

IMM-1934-14
2014 FC 390

IMM-1934-14
2014 CF 390

Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (*Applicant*)

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

v.

c.

Ahmed Abdi Ismail (*Respondent*)

Ahmed Abdi Ismail (*défendeur*)

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

RÉPERTORIÉ : CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE) c. ISMAIL

Federal Court, Mactavish J.—Winnipeg, April 16; Ottawa, April 25, 2014.

Cour fédérale, juge Mactavish—Winnipeg, 16 avril; Ottawa, 25 avril 2014.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Detention and Release — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Division decision ordering respondent's release, rejecting applicant's arguments in favour of continued detention under Immigration and Refugee Protection Act, s. 58(1)(c) — Respondent entering Canada illegally, eventually arrested, returned to original port of entry — Detained under Act, s. 55(2)(a) since reasonable grounds to believe respondent inadmissible to Canada; considered unlikely to appear for admissibility hearing — Respondent, person of interest to United States' authorities; potentially inadmissible to Canada on security grounds under Act, s. 34 — At respondent's 48-hour detention review before Immigration Division, Board noting, in particular, that because respondent initially detained inland, not open to applicant to seek respondent's continued detention under Act, 58(1)(c); that individual must be released unless established that ground for detention "continues to exist" — Whether individual who was initially detained under Act, s. 55(2)(a) can subsequently continue to be detained under Act, s. 58(1)(c) on basis applicant taking necessary steps to inquire into reasonable suspicion that individual inadmissible on security grounds — Act, s. 58(1) clear: Parliament instructing Immigration Division that permanent residents or foreign nationals must be released unless satisfied that individual in question fitting within one of four categories listed in Act, s. 58(1)(a) to (d) — Nothing in Act, s. 58(1) tying Immigration Division's ability to continue individual's detention thereunder to original grounds of detention under Act, s. 55 — Act, s. 58(1) contemplating that Immigration Division must determine whether individual's continued detention justified; requiring that prescribed factors, as set out in Immigration and Refugee Protection Regulations, s. 248 be considered — Reason for detention one of prescribed factors stated therein — In present case, Immigration Division focusing analysis almost exclusively on reasons why respondent

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Détention et mise en liberté — Contrôle judiciaire d'une décision de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui a ordonné la remise en liberté du défendeur et a rejeté les arguments du demandeur en faveur du maintien de la détention en vertu de l'art. 58(1)c) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Le défendeur est entré illégalement au Canada; il a été ensuite arrêté puis renvoyé au point d'entrée initial — Le défendeur a par la suite été détenu, en vertu de l'art. 55(2)a) de la Loi, du fait qu'il y avait des motifs raisonnables de croire qu'il était interdit de territoire au Canada; il était considéré comme pouvant vraisemblablement se soustraire à l'enquête — Le défendeur était une personne d'intérêt pour les autorités américaines; il pouvait être interdit de territoire au Canada pour raison de sécurité, en application de l'art. 34 de la Loi — Lors de la comparution dans le délai de 48 heures du défendeur à la Section de l'immigration, la Commission a relevé, notamment, qu'étant donné que le défendeur a initialement été détenu sur le territoire, et non pas à un point d'entrée, il n'était pas loisible au demandeur de solliciter le maintien en détention du défendeur aux termes de l'art. 58(1)c) de la Loi; la personne doit être remise en liberté, à moins qu'il ne soit établi qu'un motif de détention « continue d'exister » — Il s'agissait de savoir si une personne qui a été initialement détenue en vertu de l'art. 55(2)a) de la Loi peut voir sa détention maintenue ultérieurement, en vertu de l'art. 58(1)c) de la Loi, parce que le demandeur prend les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que la personne est interdite de territoire pour raison de sécurité — Le libellé de l'art. 58(1) de la Loi est clair : le législateur a exigé de la Section de l'immigration qu'elle prononce la mise en liberté du résident permanent ou de l'étranger, à moins qu'elle ne soit convaincue que la personne en question appartient à l'une des quatre catégories énumérées aux art. 58(1)a) à d) de la Loi — Il n'y a rien à

originally detained — While Immigration Division required to consider reason for original detention in deciding whether individual should be released, nothing in Regulations, s. 248 indicating that detention can only be continued for same reason leading to individual's original detention — Finally, question as to whether Act, s. 58(1) only available as ground for continued detention where following detention permitted under Act, s. 55(3) thereof certified — Application allowed.

This was an application for judicial review of a decision by the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board ordering the release of the respondent and rejecting the applicant's arguments in favour of continued detention under paragraph 58(1)(c) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. That paragraph permits the detention of an individual on the basis that the applicant is taking necessary steps to inquire into a reasonable suspicion that the individual is inadmissible on security grounds. The respondent entered Canada illegally and was eventually arrested, whereupon he was returned to the original port of entry. He was then detained under paragraph 55(2)(a) of the Act on the basis that there were reasonable grounds to believe that he was inadmissible to Canada and that he would be unlikely to appear for his admissibility hearing given his attempt to evade examination at a port of entry. When the respondent was examined, it was discovered that he was a person of interest to the United States' authorities and that he may be inadmissible to Canada on security grounds under section 34 of the Act.

At the respondent's 48-hour detention review before the Immigration Division, the Board noted that because the respondent had initially been detained inland and not at a port of entry, it was not open to the applicant to seek the respondent's continued detention under paragraph 58(1)(c) of the Act; that it had limited jurisdiction to detain foreign nationals or permanent residents and could only do so under subsection 58(2) on the basis that an individual posed a danger to the public or was unlikely to appear for examination, an admissibility hearing or removal from Canada; and that it had to

l'art. 58(1) de la Loi qui lie la capacité de la Section de l'immigration à maintenir une personne en détention en vertu de cet article au motif initial de détention prévu à l'art. 55 de la Loi — L'art. 58(1) de la Loi prévoit que la Section de l'immigration doit décider si le maintien en détention de la personne est justifié; cet article exige que la Section de l'immigration prenne en compte les critères réglementaires énoncés à l'art. 248 du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés — L'un des critères réglementaires est le motif de la détention — En l'espèce, la Section de l'immigration a centré son analyse presque exclusivement sur les motifs pour lesquels le défendeur avait été initialement détenu — Bien que la Section de l'immigration doive prendre en compte le motif initial de la détention lorsqu'elle décide si une personne devrait être mise en liberté, rien dans l'art. 248 du Règlement n'indique que la détention peut seulement être maintenue pour le même motif qui a initialement entraîné la détention de la personne — Finalement, la question de savoir si l'art. 58(1) de la Loi est uniquement accessible comme motif pour le maintien de la détention qui fait suite à une détention en vertu de l'art. 55(3) de la Loi a été certifiée — Demande accueillie.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui a ordonné la remise en liberté du défendeur et a rejeté les arguments du demandeur en faveur du maintien de la détention en vertu de l'alinéa 58(1)(c) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Cette disposition permet la détention d'une personne parce que le demandeur prend les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que la personne est interdite de territoire pour raison de sécurité. Le défendeur est entré illégalement au Canada et a été finalement arrêté, puis il a été renvoyé au point d'entrée initial. Il a par la suite été détenu, en vertu de l'alinéa 55(2)(a) de la Loi, du fait qu'il y avait des motifs raisonnables de croire qu'il était interdit de territoire au Canada et qu'il se soustrairait vraisemblablement à l'enquête, étant donné sa tentative d'échapper au contrôle à un point d'entrée. Pendant le contrôle du défendeur, on a découvert qu'il était une personne d'intérêt pour les autorités américaines et qu'il pouvait être interdit de territoire au Canada pour raison de sécurité, en application de l'article 34 de la Loi.

Lors du contrôle des motifs de la détention de 48 heures devant la Section de l'immigration, la Commission a relevé qu'étant donné que le défendeur avait initialement été détenu sur le territoire, et non pas à un point d'entrée, le commissaire a décidé qu'il n'était pas loisible au demandeur de solliciter le maintien en détention du défendeur aux termes de l'alinéa 58(1)(c) de la Loi; qu'elle avait une compétence initiale limitée pour la détention de l'étranger ou du résident permanent, et qu'elle pouvait le détenir uniquement en vertu du paragraphe 58(2), au motif que cette personne constituait un

release an individual unless it was established that a ground for detention “continues to exist”. The Board also observed that subsection 55(3) of the Act confers an extraordinary power on officers allowing for the detention of foreign nationals or permanent residents on the basis of mere grounds to suspect standard and that this power was limited to ports of entry. Thus, it found that continued detention under paragraph 58(1)(c) could only be permitted in cases where the original arrest was made at a port of entry.

The main issue was whether an individual who has initially been detained under paragraph 55(2)(a) of the Act can subsequently have his detention continued under paragraph 58(1)(c) thereof on the basis that the applicant is taking necessary steps to inquire into a reasonable suspicion that the individual is inadmissible on security grounds.

Held, the application should be allowed.

It had to be determined whether the Immigration Division’s interpretation of the detention and release provisions of Part I, Division 6 of the Act was reasonable. The text of subsection 58(1) of the Act is clear. Parliament instructed the Immigration Division that it is to order the release of permanent residents or foreign nationals (other than “designated foreign nationals”) unless it is satisfied that the individual in question fits within one of the four categories listed in paragraphs 58(1)(a) to 58(1)(d) therein. There is nothing in subsection 58(1) of the Act that ties the ability of the Immigration Division to continue to detain an individual under that provision to the original grounds of detention under section 55 of the Act. This lack of a linkage between the two sections is consistent with the scheme of the Act and the respective roles of “officers” operating under section 55 of the Act and the Immigration Division in applying section 58 of the Act. Section 55 of the Act confers the power on officers to arrest and detain certain classes of individuals, with or without a warrant, in certain specified circumstances. The standard that must be satisfied to justify arrest and detention may vary, depending on the grounds involved. Subsection 58(1) contemplates that the Immigration Division is to determine whether the continued detention of the individual has been justified and requires that it do so taking into account prescribed factors. Section 248 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* sets out the prescribed factors that the Immigration Division must take into account in reaching a decision in a detention review. One of the prescribed factors is the reason for the detention. The Immigration Division is thus required to consider the reason for the original

danger pour la sécurité publique ou qu’elle se soustrairait vraisemblablement au contrôle, à l’enquête, ou à la mesure de renvoi du Canada; et a décidé qu’elle devait remettre la personne en liberté, à moins qu’il n’ait été établi qu’un motif de détention « continue d’exister ». La Commission a fait observer que le paragraphe 55(3) de la Loi confère un pouvoir extraordinaire aux agents, leur permettant de détenir l’étranger ou le résident permanent sur la base d’une simple norme de motifs de soupçonner et que ce pouvoir a été limité aux points d’entrée. Compte tenu de cela, la Commission a conclu que le maintien en détention aux termes de l’alinéa 58(1)c) de la Loi pouvait seulement être autorisé dans les cas où l’arrestation initiale avait été faite au point d’entrée.

La question principale à trancher était de savoir si une personne qui a été initialement détenue en vertu de l’alinéa 55(2)a) de la Loi peut voir sa détention maintenue ultérieurement, en vertu de l’alinéa 58(1)c) de la Loi, parce que le demandeur prend les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que la personne est interdite de territoire pour raison de sécurité.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Il s’agissait de déterminer si l’interprétation faite par la Section de l’immigration des dispositions relatives à la détention et à la mise en liberté de la section 6 de la partie 1 de la Loi était raisonnable. Le libellé du paragraphe 58(1) de la Loi est clair. Le législateur a exigé de la Section de l’immigration qu’elle prononce la mise en liberté du résident permanent ou de l’étranger (autre que « l’étranger désigné »), à moins qu’elle ne soit convaincue que la personne en question appartient à l’une des quatre catégories énumérées aux alinéas 58(1)a) à 58(1)d) de la Loi. Il n’y a rien au paragraphe 58(1) de la Loi qui lie la capacité de la Section de l’immigration à maintenir une personne en détention en vertu de ce paragraphe au motif initial de détention prévu à l’article 55 de la Loi. Cette absence de lien entre les deux dispositions est cohérente avec l’esprit de la Loi et les rôles respectifs des « agents » qui agissent en application de l’article 55 de la Loi, et la Section de l’immigration lorsqu’elle applique l’article 58 de la Loi. L’article 55 de la Loi confère aux agents le pouvoir d’arrêter et de détenir certaines personnes, avec ou sans mandat, dans des circonstances précises. La norme à laquelle il faut satisfaire pour justifier l’arrestation et la détention peut varier en fonction des motifs invoqués. Le paragraphe 58(1) de la Loi prévoit que la Section de l’immigration doit décider si le maintien en détention de la personne est justifié et elle exige qu’elle le fasse « compte tenu des critères réglementaires », ou dans la version anglaise « *taking into account prescribed factors* ». L’article 248 du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés* énonce les critères réglementaires que la Section de l’immigration doit prendre en compte lorsqu’elle rend une décision relative au

detention in deciding whether an individual should be released from detention. Section 58 of the Act does not however confer jurisdiction on the Immigration Division to review the original detention of the individual in order to ascertain whether it was carried out in accordance with the provisions of section 55 of the Act. Rather, it is the task of the Immigration Division to determine whether the individual's *continued* detention has been justified by the applicant. The forward-looking nature of this analysis is confirmed by reference to section 57 of the Act, which provides that within specified periods of time, the Immigration Division is to review the reasons "for the continued detention" of the individual in question.

However, in this case, instead of considering whether grounds still existed for the respondent's continued detention, the Immigration Division focused its analysis almost exclusively on the reasons why the respondent was originally detained. While the Immigration Division is required to consider the reason for the original detention in deciding whether an individual should be released, there is nothing in section 248 of the Regulations to indicate that detention can only be continued for the same reason that originally led the individual to be detained. It is thus apparent on the face of the legislation that an individual may originally be detained by an officer for one reason, on the basis of one standard, but may later be denied release by the Immigration Division on a different ground and on the basis of a different standard.

Moreover, interpreting paragraph 58(1)(c) of the Act so as to permit the detention of an individual in order to allow the applicant to take the necessary steps to inquire into a reasonable suspicion that the individual is inadmissible on grounds of security, when that suspicion only arises after the person has entered Canada, accords with the priority that the legislation ascribes to security. The interpretation thereof advocated by the respondent and the Immigration Division did not.

Finally the question as to whether subsection 58(1) of the Act is only available as a ground for continued detention where it follows a detention under subsection 55(3) thereof was certified.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 3, 34, 54, 55–58.
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, s. 248.

contrôle des motifs de la détention. L'un de ces critères est le motif de la détention. Lorsqu'elle décide si une personne doit être mise en liberté ou non, la Section de l'immigration doit donc prendre en compte le motif initial de la détention. Toutefois, l'article 58 de la Loi ne confère pas à la Section de l'immigration la compétence de contrôler la détention initiale de la personne afin de s'assurer si la détention a ou n'a pas été effectuée conformément aux dispositions de l'article 55 de la Loi. Il incombe plutôt à la Section de l'immigration de décider si le demandeur a justifié le *maintien* en détention de la personne. La nature prospective de cette analyse est confirmée par la référence à l'article 57 de la Loi qui dispose que, dans des intervalles déterminés, la Section de l'immigration contrôle les motifs justifiant « le maintien en détention » de la personne en question.

Toutefois, au lieu d'examiner si les motifs du maintien en détention du défendeur existaient toujours, en l'espèce, la Section de l'immigration a centré son analyse presque exclusivement sur les motifs pour lesquels le défendeur avait été initialement détenu. Bien que la Section de l'immigration doive prendre en compte le motif initial de la détention lorsqu'elle décide si une personne devrait être mise en liberté, rien dans l'article 248 du Règlement n'indique que la détention peut seulement être maintenue pour le même motif qui a initialement entraîné la détention de la personne. Il est donc manifeste au vu de la Loi qu'une personne peut initialement être détenue par un agent pour un motif, en raison d'une norme, mais cette personne peut plus tard ne pas être mise en liberté par la Section de l'immigration sur le fondement d'un autre motif et d'une norme différente.

Le fait d'interpréter l'alinéa 58(1)c) de la Loi comme si on autorisait la détention d'une personne dans le but de permettre au demandeur de prendre les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que la personne est interdite de territoire pour raison de sécurité, alors que ce soupçon naît seulement après que la personne est entrée au Canada, concorde avec la priorité que la Loi accorde à la sécurité. Ce qui n'est pas le cas de l'interprétation de cette disposition mise de l'avant par le défendeur et la Section de l'immigration.

Finalement, la question de savoir si le paragraphe 58(1) de la Loi est uniquement accessible comme motif pour le maintien de la détention qui fait suite à une détention en vertu du paragraphe 55(3) de la Loi a été certifiée.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 3, 34, 54, 55–58.
Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 248.

CASES CITED

CONSIDERED:

Es-Sayyid v. Canada (Citizenship and Immigration), 2011 FC 1415, 401 F.T.R. 223; *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601; *R. v. Summers*, 2014 SCC 26, [2014] 1 S.C.R. 575; *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *R. v. Rodgers*, 2006 SCC 15, [2006] 1 S.C.R. 554.

REFERRED TO:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Thanabalasingham, 2003 FC 1225, [2004] 3 F.C.R. 523, affd 2004 FCA 4, [2004] 3 F.C.R. 572; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350; *Canada (Citizenship and Immigration) v. B046*, 2011 FC 877, [2013] 2 F.C.R. 3.

AUTHORS CITED

Immigration and Refugee Board of Canada. *Guideline 2: Detention*, June 5, 2013, online: <http://www.irb-cisr.gc.ca/Eng/BoaCom/references/pol/GuiDir/Documents/GuideDir02_e.pdf>.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board ordering the release of the respondent and rejecting the appellant's arguments in favour of continued detention under paragraph 58(1)(c) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application allowed.

APPEARANCES

Alexander Menticoglou and *Brendan Friesen* for applicant.
Anthony Navaneelan and *David Matas* for respondent.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Es-Sayyid c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2011 CF 1415; *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; *R. c. Summers*, 2014 CSC 26, [2014] 1 R.C.S. 575; *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Rodgers*, 2006 CSC 15, [2006] 1 R.C.S. 554.

DÉCISIONS CITÉES :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Thanabalasingham, 2003 CF 1225, [2004] 3 R.C.F. 523, conf. par 2004 CAF 4, [2004] 3 R.C.F. 572; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. B046*, 2011 CF 877, [2013] 2 R.C.F. 3.

DOCTRINE CITÉE

Commission de l'immigration et du statut de réfugié. *Directives n° 2 : La détention*, 5 juin 2013, en ligne : <http://www.irb-cisr.gc.ca/Fra/BoaCom/references/pol/GuiDir/Documents/GuideDir02_f.pdf>.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui a ordonné la remise en liberté du défendeur et a rejeté les arguments du demandeur en faveur du maintien de la détention en vertu de l'alinéa 58(1)c) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Alexander Menticoglou et *Brendan Friesen* pour le demandeur.
Anthony Navaneelan et *David Matas* pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

Mamann, Sandaluk & Kingwell, LLP, Toronto, for respondent.

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

[1] MACTAVISH J.: At issue in this application for judicial review is the relationship between the grounds for arresting and detaining an individual under the *Immigration and Refugee Protection Act* [S.C. 2001, c. 27] (IRPA or the Act) and the grounds that permit the continued detention of that individual by the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board [the Board].

[2] The specific question is whether an individual who has initially been detained on the basis that there are reasonable grounds to believe that he is inadmissible to Canada and is unlikely to appear for an admissibility hearing can subsequently have his detention continued on the basis that the Minister is taking necessary steps to inquire into a reasonable suspicion that the individual is inadmissible on security grounds.

[3] The Immigration Division concluded that detention could only be continued on the basis that the Minister is taking necessary steps to inquire into a reasonable suspicion that the individual is inadmissible on security grounds in cases where the original detention was made on the same ground.

[4] For the reasons that follow, I have concluded that notwithstanding the deference owed to the Immigration Division's interpretation of its home statute, its interpretation of the legislation at issue was unreasonable. Consequently, the Minister's application for judicial review will be granted.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour le demandeur.

Mamann, Sandaluk & Kingwell, LLP, Toronto, pour le défendeur.

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

[1] LA JUGE MACTAVISH : Ce qui est en cause dans la présente demande de contrôle judiciaire, c'est le lien existant entre les motifs justifiant l'arrestation et la détention d'une personne, en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* [L.C. 2001, ch. 27] (la Loi ou la LIPR) et les motifs permettant le maintien en détention de cette personne par la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié [la Commission].

[2] La question en litige précise consiste à savoir si une personne qui a initialement été détenue du fait qu'il y avait des motifs raisonnables de croire qu'elle était interdite de territoire et qu'elle se soustrairait vraisemblablement à l'enquête pouvait par la suite, voir sa détention maintenue parce que le ministre prenait les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que cette personne était interdite de territoire pour raison de sécurité.

[3] La Section de l'immigration a conclu que la détention pouvait seulement être maintenue parce que le ministre prenait les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que la personne était interdite de territoire pour raison de sécurité, dans les cas où la détention initiale avait été faite en raison du même motif.

[4] Pour les motifs exposés ci-dessous, j'ai conclu que, malgré la déférence due à la Section de l'immigration quant à son interprétation de sa loi constitutive, une telle interprétation de la Loi était déraisonnable. Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire du ministre sera accueillie.

I. Background

[5] On March 20, 2014, Ahmed Abdi Ismail and another man illegally entered Canada by walking across the border near Emerson, Manitoba. The two men were arrested by the Royal Canadian Mounted Police approximately 15 kilometres north of the border, whereupon they were returned to the Emerson Port of Entry.

[6] Mr. Ismail was subsequently detained under paragraph 55(2)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA or the Act), on the basis that there were reasonable grounds to believe that he was inadmissible to Canada and that he would be unlikely to appear for his admissibility hearing, given his attempt to evade examination at a port of entry.

[7] During the examination of Mr. Ismail, it was discovered that he was a person of interest to the United States' Federal Bureau of Investigation (FBI), and that he may be inadmissible to Canada on security grounds under section 34 of IRPA.

[8] FBI agents then travelled to Canada in order to interview Mr. Ismail. After interviewing him on March 23, 2014, the FBI agents advised the Canada Border Services Agency (CBSA) that they had to make additional inquiries and would provide the CBSA with additional information regarding Mr. Ismail within a week.

[9] On March 25, 2014, Mr. Ismail appeared for his 48-hour detention review before the Immigration Division, at which the Minister was seeking Mr. Ismail's continued detention under paragraph 58(1)(c) of IRPA. This provision permits the detention of an individual on the basis that the Minister is taking necessary steps to inquire into a reasonable suspicion that the individual is inadmissible on security grounds.

[10] At this detention review hearing, the Immigration Division rejected the Minister's arguments in favour of continued detention and ordered that Mr. Ismail be

I. Le contexte

[5] Le 20 mars 2014, Ahmed Abdi Ismail et un autre homme sont entrés illégalement au Canada, après avoir traversé la frontière à pied près d'Emerson, au Manitoba. Les deux hommes ont été arrêtés par la Gendarmerie royale du Canada à environ 15 km au nord de la frontière. De là, ils ont été renvoyés au point d'entrée d'Emerson.

[6] M. Ismail a par la suite été détenu, en vertu de l'alinéa 55(2)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, du fait qu'il y avait des motifs raisonnables de croire qu'il était interdit de territoire au Canada et qu'il se soustrairait vraisemblablement à l'enquête, étant donné sa tentative d'échapper au contrôle à un point d'entrée.

[7] Pendant le contrôle de M. Ismail, on a découvert qu'il était une personne d'intérêt pour le Federal Bureau of Investigation des États-Unis (le FBI), et qu'il pouvait être interdit de territoire au Canada pour raison de sécurité, en application de l'article 34 de la LIPR.

[8] Les agents du FBI sont alors venus interroger M. Ismail au Canada. Le 23 mars 2014, après l'avoir interrogé, les agents du FBI ont avisé l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) qu'ils devaient faire d'autres enquêtes et qu'ils fourniraient à l'ASFC des renseignements supplémentaires concernant M. Ismail dans un délai d'une semaine.

[9] Le 25 mars 2014, dans le délai de 48 heures, M. Ismail a comparu à la Section de l'immigration pour le contrôle des motifs de sa détention. Lors de cette comparution, le ministre a sollicité le maintien en détention de M. Ismail, au titre de l'alinéa 58(1)c) de la LIPR. Cette disposition permet la détention d'une personne parce que le ministre prend les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que la personne est interdite de territoire pour raison de sécurité.

[10] Lors de ce contrôle des motifs de la détention, la Section de l'immigration a rejeté les arguments du ministre en faveur du maintien de la détention et a ordonné

released, on terms and conditions. This is the decision underlying this application for judicial review.

II. The March 25, 2014 Release Decision

[11] As noted earlier, the Minister sought Mr. Ismail's continued detention at the March 25, 2014 detention review hearing under paragraph 58(1)(c) of IRPA, which would permit his continued detention as the Minister took "necessary steps" to inquire into a reasonable suspicion that he was inadmissible on security grounds.

[12] The Board noted that paragraph 55(3)(b) of IRPA states that a "a foreign national may, *on entry into Canada*, be detained if an officer ... has reasonable grounds to suspect that the ... foreign national is inadmissible on grounds of security" (my emphasis). Because Mr. Ismail had initially been detained inland, and not at a port of entry, the Board member held that it was not open to the Minister to seek Mr. Ismail's continued detention under paragraph 58(1)(c) of IRPA.

[13] The Board noted that it had limited original jurisdiction to detain foreign nationals or permanent residents, and could only do so under subsection 58(2), on the basis that an individual posed a danger to the public or was unlikely to appear for examination, an admissibility hearing or removal from Canada.

[14] Otherwise, the Board held that it must release a person unless it was established that a ground for detention "continues to exist". In other words, paragraph 58(1)(c) of the Act does not create a "stand-alone" basis for the Immigration Division to continue the detention of an individual if the ground for detention did not exist in the first instance.

que M. Ismail soit remis en liberté, sous conditions. C'est cette décision qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

II. La décision de mise en liberté du 25 mars 2014

[11] Comme je l'ai relevé ci-dessus, lors du contrôle des motifs de la détention du 25 mars 2014, le ministre a sollicité le maintien en détention de M. Ismail au titre de l'alinéa 58(1)c) de la LIPR, afin de permettre qu'il demeure en détention, parce que le ministre « prend les mesures voulues » pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner qu'il est interdit de territoire pour raison de sécurité.

[12] La Commission a relevé que l'alinéa 55(3)b) de la LIPR énonce que « l'agent peut détenir le résident permanent ou l'étranger, à son entrée au Canada [...] [s']il a des motifs raisonnables de soupçonner que celui-ci est interdit de territoire pour raison de sécurité » (non souligné dans l'original). Étant donné que M. Ismail a initialement été détenu sur le territoire, et non pas à un point d'entrée, le commissaire a décidé qu'il n'était pas loisible au ministre de solliciter le maintien en détention de M. Ismail aux termes de l'alinéa 58(1)c) de la LIPR.

[13] La Commission a relevé qu'elle avait une compétence initiale limitée pour la détention de l'étranger ou du résident permanent, et qu'elle pouvait le détenir uniquement en vertu du paragraphe 58(2), au motif que cette personne constituait un danger pour la sécurité publique ou qu'elle se soustrairait vraisemblablement au contrôle, à l'enquête, ou à la mesure de renvoi du Canada.

[14] À défaut, la Commission a décidé qu'elle doit remettre la personne en liberté, à moins qu'il ne soit établi qu'un motif de détention [TRADUCTION] « continue d'exister ». En d'autres termes, l'alinéa 58(1)c) de la Loi [TRADUCTION] « ne permet pas à lui seul » de justifier le maintien en détention d'une personne par la Section de l'immigration, si le motif de détention n'existait pas en premier lieu.

[15] In coming to this conclusion, the Board held that paragraph 58(1)(c) of the Act could not be viewed in isolation, but must be considered in the context of the entire scheme for arrest and detention contained in IRPA, specifically the scheme set out in sections 55 to 58 of the Act.

[16] The Board observed that subsection 55(3) of the Act confers an “extraordinary power” on officers, allowing for the detention of foreign nationals or permanent residents on the basis of a mere “grounds to suspect” standard. According to the Board, it made sense that this power was limited to ports of entry, given that it is generally recognized that everyone, including Canadians, are subject to increased scrutiny and have fewer rights at ports of entry than they would inland.

[17] In light of this, the Board found that continued detention under paragraph 58(1)(c) of IRPA could only be permitted by the Immigration Division in cases where the original arrest was made at a port of entry.

[18] In support of its conclusion that Mr. Ismail’s continued detention could not be ordered under paragraph 58(1)(c) of the Act, the Board also had regard to the Immigration and Refugee Board Chairperson’s Guidelines on Detention [*Guideline 2: Detention*]. The Guidelines state [at page 9] that “[g]iven the wording in s. 58(2) of the IRPA, the Immigration Division cannot order detention on this ground”.

[19] The hearings officer did not seek Mr. Ismail’s continued detention on any other ground such as flight risk. As a result, the member ordered that Mr. Ismail be released, subject to the “regular reporting conditions of refugees”.

[15] Lorsqu’elle est arrivée à cette conclusion, la Commission a décidé que l’alinéa 58(1)c) de la Loi ne pouvait pas être pris isolément, mais qu’il devait être examiné dans le contexte de l’ensemble du régime de l’arrestation et de la détention dans la LIPR, en particulier le régime décrit aux articles 55 à 58 de la Loi.

[16] La Commission a fait observer que le paragraphe 55(3) de la Loi confère un [TRADUCTION] « pouvoir extraordinaire » aux agents, leur permettant de détenir l’étranger ou le résident permanent sur la base d’une simple norme de « motifs raisonnables de soupçonner ». Selon la Commission, il est logique que ce pouvoir soit limité aux points d’entrée, étant donné qu’il est généralement admis que toute personne, y compris un Canadien, est assujettie à un examen plus approfondi et a moins de droits aux points d’entrée qu’elle n’en aurait sur le territoire.

[17] Compte tenu de cela, la Commission a conclu que le maintien en détention aux termes de l’alinéa 58(1)c) de la LIPR pouvait seulement être autorisé par la Section de l’immigration dans les cas où l’arrestation initiale avait été faite au point d’entrée.

[18] À l’appui de sa conclusion selon laquelle le maintien de la détention de M. Ismail ne pouvait pas être ordonné en vertu de l’alinéa 58(1)c) de la Loi, la Commission a aussi tenu compte des Directives du président sur la détention de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié [*Directives n° 2 : La détention*] (les Directives). Selon les Directives [à la page 10], « [c]ompte tenu du libellé du paragraphe 58(2) de la LIPR, la Section de l’immigration ne peut pas ordonner la détention pour ce motif ».

[19] L’agent d’audience n’a sollicité le maintien en détention de M. Ismail pour aucun autre motif, tel par exemple que le risque de fuite. Par conséquent, le commissaire a ordonné que M. Ismail soit remis en liberté, à condition qu’il se soumette [TRADUCTION] « aux conditions habituelles, imposées aux réfugiés, de se présenter aux autorités ».

III. The Events After the Board's Decision

[20] After the Immigration Division rendered its March 25, 2014 decision ordering the release of Mr. Ismail, the Minister brought an urgent motion to have his release stayed pending the outcome of an application for judicial review of the Immigration Division's decision. A stay of the Immigration Division's release order was granted by Justice Barnes on March 27, 2014. On March 31, 2014, Justice Barnes granted leave to judicially review the Immigration Division's decision, and ordered an expedited hearing of the application.

[21] A second detention review hearing took place on April 1, 2014 at which Mr. Ismail's continued detention was ordered "for a Minister's proceeding". Mr. Ismail's 30-day detention review has been scheduled for April 29, 2014.

IV. The Mootness of the Application

[22] The parties acknowledge that because the Board's March 25, 2014 decision has been superseded by the April 1, 2014 order of the Immigration Division directing Mr. Ismail's continued detention, the order underlying this application is technically spent, and the application for judicial review is now moot.

[23] That said, both parties have asked that I exercise my discretion to deal with this matter as the issue will likely arise in Mr. Ismail's subsequent detention reviews, and in other cases as well. Indeed, the Minister has indicated his intention to ask for Mr. Ismail's continued detention under both paragraphs 58(1)(b) (flight risk) and 58(1)(c) at Mr. Ismail's April 29, 2014 detention review.

[24] The parties have also asked that I render my decision in this matter prior to Mr. Ismail's detention review on April 29, 2014.

III. Les événements survenus après la décision de la Commission

[20] Après que la Section de l'immigration eut rendu sa décision du 25 mars 2014 ordonnant la mise en liberté de M. Ismail, le ministre a présenté une requête urgente pour qu'il soit sursis à cette mise en liberté dans l'attente de l'issue de la demande de contrôle judiciaire visant cette décision. Le 27 mars 2014, le juge Barnes a accordé le sursis de l'ordonnance rendue par la Section de l'immigration. Le 31 mars 2014, le juge Barnes a accordé l'autorisation de contrôler judiciairement la décision de la Section de l'immigration et a ordonné l'instruction accélérée de la demande.

[21] Un deuxième contrôle des motifs de la détention a eu lieu le 1^{er} avril 2014, au cours de celui-ci, le maintien de la détention de M. Ismail a été ordonné [TRADUCTION] « pour un acte de procédure du ministre ». Le contrôle des motifs de la détention de 30 jours de M. Ismail est prévu pour le 29 avril 2014.

IV. Le caractère théorique de la demande

[22] Les parties reconnaissent que, parce que la décision de la Commission du 25 mars 2014 a été supplantée par l'ordonnance de la Section de l'immigration, datée du 1^{er} avril 2014, prescrivant le maintien en détention de M. Ismail, l'ordonnance sous-jacente à la présente demande est techniquement caduque, et que la demande de contrôle judiciaire est maintenant théorique.

[23] Cela étant dit, les deux parties ont demandé que j'exerce mon pouvoir discrétionnaire et que je tranche la présente affaire, car la question litigieuse se posera vraisemblablement dans les contrôles ultérieurs des motifs de la détention de M. Ismail, et aussi dans d'autres affaires. En fait, pour le contrôle des motifs de la détention de M. Ismail, du 29 avril 2014, le ministre a révélé son intention de demander le maintien en détention de M. Ismail en vertu à la fois de l'alinéa 58(1)b) (risque de fuite), et de l'alinéa 58(1)c).

[24] Les parties ont aussi demandé que je rende ma décision en l'espèce avant le contrôle des motifs de la détention de M. Ismail prévu pour le 29 avril 2014.

[25] In support of his position that I should decide this case, notwithstanding the fact that the application is technically moot, Mr. Ismail cites my decision in *Es-Sayyid v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1415, 401 F.T.R. 223. In that case I noted that issues arising in the course of detention reviews may be “capable of repetition yet evasive of review because of the very short timelines involved”: at paragraph 28, citing *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, at page 364.

[26] I agree that there appears to be a live controversy between the parties in relation to the legal question raised by this application. As a consequence, I am satisfied that this is an appropriate case in which to exercise my discretion to hear what would otherwise be a moot application.

V. Issue

[27] The Board spent some time in its analysis considering whether the power of officers to arrest “on entry into Canada” conferred by subsection 55(3) of IRPA may only be exercised at a port of entry, concluding that this was in fact the case.

[28] The parties agree that although this may be an interesting question, I do not have to decide this issue in this case as Mr. Ismail was not originally detained under subsection 55(3) of the Act. I agree, and would note that, in any event, this is not an application to judicially review the initial decision to detain Mr. Ismail.

[29] Mr. Ismail was originally detained under paragraph 55(2)(a) of the Act, based upon a finding that there were reasonable grounds to believe that he was inadmissible to Canada and that he was unlikely to appear for an admissibility hearing. There is no issue between the parties as to the authority of officers to have arrested and detained Mr. Ismail under that provision.

[25] À l’appui de sa position selon laquelle je devrais trancher la présente affaire, malgré le fait que la demande est techniquement théorique, M. Ismail cite la décision que j’ai rendue dans *Es-Sayyid c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1415. Dans cette décision, j’ai relevé au paragraphe 28 que les questions soulevées dans le cours des contrôles des motifs de la détention peuvent constituer « une situation susceptible à la fois de se répéter et d’être à nouveau soumise aux tribunaux en raison des très courts délais concernés »; je citais la page 364 de l’arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342.

[26] Je conviens qu’il semble subsister un litige actuel entre les parties quant à la question juridique soulevée par la présente demande. Par conséquent, je suis convaincue qu’il s’agit d’une cause qui se prête à l’exercice de mon pouvoir discrétionnaire d’entendre ce qui, autrement, serait une demande théorique.

V. La question en litige

[27] Dans son analyse, la Commission a passé du temps à examiner la question de savoir si le pouvoir dont disposent les agents d’arrêter l’étranger « à son entrée au Canada » prévu au paragraphe 55(3) de la LIPR peut seulement être exercé au point d’entrée, elle a conclu qu’en fait, c’était le cas.

[28] Les parties s’accordent pour dire que, bien qu’il puisse s’agir d’une question intéressante, je n’ai pas à la trancher en l’espèce, étant donné que M. Ismail n’a pas initialement été détenu en vertu du paragraphe 55(3) de la Loi. Je suis d’accord, et je ferais remarquer que, quoi qu’il en soit, nous ne sommes pas en présence d’une demande de contrôle judiciaire de la décision initiale de détenir M. Ismail.

[29] Initialement, M. Ismail a été détenu en vertu de l’alinéa 55(2)a) de la Loi, car il y avait des motifs raisonnables de croire qu’il était interdit de territoire au Canada ou qu’il se soustrairait vraisemblablement à l’enquête. Il n’y a pas de litige entre les parties quant au pouvoir des agents d’arrêter et de détenir M. Ismail en vertu de cet alinéa.

[30] Consequently, the issue for determination now is whether an individual who has initially been detained under paragraph 55(2)(a) of IRPA can subsequently have his detention continued under paragraph 58(1)(c) of the Act on the basis that the Minister is taking necessary steps to inquire into a reasonable suspicion that the individual is inadmissible on security grounds.

VI. Standard of Review

[31] This Court has recognized that the Immigration Division has particular expertise in interpreting and applying the detention and release provisions of IRPA: see *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Thanabalasingham*, 2003 FC 1225, [2004] 3 F.C.R. 523, at paragraph 42; aff'd 2004 FCA 4, [2004] 3 F.C.R. 572. As such, considerable deference must be paid to the Immigration Division's assessment of its enabling legislation.

[32] Indeed, the parties agree that in coming to its decision, the Immigration Division was interpreting its home statute in relation to a question that goes to the core of its expertise, namely the review of reasons for detention under IRPA: see section 54. As such, the Immigration Division's decision is subject to review on the standard of reasonableness.

[33] In reviewing a decision against the reasonableness standard, the Court must consider the justification, transparency and intelligibility of the decision-making process, and whether the decision falls within a range of possible acceptable outcomes which are defensible in light of the facts and the law: see *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 47, and *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 59.

VII. The Statutory Regime

[34] Because this case turns on the interplay between sections 55 and 58 of IRPA, it is necessary to have

[30] Par conséquent, la question à trancher maintenant est de savoir si une personne qui a été initialement détenue en vertu de l'alinéa 55(2)a) de la LIPR peut voir sa détention maintenue ultérieurement, en vertu de l'alinéa 58(1)c) de la Loi, parce que le ministre prend les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que la personne est interdite de territoire pour raison de sécurité.

VI. La norme de contrôle

[31] La Cour a reconnu que la Section de l'immigration a une compétence spécialisée dans l'interprétation et l'application des dispositions de la LIPR portant sur la détention et la mise en liberté : voir *Canada (Ministre de la Citoyenneté de l'Immigration) c. Thanabalasingham*, 2003 CF 1225, [2004] 3 R.C.F. 523, au paragraphe 42; conf. par 2004 CAF 4, [2004] 3 R.C.F. 572. Ainsi, une grande retenue doit être accordée à l'appréciation faite par la Section de l'immigration de sa loi habilitante.

[32] En fait, les parties sont d'accord que, lorsqu'elle est arrivée à cette décision, la Section de l'immigration interprétait sa loi constitutive relativement à une question qui se situe au cœur de son expertise, nommément, le contrôle des motifs de la détention prévu par la LIPR : voir l'article 54. Ainsi, la décision de la Section de l'immigration est susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable.

[33] Lorsque la norme de la décision raisonnable s'applique, la Cour doit examiner la justification de la décision, ainsi que la transparence et l'intelligibilité du processus décisionnel, et déterminer si la décision appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit : voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 47, et *Canada (Citoyenneté Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 59.

VII. Le régime législatif

[34] La présente affaire porte sur l'interaction entre les articles 55 et 58 de la LIPR; l'examen de l'ensemble du

regard to the entirety of the statutory regime governing arrest and detention under Canada's immigration legislation.

[35] The relevant portions of IRPA provide that:

Arrest and
detention
with warrant

55. (1) An officer may issue a warrant for the arrest and detention of a permanent resident or a foreign national who the officer has reasonable grounds to believe is inadmissible and is a danger to the public or is unlikely to appear for examination, for an admissibility hearing, for removal from Canada or at a proceeding that could lead to the making of a removal order by the Minister under subsection 44(2).

Arrest and
detention
without
warrant

(2) An officer may, without a warrant, arrest and detain a foreign national, other than a protected person,

(a) who the officer has reasonable grounds to believe is inadmissible and is a danger to the public or is unlikely to appear for examination, an admissibility hearing, removal from Canada, or at a proceeding that could lead to the making of a removal order by the Minister under subsection 44(2); or

(b) if the officer is not satisfied of the identity of the foreign national in the course of any procedure under this Act.

Detention on
entry

(3) A permanent resident or a foreign national may, on entry into Canada, be detained if an officer

(a) considers it necessary to do so in order for the examination to be completed; or

(b) has reasonable grounds to suspect that the permanent resident or the foreign national is inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality, criminality or organized criminality.

...

Notice

(4) If a permanent resident or a foreign national is taken into detention, an officer shall without delay give notice to the Immigration Division.

...

régime législatif qui régit l'arrestation et la détention dans le cadre du droit de l'immigration au Canada est donc nécessaire.

[35] Les dispositions pertinentes de la LIPR sont libellées ainsi :

55. (1) L'agent peut lancer un mandat pour l'arrestation et la détention du résident permanent ou de l'étranger dont il a des motifs raisonnables de croire qu'il est interdit de territoire et qu'il constitue un danger pour la sécurité publique ou se soustraira vraisemblablement au contrôle, à l'enquête ou au renvoi, ou à la procédure pouvant mener à la prise par le ministre d'une mesure de renvoi en vertu du paragraphe 44(2).

(2) L'agent peut, sans mandat, arrêter et détenir l'étranger qui n'est pas une personne protégée dans les cas suivants

a) il a des motifs raisonnables de croire que celui-ci est interdit de territoire et constitue un danger pour la sécurité publique ou se soustraira vraisemblablement au contrôle, à l'enquête ou au renvoi, ou à la procédure pouvant mener à la prise par le ministre d'une mesure de renvoi en vertu du paragraphe 44(2);

b) l'identité de celui-ci ne lui a pas été prouvée dans le cadre d'une procédure prévue par la présente loi.

(3) L'agent peut détenir le résident permanent ou l'étranger, à son entrée au Canada, dans les cas suivants

a) il l'estime nécessaire afin que soit complété le contrôle;

b) il a des motifs raisonnables de soupçonner que celui-ci est interdit de territoire pour raison de sécurité, pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou pour grande criminalité, criminalité ou criminalité organisée.

[...]

(4) L'agent avise sans délai la section de la mise en détention d'un résident permanent ou d'un étranger.

[...]

Arrestation
sur mandat et
détention

Arrestation
sans mandat
et détention

Détention à
l'entrée

Notification

Review of detention	<p>57. (1) Within 48 hours after a permanent resident or a foreign national is taken into detention, or without delay afterward, the Immigration Division must review the reasons for the continued detention.</p>	<p>57. (1) La section contrôle les motifs justifiant le maintien en détention dans les quarante-huit heures suivant le début de celle-ci, ou dans les meilleurs délais par la suite.</p>	Contrôle de la détention
Further review	<p>(2) At least once during the seven days following the review under subsection (1), and at least once during each 30-day period following each previous review, the Immigration Division must review the reasons for the continued detention.</p>	<p>(2) Par la suite, il y a un nouveau contrôle de ces motifs au moins une fois dans les sept jours suivant le premier contrôle, puis au moins tous les trente jours suivant le contrôle précédent.</p>	Comparu- tions supplémen- taires
Presence	<p>(3) In a review under subsection (1) or (2), an officer shall bring the permanent resident or the foreign national before the Immigration Division or to a place specified by it.</p>	<p>(3) L'agent amène le résident permanent ou l'étranger devant la section ou au lieu précisé par celle-ci.</p>	Présence
	...	[...]	
Release — Immigra- tion Division	<p>58. (1) The Immigration Division shall order the release of a permanent resident or a foreign national unless it is satisfied, taking into account prescribed factors, that</p> <p>(a) they are a danger to the public;</p> <p>(b) they are unlikely to appear for examination, an admissibility hearing, removal from Canada, or at a proceeding that could lead to the making of a removal order by the Minister under subsection 44(2);</p> <p>(c) the Minister is taking necessary steps to inquire into a reasonable suspicion that they are inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality, criminality or organized criminality;</p> <p>(d) the Minister is of the opinion that the identity of the foreign national — other than a designated foreign national who was 16 years of age or older on the day of the arrival that is the subject of the designation in question — has not been, but may be, established and they have not reasonably cooperated with the Minister by providing relevant information for the purpose of establishing their identity or the Minister is making reasonable efforts to establish their identity; or</p>	<p>58. (1) La section prononce la mise en liberté du résident permanent ou de l'étranger, sauf sur preuve, compte tenu des critères réglementaires, de tel des faits suivants :</p> <p>a) le résident permanent ou l'étranger constitue un danger pour la sécurité publique;</p> <p>b) le résident permanent ou l'étranger se soustraira vraisemblablement au contrôle, à l'enquête ou au renvoi, ou à la procédure pouvant mener à la prise par le ministre d'une mesure de renvoi en vertu du paragraphe 44(2);</p> <p>c) le ministre prend les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que le résident permanent ou l'étranger est interdit de territoire pour raison de sécurité, pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou pour grande criminalité, criminalité ou criminalité organisée;</p> <p>d) dans le cas où le ministre estime que l'identité de l'étranger — autre qu'un étranger signé qui était âgé de seize ans ou plus à la date de l'arrivée visée par la désignation en cause — n'a pas été prouvée mais peut l'être, soit l'étranger n'a pas raisonnablement coopéré en fournissant au ministre des renseignements utiles à cette fin, soit ce dernier fait des efforts valables pour établir l'identité de l'étranger;</p>	Mise en liberté par la Section de l'immigra- tion
	...	[...]	

Detention
— Immigration
Division

(2) The Immigration Division may order the detention of a permanent resident or a foreign national if it is satisfied that the permanent resident or the foreign national is the subject of an examination or an admissibility hearing or is subject to a removal order and that the permanent resident or the foreign national is a danger to the public or is unlikely to appear for examination, an admissibility hearing or removal from Canada.

(2) La section peut ordonner la mise en détention du résident permanent ou de l'étranger sur preuve qu'il fait l'objet d'un contrôle, d'une enquête ou d'une mesure de renvoi et soit qu'il constitue un danger pour la sécurité publique, soit qu'il se soustraira vraisemblablement au contrôle, à l'enquête ou au renvoi.

Mise en
détention par
la Section de
l'immigra-
tion

Conditions

(3) If the Immigration Division orders the release of a permanent resident or a foreign national, it may impose any conditions that it considers necessary, including the payment of a deposit or the posting of a guarantee for compliance with the conditions.

(3) Lorsqu'elle ordonne la mise en liberté d'un résident permanent ou d'un étranger, la section peut imposer les conditions qu'elle estime nécessaires, notamment la remise d'une garantie d'exécution.

Conditions

VIII. Analysis

[36] The question for determination is thus whether the Immigration Division's interpretation of the detention and release provisions of Part 1, Division 6 [sections 54 to 61] of IRPA was reasonable. In answering this question, it is first necessary to have regard to the relevant principles of statutory interpretation.

VIII. Analyse

[36] La question à trancher consiste donc à savoir si l'interprétation faite par la Section de l'immigration des dispositions relatives à la détention et à la mise en liberté de la section 6 [articles 54 à 61] de la partie 1 de la LIPR était raisonnable. Afin de répondre à cette question, il faut d'abord examiner les principes d'interprétation des lois pertinents.

[37] Both parties have referred to the Supreme Court of Canada's decision in *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, in this regard. In *Celgene*, the Supreme Court referred to its earlier decision in *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, which confirmed that statutory interpretation involves a consideration of the ordinary meaning of the words used, and the statutory context in which they are found: *Celgene*, at paragraph 21.

[37] Les deux parties m'ont renvoyé à cet égard à l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3. Dans l'arrêt *Celgene*, la Cour suprême a fait référence à son arrêt antérieur *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, qui a confirmé que l'interprétation des lois consiste à examiner le sens ordinaire des mots et le contexte législatif dans lequel ils s'inscrivent : *Celgene*, au paragraphe 21.

[38] More recently, in *R. v. Summers*, 2014 SCC 26, [2014] 1 S.C.R. 575, at paragraph 59, the Supreme Court observed that in interpreting legislation, Courts should be mindful that "the legislature is presumed to have created a coherent, consistent and harmonious statutory scheme".

[38] Plus récemment, au paragraphe 59 de l'arrêt *R. c. Summers*, 2014 CSC 26, [2014] 1 R.C.S. 575, la Cour suprême a fait remarquer que, lorsqu'ils interprètent les lois, les tribunaux doivent garder à l'esprit le fait que « le législateur est présumé avoir créé un régime législatif cohérent, uniforme et harmonieux ».

[39] In *Canada Trustco*, the Supreme Court noted that "[t]he interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive

[39] Au paragraphe 10 de l'arrêt *Trustco Canada*, la Cour suprême a déclaré que « [l']interprétation d'une disposition législative doit être fondée sur une analyse

analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole”: at paragraph 10. In *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539, the Supreme Court made it clear that these principles apply with equal force to IRPA: at paragraph 8.

[40] The Supreme Court went on in *Canada Trustco* to note that “[w]hen the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process.” However, “where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role.” In such cases, “[t]he relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole”: all quotes from *Canada Trustco*, at paragraph 10.

[41] As a result, the words of a statute “if clear, will dominate; if not, they yield to an interpretation that best meets the overriding purpose of the statute”: *Celgene*, at paragraph 21.

[42] In my view, the text of subsection 58(1) of IRPA is clear. Parliament has instructed the Immigration Division that it is to order the release of permanent residents or foreign nationals (other than “designated foreign nationals”) unless it is satisfied that the individual in question fits within one of four categories:

- they are a danger to the public (paragraph 58(1)(a));
- they are a flight risk (paragraph 58(1)(b));
- their identity has not been established (paragraph 58(1)(d)); or
- “the Minister is taking necessary steps to inquire into a reasonable suspicion that they are inadmissible on grounds of security, violating human or

textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s’harmonise avec la Loi dans son ensemble ». Au paragraphe 8 de l’arrêt *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté de l’Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539, la Cour suprême a précisé que ce principe s’applique avec une force égale à la LIPR.

[40] Dans l’arrêt *Trustco Canada*, la Cour suprême a ensuite déclaré que « [l]orsque le libellé d’une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d’interprétation ». Par contre, « lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d’un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important ». Ainsi, « [l]’incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l’objet sur le processus d’interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d’une loi comme formant un tout harmonieux » : toutes les citations sont tirées du paragraphe 10 de l’arrêt *Trustco Canada*.

[41] Par conséquent, « [s]’il est clair, le libellé [d’une loi] prévaut; sinon, il cède le pas à l’interprétation qui convient le mieux à l’objet prédominant de la loi » : *Celgene*, au paragraphe 21.

[42] Selon moi, le libellé du paragraphe 58(1) de la LIPR est clair. Le législateur a exigé de la Section de l’immigration qu’elle prononce la mise en liberté du résident permanent ou de l’étranger (autre que « l’étranger désigné »), à moins qu’elle ne soit convaincue que la personne en question appartient à l’une des quatre catégories ci-dessous :

- elle constitue un danger pour la sécurité publique (alinéa 58(1)a));
- elle présente un risque de fuite (alinéa 58(1)b));
- son identité n’a pas été prouvée (alinéa 58(1)d));
- « le ministre prend les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que le résident permanent ou l’étranger est interdit

international rights, serious criminality, criminality or organized criminality” (paragraph 58(1)(c)).

[43] There is nothing in subsection 58(1) of IRPA that ties the ability of the Immigration Division to continue to detain an individual under that provision to the original grounds of detention under section 55 of the Act. This lack of a linkage between the two sections is consistent with the scheme of the Act and the respective roles of “officers” operating under section 55 of the Act and the Immigration Division in applying section 58 of IRPA.

[44] Section 55 of IRPA confers the power on officers to arrest and detain certain classes of individuals, with or without a warrant, in certain specified circumstances. The standard that must be satisfied to justify arrest and detention may vary, depending on the grounds involved.

[45] For example, “reasonable grounds to believe” are required to detain an individual as a flight risk under subsection 55(2) of the Act, whereas detention is permitted on a lower standard in cases where there are “reasonable grounds to suspect” [subsection 55(3)] that the individual is inadmissible on security grounds or for violating human or international rights, serious criminality, criminality or organized criminality.

[46] Subsection 58(1) of IRPA contemplates that the Immigration Division is to determine whether the continued detention of the individual has been justified. The provision requires that it do so “taking into account prescribed factors” or in the French version, “*compte tenu des critères réglementaires*”.

[47] Section 248 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (the IRPR) sets out the “prescribed factors” that the Immigration Division must take into account in reaching a decision in a detention review: *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350, at paragraph 109; *Canada (Citizenship and Immigration)*

de territoire pour raison de sécurité, pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou pour grande criminalité, criminalité ou criminalité organisée » (alinéa 58(1)c)).

[43] Il n’y a rien au paragraphe 58(1) de la LIPR qui lie la capacité de la Section de l’immigration à maintenir une personne en détention en vertu de ce paragraphe au motif initial de détention prévu à l’article 55 de la Loi. Cette absence de lien entre les deux dispositions est cohérente avec l’esprit de la Loi et les rôles respectifs des « agents » qui agissent en application de l’article 55 de la Loi, et la Section de l’immigration lorsqu’elle applique l’article 58 de la LIPR.

[44] L’article 55 de la LIPR confère aux agents le pouvoir d’arrêter et de détenir certaines personnes, avec ou sans mandat, dans des circonstances précises. La norme à laquelle il faut satisfaire pour justifier l’arrestation et la détention peut varier en fonction des motifs invoqués.

[45] Par exemple, « des motifs raisonnables de croire » sont exigés pour la détention d’une personne en raison d’un risque de fuite selon le paragraphe 55(2) de la Loi, tandis que la détention est prévue selon une norme moins élevée dans les cas où il y a des « motifs raisonnables de soupçonner » [paragraphe 55(3)] que la personne est interdite du territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou pour grande criminalité, criminalité ou criminalité organisée.

[46] Le paragraphe 58(1) de la LIPR prévoit que la Section de l’immigration doit décider si le maintien en détention de la personne est justifié. La disposition exige qu’elle le fasse « compte tenu des critères réglementaires », ou dans la version anglaise « *taking into account prescribed factors* ».

[47] L’article 248 du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le RIPR) énonce les « critères réglementaires » que la Section de l’immigration doit prendre en compte lorsqu’elle rend une décision relative au contrôle des motifs de la détention : *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350,

v. *B046*, 2011 FC 877, [2013] 2 F.C.R. 3, at paragraph 15. One of these factors is the reason for the detention.

[48] The Immigration Division is thus required to consider the reason for the original detention in deciding whether or not an individual should be released from detention. Section 58 of the Act does not, however, confer jurisdiction on the Immigration Division to review the original detention of the individual, in order to ascertain whether or not it was carried out in accordance with the provisions of section 55 of IRPA. Rather, it is the task of the Immigration Division to determine whether the *continued* detention of the individual has been justified by the Minister.

[49] The forward-looking nature of this analysis is confirmed by reference to section 57 of the Act, which provides that within specified periods of time, the Immigration Division is to review the reasons “*for the continued detention*” (my emphasis) of the individual in question.

[50] However, instead of considering whether grounds still existed for Mr. Ismail’s continued detention, the Immigration Division focused its analysis in this case almost exclusively on the reasons why Mr. Ismail was originally detained.

[51] While the Immigration Division is required to consider the reason for the original detention in deciding whether or not an individual should be released, there is nothing in section 248 of the IRPR to indicate that detention can *only* be continued for the same reason that originally led the individual to be detained.

[52] It is thus apparent on the face of the legislation that an individual may originally be detained by an officer for one reason, on the basis of one standard, but may later be denied release by the Immigration Division on a different ground, and on the basis of a different standard.

[53] Mr. Ismail suggests that such an interpretation would give rise to an absurdity, in that a person might originally be detained on the higher “reasonable grounds

au paragraphe 109; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. B046*, 2011 CF 877, [2013] 2 R.C.F. 3, au paragraphe 15. L’un de ces critères est le motif de la détention.

[48] Lorsqu’elle décide si une personne doit être mise en liberté ou non, la Section de l’immigration doit donc prendre en compte le motif initial de la détention. Toutefois, l’article 58 de la Loi ne confère pas à la Section de l’immigration la compétence de contrôler la détention initiale de la personne afin de s’assurer si la détention a ou n’a pas été effectuée conformément aux dispositions de l’article 55 de la LIPR. Il incombe plutôt à la Section de l’immigration de décider si le ministre a justifié le maintien en détention de la personne.

[49] La nature prospective de cette analyse est confirmée par la référence à l’article 57 de la Loi qui dispose que, dans des intervalles déterminés, la Section de l’immigration contrôle les motifs justifiant « le maintien en détention » (non souligné dans l’original) de la personne en question.

[50] Toutefois, au lieu d’examiner si les motifs du maintien en détention de M. Ismail existaient toujours, en l’espèce, la Section de l’immigration a centré son analyse presque exclusivement sur les motifs pour lesquels M. Ismail avait été initialement détenu.

[51] Bien que la Section de l’immigration doive prendre en compte le motif initial de la détention lorsqu’elle décide si une personne devrait être mise en liberté, rien dans l’article 248 du RIPR n’indique que la détention peut seulement être maintenue pour le même motif qui a initialement entraîné la détention de la personne.

[52] Il est donc manifeste au vu de la Loi qu’une personne peut initialement être détenue par un agent pour un motif, en raison d’une norme, mais cette personne peut plus tard ne pas être mise en liberté par la Section de l’immigration sur le fondement d’un autre motif et d’une norme différente.

[53] M. Ismail donne à entendre qu’une telle interprétation entraînerait une absurdité, en ce sens qu’une personne peut initialement être détenue sur le fondement

to believe” standard, but later have his or her continued detention be permitted on the lesser “reasonable grounds to suspect” standard, as the Minister’s case weakens.

[54] I do not accept that this is an absurd result. Rather it is a result that is specifically contemplated by the express wording of the legislation. Indeed, I am satisfied that it is Mr. Ismail’s interpretation of the legislation that could lead to the absurd result, and as the Supreme Court stated in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, “[i]t is a well established principle of statutory interpretation that the legislature does not intend to produce absurd consequences”: at paragraph 27.

[55] According to Mr. Ismail (and the Immigration Division), detention can only be continued under paragraph 58(1)(c) where the original detention order was made under subsection 55(3) of the Act.

[56] That is, in accordance with their interpretation of the legislation, it would be open to an officer to arrest and detain an individual under paragraph 55(2)(b) of IRPA because the officer is not satisfied as to the identity of the individual. If the identity of the individual is later ascertained, however, and it is subsequently discovered that the individual may have been involved in matters giving rise to a security concern, the Minister would then be unable to continue to detain the individual under paragraph 58(1)(c) of the Act, so as to permit the taking of reasonable steps to inquire into that suspicion.

[57] Such an interpretation of paragraph 58(1)(c) of the Act would require the reading in of a limiting provision into that section that Parliament has not seen fit to include. As such it is unreasonable.

[58] Mr. Ismail has urged me to interpret paragraph 58(1)(c) of IRPA in a manner that takes into account “Charter values”, in particular, his liberty interest. While Courts are required to resolve any ambiguity in legislation in a manner that would allow for the legislation to be Charter-compliant, this interpretive principle

de la norme stricte « des motifs raisonnables de croire », mais peut plus tard voir son maintien en détention autorisé en raison de la norme moins exigeante des « motifs raisonnables de soupçonner », au fur et à mesure que la cause du ministre s’affaiblit.

[54] Je n’accepte pas qu’il s’agisse d’une conséquence absurde. Au contraire, c’est une conséquence qui est précisément prévue par le libellé exprès de la Loi. En fait, je suis convaincue que c’est l’interprétation de la Loi faite par M. Ismail qui peut mener à une conséquence absurde, et, comme la Cour suprême l’a déclaré au paragraphe 27 de l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, « [s]elon un principe bien établi en matière d’interprétation législative, le législateur ne peut avoir voulu des conséquences absurdes ».

[55] Selon M. Ismail (et la Section de l’immigration), la détention peut seulement être maintenue en vertu de l’alinéa 58(1)c) lorsque la détention initiale a été ordonnée en vertu du paragraphe 55(3) de la Loi.

[56] Ainsi, conformément à leur interprétation de la Loi, il serait loisible à un agent d’arrêter et de détenir une personne en vertu de l’alinéa 55(2)b) de la LIPR, parce que l’agent n’est pas convaincu de l’identité de la personne. Toutefois, si l’identité de la personne est ultérieurement confirmée, et que l’on découvre ensuite que la personne peut avoir participé à des affaires soulevant des préoccupations en matière de sécurité, le ministre ne serait alors pas capable de maintenir la personne en détention, en vertu de l’alinéa 58(1)c) de la Loi, afin de permettre la prise de mesures voulues pour enquêter sur ces soupçons.

[57] Une telle interprétation de l’alinéa 58(1)c) de la Loi nécessiterait une interprétation large d’une disposition limitative que le législateur n’a pas estimé nécessaire d’inclure dans cet alinéa. Par conséquent, elle est déraisonnable.

[58] M. Ismail m’a priée d’interpréter l’alinéa 58(1)c) de la LIPR de façon à prendre en compte les [TRADUCTION] « valeurs de la Charte », en particulier son droit à la liberté. Bien que les tribunaux aient l’obligation de résoudre toute ambiguïté dans une loi d’une façon qui permettrait à cette loi d’être conforme à la Charte, ce

only has application in cases where the legislation is ambiguous. I have found no such ambiguity here.

[59] Indeed, as the Supreme Court observed in *R. v. Rodgers*, 2006 SCC 15, [2006] 1 S.C.R. 554, “where the legislation permits two different, yet equally plausible, interpretations, each of which is equally consistent with the apparent purpose of the statute, it is appropriate to prefer the interpretation that accords with *Charter* principles. *However, where a statute is not ambiguous, the court must give effect to the clearly expressed legislative intent and not use the Charter to achieve a different result*” (my emphasis): at paragraph 18.

[60] Mr. Ismail has also identified concerns with respect to the use of the “reasonable grounds to suspect” standard as a basis for ongoing detention, and the fact that alternatives to detention may not be considered in relation to a detention that has been continued under paragraph 58(1)(d) of the Act. Mr. Ismail’s concerns are ones that may properly be addressed through a Charter challenge to the legislation. In the absence of such a challenge, however, adherence to “Charter values” does not permit the reinterpretation of otherwise clear legislation.

[61] I would conclude by noting that my interpretation of paragraph 58(1)(d) of IRPA also accords with one of the central objectives of the legislation, whereas the interpretation given to the legislation proposed by Mr. Ismail and the Immigration Division does not.

[62] Section 3 of IRPA identifies a wide range of objects of the legislation. Amongst others, these include family reunification, and establishing fair and efficient procedures that maintain the integrity of the Canadian refugee protection system, while still upholding Canada’s respect for human rights.

[63] However, section 3 of the Act also identifies as an object of the legislation the need “to promote international justice and security by fostering respect for

principe d’interprétation s’applique seulement dans les cas où la loi est ambiguë. Je n’ai pas trouvé une telle ambiguïté en l’espèce.

[59] En fait, la Cour suprême du Canada a déclaré, au paragraphe 18 de l’arrêt *R. c. Rodgers*, 2006 CSC 15, [2006] 1 R.C.S. 554, que « lorsque la disposition législative se prête à deux interprétations différentes, mais également plausibles et compatibles avec l’objet apparent de la loi, il convient de préférer l’interprétation qui s’harmonise avec les principes de la *Charte*. Toutefois, lorsque la disposition n’est pas ambiguë, le tribunal doit donner effet à l’intention manifeste du législateur et s’abstenir de recourir à la *Charte* pour arriver à un résultat différent » (non souligné dans l’original).

[60] M. Ismail a aussi fait part de ses préoccupations relativement au recours à la norme des « motifs raisonnables de soupçonner » comme fondement du maintien de sa détention et au fait que des solutions de rechange à la détention peuvent ne pas être considérés en lien avec une détention qui a été maintenue en vertu de l’alinéa 58(1)d) de la Loi. Les préoccupations de M. Ismail sont de la trempe de celles auxquelles on peut adéquatement répondre au moyen d’une contestation de la loi fondée sur la Charte. Toutefois, en l’absence d’une telle contestation, l’adhésion aux [TRADUCTION] « valeurs de la Charte », ne permet pas une nouvelle interprétation d’une loi qui autrement est évidente.

[61] Pour conclure, je relèverais que mon interprétation de l’alinéa 58(1)d) de la LIPR concorde aussi avec l’un des objets centraux de la Loi, contrairement à l’interprétation de la Loi proposée par M. Ismail et la Section de l’immigration.

[62] L’article 3 de la LIPR énumère un large éventail des objets de la Loi. Entre autres, la réunification des familles, et la mise en place d’une procédure équitable et efficace qui soit respectueuse, d’une part, de l’intégrité du processus canadien d’asile et, d’autre part, des droits et des libertés fondamentales reconnues à tout être humain.

[63] Toutefois, l’article 3 de la Loi énumère aussi, comme objet de la loi, la nécessité « de promouvoir, à l’échelle internationale, la sécurité et la justice par

human rights and by denying access to Canadian territory to persons who are criminals or security risks”.

[64] Another key objective of IRPA identified in section 3 of the Act is “to protect public health and safety and to maintain the security of Canadian society”. In this regard, the Supreme Court observed in *Medovarski*, above, that “[t]he objectives as expressed in the *IRPA* indicate an intent to *prioritize security*” (my emphasis): at paragraph 10.

[65] To interpret paragraph 58(1)(c) of IRPA so as to permit the detention of an individual in order to allow the Minister to take necessary steps to inquire into a reasonable suspicion that the individual is inadmissible on grounds of security, when that suspicion only arises after the person has entered Canada, accords with the priority that the legislation ascribes to security. The interpretation of paragraph 58(1)(c) advocated by Mr. Ismail and the Immigration Division does not.

IX. Conclusion

[66] For these reasons, I am satisfied that the Minister’s application for judicial review should be granted.

[67] Given that the Immigration Division’s March 25, 2014 decision has been superseded by the April 1, 2014 order directing Mr. Ismail’s continued detention, and the fact that he will be facing a further detention review in a matter of days, nothing is to be gained by quashing the decision under review or by remitting the matter for re-determination.

X. Certification

[68] The Minister proposes the following question for certification:

l’interdiction du territoire aux personnes et demandeurs d’asile qui sont de grands criminels ou constituent un danger pour la sécurité ».

[64] Un autre objet essentiel de la LIPR énuméré à l’article 3 de la Loi est « de protéger la santé des Canadiens et de garantir leur sécurité ». À cet égard, au paragraphe 10 de l’arrêt *Medovarski*, précité, la Cour suprême du Canada a déclaré que « [l]es objectifs explicites de la *LIPR* révèlent une intention de donner priorité à la sécurité » (non souligné dans l’original).

[65] Le fait d’interpréter l’alinéa 58(1)c) de la LIPR comme si on autorisait la détention d’une personne dans le but de permettre au ministre de prendre les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que la personne est interdite de territoire pour raison de sécurité, alors que ce soupçon naît seulement après que la personne est entrée au Canada, concorde avec la priorité que la Loi accorde à la sécurité. Ce qui n’est pas le cas de l’interprétation de l’alinéa 58(1)c) mise de l’avant par M. Ismail et la Section de l’immigration.

IX. Conclusion

[66] Pour les motifs susmentionnés, je suis convaincue que la demande de contrôle judiciaire du ministre doit être accueillie.

[67] Étant donné que la décision, datée du 25 mars 2014, de la Section de l’immigration a été supplantée par l’ordonnance du 1^{er} avril 2014 qui a maintenu la détention de M. Ismail, et que celui-ci fera face à un autre contrôle des motifs de la détention dans quelques jours, il n’y a rien à gagner à annuler la décision soumise au contrôle ou à renvoyer l’affaire pour qu’une nouvelle décision soit rendue.

X. Certification

[68] Le ministre propose la question suivante pour certification :

Is section 58(1)(c) of the *Immigration and Refugee Protection Act* only available as a ground for continued detention where it follows a detention under section 55(3) of the *IRPA*?

[69] Counsel for Mr. Ismail opposes certification, arguing that should I dismiss the Minister's application for judicial review, the law on this point would be settled by the decision of the Immigration Division, the Chairperson's Guidelines and my decision.

[70] Not only have I not dismissed the Minister's application, it appears that this case raises a question of first impression as neither side was able to direct me to any judicial authority directly on point. I am, moreover, satisfied that the question proposed by the Minister is a serious question of general importance. As a consequence, the question will be certified.

JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

1. This application for judicial review is granted; and
2. The following question is certified:

Is paragraph 58(1)(c) of the *Immigration and Refugee Protection Act* only available as a ground for continued detention where it follows a detention under subsection 55(3) of the *IRPA*?

[TRANSLATION] L'alinéa 58(1)c) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* est-il uniquement accessible comme motif pour le maintien de la détention qui fait suite à une détention en vertu du paragraphe 55(3) de la *LIPR*?

[69] L'avocat de M. Ismail s'oppose à la certification, il allègue que je devrais rejeter la demande de contrôle judiciaire du ministre, le droit sur ce point devrait être tranché par la décision de la Section de l'immigration, les Directives et ma décision.

[70] Non seulement je n'ai pas rejeté la demande du ministre, mais il semble que la présente affaire soulève une question de première impression, étant donné qu'aucune des parties n'a été en mesure de m'orienter vers quelque précédent que ce soit sur ce point. En outre, je suis convaincue que la question proposée par le ministre est une question grave de portée générale. En conséquence, la question sera certifiée.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie;
2. La question suivante est certifiée :

L'alinéa 58(1)c) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* est-il uniquement accessible comme motif pour le maintien de la détention qui fait suite à une détention en vertu du paragraphe 55(3) de la *LIPR*?