-44*, 1996.

<sup>7</sup> À la p. 25 du Immigration Manual, précité.

<sup>8</sup> Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide de l'immigration: mise en œuvre du C-44*, 1996, à la p. 28.

<sup>9</sup> *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, à la p. 642 (le juge Gonthier pour la Cour).

<sup>10</sup> *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Doody*, [1994] 1 A.C. 531 (H.L.), à la p. 565.

<sup>11</sup> Voir à la p. 565.