

	IMM-4557-93		IMM-4557-93
Issam Al Yamani (<i>Applicant</i>)		Issam Al Yamani (<i>requérant</i>)	
v.		c.	
The Solicitor General for Canada, The Minister of Citizenship and Immigration (<i>Respondents</i>)	^a	Le Procureur général du Canada, le Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (<i>intimés</i>)	
and		et	
The Security Intelligence Review Committee, The Canadian Arab Federation, The Canadian Civil Liberties Association (<i>Intervenors</i>)	^b	Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, la Fédération canado-arabe, l'Association canadienne des libertés civiles (<i>intervenants</i>)	
	IMM-2197-94		IMM-2197-94
Issam Al Yamani (<i>Applicant</i>)		Issam Al Yamani (<i>requérant</i>)	
v.		c.	
The Attorney General of Canada (<i>Respondent</i>)	^d	Le Procureur général du Canada (<i>intimé</i>)	
and		et	
The Security Intelligence Review Committee, and The Canadian Arab Federation and The Canadian Civil Liberties Association (<i>Intervenors</i>)	^e	Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, la Fédération canado-arabe et l'Association canadienne des libertés civiles (<i>intervenants</i>)	
<i>INDEXED AS: AL YAMANI v. CANADA (SOLICITOR GENERAL) (T.D.)</i>	^f	<i>RÉPERTORIÉ: AL YAMANI c. CANADA (SOLLICITEUR GÉNÉRAL) (1^{re} INST.)</i>	
Trial Division, MacKay J.—Ottawa, August 16, 17, 18 and 19, 1994 and November 7, 1995.		Section de première instance, juge MacKay—Ottawa, 16, 17, 18 et 19 août 1994 et 7 novembre 1995.	
<i>Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Immigration Act, s. 19(1)(g) prohibiting admission of persons who are members of or likely to participate in activities of organization likely to engage in acts of violence that would or might endanger lives or safety of persons in Canada — Charter, s. 2(d) guaranteeing freedom of association for everyone — S. 19(1)(g) restricting freedom of association of permanent residents since applies to member of such organization, regardless of obligations of membership, range of organization's other activities or influence individual may exert within organization — S. 19(1)(g) not restricting freedom of expression — Question as to constitutional validity of s. 19(1)(g) certified for consideration by F.C.A.</i>	^g	<i>Droit constitutionnelle — Charte des droits — Libertés fondamentales — L'art. 19(1)(g) de la Loi sur l'immigration interdisant l'admission des personnes appartenant à une organisation susceptible de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada ou susceptibles de prendre part aux activités illégales de ce genre d'organisation — L'art. 2d) de la Charte garantissant la liberté d'association à chacun — L'art. 19(1)(g) limite la liberté d'association des résidents permanents car il s'applique aux membres de ce type d'organisation indépendamment des obligations des membres, de l'éventail des autres activités de l'organisation ou de l'influence que la personne en cause pourrait exercer au sein de l'organisation, enfreignant ainsi l'art. 2d) — L'art. 19(1)(g) ne limite pas la liberté d'expression — Certification, pour examen par la C.A.F., de la question de la validité constitutionnelle de l'art. 19(1)(g).</i>	^h
<i>Constitutional law — Charter of Rights — Limitation clause — Immigration Act, s. 19(1)(g) contravening Charter, s. 2(d) — Not justified under Charter, s. 1 — No rational connection</i>	^j	<i>Droit constitutionnelle — Charte des droits — Clause limitative — L'art. 19(1)(g) de la Loi sur l'immigration enfreint l'art. 2d) de la Charte — Infraction non justifiée selon l'article</i>	

between protecting lives and safety of persons in Canada and restricting freedom of association of permanent residents who are mere members of organizations likely to engage in violence that might endanger lives of Canadians — Scale of restriction not proportional to objective — Parliament not impairing as little as possible freedom of association of permanent residents — “Reading down” inappropriate as s. 19(1)(g) enacted before Charter becoming law — Question of whether contravention of s. 2(d) justified under s. 1 certified for consideration by F.C.A.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — SIRC conclusion applicant person described in Immigration Act, s. 19(1)(g) subject to judicial review pursuant to Federal Court Act, ss. 18, 18.1 — Within Court’s discretion whether to exercise discretion in application questioning that decision, rather than at later stage in process — Immigration Act, s. 39(9) decision final — Application for order quashing decision of investigating body appropriate where bound by duty of fairness — As Governor General in Council usually following SIRC decision, negative decision having adverse effects on rights, interests, property, privileges or liberties of individuals — Court not persuaded should decline to hear application for judicial review raising serious questions of fairness of process, of administrative law, constitutional validity of proceedings — Jurisdiction question certified for consideration by F.C.A.

Administrative law — Judicial review — Judicial review of SIRC decision applicant person described in Immigration Act, s. 19(1)(g) — Governor General in Council ordering security risk certificate issue based on grounds in SIRC conclusion — Duty of fairness not requiring further opportunity for submissions to Governor General in Council whose reasons for determination those of SIRC — Applicant aware of case to be met by provision of statement of circumstances — SIRC Rules of Procedure conferring discretion to disclose substance of representations — Rules balancing requirements of preventing threats to security of Canada and of providing fairness to person affected — Fundamental justice not requiring counsel be given access to information considered by SIRC essential to be given in camera, ex parte, in absence of person concerned — Not requiring disclosure of full details of intelligence sources, techniques, bases of conclusions — Circulation of report to members not participating in hearing under R. 37 appropriate to keep part-time members informed of SIRC’s work — Question as to violation of fundamental justice certified for consideration by F.C.A.

premier de la Charte — Pas de lien rationnel entre la protection de la vie et de la sécurité humaines au Canada et la limitation de la liberté d’association des résidents permanents membres d’organisations susceptibles de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie de Canadiens — L’ampleur de la restriction n’est pas proportionnelle à l’objectif poursuivi — Le Parlement ne limite pas le moins possible la liberté d’association des résidents permanents — Il ne convient pas de faire une «interprétation atténuée» de l’art. 19(1)(g), car il a été promulgué avant l’entrée en vigueur de la Charte — Certification, pour examen par la C.A.F., de la question de savoir si la violation de l’art. 2d) est justifiée selon l’article premier de la Charte.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — La conclusion du CSARS que le requérant est visé par l’art. 19(1)(g) de la Loi sur l’immigration est sujette à contrôle judiciaire en vertu des art. 18 et 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale — Il entre dans les pouvoirs de la Cour de décider si elle a le pouvoir de rendre une décision à l’égard de la contestation de cette décision immédiatement plutôt qu’à un stade ultérieur de la procédure — Décision définitive selon l’art. 39(9) de la Loi sur l’immigration — Demande d’ordonnance annulant la décision de l’organisme d’enquête appropriée en vertu du principe d’équité — Le gouverneur général en conseil domant généralement suite aux décisions du CSARS, une décision défavorable a des effets négatifs sur les droits, les intérêts, les biens et les privilèges ou les libertés des personnes en cause — La Cour n’est pas convaincue qu’elle ne devrait pas entendre une demande de contrôle judiciaire soulevant des questions d’équité de la procédure, de droit administratif et de validité constitutionnelle de l’instance — Question de compétence certifiée pour examen par la C.A.F.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Contrôle judiciaire de la décision du CSARS concluant que le requérant est visé par l’art. 19(1)(g) de la Loi sur l’immigration — Le gouverneur en conseil ordonne la délivrance d’une attestation d’atteinte à la sécurité pour les motifs énoncés dans la décision du CSARS — Le principe d’équité n’exige pas que l’on donne la possibilité de présenter d’autres arguments au gouverneur en conseil lorsque ses motifs de décision sont ceux du CSARS — Le requérant sait à quoi s’en tenir au moyen de l’énoncé des circonstances — Les règles de procédure du CSARS confèrent le pouvoir de révéler le fond des observations — Les règles équilibrent la nécessité de prévenir les atteintes à la sécurité des Canadiens et le principe d’équité envers les personnes en cause — La justice fondamentale n’exige pas que l’avocat ait accès à l’information dont le CSARS estime qu’il est indispensable qu’elle soit communiquée à huis-clos et unilatéralement, en l’absence de la personne en cause — Elle n’exige pas la divulgation de tous les détails concernant les sources et les techniques de renseignement ni les fondements des conclusions — La circulation du rapport parmi les membres qui n’ont pas entendu la cause en vertu de la Règle 37 est appropriée, car elle permet d’informer les membres à temps partiel des travaux du CSARS — Certification, pour examen par la C.A.F., de la question de l’infraction aux principes de justice fondamentale.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent residents — SIRC finding applicant member of Popular Front for Liberation of Palestine not perverse, capricious or without support in evidence — Finding organization likely to engage in acts of violence not unreasonable — Ordinary standard of proof in civil actions, i.e. balance of probabilities, correctly applied — “Likely” meaning “capable of” — Supported by use of “susceptible” in French — Use of “member” not requiring proof of obligations of membership, or that individual having record of, obligation to participate in acts of violence — Parliament deliberately intending to exclude from Canada members of organizations likely to engage in acts of violence — Question concerning interpretation of “likely”, “member” certified for consideration by F.C.A.

Practice — Parties — Standing — Intervenor arguing application of Immigration Act, s. 19(1)(g) treating Palestinian permanent residents differently on prohibited ground of national or ethnic origin by reason of association with Palestinian organization, thereby violating Charter, s. 15 — Issue referred to written submissions, but not raised at hearing — Intervenor not having standing to raise issues not raised by parties at hearing.

These were applications for judicial review of the Security Intelligence Review Committee (SIRC)’s report and conclusion that the applicant was a person described in *Immigration Act*, paragraph 19(1)(g), and the Governor General in Council’s decision that it was satisfied, based on the grounds in the report, that the applicant was a person described in paragraph 19(1)(g). Paragraph 19(1)(g) prohibits admission of persons who are members of or are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada. The effect of the decision is that the applicant, a permanent resident, is subject to deportation. The applicant was born in Lebanon, but is now stateless. He grew up knowing many of the leaders of the Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP), and some of the leaders in the Palestine Liberation Organization (PLO). He was granted landing in Canada in 1985. When he applied for Canadian citizenship in 1988, he became the subject of security screening by CSIS. A report was made to SIRC because he was considered a security risk under certain paragraphs of the Act. Prior to the hearing before a single member of the SIRC, the applicant was provided with a statement of circumstances setting out allegations about the applicant’s role and activities in support of Palestinian independence, including activities involved with the PFLP. Subsequently, a one-page disclosure statement provided certain information about specific alleged activities of the applicant in relation to the PFLP. During the hearing, four officers of CSIS testified *in camera* without the applicant or his counsel present. A summary record of evidence and expurgated versions of the *in camera* testimony of two of those wit-

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — La conclusion du CSARS que le requérant est membre du Front populaire de libération de la Palestine n’est ni arbitraire ni abusive ni sans fondement — La conclusion que l’organisation est susceptible de commettre des actes de violence n’est pas déraisonnable — La norme de preuve habituelle dans les instances civiles, c’est-à-dire la prépondérance des probabilités, a été correctement appliquée — «Susceptible» signifie «capable de» — Le terme anglais (likely) est confirmé par le recours au terme «susceptible» de la version française — L’«appartenance» (member) n’exige pas de preuve des obligations des membres ni que la personne ait des antécédents violents ou l’obligation de participer à des actes de violence — Le Parlement avait l’intention manifeste d’exclure du Canada les membres d’organisations susceptibles de commettre des actes de violence — Certification, pour examen par la C.A.F., de la question de l’interprétation des termes «susceptible» (likely) et «appartenir» (member).

Pratique — Parties — Qualité pour agir — La partie intervenante veut faire valoir que l’application de l’art. 19(1)(g) de la Loi sur l’immigration traite les résidents permanents palestiniens différemment au motif prohibé de leur origine nationale ou ethnique en raison de leur association avec des organisations palestiniennes, et qu’il y a donc infraction à l’art. 15 de la Charte — Question évoquée dans les observations écrites, mais non à l’audience — La partie intervenante n’a pas qualité pour soulever des questions qui n’ont pas été évoquées par les parties à l’audience.

Il s’agit de demandes de contrôle judiciaire d’un rapport du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) et de sa conclusion que le requérant est visé par l’alinéa 19(1)(g) de la *Loi sur l’immigration*, ainsi que de la décision du gouverneur général en conseil se disant convaincu, aux motifs énoncés dans le rapport, que le requérant est visé par l’alinéa 19(1)(g). L’alinéa 19(1)(g) interdit l’admission des personnes appartenant à une organisation susceptible de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada ou susceptibles de prendre part aux activités illégales de ce genre d’organisation. Cette décision a pour conséquence que le requérant, qui est un résident permanent, risque l’expulsion. Le requérant est né au Liban, mais il est actuellement apatride. Il a grandi auprès de nombreux dirigeants du Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) et quelques-uns de ceux de l’Organisation de libération de la Palestine (OLP). Il a obtenu le droit d’établissement au Canada en 1985. Lorsqu’il a demandé la citoyenneté canadienne en 1988, il a fait l’objet d’une enquête de sécurité par le SCRS. Un rapport a été présenté au CSARS parce qu’on estimait qu’il représentait une menace pour la sécurité du pays aux termes de certaines dispositions de la Loi. Avant l’audition prévue devant un seul membre du CSARS, le requérant a reçu un énoncé des circonstances exposant les allégations relatives au rôle et aux activités du requérant en faveur de l’indépendance de la Palestine, notamment certaines activités reliées au FPLP. Un document d’une page a suivi sur certaines activités auxquelles le requérant se serait livré en relation avec le FPLP. Au cours de l’audition, quatre agents du SCRS ont témoigné à huis-clos, en l’absence du requérant et de son avocat. Un

nesses were provided to the applicant. The applicant's counsel examined those officers in regard to matters within the expurgated record of their testimony. No summary or other record of testimony of the two other CSIS officers was provided to the applicant. Portions of the record of the SIRC proceedings were not disclosed under the *Canada Evidence Act* for reasons of national security. The SIRC concluded that the applicant was a member of the PFLP, which was an organization likely to engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, and that therefore the applicant was a person described in paragraph 19(1)(g). The applicant was not given an opportunity to make submissions to the Governor General in Council.

Held, a portion of paragraph 19(1)(g), contravened Charter, paragraph 2(d) in a manner not demonstrably justified in a free and democratic society and the determination by SIRC cannot stand.

(1) SIRC's decision was subject to judicial review pursuant to sections 18 and 18.1 of the *Federal Court Act*. SIRC is a "federal board, commission or other tribunal" since it is a body exercising jurisdiction or powers conferred by an Act of Parliament. Whether jurisdiction should be exercised in an application questioning that decision, rather than questioning a decision at a later stage in the process, or, as in this case, in addition to questioning such a later decision, is a matter for the Court's discretion. SIRC's decision under *Immigration Act*, subsection 39(9) was a final decision of SIRC itself. That ultimately an appeal may be raised in regard to a future deportation order was not a serious consideration in determining whether the Court should exercise its discretion to grant relief. Judicial review for an order quashing the decision of an investigating or a recommending body may be appropriate, particularly where it is urged that the body is bound by a duty of fairness, but has failed to meet its responsibilities. The Governor General in Council would normally follow the SIRC's recommendation. SIRC's negative decision and report would, therefore, lead to adverse effects on the rights, interests, property, privileges or liberties of individuals. The Court was not persuaded that it should decline to hear this application for judicial review which raised serious questions of fairness of the process, of administrative law and of the constitutional validity of the proceedings.

(2) The Canadian Arab Federation argued that paragraph 19(1)(g) as applied treated Palestinian permanent residents differently on the prohibited ground of national or ethnic origin, by reason of their association with Palestinian organizations or causes, and thereby violated Charter, section 15. While Charter, section 15 was briefly dealt with in written argument, it was neither raised in the applicant's submissions nor responded to at the hearing. Parties to an action or to an application for judicial review set the issues to be resolved by their pleadings or documents as those are advanced by submissions

résumé des éléments de preuve et des comptes rendus expurgés des témoignages à huis-clos de deux de ces quatre témoins ont été communiqués au requérant. L'avocat du requérant a interrogé ces agents au sujet des questions exposées dans le compte rendu expurgé de leur témoignage. Le requérant n'a pas obtenu de résumé ou d'autre compte rendu du témoignage des deux agents du SCRS. Certaines parties du compte rendu des débats du CSARS n'ont pas été divulguées, comme le permet la *Loi sur la preuve au Canada* pour des raisons de sécurité nationale. Le CSARS a conclu que le requérant appartenait au FPLP, organisation susceptible de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, et qu'il était donc visé par l'alinéa 19(1)g). Le requérant n'a pas eu la possibilité de présenter d'arguments au gouverneur général en conseil.

Jugement: une partie de l'alinéa 19(1)g) enfreint l'alinéa 2d) de la Charte d'une manière dont la justification ne peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, de sorte que la décision du CSARS ne saurait tenir.

1) La décision du CSARS pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire en vertu des articles 18 et 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le CSARS est un «office fédéral» puisqu'il exerce une compétence ou des pouvoirs conférés par une Loi du Parlement. Que cette compétence s'exerce à l'égard d'une demande contestant cette décision immédiatement plutôt qu'une décision rendue à un stade ultérieur de la procédure ou, comme c'est le cas en l'espèce, en sus d'une contestation de ladite décision ultérieure, est une question qu'il incombe à la Cour de trancher. La décision que le CSARS a rendue en vertu du paragraphe 39(9) de la *Loi sur l'immigration* était une décision définitive du comité proprement dit. Le fait qu'un appel puisse en fin de compte être interjeté à l'égard d'une éventuelle expulsion n'était pas un facteur important pour répondre à la question de savoir si la Cour devrait exercer son pouvoir d'accorder une mesure de redressement. Il se peut qu'un contrôle judiciaire soit nécessaire à une ordonnance annulant la décision d'un organisme d'enquête ou de recommandation, surtout s'il est allégué que cet organisme a une obligation d'équité, mais qu'elle a failli à ses responsabilités. Le gouverneur général en conseil donne habituellement suite aux recommandations du CSARS. Il s'ensuit qu'un rapport et une décision défavorables auront des effets négatifs sur les droits, les intérêts, les biens, les privilèges ou les libertés de la personne en cause. La Cour n'a pas été convaincue qu'elle ne devrait pas traiter cette demande de contrôle judiciaire, qui soulève de graves questions d'équité de la procédure, de droit administratif et de validité constitutionnelle de l'instance.

2) La Fédération canado-arabe a soutenu que l'alinéa 19(1)g), tel qu'il était appliqué, traitait les résidents permanents palestiniens différemment au motif prohibé de leur origine nationale ou ethnique en raison de leur association avec des organisations ou des causes palestiniennes et qu'il s'agissait d'une infraction à l'article 15 de la Charte. L'article 15 de la Charte a été brièvement évoqué dans les observations écrites, mais il n'en a pas été question dans les arguments du requérant, pas plus qu'à l'audience. Ce sont les parties à une instance ou à une demande de contrôle judiciaire qui établis-

when the matter is heard. The Federation, as an intervenor, did not have standing to raise issues not raised by the parties at the hearing.

(3) SIRC's conclusion about the credibility of the applicant's denial of his membership in the PFLP must be seen in light of the evidence that he was indeed a member, trusted, and at a high level in the organization. The tribunal, faced with conflicting evidence, found that he was a member, and his denial was not persuasive in light of the evidence presented, not *in camera*, including his own admissions of his close association with, and his activities in support of, the organization. On the evidence before it, SIRC's findings were not perverse, capricious or without support. The finding that the PFLP was likely to commit acts of violence in Canada was not unreasonable based on the totality of evidence on the public record.

(4) The SIRC's findings were properly based on the ordinary standard of proof in civil actions, that is, a balance of probabilities. There is but one standard of proof required in all civil actions: the balance of probabilities. Paragraph 19(1)(g) does not imply any other standard of proof.

The SIRC properly interpreted "likely" and "member". "Likely" (*susceptible* in the French text), with reference to the organization referred to, means "capable of" and not simply "probable". The statement in SIRC's report that "the PFLP . . . could engage in acts of violence" implied more than a mere possibility, rather it reflected a capability that was apparent from the record and status of the organization as found by SIRC, to be an international terrorist group.

There was no necessity in construing "member" to establish the obligations of membership, or that the member had a record of, or an obligation to participate in, acts of violence under the aegis and on direction of the organization. The briefing note prepared for the Minister when paragraph 19(1)(g) was proposed indicate that the inclusion of "members" without necessary demonstration of their likelihood to participate in acts of violence at the bidding of their organizations, was deliberately intended to exclude from Canada members of organizations likely (*susceptible*) to engage in acts of violence that would or might endanger Canadians.

(5) The duty arising under the principle of fairness did not require a further opportunity for submissions to the Governor General in Council by the applicant before action was taken. Where a decision is specifically based on the grounds set out in the SIRC report, and there is no evidence otherwise, the reasons for the determination of the Governor General in Council are those of SIRC. The provision of the statement of circumstances at the beginning of the SIRC process informed the

sent les questions qui doivent être réglées par leurs plaidoiries ou des documents en les présentant dans leurs arguments à l'audience. La Fédération n'avait pas, en tant qu'intervenante, qualité pour soulever des questions non soulevées par les parties elles-mêmes à l'audience.

a 3) La conclusion du CSARS concernant la crédibilité du requérant lorsque celui-ci niait appartenir au PFLP doit être envisagée à la lumière des éléments de preuve attestant qu'il était en effet un membre de haut rang de l'organisation, dont il avait toute la confiance. La Cour, saisie d'éléments de preuve conflictuels, a conclu que le requérant appartenait effectivement à ladite organisation et que ses dénégations n'étaient pas convaincantes étant donné les éléments de preuve produits, et non pas à huis-clos, notamment le fait qu'il avait lui-même reconnu avoir des liens étroits avec l'organisation et s'être livré à des activités pour son compte. Au vu des éléments de preuve dont il disposait, le CSARS a tiré des conclusions qui n'étaient ni arbitraires ni abusives ni sans fondement. La conclusion que le PFLP était susceptible de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada n'était pas déraisonnable étant donné l'ensemble des éléments de preuve à caractère public.

d 4) Le CSARS a fondé ses conclusions comme il se devait sur la norme de preuve habituelle des instances civiles, à savoir la prépondérance des probabilités. Ce n'est que l'une des normes exigées dans toutes les instances civiles, mais l'alinéa 19(1)(g) n'en exige pas d'autre.

e Le CSARS a correctement interprété les termes «susceptible» (*likely*) et «appartenir» (*member*). «Susceptible», ainsi que la version française rend le terme «*likely*», signifie «capable de» et non pas simplement «probable». Selon le rapport du CSARS, «le PFLP (. . .) pourrait commettre des actes de violence»: il s'agit plus que d'une simple possibilité, c'est plutôt une capacité manifeste de l'organisation à être un groupe terroriste international, selon les antécédents et la situation de l'organisation tels qu'ils ont été établis par le CSARS.

g Il n'était pas nécessaire d'interpréter le terme «appartenir» (*member*) pour établir les obligations des membres d'une organisation ou le fait que le membre avait des antécédents violents ou l'obligation de commettre des actes de violence pour le compte et sous la direction de l'organisation. La note d'information rédigée pour le ministre à l'égard de l'alinéa 19(1)(g) indique que l'inclusion de «membres» sans preuve nécessaire de leur susceptibilité de prendre part à des actes de violence pour le compte de leur organisation était délibérément destinée à exclure du Canada les membres d'organisations susceptibles (*likely*) de commettre des actes de violence de nature mettre les Canadiens en danger.

i 5) L'obligation issue du principe d'équité n'exigeait pas que le requérant ait une autre possibilité de présenter des arguments au gouverneur général en conseil avant que des mesures soient prises. Lorsqu'une décision est précisément prise en fonction des motifs énoncés dans un rapport du CSARS et qu'il n'existe pas d'autres éléments de preuve, les motifs de décision du gouverneur général en conseil sont ceux du CSARS. L'énoncé des circonstances fourni au requérant dès le début de la procédure

applicant of the case to be answered, and that process provided full opportunity to respond and to make submissions. The only time the duty of fairness might require a further opportunity for submissions after delivery of the SIRC report would be where SIRC's report does not recommend the issue of a certificate, but the Governor General in Council determines, in the exercise of its discretion, that the person concerned is one against whom a certificate should be issued under subsection 40(1).

(6) Paragraph 19(1)(g) does not restrict freedom of expression. It does not have any nexus to, or any particular effect upon, freedom of expression, separate from its effects upon freedom of association (i.e. that associations constitute a means by which individuals express themselves).

Paragraph 19(1)(g), which applies when there is mere membership in an organization which is likely to engage in acts of violence regardless of the obligations of membership, the range of the organization's other activities, or the influence the individual may exercise in regard to the organization, does directly restrict freedom of association. The freedoms assured by Charter, section 2 are for "everyone". By providing ultimately for deportation of permanent residents who are members of an organization loosely defined, the statute infringes on the freedom of permanent residents to associate together in organizations.

The requirements of Charter, section 1 were not met. There is no rational connection between protecting the lives and safety of persons in Canada and restricting freedom of association of permanent residents who are merely members of organizations, whatever their nature, that are likely (*susceptible*) to commit acts of violence that would or might endanger lives or safety of persons in Canada. Restricting freedom of association on the scale embraced by paragraph 19(1)(g) is not proportional to the objective. By embracing members of organizations broadly described, regardless of the individual's record or propensity to violence, or the organization's purposes, Parliament does not impair as little as possible the freedom of association of permanent residents. Paragraph 19(1)(g) should not be "read down" to limit it to circumstances within Parliament's competence since it was enacted before the Charter became law in 1982 and it was not clear that when it was enacted, Parliament intended to have it "read down".

(7) The SIRC process neither raised an issue in respect of Charter, section 7, nor violated the principles of fundamental justice at common law. SIRC's Rules of Procedure confer a discretion to disclose the substance of representations. Those Rules seek to ensure a balance in the requirements of preventing threats to the security of Canada and of providing fairness to the person under investigation, while ensuring that SIRC members meet their obligations under the CSIS Act, section 37 to comply with all security requirements applicable, and with their oath of secrecy required under the Act. What information provided to the SIRC is to be heard *in camera*, *ex parte* and in the absence of a person affected or that person's counsel and what portion, if any, of the evidence so received may be dis-

du CSARS a informé le requérant de ce qui lui était reproché, et cette procédure lui a donné la possibilité pleine et entière de présenter ses arguments. Le seul cas où l'obligation d'équité exigerait que le requérant puisse présenter ses arguments une fois le rapport du CSARS déposé serait celui où le comité ne recommanderait pas la délivrance d'une attestation, mais que le gouverneur général en conseil déciderait, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, que la personne en cause devrait faire l'objet d'une attestation en vertu du paragraphe 40(1).

6) L'alinéa 19(1)(g) ne limite pas la liberté d'expression. Il n'a pas de rapport ni de lien particulier avec la liberté d'expression hors ses effets sur la liberté d'association (au sens où l'association est un moyen d'expression).

L'alinéa 19(1)(g), qui s'applique aux cas où il y a simple affiliation à une organisation susceptible de commettre des actes de violence indépendamment des obligations des membres, de l'éventail des activités de l'organisation ou de l'influence que la personne en cause pourrait exercer au sein de la dite organisation, limite effectivement la liberté d'association. Les libertés garanties par l'article 2 de la Charte s'appliquent à tous et «chacun». En prévoyant l'expulsion de résidents permanents appartenant à une organisation peu nettement définie, la Loi empiète sur la liberté des résidents permanents de s'associer en organisations.

Les exigences de l'article premier de la Charte ne sont pas remplies. Il n'existe pas de lien rationnel entre la protection de la vie et de la sécurité humaines au Canada et la limitation de la liberté d'association de résidents permanents qui sont simples membres d'organisations, quelle que soit leur nature, qui sont susceptibles (*likely*) de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada. L'envergure de la limitation de la liberté d'association envisagée à l'alinéa 19(1)(g) n'est pas proportionnelle à l'objectif poursuivi. En englobant les membres d'organisations définies en termes généraux, sans égard aux antécédents ou aux tendances de la personne en cause en matière de violence, le Parlement ne limite pas le moins possible la liberté d'association des résidents permanents. Il ne convient pas de faire une «interprétation atténuée» de l'alinéa 19(1)(g) pour le limiter aux circonstances relevant de la compétence du Parlement, car il est entré en vigueur avant la Charte, en 1982, et qu'il n'était pas évident, lorsqu'il a été promulgué, que le Parlement ait eu l'intention d'en attendre une «interprétation atténuée».

7) La procédure du CSARS ne soulève pas de questions à l'égard de l'article 7 de la Charte, pas plus qu'elle n'a été contraire aux principes de justice fondamentale selon la common law. Les règles de procédure du CSARS lui confèrent le pouvoir de révéler le fond des déclarations. Ces règles sont destinées à équilibrer la nécessité de prévenir les atteintes à la sécurité des Canadiens et l'obligation d'équité envers la personne faisant l'objet d'une enquête, tout en garantissant que les membres du comité se conforment aux termes de l'article 37 de la Loi sur le SCRS, qui leur fait obligation de remplir toutes les conditions de sécurité applicables et d'être fidèles à leur serment de confidentialité en vertu de la Loi. Il incombe au CSARS, conformément à la Loi sur le SCRS, de déterminer ce

closed, is for SIRC to determine under the CSIS Act. Fundamental justice, in the context of security reviews, does not require disclosure of full details of the intelligence sources or techniques or the bases of conclusions reached. Finally, Rule 37 requires that a draft report be submitted to all Committee members for suggestions of an editorial or legal nature or as to further investigation that might be conducted. All of SIRC's investigations involve national security. The members are all part-time in terms of commitment to SIRC's overall functions. It is appropriate that all members be kept informed of work carried on in the name of the committee, on an ongoing basis.

Questions of law concerning the Court's jurisdiction, interpretation and constitutional validity of paragraph 19(1)(g), and violation of fundamental justice either under Charter, section 7 or at common law by the procedures followed herein, were certified for consideration by the Court of Appeal.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 37(1).
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. 1, 2(b),(d), 7, 11(h), 12, 15.
Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6.
Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, c. C-23, ss. 37, 39(1), 41, 42, 43, 44, 48, 49, 50, 51.
Citizenship Act, R.S.C., 1985, c. C-29.
Constitution Act, 1982, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 52.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2 "federal board, commission or other tribunal" (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 18 (as am. *idem*, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5), 28 (as am. *idem*, s. 8; 1992, c. 26, s. 17; c. 49, s. 128), 57 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 19).
Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 19(1)(g).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 19(1)(e) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11), (g), 27(1) (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 16), 32(2) (as am. *idem*, s. 21), 38.1 (as enacted *idem*, s. 28), 39(2) (as am. *idem*, s. 29), (3), (5), (6), (9), (10), 40 (as am. *idem*, s. 30), 70(4) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 65), 83(1) (as am. *idem*, s. 73).
 Rules of Procedure of the Security Intelligence Review Committee in Relation to its Function Under Paragraph 38(c) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, adopted March 9, 1985.

qui, dans les renseignements qui lui sont fournis, peut être entendu à l'audience ou doit être communiqué à huis-clos et unilatéralement, en l'absence de la personne en cause ou de son avocat, et ce qui, s'il y a lieu, dans les renseignements ainsi obtenus, peut être révélé. Dans le cadre des enquêtes de sécurité, la justice fondamentale n'exige pas la divulgation de tous les détails relatifs aux sources ou aux techniques de renseignement ou aux fondements des conclusions. Enfin, la Règle 37 exige qu'un rapport provisoire circule parmi tous les membres du CSARS afin qu'ils fassent des suggestions à caractère juridique ou rédactionnel ou recommandent éventuellement un supplément d'enquête. Toutes les enquêtes du CSARS ont trait à la sécurité nationale. Les membres du comité sont tous des membres à temps partiel. Il convient donc que tous soient toujours tenus au courant des travaux entrepris pour le compte du comité.

Des questions de droit ayant trait à la compétence de la Cour, à l'interprétation et à la validité constitutionnelle de l'alinéa 19(1)(g) et à la violation de la justice fondamentale, soit en vertu de l'article 7 de la Charte, soit en vertu de la common law, par la procédure appliquée en l'espèce, ont été certifiées pour examen par la Cour d'appel.

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. 1, 2(b),(d), 7, 11(h), 12, 15.
Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6.
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. 52.
Loi sur la citoyenneté, L.R.C. (1985), ch. C-29.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2 «office fédéral» (mod. par L.C. (1990), ch. 8, art. 1), 18 (mod., *idem*, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5), 28 (mod., *idem*, art. 8; 1992, ch. 26, art. 17; ch. 49, art. 128), 57 (mod. par L.C. (1990), ch. 8, art. 19).
Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 37(1).
Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 37, 39(1), 41, 42, 43, 44, 48, 49, 50, 51.
Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 19(1)(g).
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1)(e) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), (g), 27(1) (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 16), 32(2) (mod., *idem*, art. 21), 38.1 (édicte, *idem*, art. 28), 39(2) (mod., *idem*, art. 29), (3),(5),(6),(9),(10), 40 (mod., *idem*, art. 30), 70(4) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 65), 83(1) (mod., *idem*, art. 73).
 Règles de procédure du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité à l'égard des fon-

tions exercées en vertu de l'alinéa 38c) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, adoptées le 9 mars 1985.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture), [1992] 1 S.C.R. 385; (1992), 89 D.L.R. (4th) 218; 3 Admin. L.R. (2d) 242; 133 N.R. 345; *International Fund for Animal Welfare, Inc. v. Canada*, [1988] 3 F.C. 590; (1988), 83 N.R. 301 (C.A.); *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 93 N.R. 183; *Smith v. Smith*, [1952] 2 S.C.R. 312; [1952] 3 D.L.R. 449; *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; *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *Canepa v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 3 F.C. 270; (1992), 10 C.R.R. (2d) 348 (C.A.); *Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; 120 N.R. 193 (F.C.A.); *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.).

CONSIDERED:

Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General), [1989] 1 S.C.R. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167; *Hurd v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 594; (1988), 90 N.R. 31 (C.A.); *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 2 F.C. 299; (1990), 67 D.L.R. (4th) 697; 42 Admin. L.R. 189; 10 Imm. L.R. (2d) 137; 107 N.R. 107 (C.A.); *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282; (1990), 68 D.L.R. (4th) 524; 42 Admin. L.R. 1; 90 CLLC 14,007; 38 O.A.C. 321.

REFERRED TO:

Yamani v. Canada (Solicitor General) et al. (1994), 80 F.T.R. 307; 27 Imm. L.R. (2d) 116 (F.C.T.D.); *Canadian Tobacco Manufacturers' Council v. National Farm Products Marketing Council*, [1986] 2 F.C. 247; (1986), 19 Admin. L.R. 99; 26 D.L.R. (4th) 677; 65 N.R. 392 (C.A.); *Blanchard v. Control Data Canada Ltd. et al.*, [1984] 2 S.C.R. 476; (1984), 14 D.L.R. (4th) 289; 14 Admin. L.R. 133; 84 CLLC 14,070; 55 N.R. 194; *Smith v. Canada*, [1991] 3 F.C. 3; (1991), 4 Admin. L.R. (2d) 97; 42 F.T.R. 81; 14 Imm. L.R. (2d) 57 (T.D.); *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Khawaja*, [1984] A.C. 74 (H.L.); *Farahi-Mahdavi, Re* (1993), 63 F.T.R. 120; 19 Imm. L.R. (2d) 22 (F.C.T.D.); *Husseini (Re)*, [1993] F.C.J. No. 1386 (T.D.) (QL); *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; (1987), 78 A.R. 1; 38 D.L.R. (4th) 161;

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture), [1992] 1 R.C.S. 385; (1992), 89 D.L.R. (4th) 218; 3 Admin. L.R. (2d) 242; 133 N.R. 345; *Fonds international pour la défense des animaux, Inc. c. Canada*, [1988] 3 C.F. 590; (1988), 83 N.R. 301 (C.A.); *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; (1989) 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 93 N.R. 183; *Smith v. Smith*, [1952] 2 R.C.S. 312; [1952] 3 D.L.R. 449; *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; *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *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.); *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.); *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (C.A.F.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167; *Hurd c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 594; (1988), 90 N.R. 31 (C.A.); *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 2 C.F. 299; (1990), 67 D.L.R. (4th) 697; 42 Admin. L.R. 189; 10 Imm. L.R. (2d) 137; 107 N.R. 107 (C.A.); *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282; (1990), 68 D.L.R. (4th) 524; 42 Admin. L.R. 1; 90 CLLC 14,007; 38 O.A.C. 321.

DÉCISIONS CITÉES:

Yamani c. Canada (Solliciteur général) et autres (1994), 80 F.T.R. 307; 27 Imm. L.R. (2d) 116 (C.F. 1^{re} inst.); *Conseil canadien des fabricants des produits du tabac c. Conseil national de commercialisation des produits de ferme*, [1986] 2 C.F. 247; (1986), 19 Admin. L.R. 99; 26 D.L.R. (4th) 677; 65 N.R. 392 (C.A.); *Blanchard c. Control Data Canada Ltée et autre*, [1984] 2 R.C.S. 476; (1984), 14 D.L.R. (4th) 289; 14 Admin. L.R. 133; 84 CLLC 14,070; 55 N.R. 194; *Smith c. Canada*, [1991] 3 C.F. 3; (1991), 4 Admin. L.R. (2d) 97; 42 F.T.R. 81; 14 Imm. L.R. (2d) 57 (1^{re} inst.); *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Khawaja*, [1984] A.C. 74 (H.L.); *Farahi-Mahdavi, Re* (1993), 63 F.T.R. 120; 19 Imm. L.R. (2d) 22 (C.F. 1^{re} inst.); *Husseini (Re)*, [1993] F.C.J. n° 1386 (1^{re} inst.) (QL); *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S.

[1987] 3 W.W.R. 577; 51 Alta. L.R. (2d) 97; 87 CLLC 14,021; [1987] D.L.Q. 225; 74 N.R. 99.

313; (1987), 78 A.R. 1; 38 D.L.R. (4th) 161; [1987] 3 W.W.R. 577; 51 Alta. L.R. (2d) 97; 87 CLLC 14,021; [1987] D.L.Q. 225; 74 N.R. 99.

AUTHORS CITED

Harrap's Standard French and English Dictionary.
London: Harrap Books, 1987.
*Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique
de la langue française*. Paris: Le Robert, 1987.

a DOCTRINE

Harrap's Standard French and English Dictionary
London: Harrap Books, 1987.
*Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique
de la langue française*. Paris: Le Robert, 1987.

APPLICATIONS for judicial review of the SIRC's report and conclusion that the applicant was a person described in *Immigration Act*, paragraph 19(1)(g), and the Governor General in Council's decision that it was satisfied, based on the grounds in the report, that the applicant was a person described in paragraph 19(1)(g). The SIRC's conclusion should be set aside in so far as it was based on paragraph 19(1)(g) which contravenes Charter, paragraph 2(d) in a manner not demonstrably justified in a free and democratic society.

DEMANDES de contrôle judiciaire du rapport du CSARS et de sa conclusion que le requérant est visé par l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration*, et de la décision du gouverneur général en conseil se disant convaincu, en fonction des motifs énoncés dans le rapport du comité, que le requérant est visé par l'alinéa 19(1)g). La conclusion du CSARS doit être annulée dans la mesure où elle s'appuie sur l'alinéa 19(1)g), lequel enfreint l'alinéa 2d) de la Charte d'une manière dont la justification ne peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

COUNSEL:

Barbara L. Jackman and Frank Addario for applicant.

Barbara A. McIsaac, Q.C., for respondents.

Simon Noël for intervenor Security Intelligence Review Committee.

Charles Saikaley for intervenor Canadian Arab Federation.

J. J. Mark Edwards for intervenor Canadian Civil Liberties Association.

e

AVOCATS:

Barbara L. Jackman et Frank Addario pour le requérant.

Barbara A. McIsaac, c.r., pour les intimés.

Simon Noël pour le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (intervenante).

Charles Saikaley pour la Fédération canado-arabe (intervenante).

J. J. Mark Edwards pour l'Association canadienne des libertés civiles (intervenante).

SOLICITORS:

Jackman & Associates, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

Noël, Berthiaume, Hull, Quebec, for intervenor Security Intelligence Review Committee.

Lang Michener, Ottawa, for intervenor Canadian Arab Federation.

h

PROCUREURS:

Jackman & Associates, Toronto, pour le requérant.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

Noël, Berthiaume, Hull (Québec), pour le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (intervenante).

Lang Michener, Ottawa, pour la Fédération canado-arabe (intervenante).

Nelligan Power, Ottawa, for intervenor Canadian Civil Liberties Association.

Nelligan Power, Ottawa, pour l'Association canadienne des libertés civiles (intervenante).

The following are the reasons for order rendered in English by

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

MACKEY J.: These are two applications for judicial review in relation to a decision of the Security Intelligence Review Committee (SIRC), made August 3, 1994, and a decision of the Governor General in Council made August 25, 1994, based upon the decision and report of SIRC. Both decisions relate to the applicant. Respectively, the decisions were: in IMM-4557-93, the SIRC report and conclusion that the applicant is a person described in paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 as amended (the Act), and its resulting recommendation that a certificate to that effect be issued under subsection 40(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 30] of the Act; and in IMM-2197-94, the decision of the Governor General in Council made August 25, 1994 that it was satisfied the applicant is a person described in paragraph 19(1)(g) of the Act and directing the Solicitor General to issue a security certificate under section 40. Subsequently, on September 28, 1993, the Solicitor General of Canada issued a certificate pursuant to subsection 40(1) certifying that the applicant is a person described in paragraph 19(1)(g) of the Act.

LE JUGE MACKEY: Il s'agit de deux demandes de contrôle judiciaire concernant une décision du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) en date du 3 août 1994 et une décision du gouverneur général en conseil rendue le 25 août 1994 en fonction d'une décision et d'un rapport du CSARS. Les deux décisions portent sur le requérant et sont respectivement les suivantes: dossier IMM-4557-93, où la conclusion et le rapport du CSARS établissent que le requérant est visé par l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, modifiée (la Loi) et ont donné lieu à la recommandation qu'une attestation soit délivrée en ce sens conformément au paragraphe 40(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 30] de la Loi; et dossier IMM-2197-94, où la décision du gouverneur général en conseil en date du 25 août 1994 établit qu'il est convaincu que le requérant est visé par l'alinéa 19(1)g) de la Loi et ordonne au solliciteur général de délivrer une attestation de sécurité conformément à l'article 40. C'est ainsi que, le 28 septembre 1993, le solliciteur général du Canada délivrait une attestation en vertu du paragraphe 40(1), certifiant que le requérant est visé par l'alinéa 19(1)g) de la Loi.

The effect of those decisions is that the applicant, a permanent resident of Canada, is subject to deportation as a person described within paragraph 19(1)(g) of the Act, which includes "persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada or are members of or are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts of violence".

Ces décisions ont pour effet que le requérant, qui est un résident permanent du Canada, risque l'expulsion en tant que personne visée par l'alinéa 19(1)g) de la Loi, qui comprend les personnes «dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie et à la sécurité humaines au Canada, ou qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes ou qu'elles sont susceptibles de prendre part aux activités illégales d'une telle organisation».

Upon application for leave and for judicial review in relation to the first decision, by SIRC, filed August 18, 1993, leave was granted and the matter set down for hearing, ultimately in May 1994. At that stage the respondents named included the Solicitor General for Canada and the Minister of Employment and Immigration, with the Security Intelligence Review Com-

Vu la demande d'autorisation et de contrôle judiciaire à l'égard de la première décision (par le CSARS) déposée le 18 août 1993, l'autorisation a été accordée, et la question a été inscrite pour une audience, qui a finalement eu lieu en mai 1994. À ce stade, les intimés désignés étaient le solliciteur général du Canada et le ministre de l'Emploi et de l'Immi-

mittee, initially named as a respondent, subsequently named as an intervenor. When the hearing commenced on May 16, preliminary issues were raised and submissions upon them made, but when reference was made to the second application for leave and for judicial review (IMM-2197-94, filed on April 29, 1994) upon consent of all present the hearing was adjourned, the Crown agreeing to consent to allowing leave and for hearing of the second application for judicial review, to be arranged on an expedited basis at the same time as the first application. In the result the arrangements then settled led to hearing of both applications, essentially involving the same factual background, at a hearing on August 16, 17, 18 and 19, 1994. In the interim between the hearings the Canadian Arab Federation (CAF) and the Canadian Civil Liberties Association (CCLA) applied for status as intervenors. After hearing counsel for the parties by telephone, the application of CAF was allowed, and subsequently that of CCLA was allowed, and both organizations were admitted as intervenors, on terms. They were heard at the hearing of the applications in relation to certain of the issues raised, as noted hereinafter. In addition, before the hearing, SIRC was admitted as an intervenor in respect of the application in IMM-2197-94. Thus the intervenors in hearings of both applications were the same three, SIRC, CAF and CCLA, each represented by its own counsel.

Because issues raised by the applicant and by the CAF included submissions that paragraph 19(1)(g) of the Act is unconstitutional, i.e., invalid, in light of certain provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (the Charter), both of those parties were directed to provide notice of a constitutional question to Attorneys General of the provinces in accord with section 57 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 as amended [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 19]. Since those notices related to similar constitutional issues also raised by CCLA, the latter, as a late intervenor, was not directed to provide separate notice under sec-

gration; quant au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, tout d'abord intimé, il a été désigné comme intervenant. Lorsque l'audience a commencé, le 16 mai, certaines questions préliminaires qui ont donné lieu à des exposés ont été soulevées, mais lorsqu'il a été question de la deuxième demande d'autorisation et de contrôle judiciaire (IMM-2197-94, déposée le 29 avril 1994), l'audience a été ajournée avec le consentement de toutes les parties présentes, le ministère public a accepté l'octroi de l'autorisation et l'audition de la deuxième demande de contrôle judiciaire de façon qu'elle soit réglée rapidement en même temps que la première demande. Les dispositions alors prises ont permis d'organiser l'audition des deux demandes, lesquelles portaient généralement sur les mêmes éléments factuels, dans le cadre d'une audience qui a eu lieu les 16, 17, 18 et 19 août 1994. Dans l'intervalle, la Fédération canado-arabe (FCA) et l'Association canadienne des libertés civiles (ACLIC) ont demandé à être admis comme intervenants. Après consultation des avocats des parties par téléphone, la demande de la FCA a été accueillie, puis, un peu plus tard, celle de l'ACLIC, et les deux organismes ont été admis, à certaines conditions, comme intervenants dans l'affaire. Ils ont été entendus à l'audition des demandes au sujet de certaines questions soulevées comme il sera mentionné ultérieurement. De plus, avant l'audience, le CSARS a été admis comme intervenant à l'égard du dossier IMM-2197-94. Les intervenants étaient donc les mêmes dans le cadre des deux demandes—le CSARS, la FCA et l'ACLIC, tous trois représentés par leur propre avocat.

Comme les questions soulevées par le requérant et par la FCA comportaient des arguments portant que l'alinéa 19(1)g) de la Loi est inconstitutionnel, c'est-à-dire non valide, eu égard à certaines dispositions 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]] (la Charte), les deux parties ont été invitées à donner avis d'une question constitutionnelle aux procureurs généraux des provinces conformément à l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, modifiée [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 19]. Comme ces avis portaient sur des questions constitutionnelles similaires également soulevées par l'ACLIC, cette

tion 57. No provincial attorney general made application to intervene in the proceedings.

The applications raise issues of administrative law as well as constitutional issues of importance in the process of decision-making here followed. That process, under the Act and the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23 as amended (the CSIS Act), concerns the potential removal from Canada of a person, who has been admitted as a permanent resident but who has not yet become a Canadian citizen, and who is perceived by the Ministers concerned with matters relating to national security and with immigration to present a risk to the safety of people in Canada.

The issues raised are numerous and they are inter-related in the two applications. In these reasons the background is briefly described, the principal relevant statutory provisions are set out and an overview is provided of the process in which the decisions here in question form a part, including an outline of the SIRC proceedings here followed. The findings of SIRC's report and its conclusion are set out. The issues are then listed and are dealt with in turn, first those issues I class as procedural, then administrative law issues, and finally constitutional issues in relation to paragraphs 2(b) and 2(d) of the Charter, and to section 7 of the Charter and related issues of fundamental justice at common law. Conclusions on the various issues raised are summarized, the nature of the orders issued is described and finally questions are certified pursuant to subsection 83(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73] of the Act, for consideration by the Court of Appeal.

The background

The applicant, Mr. Al Yamani, is a stateless person, a male of Palestinian origin, now 39 years of age. His father was said to be one of the founders of the Popular Front for the Liberation of Palestine (the PFLP) and the applicant grew up knowing many of the leaders of that organization and some of the leaders in the Palestine Liberation Organization (the

dernière, en tant qu'intervenant tardif, n'a pas été invitée à fournir d'avis distinct en vertu de l'article 57. Aucun procureur général provincial n'a demandé à intervenir dans l'instance.

^a Les demandes soulevaient des questions de droit administratif ainsi que des questions constitutionnelles importantes dans le cadre du processus décisionnel suivi en l'espèce. Ce processus, selon la Loi et selon la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, modifiée (la Loi sur le SCRS), a trait au renvoi éventuel du Canada d'une personne qui a été admise comme résident permanent, mais qui n'a pas encore obtenu la citoyenneté canadienne, et qui, selon les ministres chargés des questions ayant trait à la sécurité nationale et à l'immigration, représenterait un risque pour la sécurité publique au Canada.

^d Les questions soulevées sont nombreuses, et elles sont reliées entre elles dans les deux demandes. On trouvera dans les présents motifs une brève description du contexte, l'énoncé des principales dispositions législatives en cause et un aperçu du processus dont relèvent les décisions contestées, et notamment les grandes lignes de la procédure appliquée par le CSARS. S'y ajoutent les constatations et conclusions du CSARS dans son rapport. Suit une liste des questions à trancher et leur traitement, en commençant par les questions de procédure, suivies des questions de droit administratif et enfin des questions constitutionnelles eu égard aux alinéas 2b) et 2d) et à l'article 7 de la Charte ainsi que des questions connexes de justice fondamentale dans la jurisprudence. On trouvera ensuite un résumé des conclusions auxquelles a donné lieu l'analyse de ces questions, puis une description de la nature des ordonnances et enfin une attestation des questions en vertu du paragraphe 83(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73] de la Loi pour examen par la Cour d'appel.

Le contexte

ⁱ Le requérant, M. Al Yamani, est apatride d'origine palestinienne, maintenant âgé de 39 ans. Son père aurait été l'un des fondateurs du Front populaire de libération de la Palestine (le FPLP), et le requérant a grandi en côtoyant de nombreux dirigeants de cette organisation et certains de ceux de l'Organisation de libération de la Palestine (l'OLP). Il est né à

PLO). Though he was born in Beirut, he is not a citizen of Lebanon but he has carried and has travelled on a travel document issued by the Lebanese government. It is said he may not return to Lebanon, possibly because of the concerns in Canada about his status as a person presenting a security risk to others.

In the early 1980s Mr. Al Yamani applied for admission to Canada as a landed immigrant while he was living in Lebanon. Ultimately his application was approved. He arrived in Canada and was granted landing on April 27, 1985. He has resided here since then, making a number of trips to the Middle East and to the United States from time to time. He is married and has two children born in Canada, one from his present marriage and one from a former marriage.

He made application for Canadian citizenship in May 1988, and apparently as a result of that application he became the subject of security screening by the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). On April 1, 1991 he was interviewed by a CSIS officer. Subsequently he received a letter dated May 29, 1992, signed by the then Minister of Employment and Immigration and by the Solicitor General stating that pursuant to subsection 39(2) of the Act, they had made a report to SIRC because they were of the opinion that Mr. Al Yamani is a person described in paragraphs 19(1)(e), 19(1)(g) and 27(1)(c) of the Act. I note that paragraph 27(1)(c) has since been repealed [S.C. 1992, c. 49, s. 16], and while SIRC's finding related only to part of paragraph 19(1)(g), the continuing relevant provisions of the Act [ss. 19(1)(e) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11), 39(2) (as am. *idem*, s. 29), 40(1) (as am. *idem*, s. 30)], are as follows:

19. (1) No person shall be granted admission who is a member of any of the following classes:

(e) persons who there are reasonable grounds to believe

(i) will engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada,

(ii) will, while in Canada, engage in or instigate the subversion by force of any government,

(iii) will engage in terrorism, or

Beyrouth, mais il n'a pas la nationalité libanaise: il est cependant porteur d'un document de voyage délivré par le gouvernement libanais et c'est avec ce document qu'il a voyagé. Il paraît qu'il ne peut retourner au Liban, peut-être à cause des préoccupations associées à son statut au Canada, où on estime qu'il représente un risque pour la sécurité d'autrui.

Au début des années 1980, tandis qu'il vivait au Liban, M. Al Yamani a demandé à être admis comme immigrant ayant obtenu le droit d'établissement au Canada. Sa demande a finalement été approuvée. Il s'est donc rendu au Canada, où il a obtenu le droit d'établissement le 27 avril 1985. Il habite ici depuis tout en faisant un certain nombre de déplacements de temps à autre au Moyen-Orient et aux États-Unis. Il est marié et a deux enfants nés au Canada, l'un issu de son mariage actuel, l'autre d'un mariage antérieur.

Il a demandé la nationalité canadienne en mai 1988 et c'est apparemment par suite de cette demande qu'il a fait l'objet d'un contrôle de sécurité par le Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS). Le 1^{er} avril 1991, il a été interrogé par un agent du SCRS. Il a ensuite reçu une lettre en date du 29 mai 1992, signée par celui qui était alors le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et par le solliciteur général, qui déclarait qu'on avait fait un rapport au CSARS conformément au paragraphe 39(2) de la Loi parce qu'ils étaient d'avis que M. Al Yamani était visé par les alinéas 19(1)(e), 19(1)(g) et 27(1)(c) de la Loi. Il convient de souligner que l'alinéa 27(1)(c) a depuis été abrogé [L.C. 1992, ch. 49, art. 16]. Cela dit, bien que la décision du CSARS ne renvoie qu'à l'alinéa 19(1)(g), voici les dispositions pertinentes à l'espèce de la Loi [art. 19(1)(e) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), 39(2) (mod., *idem*, art. 29), 40(1) (mod., *idem*, art. 30)]:

19. (1) Les personnes suivantes appartiennent à une catégorie non admissible:

(e) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles:

(i) soit commettront des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada,

(ii) soit, pendant leur séjour au Canada, travailleront ou inciteront au renversement d'un gouvernement par la force,

(iii) soit commettront des actes de terrorisme,

(iv) are members of an organization that there are reasonable grounds to believe will

(A) engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada,

(B) engage in or instigate the subversion by force of any government, or

(C) engage in terrorism.

(g) persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada or are members of or are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts of violence;

39. . . .

(2) Where the Minister and the Solicitor General of Canada are of the opinion, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, that a permanent resident is a person described in . . . paragraph 19(1)(e) . . . (g) . . . they may make a report to the Review Committee [i.e., to SIRIC].

(3) The Minister and the Solicitor General of Canada shall, within ten days after a report referred to in subsection (2) is made, cause a notice to be sent informing the person who is the subject of the report that following an investigation in relation thereto, a deportation order may be made against that person.

(5) Where a report is made to the Review Committee pursuant to subsection (2), the Review Committee shall investigate the grounds on which it is based and for that purpose subsections 39(2) and (3) and sections 43, 44 and 48 to 51 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* apply, with such modifications as the circumstances require, to the investigation as if the investigation were conducted in relation to a complaint made pursuant to section 42 of that Act, except that

(a) a reference in any of those provisions to "deputy head" shall be read as a reference to the Minister and the Solicitor General of Canada; and

(b) paragraph 50(a) of that Act does not apply with respect to the person concerning whom the report is made.

(6) The Review Committee shall, as soon as practicable after a report is made to it pursuant to subsection (2), send to the person with respect to whom the report is made a statement summarizing such information available to it as will enable the person to be as fully informed as possible of circumstances giving rise to the report.

(9) The Review Committee shall, on completion of an investigation in relation to a report made to it pursuant to subsection

(iv) soit sont membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle:

(A) soit commettra des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada,

(B) soit travaillera ou incitera au renversement d'un gouvernement par la force,

(C) soit commettra des actes de terrorisme.

g) celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, ou qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes ou qu'elles sont susceptibles de prendre part aux activités illégales d'une telle organisation;

39. . . .

(2) Le ministre et le solliciteur général du Canada peuvent, en lui adressant un rapport à cet effet, saisir le comité de surveillance [c'est-à-dire au CSARS] des cas où ils sont d'avis, à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité dont ils ont eu connaissance, qu'un résident permanent appartiendrait à l'une des catégories visées . . . aux alinéas 19(1)(e) . . . g) . . .

(3) Dans les dix jours suivant la date de transmission du rapport, le ministre et le solliciteur général font envoyer à l'intéressé un avis l'informant de l'existence du rapport et du fait qu'au terme d'une enquête sur la question, il pourrait faire l'objet d'une mesure d'expulsion.

(5) Le comité de surveillance examine les motifs sur lesquels le rapport dont il est saisi est fondé en suivant—compte tenu des adaptations de circonstance—la procédure prévue aux paragraphes 39(2) et (3) et aux articles 43, 44 et 48 à 51 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* pour les enquêtes portant sur les plaintes présentées au titre de l'article 42 de cette loi, étant entendu que:

a) d'une part, la mention de l'administrateur général équivaut à celle du ministre et du solliciteur général;

b) d'autre part, l'alinéa 50(a) de cette loi ne s'applique pas à l'intéressé.

(6) Afin de permettre à l'intéressé d'être informé le mieux possible des circonstances qui ont donné lieu à l'établissement du rapport, le comité de surveillance lui adresse, dans les meilleurs délais suivant la réception de celui-ci, un résumé des informations dont il dispose à ce sujet.

(9) Au terme de son enquête, le comité de surveillance fait rapport de celle-ci au gouverneur en conseil en indiquant, dans

(2), make a report to the Governor in Council containing its conclusion whether or not a certificate should be issued under subsection 40(1) and the grounds on which that conclusion is based.

(10) The Review Committee shall, at the same time as or after a report is made pursuant to subsection (9), provide the person with respect to whom the report is made with a report containing the conclusion referred to in that subsection.

40. (1) Where, after considering a report made by the Review Committee referred to in subsection 39(9), the Governor in Council is satisfied that the person with respect to whom the report was made is a person described in paragraph ... 19(1)(e) ... (g) ... , the Governor in Council may direct the Minister to issue a certificate to that effect.

I complete a summary description of the process, established by statute, of which the action by SIRC and of the Governor in Council form a part. Under the Act, the Ministers concerned may file a report with an immigration officer or an adjudicator concerning their opinion that a person is a person described within paragraph 19(1)(g). When charged with conduct of an inquiry on information that a person is within the description of persons described within paragraph 19(1)(g), if the person is a permanent resident and a certificate has been issued against him or her pursuant to subsection 40(1) of the Act, an adjudicator shall issue a deportation order (subsections 32(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 21] and 27(1) [as am. R.S.C., 1985 (3rd Suppl.), c. 30, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 16] of the Act). Finally, provision is made, under subsection 70(4) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Suppl.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 65] for an appeal to the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board, in relation to a deportation order, on a question of law, or fact, or of mixed law and fact.

At the time of the commencement of hearings in regard to IMM-4557-93, in May 1994, an inquiry under the Act had been initiated and was scheduled to be continued and concluded before this matter was able to be dealt with at the dates finally set for hearing the two applications, in August. Upon application by the applicant heard in Toronto on May 30, 1994 by appearance of counsel and by telephone the following day from Ottawa with counsel in Toronto, I ordered on May 31, 1994 that no removal or deportation order be issued against the applicant pending determination of these applications for judicial

ses conclusions, motifs à l'appui, si l'intéressé devrait faire l'objet de l'attestation prévue au paragraphe 40(1).

(10) Le comité de surveillance communique également à l'intéressé, en même temps ou plus tard, un rapport contenant les conclusions visées au paragraphe (9).

40. (1) S'il est d'avis, après étude du rapport du comité de surveillance, que l'intéressé appartient vraiment à l'une des catégories visées ... aux alinéas 19(1)e) ... g) ... le gouverneur en conseil peut ordonner au ministre de délivrer une attestation à cet effet.

Il convient de compléter la description récapitulative du processus, déterminé par la loi, dont les mesures prises par le CSARS et le gouverneur en conseil font partie. Selon la Loi, les ministres intéressés peuvent remettre un rapport à un agent d'immigration ou un arbitre au sujet de leur opinion comme quoi la personne en question est visée par l'alinéa 19(1)g). Une fois chargé d'enquêter sur une personne visée par l'alinéa 19(1)g), l'arbitre, si l'intéressé est un résident permanent et qu'une attestation a été délivrée à son égard en vertu du paragraphe 40(1) de la Loi, établira un ordre d'expulsion (paragraphe 32(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 21] et 27(1) [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 16] de la Loi). Il est en outre possible, en vertu du paragraphe 70(4) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 65] d'interjeter appel d'un ordre d'expulsion auprès de la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sur le fondement de questions de droit, de fait ou mixtes.

Au moment où les audiences ont commencé concernant le dossier IMM-4557-93, en mai 1994, une enquête en vertu de la Loi avait débuté et elle devait se poursuivre et se terminer avant qu'on puisse régler l'affaire aux dates finalement fixées pour l'audition des deux demandes, en août. Vu la demande présentée par le requérant à Toronto le 30 mai 1994, par l'intermédiaire de son avocat, puis dans le cadre d'une conversation téléphonique le lendemain entre moi-même à Ottawa et l'avocat à Toronto, j'ai ordonné le 31 mai 1994 que l'on ne délivre aucun ordre de renvoi ou d'expulsion à l'égard du requérant

review then before the Court. Reasons for order in regard to that order were filed June 20, 1994 [*Yamani v. Canada (Solicitor General) et al.* (1994), 80 F.T.R. 307 (F.C.T.D.)].

I return to describe the process followed in regard to the applicant after he was advised by the letter dated May 29, 1992 that the Ministers concerned had reported to SIRC that they were of opinion he was a security risk under specified paragraphs of the Act. He was subsequently the subject of a hearing before a single member of SIRC, the Honourable Jacques Courtois, Chairman of SIRC, who was designated to conduct the investigation, which took place over seven days, in December 1992 and February 1993.

In advance of the hearing the applicant was provided in July 1992, by SIRC, with a two-page statement of circumstances outlining the general opinions of the two Ministers reported to SIRC. The source of their information was said to be CSIS. The statement set out allegations of CSIS about the applicant's role and activities in support of Palestinian independence, including activities involved with the PFLP. Subsequently in October a one-page disclosure statement provided certain information from CSIS about specific alleged activities of the applicant in relation to or in support of the PFLP.

In the course of the hearings four officers of CSIS testified *in camera* without the applicant or his counsel present. A summary record of evidence, reportedly provided by two of those witnesses, and expurgated versions of the *in camera* testimony of two of the CSIS officers, were provided to the applicant. Counsel for the applicant was present with the applicant in hearings to examine those officers in regard to matters included within the expurgated record of their testimony made available by SIRC to the applicant. No summary or other record of testimony of two other CSIS officers was provided to the applicant. Mr. Al Yamani testified at the hearing and a number of witnesses also testified on his behalf, including persons with expertise in regard to Middle Eastern affairs. One other expert in similar matters was called by SIRC. All of those witnesses testified

en attendant que la Cour rende une décision concernant ces demandes de contrôle judiciaire. Les motifs de cette ordonnance ont été déposés le 20 juin 1994 [*Yamani c. Canada (Solliciteur général) et autres* (1994), 80 F.T.R. 307 (C.F. 1^{re} inst.)].

Il convient de se reporter à la description de la procédure appliquée au cas du requérant une fois qu'il a été informé par la lettre datée du 29 mai 1992 que les ministres intéressés avaient fait savoir au CSARS qu'ils étaient d'avis que le requérant représentait une menace pour la sécurité selon certains paragraphes de la Loi. Le requérant a par la suite été entendu par un seul membre du CSARS, l'honorable Jacques Courtois, président du comité, chargé de mener l'enquête, qui s'est déroulée sur sept jours, en décembre 1992 et février 1993.

Avant l'audience, en juillet 1992, le CSARS a remis au requérant un exposé des circonstances de deux pages indiquant les opinions générales des deux ministres selon leur rapport au CSARS. La source de leurs renseignements était, semble-t-il, le SCRS. L'exposé indiquait les allégations du SCRS au sujet du rôle et des activités du requérant à l'appui de l'indépendance de la Palestine, notamment d'activités reliées au FPLP. Par la suite, en octobre, un document d'information d'une page a précisé certains renseignements du SCRS au sujet de certaines activités alléguées du requérant en relation avec le FPLP ou à l'appui de cette organisation.

Au cours des audiences, quatre agents du SCRS ont témoigné à huis-clos, en l'absence du requérant et de son avocat. On a remis au requérant un résumé des éléments de preuve qui auraient été fournis, semble-t-il, par deux de ces témoins et des versions expurgées du témoignage à huis-clos de deux des agents du SCRS. L'avocat du requérant accompagnait le requérant aux audiences où ces agents ont été interrogés sur les questions abordées dans la version expurgée de leurs témoignages que le CSARS avait remise au requérant. Le requérant n'a obtenu aucun autre compte rendu du témoignage des deux autres agents du SCRS. M. Al Yamani a témoigné à l'audience, et un certain nombre de personnes ont également témoigné en sa faveur, notamment des gens qui connaissent bien les affaires du Moyen-Orient. Le CSARS a également appelé à la barre un autre

in the presence of the applicant and were examined by his counsel.

For the record I note that in relation to the application in file IMM-4557-93 counsel for the respondents filed a certificate under the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, certifying that portions of the record of SIRC proceedings were not disclosed to the applicant or his counsel for reasons of national security. That certificate was not questioned by objection and those portions of the SIRC record to which it refers were not before the Court in these proceedings.

The SIRC report did not decide that the applicant was a person described in paragraphs 19(1)(e) or then 27(1)(c) as the Ministers had alleged, but it did conclude that Mr. Al Yamani is a person described in paragraph 19(1)(g) of the Act for it found he was within one of three classes of persons described in that paragraph. SIRC so reported to the Governor General in Council and recommended that a certificate be issued against the applicant under subsection 40(1) of the Act. That report is the subject of the first application for judicial review, in Court file IMM-4557-93. A version of the SIRC report and recommendation dated August 3, 1993 was provided to the applicant.

Thereafter, on August 19, 1993 counsel for the applicant wrote to the Solicitor General requesting that the case not be considered by the Governor General in Council until this Court had opportunity to consider the application for judicial review filed on August 18 concerning the SIRC report. In the alternative, counsel requested that the applicant be permitted to make submissions to the Governor General in Council before any action was taken in relation to the applicant. Counsel for the Solicitor General responded on September 3, 1993 that it would not be appropriate for the Minister to intervene, and in any event it was too late to intervene, even if it were appropriate, for the Governor General in Council had already made its decision, based on the report, on August 25, 1993.

spécialiste de ces questions. Toutes ces personnes ont témoigné en la présence du requérant et ont été interrogées par son avocat.

^a Il convient de rappeler pour mémoire que, concernant la demande du dossier IMM-4557-93, l'avocat des intimés a déposé une attestation en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, certifiant que des parties du compte rendu de la procédure du CSARS n'ont pas été révélées au requérant ni à son avocat pour des raisons de sécurité nationale. Cette attestation n'a pas fait l'objet d'une objection, et les parties du compte rendu dont il est question n'ont pas été portées à la connaissance du tribunal dans cette instance.

^b Le rapport du CSARS ne concluait pas que le requérant était visé par l'alinéa 19(1)(e) ou ce qui était alors l'alinéa 27(1)(c) comme les ministres l'avaient allégué, mais il concluait effectivement que M. Al Yamani relevait de l'alinéa 19(1)(g) car il appartenait, selon le comité, à l'une des trois catégories de personnes qui y étaient décrites. C'est ce que le CSARS a fait savoir au gouverneur général en conseil, recommandant que l'on délivre une attestation à l'égard du requérant conformément au paragraphe 40(1) de la Loi. C'est ce rapport qui fait l'objet de la première demande de contrôle judiciaire dans le dossier IMM-4557-93. Le requérant a reçu une version du rapport du CSARS et de sa recommandation en date du 3 août 1993.

^c Par la suite, le 19 août 1993, l'avocat du requérant a écrit au solliciteur général pour demander que l'affaire ne soit pas considérée par le gouverneur général en conseil avant que la Cour ait eu la possibilité d'examiner la demande de contrôle judiciaire déposée le 18 août au sujet du rapport du CSARS. Si cela n'était pas possible, l'avocat demandait que le requérant ait la possibilité de présenter ses arguments au gouverneur général en conseil avant que l'on prenne des mesures à son endroit. L'avocat du solliciteur général a répondu le 3 septembre 1993 pour déclarer qu'il ne convenait pas que le ministre intervienne et que de toute façon il était trop tard pour intervenir même si cela avait été possible, car le gouverneur général en conseil avait déjà rendu sa décision en fonction du rapport le 25 août 1993.

On August 25 the Governor General in Council issued an Order in Council, P.C. 1993-1677, reciting that, after considering the report of SIRC, it was satisfied, based on the grounds set out in the report, that the applicant was a person described in paragraph 19(1)(g) of the Act. That decision also directed the Solicitor General to issue a security certificate pursuant to section 40 so designating the applicant. On September 28, 1993, the Solicitor General issued a certificate under that section, although the fact of its issue and a copy of the certificate was not provided to the applicant until April 1994 when he was summoned to an inquiry under the Act, the result of which was anticipated to be the issuance of a deportation order against the applicant upon finding by the Adjudicator that he is a person named in the certificate issued under subsection 40(1). As earlier indicated, in April, 1994 the second application, in file IMM-2197-94, concerning the decision of the Governor General in Council was filed.

SIRC proceedings and report

The unique and significant role of SIRC in reviewing determinations affecting persons, on security grounds, in relation to employment in the public service, and in relation to matters specified under the *Immigration Act*, the *Citizenship Act* [R.S.C., 1985, c. C-29] and the *Canadian Human Rights Act* [R.S.C., 1985, c. H-6], and the historic evolution of that role, is outlined for the Court in the memorandum of argument of the intervenor SIRC. That committee is created and its authority defined under the CSIS Act. In this case, pursuant to subsection 39(5) of the *Immigration Act*, in an investigation by SIRC following upon a joint report by the Ministers concerned, that investigation is carried on pursuant to sections 43, 44 and 48 to 51 of the CSIS Act as if the investigation were conducted under section 42 of the CSIS Act, which deals with complaints of public servants concerning denial of security clearance. SIRC is granted wide powers pursuant to subsection 39(1) of the CSIS Act to adopt its own procedures and it has adopted Rules of Procedure [Rules of Procedure of the Security Intelligence Review Committee in Relation to its Function Under Paragraph 38(c) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*] for dealing with complaints or reports directed to SIRC con-

Le 25 août 1993, le gouverneur général en conseil publiait un décret (C.P. 1993-1677) déclarant que, après examen du rapport du CSARS, il était convaincu, étant donné les motifs exposés dans le rapport, que le requérant était visé par l'alinéa 19(1)g) de la Loi. Par cette décision, il ordonnait également au solliciteur général de délivrer, en vertu de l'article 40, une attestation de sécurité désignant le requérant en ces termes. Le 28 septembre 1993, le solliciteur général signait une attestation en vertu de cette disposition, mais le requérant n'a eu connaissance de cette attestation et n'en a reçu d'exemplaire qu'en avril 1994 au moment où il a été convoqué dans le cadre d'une enquête en vertu de la Loi dont le résultat devait être la délivrance d'une ordonnance d'expulsion après que l'arbitre aurait conclu que le requérant était la personne désignée dans l'attestation établie en vertu du paragraphe 40(1). Comme il a été mentionné précédemment, c'est en avril 1994 que la deuxième demande (dossier IMM-2197-94) a été présentée concernant la décision du gouverneur général en conseil.

La procédure et le rapport du CSARS

Le rôle unique et important du CSARS dans l'examen des décisions touchant les particuliers pour des motifs de sécurité, eu égard à l'emploi dans la fonction publique et aux questions relatives à la *Loi sur l'immigration*, à la *Loi sur la citoyenneté* [L.R.C. (1985), ch. C-29] et à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* [L.R.C. (1985), ch. H-6], ce rôle et son évolution historique sont exposés pour la Cour dans le mémoire présenté par le CSARS à titre d'intervenant. La création de ce comité et ses pouvoirs relèvent de la Loi sur le SCRS. En l'espèce, c'est en vertu du paragraphe 39(5) de la *Loi sur l'immigration* qu'une enquête du CSARS faisant suite à un rapport conjoint des ministres intéressés est entreprise conformément aux articles 43, 44 et 48 à 51 de la Loi sur le SCRS comme si elle l'était conformément à l'article 42 de la même Loi, lequel a trait aux plaintes des fonctionnaires concernant des refus d'habilitation de sécurité. Le paragraphe 39(1) de la Loi sur le SCRS accorde de vastes pouvoirs au CSARS: il peut créer sa propre procédure, et il a en effet adopté des règles de procédure [Règles de procédure du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité à l'égard des fonctions exercées en vertu de l'alinéa 38(c) de la *Loi sur le Service canadien du*

cerning adverse determinations of security risk. Those Rules were here followed. The process of SIRC was generally not contested by the applicant, except in particular respects where its procedures are in question in the issues raised by the applicant. Thus, the procedures generally are not here reviewed. Where specific procedures are questioned is clear in the discussion of issues that follows.

The SIRC report and conclusion, dated August 3, 1993, at least in the version provided to the applicant, reviews the process followed in investigating the joint report to the Committee by the Ministers concerning the applicant. The report summarized information on the hearings, the witnesses and evidence produced, and it then sets out its findings, as follows:

Having reviewed the evidence presented and the testimony given before me, I consider that Mr. Yamani has not been truthful regarding his membership with the PFLP.

Mr. Yamani did not recognize being a member of the PFLP but did admit being the closest Canadian Palestinian individual to the highest offices of the PFLP.

Mr. Yamani occupied within the PFLP organization a position of trust that few members of such an organization can acquire. He has access to the highest echelons of the organization; he has attended their closed meetings, as well as their public meetings in the Middle East; he has been the trustee of at least one million dollars which has belonged in part to the PFLP; he has lived off the interests of the investments; he has travelled on several occasions to the U.S.A. and throughout Canada; he has been the courier of information between different PFLP groups; he has been the contact between the PFLP offices in the U.S.A. and in Damascus.

Mr. Yamani has played an important role within the ranks of the PFLP organization and has been the key instigator of the organization in Canada. I am in agreement with the statement of the Director General of Counter-Terrorism at CSIS when he qualified Mr. Yamani as being the "mover and shaker" of the movement.

Mr. Yamani's behavior has shown a concern for the use of secrecy and hidden agendas. His use of counter surveillance tactics and code words demonstrates a lack of transparency essential to convey a sense of truthfulness. His justification of such behaviour is, in my opinion, unacceptable.

renseignement de sécurité] pour régler des plaintes ou donner suite à des rapports sur des décisions défavorables concernant des personnes pouvant représenter un risque pour la sécurité publique. Ces règles ont été effectivement appliquées en l'espèce. Le requérant n'a pas, en général, contesté la procédure du CSARS, sauf à certains égards ayant trait aux questions soulevées par lui. C'est pourquoi cette procédure ne sera généralement pas analysée en l'espèce. Lorsque certains aspects en seront contestés, cela ressortira clairement de l'analyse ultérieure des questions.

Le rapport et la conclusion du CSARS en date du 3 août 1993, du moins selon la version fournie au requérant, constituent un examen de la procédure appliquée dans l'enquête ayant fait suite au rapport conjoint des ministres au comité au sujet du requérant. Le rapport résume les renseignements obtenus au cours des audiences, énumère les témoins et rend compte de leurs témoignages. Voici comment il expose ses conclusions:

[TRADUCTION] Ayant examiné les éléments de preuve et les témoignages dont j'ai été saisi, j'estime que M. Yamani n'a pas dit la vérité au sujet de son appartenance au PFLP.

M. Yamani n'a pas admis qu'il était membre du PFLP, mais il a reconnu qu'il était le Canadien d'origine palestinienne le plus proche des plus hauts dirigeants du PFLP.

M. Yamani a occupé au sein du PFLP un poste de confiance que peu de membres de cette organisation peuvent obtenir. Il a accès aux échelons les plus élevés de l'organisation; il a participé à leurs séances privées ainsi qu'aux réunions publiques au Moyen-Orient; on lui a confié une somme d'au moins un million de dollars appartenant en partie au PFLP; il a vécu des intérêts des investissements; il s'est rendu à plusieurs reprises aux États-Unis et a parcouru le Canada; il a été le messager qui reliait différents groupes du PFLP; il a été un agent de liaison entre les différents bureaux du PFLP aux États-Unis et à Damas.

M. Yamani a joué un rôle important dans les rangs du PFLP et en a été un représentant clé au Canada. Je suis d'accord avec la déclaration du directeur général du contre-terrorisme du SCRS lorsqu'il dit que M. Yamani est le «moteur et l'inspirateur» du mouvement.

Dans son comportement, M. Yamani a eu recours au secret et a dissimulé ses objectifs. Son usage de tactiques de contre-espionnage et de codes lui enlèvent la transparence qui le rendrait digne de foi. La manière dont il justifie ce comportement est à mon avis inacceptable.

The allegation of membership of the CDP is cause for concern. It is my opinion that the purpose of such allegation was to weaken the evidence showing his membership with the PFLP. The evidence heard not in-camera has shown that the CDP is in fact the PFLP.

Even Mr. Yamani during his testimony confused both organizations:

... [quotes omitted]

I find it difficult to believe that in light of his commitment to the PFLP and Palestinian causes, Mr. Yamani is not a member of the PFLP organization. It goes against all the evidence presented during the hearings (not heard in-camera).

Throughout his testimony, Mr. Yamani tried to convince me that the PFLP has not been a terrorist organization since 1972. However, the evidence presented to me in the presence of Mr. Yamani shows the contrary. . . . Although the objectives and methods of the PFLP may have changed throughout the years, the PFLP still remains a terrorist organization.

The PFLP and its leader, Dr. George Habash have not renounced the use of terrorist activities;

... [quotes omitted]

Mr. Yamani did not submit any evidence showing that the Leader of the PFLP had made on other occasions different statements or that the leader was misquoted or quoted out of context.

CSIS' Director General of Counter-Terrorism, Mr. R. I. MacEwan testified that it was his experience of international terrorist groups:

"that what catalysts will generate action is going to be totally unpredictable and it is going to be a reaction to events that have taken place at some point in time in some other part of the world primarily. It is not an orchestrated game plan; except in the short term, until a better option and in all fairness, a better option doesn't necessarily have to be a more ruthless option".

Mr. MacEwan reported that although the PFLP has changed its objectives, attitude and activities, it did not diminish the real possibility of it resorting to terrorist activities in the future. He believes that:

"There is no reason to believe that they would not resort to whatever they had to do in relation to what they have identified as their legitimate targets, which includes not only Israel but the United States and western interests."

After carefully reviewing all of the evidence, I find that the PFLP is an international terrorist organization likely ("susceptible") to engage in acts of violence that would or could endanger the lives or safety of persons in Canada. Although it has not actively committed acts of violence in Canada, it has not

L'allégation d'appartenance au CPD est une cause d'inquiétude. Je suis d'avis que l'objet d'une telle allégation était d'amoindrir l'importance des éléments de preuve attestant son appartenance au FPLP. Les témoignages entendus publiquement ont montré que le CPD est en réalité le FPLP.

M. Yamani lui-même, au cours de son témoignage, a confondu les deux organisations:

... [citations non retranscrites]

J'ai peine à croire, étant donné son dévouement au FPLP et à la cause palestinienne, que M. Yamani ne soit pas membre du FPLP. Cela va à l'encontre de tous les éléments de preuve réunis au cours des audiences (publiques).

Tout au long de son témoignage, M. Yamani a tenté de me convaincre que le FPLP n'est plus une organisation terroriste depuis 1972. Mais les éléments de preuve dont j'ai été saisi en présence de M. Yamani attestent du contraire. . . . Les objectifs et les méthodes du FPLP ont peut-être changé au cours des années, mais il s'agit toujours d'une organisation terroriste.

Le FPLP et son chef, M. George Habash, n'ont pas renoncé à recourir au terrorisme:

... [citations non retranscrites]

M. Yamani n'a pas produit d'éléments de preuve attestant que le chef du FPLP aurait en d'autres occasions fait des déclarations différentes ni qu'il aurait été incorrectement cité ou cité hors contexte.

Le directeur général du contre-terrorisme du SCRS, M. R.I. MacEwan, a déclaré dans son témoignage, selon son expérience des groupes terroristes internationaux:

«que les déclencheurs de l'action sont totalement imprévisibles et qu'il s'agit en général de réactions à des événements qui ont eu lieu quelque part à un moment quelconque, de préférence dans une autre partie du monde. Il ne s'agit pas d'un plan orchestré; et, sauf à court terme, jusqu'à ce qu'il se trouve une meilleure solution, et, en toute équité, une meilleure solution n'a pas nécessairement à être une solution moins impitoyable».

M. MacEwan a déclaré que le FPLP avait en effet modifié ses objectifs, son attitude et ses activités, mais que cela ne diminuait en rien la possibilité qu'il ait de nouveau recourir au terrorisme dans l'avenir. Il estime que

«Il n'y a aucune raison de croire qu'ils n'auraient pas recouru à ce qu'ils estiment devoir faire relativement à ce qu'ils auront désigné comme leurs cibles légitimes, lesquelles englobent non seulement Israël, mais les États-Unis et les intérêts occidentaux.»

Ayant attentivement examiné tous les éléments de preuve, j'estime que le FPLP est une organisation terroriste internationale susceptible («likely») de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie et à la sécurité humaines au Canada. Bien qu'elle n'ait pas effectivement commis d'actes

publicly renounced the use of violence. There is still a possibility for the PFLP to commit acts of violence in Canada.

Mr. Yamani has been doing non violent work for the PFLP organization in Canada on a daily basis since at least 1988. Nothing precludes the PFLP from having him perform other things in Canada. The mere presence of a Chapter Leader in name or in fact in Canada demonstrates the importance for the organization of remaining active in Canada.

Conclusion

In light of the evidence showing that he is a member of the PFLP, which organization could engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, I therefore come to the conclusion that Mr. Yamani is a person described in paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act*.

Having found that Mr. Yamani is a person described in one of the three categories of paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act*, I do not find it necessary to conclude on the application of paragraph 19(1)(e) or on the other categories of 19(1)(g) and 27(1)(c) of the *Immigration Act*.

I therefore recommend that a certificate be issued in accordance with Section 40(1) of the *Immigration Act*.

The issues

In these proceedings, in relation to the report and recommendation of SIRC, and the following actions of the Governor General in Council and the Solicitor General acting upon the SIRC report, the parties raise several issues.

Two of the issues, raised early, were not pursued when the applications were heard. The first concerned the affidavit sworn September 15, 1993 by the applicant in support of his first application for leave and for judicial review (IMM-4557-93) and the relevance, for the Court on judicial review, of events, referred to in the affidavit, which occurred after the SIRC decision. The events concerned were primarily developments in then evolving Palestinian-Israeli relations. The issue concerning the affidavit was initially raised at the hearing in May 1994, which was adjourned, but when counsel for the applicant made no particular reference to events referred to in the affidavit in later argument at the hearing of both applications, counsel for the respondents was content not to pursue the issue. In the ordinary course, subsequent events, not constituting part of the record or the context of a questioned decision, in this case by SIRC, are not relevant in the Court's assessment in

de violence au Canada, elle n'a pas officiellement renoncé à l'usage de la violence. Il est toujours possible que le FPLP commette des actes de violence au Canada.

M. Yamani s'est livré à des activités non violentes pour le compte du FPLP au Canada, et ce tous les jours depuis au moins 1988. Rien n'empêche le FPLP de lui faire exécuter d'autres choses au Canada. La simple présence d'un chef de groupe, officiel ou non, au Canada montre bien qu'il est important pour cette organisation de rester active au Canada.

Conclusion:

Étant donné les éléments de preuve attestant que M. Yamani appartient au FPLP, lequel pourrait commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie et à la sécurité humaines au Canada, je conclus qu'il est visé par l'alinéa 19(1)(g) de la *Loi sur l'immigration*.

Ayant conclu que M. Yamani appartient à l'une des trois catégories visées par l'alinéa 19(1)(g) de la *Loi sur l'immigration*, j'estime qu'il n'est pas nécessaire de conclure à l'égard de l'alinéa 19(1)(e) ni des autres catégories visées par les alinéas 19(1)(g) et 27(1)(c) de la *Loi sur l'immigration*.

Je recommande donc que l'on délivre une attestation conformément au paragraphe 40(1) de la *Loi sur l'immigration*.

Les questions en litige

En l'espèce les parties soulèvent plusieurs questions relatives au rapport et à la recommandation du CSARS et aux mesures prises par la suite par le gouverneur général en conseil et le solliciteur général en fonction de ce rapport.

Deux des questions soulevées précédemment n'ont pas eu de suite au moment où les demandes ont été entendues. La première avait trait à l'affidavit déposé par le requérant le 15 septembre 1993 à l'appui de sa première demande d'autorisation et de contrôle judiciaire (IMM-4557-93) et à la pertinence pour la Cour chargée du contrôle judiciaire des événements auxquels l'affidavit renvoie et qui ont eu lieu après la décision du CSARS. Il s'agissait surtout de l'évolution des relations entre Israéliens et Palestiniens. La question relative à l'affidavit a tout d'abord été soulevée au cours de l'audience de mai 1994, laquelle a été ajournée, mais, lorsque l'avocat du requérant n'a pas évoqué particulièrement les événements auxquels renvoyait l'affidavit dans son exposé ultérieur, à l'audience des deux demandes, l'avocat des intimés était d'avis de ne pas y donner suite. Dans le cours ordinaire des choses, des événements ultérieurs qui ne font pas partie du dossier ou du contexte d'une déci-

judicial review of that decision. Of course, in so far as the events here included in the applicant's affidavit are matters of general public knowledge and in the public domain, counsel was free to direct the Court's attention to them for consideration by judicial notice if they were deemed significant for the applicant's case, but this was not done.

The other matter concerned the appropriate respondent in application IMM-2197-94, where, in written submissions for the respondents in advance of the hearing it was submitted that the Attorney General of Canada was the appropriate respondent, rather than the Governor General in Council and the Solicitor General as named in the applicant's originating motion. Counsel for the respondents did not actively pursue this issue at the hearing and I did not invite argument upon it. I note that in both proceedings counsel for the Attorney General of Canada represented the respondents. In my opinion the written submissions of counsel for the respondent are correct in light of the usual practice of naming the Attorney General as respondent in proceedings concerning decisions of the Governor General in Council. By the order accompanying these reasons, the respondent in IMM-2197-94 is directed to be the Attorney General of Canada, replacing the Governor General in Council and the Solicitor General, and the style of cause is amended to reflect that. I note also that of its own accord this Court amends the designation of one respondent and the style of cause in IMM-4557-93 by deleting the Minister of Employment and Immigration, originally named, and including instead the Minister of Citizenship and Immigration, who now has responsibility for administration of the *Immigration Act*.

For purposes of discussion I group the remaining issues, classified as procedural issues, administrative law issues and constitutional issues, as follows.

Procedural issues are:

1) the Court's jurisdiction to consider the application for judicial review in file IMM-4557-93 pursuant to

sion contestée (dans ce cas, celle du CSARS) ne sont pas pertinents dans l'évaluation à laquelle le tribunal procède dans le cadre du contrôle judiciaire de ladite décision. Dans la mesure où les événements évoqués dans l'affidavit du requérant sont des renseignements du domaine public, l'avocat était bien entendu libre d'attirer l'attention du tribunal, pour examen par connaissance d'office, sur ces événements s'il les jugeait importants pour la cause de son client, mais cela ne s'est pas produit.

L'autre question avait trait à l'intimé dans le dossier IMM-2197-94: dans les exposés écrits présentés pour le compte des intimés avant l'audience, il a été soutenu que c'était le procureur général du Canada qui devrait être l'intimé de l'affaire et non le gouverneur général en conseil ou le solliciteur général du Canada, que désignait la requête introductive d'instance du requérant. L'avocat des intimés n'a pas vraiment donné suite à cette question à l'audience, et je ne l'ai pas invité à exposer ses arguments à ce sujet. Je fais remarquer que, dans les deux cas, c'est le procureur général du Canada qui représentait les intimés. Je suis d'avis que les exposés écrits de l'avocat de l'intimé sont corrects étant donné la pratique habituelle de désigner le procureur général comme intimé dans les instances concernant des décisions du gouverneur général en conseil. L'ordonnance qui accompagne les présents motifs ordonne que l'intimé du dossier IMM-2197-94 soit le procureur général du Canada, en remplacement du gouverneur général en conseil et du solliciteur général, et l'intitulé de la cause est modifié en conséquence. Je fais remarquer également que la Cour a, de son propre gré, modifié la désignation d'un intimé et l'intitulé de la cause dans le dossier IMM-4557-93 en y remplaçant le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, qui était la désignation d'origine, par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, chargé désormais de l'application de la *Loi sur l'immigration*.

Pour les besoins de l'analyse, je vais regrouper ici les principales questions en litige, par catégorie (procédure, droit administratif et questions constitutionnelles).

Questions de procédures:

1) la compétence de la Cour pour examiner la demande de contrôle judiciaire du dossier

section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act*, a matter raised by the respondents;

2) the right of CAF as an intervenor to raise an issue, in this case an issue concerning the constitutional validity of paragraph 19(1)(g) of the Act in light of section 15 of the Charter, where the parties to the application did not argue that issue when these applications were heard.

Administrative law issues are:

3) whether the SIRC erred in its conclusions as a result of errors in its consideration of the evidence: the applicant alleges that SIRC's key conclusions were reached because it ignored, misinterpreted or misunderstood the evidence presented, and that on the basis of the evidence its conclusions were unreasonable;

4) whether SIRC erred in law in its application of the Act, in particular in applying the wrong test in regard to paragraph 19(1)(g) of the Act and its interpretation of "likely" and "member" within the meaning of those words in that paragraph;

5) whether the principles of fairness or natural justice support an opportunity for a further hearing or submissions by the applicant before action by the Governor General in Council after receipt of a report from SIRC.

Constitutional issues are:

6) whether paragraph 19(1)(g) of the Act is invalid as in contravention of paragraphs 2(b) and 2(d) of the Charter; CAF supports the position of the applicant that both provisions of the Charter are here contravened; CCLA supports, with somewhat different argument, the claimed violation of paragraph 2(d), and these several parties submit that the contravention of each of those freedoms is not saved by section 1 of the Charter;

7) whether particular SIRC processes here followed violated principles of fundamental justice contrary to

IMM-4557-93 en vertu de l'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*, question soulevée par les intimés;

2) le droit de la FCA, à titre d'intervenant, de soulever une question, en l'espèce celle de la validité de l'alinéa 19(1)g) de la Loi en fonction de l'article 15 de la Charte, alors que les parties ne l'ont pas fait à l'audition des demandes;

Droit administratif:

3) la question de savoir si le CSARS a commis une erreur dans ses conclusions par suite d'erreurs dans l'analyse des éléments de preuve: le requérant soutient que les principales conclusions du CSARS sont attribuables au fait que le comité aurait ignoré, mal interprété ou mal compris les éléments de preuve produits et que ces conclusions sont excessives étant donné les éléments de preuve;

4) la question de savoir si le CSARS a commis une erreur dans son application de la Loi, et plus particulièrement dans l'application d'une norme erronée à l'égard de l'alinéa 19(1)g) de la Loi et dans son interprétation des termes «susceptible» (*likely*) et «appartenir» (*member*) au sens qui leur est attribué dans ce paragraphe;

5) la question de savoir si les principes d'équité et de justice naturelle justifiaient que l'on permette encore au requérant de se faire entendre ou de faire connaître ses arguments par écrit avant que le gouverneur général en conseil ne prenne des mesures à la suite du rapport du CSARS.

Questions constitutionnelles:

6) la question de savoir si l'alinéa 19(1)g) de la Loi est non valide en tant qu'il contrevient aux alinéas 2b) et 2d) de la Charte; la FCA soutient la position du requérant selon lequel il y a en l'espèce violation des deux dispositions de la Charte; l'ACLC appuie, recourant à un argument un peu différent, l'allégation d'infraction à l'alinéa 2d), et ces parties soutiennent que l'atteinte à chacune de ces libertés n'est pas justifiée par l'article premier de la Charte;

7) la question de savoir si certains des processus appliqués en l'espèce par le CSARS enfreignaient les

section 7 of the Charter in a manner not saved by section 1 of the Charter, or violated the principles of fundamental justice at common law; both SIRC and CCLA have submissions on aspects of this issue, in the case of CCLA on the Charter aspects only.

I turn to consider the outstanding issues in the order set out above.

The Court's jurisdiction in relation to the SIRC decision (IMM-4557-93)

The respondents' questioned, at the commencement of hearings in relation to the first application in May 1994, before the hearing adjourned, the Court's jurisdiction under section 18.1 of the *Federal Court Act* to consider the application. Under section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] of that Act the Trial Division of this Court, except in relation to proceedings of bodies or agencies specified in section 28 [as am. *idem*, s. 8; 1992, c. 26, s. 17; c. 49, s. 128], has exclusive jurisdiction to hear and determine an application for relief against any federal board, commission or tribunal, and that relief may only be obtained by an application for judicial review under section 18.1. The latter section provides for applications for judicial review, in the following terms.

18.1 (1) An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.

(2) An application for judicial review in respect of a decision or order of a federal board, commission or other tribunal shall be made . . .

The question of the Court's jurisdiction was again dealt with in argument between the parties at the later hearing in relation to both applications. In essence, the Attorney General for the respondents urges that the decision and report of SIRC is not a final decision in the statutory process established for dealing with cases like the applicant's. In this case his right as a permanent resident to remain in Canada is subject to be terminated by a deportation order upon inquiry where he is found to be a person within paragraph 19(1)(g) and a certificate has been issued under subsection 40(1) of the Act. It is urged that the SIRC

principes de justice fondamentale et étaient contraires à l'article 7 de la Charte d'une façon telle qu'elle ne saurait être justifiée par l'article premier de la Charte ou enfreignaient les principes de justice fondamentale selon la jurisprudence; le CSARS et l'ACLC ont présenté des arguments sur certains aspects de cette question, l'ACLC se limitant aux aspects relatifs à la Charte.

a Voyons maintenant les questions à trancher dans l'ordonnance mentionnée précédemment.

La compétence du tribunal à l'égard de la décision du CSARS (IMM-4557-93)

c Au début des audiences ayant trait à la première demande, en mai 1994, et avant que l'audience soit ajournée, les intimés, invoquant l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, ont contesté la compétence de la Cour pour examiner la demande. Selon l'article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] de la Loi, la Section de première instance de la Cour, excepté à l'égard de la procédure des organismes désignés à l'article 28 [mod., *idem*, art. 8; 1992, ch. 26, art. 17; ch. 49, art. 128], a compétence exclusive pour connaître de toute demande de réparation à l'égard de tout office fédéral et cette réparation ne peut être obtenue que par présentation d'une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 18.1. Cette dernière disposition aborde comme suit la question des demandes de contrôle judiciaire.

e **18.1 (1)** Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande.

g (2) Les demandes de contrôle judiciaire . . . par l'office fédéral, de sa décision ou de son ordonnance . . .

h La question de la compétence de la Cour a de nouveau été abordée dans une discussion entre les parties dans le cadre de l'audition ultérieure des deux demandes. Pour résumer, le procureur général, au nom des intimés, fait valoir que la décision et le rapport du CSARS ne constituent pas une décision définitive dans le processus légal établi pour régler des cas comme celui du requérant. En l'occurrence, son droit, en tant que résident permanent, de demeurer au Canada risque de lui être retiré par suite d'une ordonnance d'expulsion s'appuyant sur une enquête ayant permis de constater qu'il est visé par l'alinéa 19(1)(g)

decision and report is only an intermediate step, which in effect results in a recommendation to the Governor in Council. It is not disputed that the SIRC decision is one made by a federal tribunal, but since it is not a final decision it is suggested it ought not to be subject to judicial review. Parliament, by the process established under the Immigration and CSIS Acts has established a process which it intended to be reasonably expeditious in dealing with situations where a permanent resident in Canada is seen to present a security risk to the safety of people in Canada, and it would be inappropriate to entertain judicial review proceedings at every step in a process involving three or more steps. The appropriate place for judicial review in this staged process, the Attorney General suggests, is following the decision of the Governor in Council, when complaints about the underlying considerations for that decision, including the decision and report of SIRC, could be subject to review in reviewing the decision of the Governor in Council. Moreover, it is urged that, since Parliament provided ultimately for an appeal of any deportation order made after an inquiry, following issue of a certificate under subsection 40(1) of the Act, it would here be inappropriate for judicial review of any decision of SIRC, which is an early stage in the process that may ultimately lead to a deportation order, which order is then subject to appeal.

There is no question in my mind that the decision of SIRC is clearly a decision subject to judicial review pursuant to sections 18 and 18.1 of the *Federal Court Act*. Counsel does not dispute that SIRC is a "federal board, commission or other tribunal" as defined in section 2 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1] of that Act since it is a body exercising jurisdiction or powers conferred by an Act of Parliament. Relief against a decision of SIRC is available under section 18 of the *Federal Court Act*, upon application for judicial review pursuant to section 18.1. Whether jurisdiction should be exercised in an application questioning that decision, rather than questioning a decision at a later stage in the process, or, as in this case, in addition to questioning such a later decision, is a matter for the Court's discretion. It is urged that

et sur une attestation en vertu du paragraphe 40(1) de la Loi. L'intimé fait valoir que la décision du CSARS et son rapport ne sont qu'une étape intermédiaire, qui se solde effectivement par une recommandation au gouverneur général en conseil. Il ne conteste pas que la décision du CSARS est prise par un office fédéral, mais, comme il ne s'agit pas d'une décision définitive, elle devrait pas, selon l'intimé, faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Le Parlement, en vertu de la *Loi sur l'immigration* et de la *Loi sur le SCRS*, a établi un mécanisme qui devait être suffisamment rapide pour régler les cas où un résident permanent du Canada est considéré comme une menace à la sécurité publique, et il ne serait pas conforme à son intention d'entamer une procédure de contrôle judiciaire à chaque étape d'un processus qui en compte trois ou plus. Selon le procureur général, le contrôle judiciaire devrait plutôt prendre place à l'étape suivant la décision du gouverneur en conseil, à un stade où il est possible d'examiner les plaintes ayant trait aux considérations sous-jacentes à cette décision, y compris la décision et le rapport du CSARS, en examinant la décision du gouverneur en conseil. L'intimé ajoute que, puisque le Parlement accorde finalement la possibilité de faire appel d'une ordonnance d'expulsion suivant une enquête et la délivrance d'une attestation en vertu du paragraphe 40(1) de la Loi, il ne convient pas de procéder en l'espèce à un contrôle judiciaire d'une décision du CSARS, laquelle représente un premier stade du processus qui peut en fin de compte donner lieu à une ordonnance d'expulsion, laquelle peut ensuite faire l'objet d'un appel.

Il ne fait pas de doute dans mon esprit que la décision du CSARS est à l'évidence une décision qui peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire en vertu des articles 18 et 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. L'avocat ne conteste pas que le CSARS soit un «office fédéral» au sens où l'entend l'article 2 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1] de cette Loi puisqu'il s'agit d'un organisme exerçant une compétence et des pouvoirs conférés par une loi fédérale. Il est possible d'obtenir réparation à l'égard d'une décision du CSARS en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, sur demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 18.1 de cette même loi. C'est à la Cour qu'il incombe de décider si elle doit exercer sa compétence lorsqu'une demande conteste la décision ou lorsqu'une autre décision est contestée à un stade

SIRC's decision is not a final decision in the process of considering the applicant's situation, but I note it is a final, not an interlocutory, decision of SIRC itself. By statute, subsection 39(9) of the Act, SIRC is directed to "make a report to the Governor General in Council containing its conclusion whether or not a certificate should be issued under subsection 40(1) and the grounds on which that conclusion is based". That is more akin to a final decision, in my view, than SIRC is directed to make under section 42 of the CSIS Act which, in *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385, was characterized as an authority to make a recommendation.

The fact that ultimately an appeal may be raised in regard to any deportation order that may issue in future, is not in this case a serious consideration in determining whether the Court should exercise its discretion to grant relief in an application for judicial review of SIRC's decision. The ultimate appeal, to the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board, would relate to the deportation order issued, where the basis of that order is a certificate under subsection 40(1) of the Act. Since issue of that certificate appears to be a matter within discretion of the Governor General in Council under subsection 40(1) it may be difficult to seriously question the SIRC decision as the basis of the certificate. In my opinion, SIRC's decision can be dealt with more directly by consideration of an application for judicial review of that decision itself, if leave be granted for hearing that application, as in the proceedings in IMM-4557-93.

The issue here raised cannot be considered as a matter of principle without reference to the relief sought, for certain relief in an action for judicial review, available under section 18 of the Court's statute, may be sought and would be more appropriately directed with reference to SIRC itself. Here the relief sought in IMM-4557-93 is an order to quash or set aside the SIRC decision. If prohibition or an injunction were sought against SIRC's processes that relief

ultérieur ou encore, comme en l'espèce, en plus de contester une telle décision ultérieure. Selon l'intimé, la décision du CSARS ne serait pas définitive dans le cadre du processus d'examen de la situation du requérant, mais je fais remarquer qu'il s'agit bien d'une décision définitive et non pas interlocutoire du CSARS lui-même. De par la loi, en vertu du paragraphe 39(9) de la Loi, le CSARS doit faire «rapport . . . au gouverneur en conseil en indiquant, dans ses conclusions, motifs à l'appui, si l'intéressé devrait faire l'objet de l'attestation prévue au paragraphe 40(1)». Cela ressemble plus, selon moi, à une décision définitive que ce que prévoit l'article 42 de la Loi sur le SCRS, qui, dans l'arrêt *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, a été défini comme le pouvoir de faire une recommandation.

Le fait que l'on puisse en fin de compte interjeter appel d'une ordonnance d'expulsion ultérieure n'est pas ici un facteur important dans la question de savoir si le tribunal devrait exercer son pouvoir d'accorder une réparation dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision du CSARS. L'appel final dont serait saisi la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié aurait trait à l'ordonnance d'expulsion, laquelle s'appuierait sur une attestation délivrée en vertu du paragraphe 40(1) de la Loi. Comme la délivrance de cette attestation semble dépendre du gouverneur général en conseil en vertu du paragraphe 40(1), il peut paraître difficile de contester sérieusement la décision du CSARS comme fondement de l'attestation. Selon moi, il est possible de considérer cette décision plus directement en examinant une demande de contrôle judiciaire de cette décision elle-même, si l'audition de la demande est autorisée, comme dans la procédure du dossier IMM-4557-93.

La question soulevée ici ne peut pas être considérée comme une question de principe sans égard à la réparation demandée, car il est possible de demander réparation dans le cadre d'une mesure de contrôle judiciaire, comme le prévoit l'article 18 de la Loi dont relève ce tribunal, et le processus renverrait plus logiquement au CSARS proprement dit. La réparation demandée ici dans le dossier IMM-4557-93 est une ordonnance cassant ou annulant la décision du

could only arise in regard to the SIRC processes without awaiting a further stage in the process.

Finally, as the applicant's counsel urges, the courts have recognized that judicial review for an order quashing the decision of an investigating body or a recommending body may be appropriate, particularly where it is urged the body is bound by a duty of fairness but has failed to meet its responsibilities. (See: *Canadian Tobacco Manufacturers' Council v. National Farm Products Marketing Council*, [1986] 2 F.C. 247 (C.A.), *per* Mahoney J.A., at page 257.) Here the decision and report of SIRC, made after an inquiry and an opportunity for the applicant to be heard, presents findings and a conclusion, described in the report as a recommendation, which normally the Governor General in Council would be expected to follow. SIRC's negative decision and report with reference to an applicant can be expected to lead to adverse effects on the rights, interests, property, privileges or liberties of individuals, here of Mr. Al Yamani. In such a case, this Court would have to be persuaded that it should decline to hear an application for judicial review which raises serious questions of fairness of the process, of administrative law and of the constitutional validity of SIRC's proceedings and its decision. I am not so persuaded.

In my view, even if the second application for judicial review had not been commenced, the first application dealing with the SIRC decision and report would have been appropriately heard within this Court's jurisdiction. The second application completes opportunity for review of the process under way at the time this matter was heard. In my opinion the second proceeding does not add to or detract from the appropriate role of the Court in dealing directly with issues concerning the SIRC decision as presented in the first application filed before any further steps in the process were initiated. The second application does question the validity of the decision

CSARS. Si c'était une interdiction ou une injonction que l'on cherchait à obtenir contre les mécanismes appliqués par le CSARS, cette réparation ne pourrait renvoyer qu'aux mécanismes du CSARS sans qu'il faille attendre un stade ultérieur du processus.

Enfin, comme le fait valoir l'avocat du requérant, les tribunaux admettent qu'il convient de procéder à un contrôle judiciaire lorsqu'il y a lieu de délivrer une ordonnance cassant une décision d'un organisme d'enquête ou d'un organisme de recommandation, surtout lorsque cet organisme, lié par une obligation d'équité, est accusé d'avoir failli à ses responsabilités. (Voir l'opinion du juge Mahoney, J.C.A., dans l'arrêt *Conseil canadien des fabricants des produits du tabac c. Conseil national de commercialisation des produits de ferme*, [1986] 2 C.F. 247 (C.A.), à la page 257.) En l'espèce, le rapport et la décision du CSARS, qui ont fait suite à une enquête et à la possibilité pour le requérant de se faire entendre, exposent des constatations et une conclusion, décrite dans le rapport comme une recommandation, dont on s'attend généralement à ce que le gouverneur en conseil l'applique. On peut s'attendre à ce que le caractère négatif d'une décision et d'un rapport du CSARS concernant un requérant ait des répercussions négatives sur les droits, les intérêts, les biens, les privilèges ou les libertés de particuliers, en l'espèce sur M. Al Yamani. Dans ce type de situation, il faudrait que la Cour soit persuadée qu'elle doit refuser d'entendre une demande de contrôle judiciaire qui soulève de graves questions quant à l'équité de la procédure, quant au droit administratif et quant à la validité constitutionnelle de la procédure et de la décision du CSARS. C'est ce dont je ne suis pas convaincu.

Selon moi, même si la procédure applicable à la seconde demande de contrôle judiciaire n'avait pas encore été entamée, la Cour aurait été compétente pour entendre la première demande ayant trait à la décision et au rapport du CSARS. La seconde demande complète la possibilité d'examen de la procédure déjà en cours au moment où cette affaire était entendue. Selon moi, la seconde procédure n'ajoute ni n'enlève rien au rôle que doit jouer le tribunal dans le traitement direct des questions ayant trait à la décision du CSARS telles qu'elles ont été soulevées dans le cadre de la première demande, déposée avant le déroulement d'autres stades de la procédure du

by the Governor General in Council, mainly because of the same issues as arise in the first application, i.e., concerning SIRC's decision, upon which the subsequent decision was said to be based.

An intervenor's standing to raise issues not argued by the parties

In its intervention, CAF proposed to address an issue that paragraph 19(1)(g) of the Act as applied in this case is invalid on the ground that it contravenes equality rights assured by section 15 of the Charter. It did so in somewhat unusual circumstances.

CAF's application to intervene was allowed by order on terms precluding introduction of evidence relating to issues before the Court. When it was granted standing, there was already filed the applicant's second supplementary memorandum of fact and law which included passing reference to section 15 of the Charter in the following terms.

41. The Applicant submits, in the alternative, . . . section 19(1)(g) of the Act is invalid and of no force and effect in accordance with section 52(1) of the Constitution Act as violating the Applicant's rights under sections 2, 7 and 15 of the Charter of Rights and Freedoms, 1982.

That reference was not further developed in the applicant's written argument. Nevertheless, the Attorney General of Canada for the respondents dealt briefly with the issue of section 15 of the Charter in his written memorandum of argument, also filed at the time CAF's application to intervene was allowed. That memorandum set out that section 15 was referred to, but without any developed argument, in the applicant's written submissions. The memorandum also set out summarily the requirements to establish a violation of section 15, and the respondents' view that paragraph 19(1)(g) of the Act does not infringe equality rights guaranteed by that section of the Charter.

Since the parties had made brief reference to section 15 of the Charter in written arguments filed in advance of the hearing, it is not surprising that in support of its application for leave to intervene, CAF indicated that it proposed to make submissions, *inter alia*, in relation to its perception that para-

comité. La seconde demande conteste la validité de la décision du gouverneur général en conseil, surtout en raison des mêmes questions soulevées dans la première demande, à savoir la décision du CSARS, qui aurait motivé la décision ultérieure.

Le droit d'un intervenant de soulever des questions non discutées par les parties

Dans son intervention, la FCA a proposé d'analyser la question de savoir si l'application de l'alinéa 19(1)g) à l'espèce est non valide au motif qu'il enfreint les droits à l'égalité garantis par l'article 15 de la Charte. Elle l'a fait dans des circonstances assez exceptionnelles.

La demande d'intervention de la FCA a été accueillie par ordonnance à la condition qu'elle ne présente pas d'éléments de preuve relatifs aux questions dont le tribunal était saisi. Lorsque le droit d'intervention lui a été accordé, le second exposé complémentaire des faits et du droit du requérant avait déjà été déposé; il renvoyait brièvement à l'article 15 de la Charte dans les termes suivants:

[TRADUCTION] 41. Le requérant soutient, subsidiairement, . . . que l'alinéa 19(1)g) de la Loi n'est pas valide et n'a pas d'effet conformément au paragraphe 52(1) de la Loi constitutionnelle car il enfreint les droits du requérant garantis par les articles 2, 7 et 15 de la Charte des droits et libertés de 1982.

Cet argument n'a pas été développé plus avant dans les observations écrites du requérant. Mais le procureur général du Canada, représentant les intimés, a abordé rapidement la question de l'article 15 de la Charte dans son exposé écrit, également déposé au moment où la demande d'intervention de la FCA était accueillie. Il fait remarquer dans cet exposé que le requérant, dans ses observations écrites, a évoqué l'article 15, mais sans autre développement. Il précise d'autre part rapidement les conditions permettant d'établir qu'il y a eu infraction à l'article 15 et expose le point de vue des intimés qui estiment que l'alinéa 19(1)g) de la Loi n'enfreint pas les droits à l'égalité garantis par cet article de la Charte.

Comme les parties ont brièvement évoqué l'article 15 de la Charte dans leurs observations écrites déposées avant l'audience, il n'est pas surprenant que, dans sa demande d'autorisation d'intervenir, la FCA ait indiqué qu'elle se proposait de présenter des arguments, entre autres, pour faire valoir que l'alinéa

graph 19(1)(g), as applied by SIRC, contravened section 15 of the Charter.

In light of CAF's intention to argue constitutional questions in regard to section 15 of the Charter, in advance of hearing these applications I directed CAF to serve notice pursuant to section 57 of the *Federal Court Act*, of its intent to deal with section 15 as an issue which it perceived was already raised by the parties. The applicant had already served notice in accord with section 57. I further directed that the standing of CAF, as intervenor, to raise a constitutional question independently of any question raised by the parties in argument, if that were the case, should be an issue for consideration at the hearing.

When these applications were heard, counsel for the applicant did not raise as an issue an allegation of infringement of section 15 of the Charter, although counsel did not object to that issue being raised by CAF. The Attorney General for the respondents did object to that issue, not raised by the applicant at the hearing, being raised on the initiative of an intervenor. It was urged that no appropriate evidentiary background for the issue was laid in the submissions of the applicant, and by the terms on which CAF was granted standing as an intervenor it was not to adduce further evidence but was to take the existing record filed by the parties as the basis of its submissions. Further, counsel argued that record does not support a claim that section 15 of the Charter is violated by paragraph 19(1)(g) of the Act or its application in this case.

After hearing counsel on this preliminary issue, I heard CAF submissions with respect to its opinion that paragraph 19(1)(g) violates section 15 of the Charter, subject to my later determination whether submissions on that issue would be considered. Having done so, it is my opinion, that this issue is not to be determined in this case.

The respondents' argument that no adequate evidentiary base is here developed for proper consideration of the issue, an important constitutional issue, is persuasive. Moreover, it would be an exceptional case, if any, in which the Court would determine an issue that is not raised in argument by the parties in

19(1)(g), tel qu'il a été appliqué par le CSARS, enfreint l'article 15 de la Charte.

Étant donné l'intention de la FCA de discuter de questions constitutionnelles concernant l'article 15 de la Charte, avant d'entendre ces demandes, j'ai ordonné à la FCA de signifier, en vertu de l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale*, son intention de traiter de l'article 15 à titre de question déjà soulevée par les parties. Le requérant avait déjà signifié son avis en vertu de l'article 57. J'ai également ordonné que le droit, pour la FCA en tant qu'intervenant, de soulever une question constitutionnelle indépendamment de toute question soulevée par les parties en litige, si c'était le cas, devait être une question à examiner à l'audience.

Lorsque ces demandes ont été entendues, l'avocat du requérant n'a pas allégué qu'il y ait eu infraction à l'article 15 de la Charte, bien qu'il ne se soit pas opposé à ce que la FCA soulève la question. Le procureur général, représentant les intimés, ne s'est pas opposé au fait que cette question, qui n'a pas été soulevée par le requérant à l'audience, le soit par un intervenant. Il a fait valoir que les observations du requérant n'apportaient pas d'éléments de preuve valables à l'appui de cette allégation et que les conditions imposées à la FCA lui interdisaient d'apporter de nouveaux éléments de preuve et la limitaient au contenu du dossier déposé par les parties. L'avocat a ajouté que ce dossier ne pouvait étayer l'allégation que l'alinéa 19(1)(g) de la Loi, ou son application en l'espèce, enfreignait l'article 15 de la Charte.

Après avoir entendu les avocats sur cette question préliminaire, j'ai entendu les arguments de la FCA à l'appui de son opinion que l'alinéa 19(1)(g) enfreint l'article 15 de la Charte, sous réserve de ma décision ultérieure sur la question de savoir si les arguments ayant trait à cette question seraient retenus. Ce qu'ayant fait, je suis d'avis que cette question n'a pas à être tranchée en l'espèce.

L'argument des intimés, comme quoi il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve en l'espèce pour examiner correctement cette question, qui est une question constitutionnelle importante, est convaincant. De plus, il serait tout à fait exceptionnel, si même cela était possible, qu'un tribunal tranche une

judicial review but is raised by an intervenor in the proceedings. Counsel for the respondents referred by analogy to the decision of Mr. Justice Mahoney for the Court of Appeal in *International Fund for Animal Welfare, Inc. v. Canada*, [1988] 3 F.C. 590, rejecting an application by an applicant for standing as an intervenor in an appeal where the applicant sought to raise a constitutional issue not raised at trial, and not anticipated to be raised on appeal, by the parties. While the circumstances here are different, the principle is well established that the parties to an action, or to an application for judicial review, set the issues to be resolved by their pleadings or documents as those are advanced by submissions when the matter is heard. It is primarily the applicant for relief who sets the scope of proceedings in an originating motion for judicial review, ultimately by argument defining the issues, subject only to further issues arising from the response by the respondent, on preliminary, procedural or defense grounds.

In this case, while section 15 of the Charter was briefly dealt with in written argument filed on behalf of the parties, it was not raised in submissions of the applicant at the hearing, nor responded to at the hearing by the respondents. I determine that it is not an issue raised for decision in these applications and it may not be raised by an intervenor. My determination is that CAF's standing as intervenor does not support recognition of any right or standing to raise issues that are not raised by the parties to these applications in their presentation of argument and submissions at the hearing. Thus, I make no determination on the merits of CAF's submissions concerning paragraph 19(1)(g) of the Act and section 15 of the Charter.

In any event, as I have indicated, in my opinion the record does not provide an evidentiary base for a conclusion that paragraph 19(1)(g) in its terms or as it was here applied relates to a group of persons in a manner that is discriminatory in its treatment of them compared with its treatment of similarly situated persons, or that it imposed, in a discriminatory fashion, burdens or disadvantages upon the persons affected

question qui n'a pas été soulevée par les parties à un contrôle judiciaire, mais l'est par un intervenant à la procédure. L'avocat des intimés a évoqué par analogie la décision du juge Mahoney pour la Cour d'appel dans l'arrêt *Fonds international pour la défense des animaux, Inc. c. Canada*, [1988] 3 C.F. 590, où il a rejeté une demande présentée par un requérant demandant le droit d'intervenir dans un appel où le requérant cherchait à soulever une question constitutionnelle qui n'avait pas été abordée au procès et qui n'était pas censée l'être par les parties à l'appel. La situation est différente, en l'espèce mais c'est un principe bien établi que les parties à une instance ou à une demande de contrôle judiciaire décident des questions qui doivent être tranchées grâce à leurs arguments ou leurs documents comme étant celles qui ont été soulevées dans les arguments présentés lorsque l'affaire a été entendue. C'est surtout le requérant qui demande réparation qui établit la portée de la procédure dans une requête introductive de contrôle judiciaire et finalement par des moyens définissant les questions, sous réserve seulement d'autres questions soulevées par les réponses de l'intimé pour des motifs préliminaires, de procédure ou de défense.

En l'espèce, si l'article 15 de la Charte a été brièvement invoqué dans les observations écrites des parties, il ne l'a pas été dans les arguments du requérant à l'audience, pas plus que les intimés n'y ont répondu. J'estime que ce n'est pas une question à trancher dans le cadre de ces demandes et qu'elle ne peut être soulevée par un intervenant. Selon moi, le droit de la FCA en tant qu'intervenant n'étaye pas la reconnaissance d'un droit quelconque de soulever des questions qui n'ont pas été soulevées par les parties à ces demandes dans leurs exposés et arguments à l'audience. Je ne rends donc aucune décision à l'égard de la valeur des arguments de la FCA concernant l'alinéa 19(1)(g) de la Loi et l'article 15 de la Charte.

Quoi qu'il en soit, comme je l'ai indiqué, le dossier ne fournit pas suffisamment d'éléments de preuve pour conclure que l'alinéa 19(1)(g) dans sa formulation ou dans son application en l'espèce traite un groupe de personnes de manière discriminatoire comparativement au traitement qu'il réserve à d'autres personnes dans la même situation ou qu'il impose, de manière discriminatoire, aux personnes en

which are not imposed upon other members of society. CAF's argument that paragraph 19(1)(g) as applied here treats Palestinian permanent residents differentially on the prohibited ground of national or ethnic origin, by reason of their association with Palestinian organizations or causes, is not supported on the evidence in the record.

SIRC's consideration of the evidence and the reasonableness of its conclusions based on the evidence

In the course of its decision, SIRC accepted the opinion of the Attorney General of Canada that paragraph 19(1)(g) of the Act identifies three classes of persons. For convenience I repeat the words of that paragraph:

19. (1) . . .

(g) persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada or are members of or are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts of violence;

The three classes of persons described are:

- i) persons who there are reasonable grounds to believe will engage in the specified acts of violence;
- ii) persons who there are reasonable grounds to believe are members of an organization that is likely to engage in those acts of violence; and
- iii) persons who there are reasonable grounds to believe are likely to participate in the unlawful activities of such an organization.

That classification is accepted for purposes of these proceedings by all counsel.

SIRC reached three conclusions that are key to its finding that the applicant was a person within paragraph 19(1)(g); that he was a member of the PFLP and was not truthful in his testimony that he was not; that the PFLP is a terrorist organization; and that the PFLP is likely (*susceptible*) to engage in acts of vio-

question des fardeaux ou des désavantages qu'il n'impose pas aux autres membres de la société. L'argument de la FCA comme quoi l'alinéa 19(1)(g) tel qu'il a été appliqué ici traite les résidents permanents d'origine palestinienne différemment au motif prohibé de leur origine nationale ou ethnique en raison de leur association avec des organisations ou la cause palestiniennes, cet argument n'est pas étayé par les éléments de preuve versés au dossier.

L'examen des éléments de preuve par le CSARS et le caractère raisonnable de ses conclusions en fonction des éléments de preuve

En prenant sa décision, le CSARS a fait sienne l'opinion du procureur général que l'alinéa 19(1)(g) de la Loi désigne trois catégories de personnes. Pour faciliter les choses, rappelons le libellé de cette disposition:

19. (1) . . .

g) [les personnes] dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, ou qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes ou qu'elles sont susceptibles de prendre part aux activités illégales d'une telle organisation.

Les trois catégories de personnes en cause sont les suivantes:

- i) les personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles commettront les actes de violence définis;
- ii) les personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre ces actes de violence;
- iii) les personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont susceptibles de participer aux activités illégales de cette organisation.

Ce classement a été accepté par tous les avocats pour les besoins de la présente instance.

Le CSARS est arrivé à trois conclusions fondamentales, à l'égard de sa décision selon laquelle le requérant était visé par l'alinéa 19(1)(g): celui-ci était membre du FPLP et avait menti en disant qu'il ne l'était pas; le FPLP était une organisation terroriste; le FPLP est susceptible (*likely*) de commettre des

lence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada. In relation to the statutory provision in question only the first and third of these conclusions were essential, as the first paragraph in the conclusion of the report recognizes, stating:

In light of the evidence showing that he is a member of the PFLP, which organization could engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, I therefore come to the conclusion that Mr. Yamani is a person described in paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act*.

Those key findings are said by the applicant to result from errors of the tribunal in considering the evidence adduced before it. By ignoring evidence, by misunderstanding or misstating it, the committee's key findings on membership, on the terrorist nature of the PFLP, and on the likelihood of its commission of violent acts in Canada, are said to be erroneous. I summarize the submissions of the applicant in relation to the three key findings of fact by SIRC.

In relation to the issue of his membership in the PFLP, the SIRC report does not find his denial credible. It is urged that having accepted the applicant's own evidence that he was the closest person in Canada to the PFLP, that he was in a position of trust, had received and distributed moneys for purposes serving the organization, had participated in activities serving its interests and had attended at its meetings, SIRC then rejects his denial of membership as not credible, without articulating reasons for rejecting his credibility on the key question of membership. Moreover, it is well established that a tribunal may not ignore relevant evidence and here there was evidence of other witnesses who had long known him who did not believe he was a member of the PFLP. Moreover, SIRC is said to have ignored the close family relationship of the applicant and his father, and gave no consideration to the implications of that in assessing Mr. Al Yamani's relationship to the PFLP. It also ignored as well the applicant's reported writings and conduct that were inconsistent with membership in the organization.

actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada. Pour ce qui est de la disposition légale en question, seules la première et la troisième de ces conclusions étaient essentielles, comme l'indique le premier paragraphe de la conclusion du rapport qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] À la lumière des éléments de preuve qui attestent qu'il appartient au FPLP, une organisation qui pourrait commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie et à la sécurité humaines au Canada, je conclus que M. Yamani est visé par l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration*.

Ces constatations fondamentales sont, selon le requérant, le fruit d'erreurs commises par le tribunal dans son examen des éléments de preuve dont il a été saisi. Qu'il ait délibérément ignoré les éléments de preuve, qu'il les ait mal interprétés ou qu'il les ait mal compris, le comité se serait trompé dans ses constatations principales au sujet de l'affiliation du requérant, du caractère terroriste du FPLP et de la probabilité qu'il commette des actes de violence au Canada. Je résume les arguments du requérant au sujet des trois conclusions de fait du CSARS.

Pour ce qui est de son affiliation au FPLP, le rapport du CSARS ne croit pas aux dénégations du requérant. Ayant admis le propre témoignage de ce dernier comme quoi il était la personne la plus proche du FPLP au Canada, qu'il avait sa confiance, qu'il avait reçu et distribué de l'argent pour les fins de l'organisation, qu'il avait participé à des activités servant les intérêts de l'organisation et avait assisté à ses réunions, le CSARS ne le croit pourtant pas lorsqu'il dit ne pas en être membre, sans expliquer les raisons pour lesquelles il ne l'estime pas digne de foi s'agissant de son affiliation. De plus, c'est un principe bien établi qu'un tribunal ne saurait ignorer délibérément des éléments de preuve pertinents, et il y avait en l'espèce le témoignage d'autres personnes qui connaissaient le requérant depuis longtemps et ne croyaient pas qu'il était membre du FPLP. De plus, le CSARS n'aurait pas tenu compte des relations familiales étroites entre le requérant et son père et n'a pas mesuré les répercussions de cet aspect dans son évaluation des relations de M. Al Yamani avec le FPLP. Il a également laissé de côté les écrits et les comportements du requérant qui n'étaient pas cohérents avec une affiliation avec l'organisation.

A factor linked by SIRC to its decision concerning the question of credibility on membership was the applicant's resort to counter-surveillance tactics and code words, demonstrating "a lack of transparency essential to convey a sense of truthfulness". Here again it is urged that SIRC ignored relevant evidence, including the applicant's upbringing in the family of a founder of the PFLP in circumstances where vigilance was essential for survival, his acknowledged concern about surveillance activities possible by Israeli Mossad agents or inspired by them through Canadian agencies, the evidence of others called as witnesses who testified as to the reality of concern about security measures by Palestinians generally. Further, the tribunal ignored the fact that CSIS appeared to have maintained wire tap or electronic surveillance and monitoring of mail of the applicant for some time in this case, so that his concerns about surveillance were not misplaced.

SIRC's reference to perceived confusion between the CDP (the Committee for a Democratic Palestine) and the PFLP is said to misunderstand or to misrepresent the evidence. I am not persuaded this demonstrates misunderstanding for the reference to the transcript is added as an illustration after the conclusion is stated that "the evidence has shown that the CDP is in fact the PFLP". It is true that there was evidence that this was not so but there was also evidence of the close relationship of the two organizations. Ultimately, even if one agrees the report misstates the evidence in describing the applicant as confusing the two organizations, that, i.e., his reported confusion, is not a factor central to its conclusion about his membership in the PFLP.

In regard to its findings that the PFLP is a terrorist organization, and that it is likely to engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, it is urged that the tribunal ignored evidence and adopted a simplistic approach without appropriate understanding of Middle East organizations or of the PFLP itself. It relied on certain public statements of the organization's

L'un des facteurs dont le CSARS a tenu compte dans sa décision concernant la question de la crédibilité du requérant quant à son affiliation est son recours à des tactiques de contre-espionnage et des codes, qui «lui enlève la transparence qui le rendrait digne de foi». Ici encore, le CSARS aurait ignoré délibérément des éléments de preuve pertinents, notamment les conditions d'éducation du requérant dans la famille de l'un des fondateurs du FPLP dans des circonstances où la vigilance était indispensable à la survie, sa préoccupation, qu'il a reconnue, que des agents du Mossad israélien ou des organismes canadiens inspirés par eux puissent le surveiller et le fait que d'autres personnes appelées à témoigner ont attesté de la réalité des préoccupations des Palestiniens en général en ce qui concerne les mesures de sécurité. De plus, le tribunal n'a pas tenu compte du fait que le SCRS semble avoir maintenu une surveillance téléphonique et électronique et contrôlé le courrier du requérant pendant un certain temps, de sorte que ses préoccupations à cet égard n'étaient pas sans fondement.

Le fait que le CSARS confonde le CPD (Comité pour une Palestine démocratique) et le FPLP serait le fruit d'un malentendu ou d'une dénaturation des éléments de preuve. Je ne suis pas convaincu qu'il s'agisse d'un malentendu car la référence à la transcription est ajoutée à titre d'illustration une fois que la conclusion a été énoncée, à savoir que «les éléments de preuve montrent que le CPD est en fait le FPLP». Il est vrai que certains éléments de preuve attestent du contraire, mais d'autres éléments de preuve confirment les liens étroits entre les deux organisations. En fin de compte, même si l'on admet que le rapport altère les faits en affirmant que le requérant confond les deux organisations, cela, c'est-à-dire sa supposée confusion, n'est pas un critère central dans la conclusion relative à son affiliation au FPLP.

Pour ce qui est de la conclusion que le FPLP est une organisation terroriste et qu'elle est susceptible de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, le tribunal aurait délibérément ignoré des éléments de preuve et adopté une perspective simpliste sans essayer de comprendre correctement ce qu'il en est des organisations au Moyen-Orient ou du FPLP pro-

leader, George Habash, in the years 1990 and 1993, supporting violence, a position he had not renounced. It relied also upon the views of a CSIS officer, the Director of Counter Terrorism, who, it is said for the applicant, acknowledged limited knowledge of the PFLP while claiming expertise relating to international terrorism generally. SIRC is said to have ignored the views of scholar-witnesses, specialists on Middle East and Palestinian affairs, that the PFLP had not engaged in terrorist activities since 1972 and that it and its leaders had moved to publicly acknowledge two states, for the people of Israel and Palestine respectively; in summary, that the PFLP was no longer a terrorist organization and that it had no record of, and would not be expected to commit acts of violence in Canada or North America.

For the Attorney General on behalf of the respondents it is submitted that the applicant does not establish the standard necessary under paragraph 18.1(4)(d) of the *Federal Court Act* for this Court to intervene on judicial review in relation to findings of fact of SIRC. In sum the findings challenged are not perverse or capricious or without support in the evidence before the tribunal. Moreover, it is urged that the Court owes considerable deference to findings of fact by a specialist tribunal, as SIRC is, in regard to matters of concern in relation to security.

In argument the Attorney General points to the whole of the evidence before SIRC. That evidence on the public record (that is, the record available to the applicant and to this Court) includes the "allegations" of the Ministers, based on CSIS information, which were included in the statement of circumstances provided to the applicant in advance of the hearing. These allegations were supported by evidence provided to SIRC *in camera* and *ex parte*, some of which was subsequently summarized or covered by expurgated transcripts of the witnesses who were subsequently available for cross-examination, even if that examination was limited in the nature of questions

prement dit. Le comité s'est appuyé sur certaines déclarations publiques du chef de l'organisation, George Habash, dans les années 1990 et 1993, au cours desquelles il avait préconisé le recours à la violence, position à laquelle il n'avait pas renoncé. Il s'est également appuyé sur les opinions d'un agent du SCRS, le directeur du contre-terrorisme, qui, d'après l'avocat du requérant, a reconnu savoir peu de choses sur le FPLP tout en revendiquant une connaissance spéciale du terrorisme international en général. Le CSARS aurait délibérément ignoré l'opinion d'érudits et de spécialistes du Moyen-Orient et des affaires palestiniennes attestant que le FPLP n'a plus d'activités terroristes depuis 1972 et que l'organisation et ses chefs ont reconnu l'existence de deux États, l'un pour le peuple d'Israël et l'autre pour les Palestiniens; en bref, le FPLP ne serait plus une organisation terroriste et elle n'a pas d'antécédents de violence au Canada et en Amérique du Nord pas plus qu'on ne peut s'attendre à ce qu'elle y commette des actes de violence.

Le procureur général a fait valoir pour le compte des intimés que le requérant ne remplit pas le critère établi à l'alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur la Cour fédérale*, nécessaire pour que la Cour puisse exercer un contrôle judiciaire à l'égard des conclusions de fait du CSARS. En résumé, les conclusions contestées ne sont ni abusives ni arbitraires, pas plus qu'elles n'ont été tirées sans tenir compte des éléments dont disposait le tribunal. De plus, la Cour se fait rappeler qu'elle doit faire preuve de retenue judiciaire à l'égard des conclusions de fait d'un tribunal spécialisé tel que le CSARS relativement à des questions ayant trait à la sécurité.

Dans son exposé, le procureur général renvoie à l'ensemble de la preuve dont le CSARS a été saisi. Les éléments de preuve à caractère public (c'est-à-dire ceux auxquels avaient accès le requérant et la Cour) comportent les «allégations» des ministres, fondées sur les renseignements obtenus par le SCRS, qui ont été mentionnées dans l'exposé des circonstances communiqué au requérant avant l'audience. Ces allégations étaient étayées par des éléments de preuve fournis au CSARS à huis-clos et unilatéralement, dont certains ont, par la suite, fait l'objet d'un résumé ou d'une version expurgée des témoignages des personnes qu'il a ensuite été possible de contre-

that were answered, in view of CSIS and SIRC statutory responsibilities to preserve as secret the sources and methods of collection of information provided to the applicant.

It presents an extraordinary situation for the Court in judicial review proceedings to review the work of a tribunal, the full record of which is not available. Yet that is the situation authorized by Parliament under the CSIS Act and the SIRC rules made under that Act. In addition, in relation to the application in Court file IMM-4557-93 there was filed, pursuant to subsection 37(1) of the *Canada Evidence Act*, a certificate on behalf of CSIS objecting to release of any information from the SIRC record that was not already provided to the applicant through the SIRC process. That certificate was not questioned and evidence described in that certificate is not before the Court.

Included in the evidence provided to the applicant through the SIRC process was the statement of circumstances and the evidence summarized or provided by expurgated transcript of testimony. As summarized in SIRC's report under the heading of "Submissions of the Attorney General of Canada" that material included submissions that the applicant is "the Canadian Chapter Leader" of the PFLP, the financial operator of the organization who has moved large sums of money into Israeli-occupied territories and into U.S. accounts of known PFLP members, that he has had close association with the PFLP leadership, including numerous contacts with leaders in the Middle East and in the U.S., and that he has undertaken a variety of activities to serve PFLP purposes. In relation to paragraph 19(1)(g), particularly the second class of persons embraced in that provision, the Attorney General had submitted to SIRC that the applicant is "a high level, trusted member of the PFLP, which organization has not relinquished its terrorist activities and will, in due time, likely engage in acts of violence in Canada".

That evidence is not referred to in the applicant's submissions that SIRC ignored, misunderstood or

interroger, même si l'interrogatoire devait se limiter à certaines questions étant donné la responsabilité légale du SCRS et du CSARS de protéger les sources et les moyens d'obtention des renseignements fournis au requérant.

C'est une situation exceptionnelle pour la Cour dans une instance de contrôle judiciaire que d'avoir à examiner le travail d'un tribunal sans avoir accès au dossier complet de l'affaire. C'est pourtant une situation que permet le Parlement en vertu de la Loi sur le SCRS et des règles de procédures du CSARS établies en vertu de cette Loi. De plus, pour ce qui est de la demande du dossier IMM-4557-93, on a déposé pour le compte du SCRS, en vertu du paragraphe 37(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, une attestation s'opposant à la divulgation de toute information tirée du dossier du CSARS qui n'aurait pas déjà été communiquée au requérant par les voies habituelles du CSARS. Cette attestation n'a pas été contestée, et le tribunal n'a pas été saisi des éléments de preuve auxquels elle renvoie.

Parmi les éléments de preuve fournis par le CSARS au requérant, il y avait l'exposé des circonstances et les éléments résumés ou transcrits sous forme expurgée. Sous la rubrique «Arguments du procureur général du Canada», le rapport résume les thèses selon lesquelles le requérant est «le chef de groupe du FPLP au Canada», qu'il est le bras financier de l'organisation et qu'il a transféré de fortes sommes d'argent dans les comptes de membres connus du FPLP installés dans les territoires occupés d'Israël et aux États-Unis, qu'il est en relation étroite avec les dirigeants du FPLP et qu'il a notamment de nombreux contacts avec des dirigeants installés au Moyen-Orient et aux États-Unis, et enfin qu'il s'est livré à de nombreuses activités pour le compte du Front. Concernant l'alinéa 19(1)g) et plus particulièrement la deuxième catégorie de personnes qui y est visée, le procureur général a fait valoir au CSARS que le requérant est [TRADUCTION] «un membre de haut rang et de confiance du FPLP, que cette organisation n'a pas renoncé à ses activités terroristes et qu'elle est susceptible, en temps et lieu, de commettre des actes de violence au Canada».

Ces éléments de preuve ne sont pas mentionnés dans les arguments du requérant selon lesquels le

misstated evidence or that the tribunal erred in its findings of fact. Only in regard to the finding that the PFLP is a terrorist organization does the applicant refer to evidence provided to SIRC from CSIS officers. The arguments for the applicant are stated essentially in relation to the evidence presented by the applicant, or evidence supportive of that from witnesses called on his behalf or by SIRC itself. I agree with submissions of the applicant that SIRC's findings are to be viewed in the entire context of the evidence before it, but that context includes the evidence from CSIS as well as that from the applicant. SIRC's conclusion about the credibility of the applicant's denial of his membership in the PFLP must be seen in light of the evidence that he was indeed a member, trusted, and at a high level in the organization. The tribunal, faced with conflicting evidence on the point, found that he is a member, and his denial is not persuasive in light of the evidence presented, not *in camera*, including his own admissions of his close association with and his activities in support of the organization.

It is true that not all of the evidence before SIRC was discussed in detail in its report, but the report does include a summary of the evidence provided, both by CSIS, so far as that was provided to the applicant, and by the applicant. On the basis of SIRC's summary of the evidence, I am not persuaded that its findings can be characterized as perverse, capricious or without support in the evidence before it. Thus, in regard to the key findings of fact by SIRC there is no basis established for the Court to inter-

A further submission on behalf of the applicant concerning the findings of fact in SIRC's report relates to its final finding, the most significant one for purposes of paragraph 19(1)(g) of the Act, that the PFLP is a terrorist organization that is likely to engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada. It is urged that finding is unreasonable in light of the evidence presented to SIRC. The argument is based on

CSARS aurait délibérément ignoré, aurait mal compris ou aurait mal interprété les éléments de preuve ou que le tribunal se serait trompé dans ses conclusions de fait. Ce n'est qu'au regard de la conclusion que le FPLP est une organisation terroriste que le requérant renvoie aux éléments de preuve fournis par les agents du SCRS au CSARS. Les arguments du requérant ont principalement trait aux éléments de preuve produits par lui-même ou par des témoins appelés pour son compte ou par le CSARS et qui étayaient sa thèse. Je conviens avec le requérant que les conclusions de fait du CSARS doivent être analysées dans le contexte intégral des éléments de preuve dont il a été saisi, mais ce contexte englobe des éléments de preuve du SCRS et ceux du requérant. La conclusion du CSARS à l'égard de la crédibilité du requérant lorsque celui-ci a nié appartenir au FPLP doit être considérée en fonction d'éléments de preuve attestant qu'il est effectivement un membre, et un membre de confiance, de cette organisation et qu'il y occupe un rang élevé. Le tribunal, placé devant des renseignements contradictoires sur ce point, a estimé que le requérant appartenait au Front et que ses dénégations n'étaient pas convaincantes étant donné les éléments de preuve fournis, non pas à huis-clos, et notamment son propre aveu de ses relations étroites avec l'organisation et ses activités à son service.

Il est vrai que le rapport du CSARS n'analyse pas tous les éléments de preuve dont il a été saisi, mais il comporte un résumé des éléments de preuve fournis par le SCRS, du moins ceux qui ont été communiqués au requérant, et par le requérant lui-même. Étant donné le résumé des éléments de preuve fourni par le CSARS, je ne suis pas convaincu que ses conclusions de fait puissent être jugées abusives ou arbitraires ni qu'elles soient sans fondement. Ainsi, pour ce qui est des conclusions de fait du CSARS, il n'y pas de raisons que la Cour intervienne.

Un autre argument a été avancé pour le compte du requérant au sujet de la conclusion finale du CSARS, la plus importante au regard de l'alinéa 19(1)(g) de la Loi, à savoir que le FPLP est une organisation terroriste susceptible de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada. Cette conclusion ne serait pas raisonnable étant donné les éléments de preuve fournis au CSARS. Cet argument est fondé sur le principe

the principle enunciated by Mr. Justice Lamer (as he was then) in *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, at page 1076, that:

Whether it is the interpretation of legislation that is unreasonable or the order made in my view matters no more than the question of whether the error is one of law or of fact. An administrative tribunal exercising discretion can never do so unreasonably.

Referring to his earlier comments in *Blanchard v. Control Data Canada Ltd. et al.*, [1984] 2 S.C.R. 476, Lamer J. noted that an administrative tribunal may make a mistake but it may not be unreasonable in its findings whether of fact or law. An unreasonable finding justifies intervention by a reviewing court.

This may be simply a different way of expressing this Court's jurisdiction in judicial review, now set out in subsection 18.1(4) of the *Federal Court Act*, where that authority is expressed in terms of errors of law or errors of fact. Nevertheless, the applicant's submission warrants careful consideration on its own terms even though I have already concluded that SIRC's key findings underlying its conclusion about the organization is not perverse or capricious or without support on the evidence.

The submission that the conclusion that the PFLP would commit acts of violence in Canada is said to be unreasonable where there was "overwhelming evidence" of the unlikelihood of the PFLP acting violently in Canada and no clear, or soundly based, evidence to the contrary. The academic experts testifying, called on behalf of the applicant and one by SIRC itself, all testified that the PFLP had never committed any act of violence in North America, that it had abandoned or rejected international terrorism over 20 years ago and had expelled the only faction within the organization that still supported international terrorism. The only evidence to the contrary was that of CSIS officers, which the applicant discounts because in cross-examination the principal witness from CSIS in relation to this issue acknowledged that his knowledge base was related to international terrorist organizations in general and not directly related to the PFLP. Counsel for the Attorney General contests that characterization of the evidence

énoncé par le juge Lamer (plus tard juge en chef) dans l'affaire *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, à la page 1076:

^a Que ce soit l'interprétation d'une disposition législative qui soit déraisonnable ou que ce soit l'ordonnance rendue n'a, à mon avis, pas plus d'importance que la question de savoir s'il s'agit d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait. Un tribunal administratif exerçant une discrétion ne peut jamais l'exercer de façon déraisonnable.

^b Renvoyant à ses observations antérieures dans l'affaire *Blanchard c. Control Data Canada Ltée et autre*, [1984] 2 R.C.S. 476, le juge Lamer a fait remarquer qu'un tribunal administratif peut se tromper, mais qu'il ne peut être déraisonnable dans ses conclusions de fait ou de droit. Une conclusion déraisonnable justifie l'intervention judiciaire.

^c C'est peut-être une autre manière de définir la compétence de la Cour en matière de contrôle judiciaire, laquelle est désormais établie par le paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* où ce pouvoir est explicitement exprimé en termes d'erreurs de droit ou d'erreurs de fait. Il demeure que la thèse du requérant mérite qu'on s'y attarde même si j'ai déjà conclu que les principales constatations du CSARS à l'appui de sa conclusion au sujet de l'organisation ne sont ni abusives, ni arbitraires, ni sans fondement.

^d La conclusion que le FPLP est susceptible de commettre des actes de violence au Canada serait déraisonnable eu égard aux «éléments de preuve incontestables» de l'improbabilité que le Front ait recours à la violence au Canada et eu égard au fait qu'on n'a pas produit de preuves claires ou flagrantes à l'effet du contraire. Les spécialistes universitaires appelés par le requérant et l'un de ceux que le CSARS a appelés à la barre des témoins ont tous attesté que le FPLP n'avait jamais eu recours à la violence en Amérique du Nord, qu'il avait abandonné ou rejeté le recours au terrorisme international il y a plus de 20 ans et qu'il avait exclu la seule de ses factions qui était toujours en faveur du recours au terrorisme international. La seule preuve du contraire était le témoignage des agents du SCRS, que le requérant rejette parce que le principal témoin du SCRS à cet égard a déclaré, en contre-interrogatoire, qu'il connaissait les organisations terroristes internationales en général, mais qu'il n'avait pas une connaissance directe du FPLP. L'avo-

of the CSIS officer concerned which it is said demonstrates more knowledge and understanding of the PFLP organization than the applicant's description of his evidence would indicate. Moreover, the CSIS officer's evidence concerned the basis of earlier activities of the PFLP, including international airline hijacking, and of the PFLP position to seek to dispossess Israel from lands in the occupied territories and within the accepted international borders of Israel, by force and by violent activities through much of the last 20 years. Moreover, its leaders had never publicly disavowed resort to terrorism and violence. The known history of international terrorist organizations generally is a story of unpredictable, violent activities, initiated wherever in the world is seen as likely to draw attention to and support for their objectives. The CSIS officer's opinion is reported in SIRC's report and is obviously relied upon in its conclusion that the PFLP is an international terrorist organization likely (*susceptible*) to engage in acts of violence that would or could endanger the lives or safety of persons in Canada.

I am not persuaded that that conclusion can be said to be unreasonable unless the evidence of CSIS officers were to be ignored. On the totality of the evidence presented to SIRC, available on the public record, the conclusion it reached in regard to the PFLP was open to it, and clearly supported by the evidence provided by CSIS.

Whether the SIRC report and conclusion erred in law in interpretation of paragraph 19(1)(g)

For the applicant it is urged that the tribunal erred in law in its construction and application of paragraph 19(1)(g) in several ways: by applying an erroneous standard of proof, by its misconstruction of "likely" as meaning a possibility, and by its construction of the word "member".

It is submitted for the applicant that the reference to "reasonable grounds to believe" implies an objec-

cat du procureur général conteste l'évaluation du témoignage de l'agent du SCRS en question, lequel, soutient-il, atteste d'une connaissance et d'une compréhension du FPLP plus grande que ne veut le laisser croire le requérant. De plus, le témoignage de l'agent du SCRS avait trait au fondement des premières activités du FPLP, notamment des détournements d'avions sur des vols internationaux, et à la prise de position du Front, déterminé à déposséder Israël des territoires occupés situés à l'intérieur des frontières de cet État, par la force et en ayant recours à des actes violents, et ce durant la plus grande partie des 20 dernières années. De plus, ses dirigeants n'ont jamais officiellement désavoué le recours au terrorisme et à la violence. Ce que l'on sait des organisations terroristes internationales, c'est que leurs activités sont généralement imprévisibles et violentes et qu'elles interviennent à chaque fois qu'elles ont l'impression que le monde est susceptible de s'intéresser et de donner son appui à leurs objectifs. L'opinion de l'agent du SCRS est transcrite dans le rapport et le CSARS s'est manifestement appuyé sur elle pour conclure que le FPLP est une organisation terroriste internationale susceptible (*likely*) de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada.

Je ne suis pas convaincu que cette conclusion puisse être jugée déraisonnable à moins de ne pas tenir compte du témoignage des agents du SCRS. Globalement, les éléments de preuve fournis au CSARS et rendus publics lui permettaient de conclure dans le sens qu'il l'a fait, et les éléments de preuve produits par le SCRS l'étaient manifestement.

La question de savoir si le CSARS, dans son rapport et sa conclusion, a commis une erreur de droit dans son interprétation de l'alinéa 19(1)(g)

L'avocat du requérant soutient que le tribunal a commis une erreur de droit dans son interprétation et son application de l'alinéa 19(1)(g), et ce à plusieurs égards: en appliquant une norme de preuve erronée, en interprétant incorrectement le terme «susceptible» (*likely*) pour lui donner le sens de possibilité, et en interprétant le terme «appartenir» (*member*).

L'avocat du requérant fait valoir que les «motifs raisonnables» renvoient à une norme objective à

tive standard against which the belief must be measured, and in meeting that standard the respondents, upon whom the burden of proof rests, are to be rigorously examined in regard to the evidence adduced to meet the statute's requirements, because the probable consequences of a negative recommendation are so serious for the permanent resident affected. Moreover, it is urged before me that the tribunal's findings of fact should be required to be based on a high degree of probability, not merely on a balance of probabilities. Thus, the Crown at a SIRC hearing should be required to establish to a high degree of probability that there are reasonable grounds to believe the applicant is a person described in paragraph 19(1)(g) of the Act. The argument is based upon the decision of my colleague Mr. Justice Cullen in *Smith v. Canada*, [1991] 3 F.C. 3 (T.D.), at pages 29-30, and upon *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Khawaja*, [1984] A.C. 74 (H.L.) per Lord Scarman, at page 113. However, as the applicant points out, Mr. Justice Denault declined to apply the same reasoning in a case similar to *Smith*, in *Farahi-Mahdavi, Re* (1993), 63 F.T.R. 120 (F.C.T.D.), at page 123, and Mr. Justice Cullen reconsidered and declined to reaffirm the position he had earlier taken in *Smith*, in *Husseini (Re)*, [1993] F.C.J. No. 1386 (T.D.) (QL).

In my opinion, the ordinary standard of proof in civil, as opposed to criminal, actions was properly considered as the basis of the findings by SIRC, that is, those findings were based on a balance of probabilities. In my view, that standard is implied in the findings of the SIRC report. I note in passing that the report refers briefly to the question of the burden of proof. First, in reviewing the submissions of the Attorney General, the report notes that "the Service [CSIS] believes that it must demonstrate only that there are reasonable grounds showing that Mr. Yamani is a person described in paragraphs 19(1)(e) or (g) of the *Immigration Act*". Second, in review of Mr. Al Yamani's legal arguments the report notes his submission that the words "reasonable grounds to believe" in paragraph 19(1)(g) "import an objective standard against which the belief must be measured. He submitted that the Attorney General has the burden of proving the evidence on a balance of

l'égard de laquelle on puisse mesurer la conviction: les intimés (à qui incombe le fardeau de la preuve), lorsqu'ils appliquent cette norme, doivent faire l'objet d'un examen rigoureux quant aux éléments de preuve qu'ils fournissent pour remplir les exigences de la loi, car les conséquences probables d'une recommandation défavorable sont très graves pour le résident permanent qui en fait l'objet. De plus, l'avocat du requérant m'exhorte à considérer que les conclusions de fait du tribunal devraient s'appuyer sur de fortes probabilités et non pas simplement sur une prépondérance des probabilités. C'est ainsi que la Couronne, à une audience du CSARS, devrait être tenue d'établir, sur la base de fortes probabilités, qu'il y a des motifs raisonnables de croire que le requérant est visé par l'alinéa 19(1)g de la Loi. Cet argument est fondé sur la décision de mon collègue le juge Cullen dans l'affaire *Smith c. Canada*, [1991] 3 C.F. 3 (1^{re} inst.), aux pages 29 et 30 et sur l'opinion de lord Scarman (page 113) dans l'arrêt *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Khawaja*, [1984] A.C. 74 (H.L.). Cependant, comme le fait remarquer le requérant, le juge Denault a refusé d'appliquer le même raisonnement dans l'affaire *Farahi-Mahdavi, Re* (1993), 63 F.T.R. 120 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 123, similaire à l'affaire *Smith*, et le juge Cullen a reconsidéré sa position, puis refusé de confirmer, dans *Husseini (Re)*, [1993] F.C.J. n° 1386 (1^{re} inst.) (QL), celle qu'il avait adoptée dans *Smith*.

Je suis d'avis que la norme de preuve ordinaire dans une affaire civile, par opposition aux affaires criminelles, a été en l'espèce correctement appliquée par le CSARS, c'est-à-dire qu'il a fondé ses conclusions sur la prépondérance des probabilités. Cette norme est selon moi implicite dans les conclusions énoncées dans le rapport du CSARS. Je fais remarquer au passage que le rapport renvoie brièvement à la question du fardeau de la preuve. Tout d'abord, examinant les arguments du procureur général, le rapport fait remarquer que «[TRADUCTION] le Service (SCRS) estime qu'il doit seulement prouver qu'il y a des motifs raisonnables de croire que M. Yamani est visé par l'alinéa 19(1)g de la *Loi sur l'immigration*». Deuxièmement, examinant les arguments juridiques de M. Al Yamani, il ressort du rapport que le requérant fait valoir que les termes «motifs raisonnables» dans l'alinéa 19(1)g [TRADUCTION] «renvoient à une norme objective à l'égard de laquelle on devra mesu-

probabilities". Apparently no suggestion was there made that the burden of proof required should be a high degree of probability, though the report notes that the applicant urged that the test of "reasonable grounds", based on a balance of probabilities, be rigorously applied.

In *Smith v. Smith*, [1952] 2 S.C.R. 312 a majority of the Supreme Court of Canada concluded it was inappropriate to apply the standard for proof in criminal cases, i.e., beyond a reasonable doubt, in a civil action for divorce, and for the majority there is only one standard of proof required in all civil actions, the balance of probabilities. Though two members of the Court there suggest that the standard may vary depending upon the gravity of the issue in the civil proceedings, that has not been espoused by courts generally in this country. In my opinion, there is no basis for construing the words of paragraph 19(1)(g) as implying any standard of proof other than the traditional standard, i.e., of a balance of probabilities, for findings required under that provision. Thus, I conclude that the SIRC report does not err by reliance on that traditional standard and not insisting on some higher standard of probability.

It is further argued that the report errs in law by its interpretation of "likely" and of "member" as those words are used in paragraph 19(1)(g).

I accept the submissions of the applicant that the ordinary meaning of the English word "likely" is "probable" or "more probable than not". I accept as well the submissions of the Attorney General for the respondents that the French text of paragraph 19(1)(g), which cannot be ignored in interpretation of the provision, includes the phrase "*ou qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes ou qu'elles sont susceptibles de prendre part aux activités illégales d'une telle organisation*" (underlining added) for the English "or are members

rer la conviction. Le requérant a fait valoir qu'il incombe au procureur général d'établir sa preuve selon la prépondérance des probabilités». Il semble que le requérant n'ait pas suggéré que la preuve s'appuie sur de fortes probabilités, encore que le rapport fait remarquer qu'il a insisté pour que le critère des «motifs raisonnables», fondé sur la prépondérance des probabilités, soit appliqué avec rigueur.

Dans l'affaire *Smith v. Smith*, [1952] 2 R.C.S. 312, les juges de la Cour suprême du Canada à la majorité ont conclu qu'il ne convenait pas d'appliquer la norme de preuve des affaires criminelles (c'est-à-dire au-delà de tout doute raisonnable) aux affaires civiles de divorce, estimant qu'il n'existe qu'une seule norme de preuve applicable aux instances civiles: la prépondérance des probabilités. Bien que deux membres de la Cour aient laissé entendre que la norme pouvait varier selon la gravité de la question soulevée dans l'instance civile, les tribunaux de ce pays n'adoptent généralement pas cette position. Il n'y a pas, selon moi, de raison d'interpréter les termes de l'alinéa 19(1)g) comme renvoyant implicitement à une norme de preuve différente de la norme traditionnelle, c'est-à-dire la prépondérance des probabilités, dans les conclusions établies en vertu de cette disposition. Je conclus donc que le CSARS, dans son rapport, n'a pas commis d'erreur en s'appuyant sur cette norme de preuve traditionnelle et en n'insistant pas pour appliquer une norme de probabilité plus élevée.

De plus, le CSARS aurait dans son rapport commis une erreur de droit dans sa façon d'interpréter les termes «susceptible» (*likely*) et «appartenir» (*member*) au sens où ces termes sont employés dans l'alinéa 19(1)g).

Je conviens avec le requérant que le sens ordinaire du terme anglais «*likely*» est «probable» ou «plus probable que le contraire». Je conviens également avec le procureur général qui, pour les intimés, a soutenu que le texte français de l'alinéa 19(1)g), qui ne saurait être laissé de côté dans l'interprétation de la disposition, se lit comme suit: «ou qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes ou qu'elles sont susceptibles de prendre part aux activités illégales d'une telle organisation» (non souligné dans l'original), et correspond au texte

of or are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts of violence". The French text uses "*susceptible*" for "likely" and it is noteworthy that the report of SIRC in its conclusion about the PFLP states that it is found to be a "terrorist organization likely (*susceptible*) to engage in acts of violence". In *Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française* (Paris, 1987) "*susceptible*" is defined as "*capable*" or "*sujet à*". In *Harrap's Standard French and English Dictionary* (London, 1987), "*susceptible*" is translated as "capable of, admitting of, liable to", and in some phrases as "likely to".

In my opinion paragraph 19(1)(g) is to be interpreted so that "likely", "*susceptible*", with reference to the organization referred to, means "capable of" and not simply "probable". In the result the conclusion of SIRC, which I have already determined was not unreasonable on the evidence, would be acceptable if the organization were merely judged capable of, not necessarily that it would probably be, engaging in acts of violence as described in the paragraph.

Nevertheless, if I am wrong in that interpretation I do not share the applicant's reading of the SIRC report as not concluding "that it was likely that the PFLP would engage in acts of violence, but rather that there was merely a possibility of this".

I repeat the paragraph setting out the report's conclusion about the PFLP:

After carefully reviewing all of the evidence, I find that the PFLP is an international terrorist organization likely ("*susceptible*") to engage in acts of violence that would or could endanger the lives or safety of persons in Canada. Although it has not actively committed acts of violence in Canada, it has not publicly renounced the use of violence. There is still a possibility for the PFLP to commit acts of violence in Canada.

The applicant reads the last sentence as emphasizing a mere possibility. The Attorney General reads the first sentence of the paragraph as the finding of the tribunal. In my opinion, the latter is the appropriate reading of this passage in the report for it clearly

anglais suivant: «*or are members of or are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts of violence*». Le texte français traduit «*likely*» par «*susceptible*», et il convient de rappeler que la conclusion du rapport du CSARS concernant le FPLP établit qu'il s'agit d'«une organisation terroriste susceptible (*likely*) de commettre des actes de violence». Le *Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française* (Paris, 1987) définit comme suit le terme «*susceptible*»: «*capable*», «*sujet à*». Dans le *Harrap's Standard French and English Dictionary* (Londres, 1987), le terme «*susceptible*» est traduit par «*capable of, admitting of, liable to*», et dans certains exemples, par «*likely to*».

Selon moi, l'alinéa 19(1)(g) doit être interprété de sorte que «*likely*» et «*susceptible*», s'agissant de l'organisation en question, signifient «capable de» et non pas simplement «probable». La conclusion du CSARS, dont j'ai déjà établi qu'elle n'était pas déraisonnable au regard des éléments de preuve produits, serait donc acceptable s'il estimait que l'organisation en question est capable de commettre les actes de violence décrits dans l'alinéa et non pas nécessairement qu'il est probable qu'elle les commettrait.

Néanmoins, si j'ai tort d'interpréter les choses ainsi, je ne partage pas la lecture que fait le requérant du rapport du CSARS qui, selon lui, ne conclurait pas que le «FPLP est susceptible de commettre des actes de violence, mais qu'il s'agirait plutôt d'une simple possibilité».

Rappelons le paragraphe où est énoncée la conclusion du CSARS au sujet du FPLP:

Ayant attentivement examiné tous les éléments de preuve, j'estime que le FPLP est une organisation terroriste internationale susceptible («*likely*») de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie et à la sécurité humaines au Canada. Bien qu'elle n'ait pas effectivement commis d'actes de violence au Canada, elle n'a pas officiellement renoncé à l'usage de la violence. Il est toujours possible que le FPLP commette des actes de violence au Canada.

Le requérant interprète la dernière phrase comme l'expression d'une simple possibilité. Le procureur général estime que la première phrase du paragraphe traduit la conclusion du tribunal. C'est cette dernière interprétation qui est selon moi celle qu'il convient

states the finding that the PFLP is an organization likely (*susceptible*) to engage in acts of violence as described.

In its conclusion the report states:

In light of the evidence showing that he is a member of the PFLP, which organization could engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, I therefore come to the conclusion that Mr. Yamani is a person described in paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act*.

In my opinion, in the context of the report as a whole, the use of the word “could” with reference to the organization reflects the French text “*susceptible*”, but this implies more than a mere possibility, rather it reflects a capability that is apparent from the record and status of the organization as found by SIRC, to be an international terrorist group.

In relation to the word “member” the applicant’s submission is in essence that SIRC erred, in light of the perceived purpose of paragraph 19(1)(g), in its construction. The word is not defined in the Act or in the section. The purpose of the paragraph, it is suggested, is to deal with persons who might engage in violent activities exposing persons in Canada to harm, for the provision assumes that persons will engage in harmful activities by virtue of their membership in certain groups. Rationally, in light of that assumption, the groups in question, it is submitted, are those which have exclusively illegal violent aims and methods, or those with both legal and illegal aims and methods, in which members of the organizations are duty bound to commit illegal acts. Here on the evidence PFLP was in the second category, a multi-purpose group, but there was no evidence that a member was bound to commit illegal acts.

I am not persuaded that the purpose of paragraph 19(1)(g) was so indirect as that. In my opinion the class of persons we are here concerned with are those who there are reasonable grounds to believe are members of an organization that is likely (*susceptible*) to engage in acts of violence of the type

de retenir dans ce passage du rapport, car il énonce clairement la conclusion que le FPLP est une organisation susceptible (*likely*) de commettre les actes de violence décrits dans la Loi.

^a Le rapport conclut comme suit:

Étant donné les éléments de preuve attestant que M. Yamani appartient au FPLP, lequel pourrait commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, je conclus qu’il est visé par l’alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l’immigration*.

^b Selon moi, dans le contexte global du rapport, l’usage du terme «pourrait» au sujet de l’organisation traduit le sens du terme «susceptible» dans le texte français, mais il renvoie à plus qu’une simple possibilité: il traduit plutôt une probabilité, attestée par le dossier et la conclusion du CSARS que l’organisation est un groupe terroriste international.

^c Pour ce qui est du terme «appartenir» (*member*), le requérant soutient que le CSARS a tout simplement commis une erreur d’interprétation, étant donné ce qu’il estime être l’objet de l’alinéa 19(1)g). Le terme n’est pas défini dans la Loi, pas plus que dans l’article. L’alinéa a, selon le requérant, pour objet de régler la situation des personnes qui pourraient commettre des actes de violence compromettant la sécurité publique au Canada, car la disposition suppose que les membres de certains groupes se livreront à des activités nuisibles du fait même de leur affiliation à ces groupes. Rationnellement, à partir de cette hypothèse, comme le soutient le requérant, il convient de conclure que les groupes en question sont ceux dont les objectifs et les méthodes sont exclusivement illégaux ou ceux qui ont adopté des objectifs et des méthodes à la fois légaux et illégaux, et dont les membres ont l’obligation de commettre des actes illégaux. En l’espèce, les éléments de preuve attestent que le FPLP appartient à la seconde de ces catégories, c’est-à-dire qu’il s’agit d’un groupe à objectifs multiples, mais rien n’indique que ses membres aient l’obligation de commettre des actes illégaux.

^d Je ne suis pas convaincu que l’objet de l’alinéa 19(1)g) soit aussi indirect que cela. Selon moi, la catégorie de personnes qui nous intéresse ici vise sont celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elles appartiennent à une organisation susceptible (*likely*) de commettre des actes de violence du genre

described. On its face that group of persons is within the paragraph upon findings that he or she is a member of an organization and that the organization is likely to engage in those acts. There is no necessity, in construing the words as written, to establish the obligations of membership in such an organization or that the individual member concerned has a record of, or an obligation to participate in, acts of violence under the aegis and on direction of the organization.

The Attorney General refers to some of the background of the legislation, in particular a briefing note prepared for the Minister in dealing with paragraph 19(1)(g) when it was proposed as an amendment to the Act in 1977 [*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52]. At that time objection had been raised to including "members" in the proposed provision, without requiring that an individual or "member" be one who was likely to participate in acts of violence. Government of the day maintained the proposed language despite some objection. As the briefing note states, in part,

[The motion to amend the bill proposed] . . . would prevent the exclusion of members of terrorist organizations from Canada, so that we could stop only those terrorists individually known as such to the authorities, or persons individually known to be likely to participate in the unlawful activities of terrorist organizations.

In the past few years, with few exceptions, most terrorist acts have been committed by persons with no previous record, but known to be members of or closely connected with organizations that commonly use terrorism as an instrument to obtain their objectives or secure publicity.

By limiting the applicability of the clause, Mr. Duclos would deny Canadians the before-the-fact protection they deserve against the kind of wholesale massacres which took place at Lod Airport in Israel and at Munich. The Government would rightly be considered irresponsible if this protection were not given.

It would appear that the inclusion of "members", without necessary demonstration of their likelihood to participate in acts of violence at the bidding of their organizations, was deliberately intended, by the Minister responsible, even if not expressly so stated by Parliament, to exclude from Canada members of organizations likely (*susceptible*) to engage in acts of

décrit dans l'article. À première vue, ce groupe de personnes est visé par l'alinéa du moment que l'on conclut que la personne appartient à une organisation et que cette organisation est susceptible de commettre ces actes. Il n'est pas nécessaire, pour interpréter les termes de la disposition, de connaître les obligations des membres de ce genre d'organisation ni de savoir si tel ou tel membre a des antécédents violents ou l'obligation d'en commettre sous les auspices et la direction de l'organisation.

Le procureur général renvoie à certains éléments du contexte législatif et plus particulièrement à une note d'information rédigée pour le ministre à l'égard de l'alinéa 19(1)g) lorsque, en 1977, on a proposé d'en faire une modification de la Loi [*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52]. Certains s'étaient alors opposés à l'inclusion des personnes «appartenant» (*members*) à une organisation dans la disposition proposée sans qu'elles soient des personnes susceptibles de commettre elles-mêmes des actes de violence. Le gouvernement de l'époque a maintenu le libellé malgré ces objections. Voici ce que dit entre autres la note d'information en question:

[TRADUCTION] [La requête en modification du projet de loi proposée] . . . empêcherait l'exclusion des membres d'organisations terroristes au Canada, de sorte que nous ne pourrions arrêter que les terroristes bien connus des autorités ou les personnes connues pour être susceptibles de participer aux activités illégales d'organisations terroristes.

Dans les quelques dernières années, à peu d'exceptions près, la plupart des actes terroristes ont été le fait de personnes sans antécédents, mais dont on savait qu'elles appartenaient ou étaient étroitement associées à des organisations ayant généralement recours au terrorisme pour atteindre leurs objectifs ou obtenir de la publicité.

En limitant la portée de la clause, M. Duclos refuserait aux Canadiens la protection anticipée qu'ils méritent contre le genre de massacre à grande échelle que l'on a vu se produire à l'aéroport de Lod en Israël et à Munich. Le gouvernement pourrait à juste titre être considéré comme irresponsable s'il n'accordait pas cette protection.

Il semblerait que l'inclusion des personnes appartenant à ces organisations (*members*), sans qu'il soit nécessaire de prouver la probabilité qu'elles commettent des actes de violence sur ordre de leur organisation, ait été un choix délibéré du ministre responsable, même si le Parlement ne l'a pas explicitement déclaré, en vue d'exclure du Canada les membres

violence that would or might endanger persons in Canada.

In my opinion, the interpretation of “likely” and of “member”, as those words are used in paragraph 19(1)(g), by SIRC in its report was proper and was not an error of law.

The fairness of action by the Governor General in Council without opportunity for submissions by the applicant

In reviewing the background of these applications I referred to the request by counsel for the applicant, by letter of August 19, 1993, that the Governor General in Council not act upon SIRC’s report, before determination of the application for leave and for judicial review in relation to SIRC’s report and conclusion, or alternatively before opportunity for the applicant to make submissions to the Governor General in Council in regard to that report. By the time the letter was dealt with the Governor General in Council had already acted under subsection 40(1) of the Act to direct the Solicitor General to issue a certificate.

In the application in file IMM-2197-94 the applicant seeks to set aside the decision of the Governor General in Council, and the certificate issued by the Solicitor General as directed by that decision, on alternative grounds. It is said that either the Governor General in Council was bound, and there was no discretion in the decision-maker, by the decision or conclusion of SIRC, so that if that conclusion were not lawful the certificate under subsection 40(1) was not lawful. In the alternative, it is urged that if there was discretion in the Governor General in Council then the latter owed a duty in fairness to permit opportunity for submissions to be made and to consider those submissions before acting. In the latter circumstance, the principle of fairness also requires, so the applicant urges, that the Governor General’s decision be supported with reasons. In response the Attorney General urges that under subsection 40(1) of the Act the Governor General in Council is not bound by the report and conclusion of SIRC although, except in extraordinary cases, it is to be expected a negative conclusion by SIRC would be the basis of a decision

d’organisations susceptibles (*likely*) de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la sécurité publique au Canada.

a Je suis d’avis que la façon dont le CSARS a interprété les termes «appartenir» (*member*) et «susceptible» (*likely*) de l’alinéa 19(1)g) dans son rapport était correcte et qu’il ne s’agissait pas d’une erreur de droit.

b L’équité de la mesure prise par le gouverneur général en conseil sans que le requérant puisse présenter ses arguments

c Pour examiner le contexte de ces demandes, je me suis reporté à la demande adressée par l’avocat du requérant le 19 août 1993 au gouverneur général en conseil, où il le prie de ne pas donner suite au rapport du CSARS avant qu’une décision soit prise à l’égard de la demande d’autorisation et de contrôle judiciaire concernant le rapport et la conclusion du CSARS ou, sinon, avant que le requérant ait pu lui présenter ses arguments au sujet de ce rapport. Au moment où on s’est occupé de cette lettre, le gouverneur général en conseil avait déjà donné suite à l’affaire conformément au paragraphe 40(1) de la Loi en ordonnant au solliciteur général de délivrer une attestation.

d Dans la demande du dossier IMM-2197-94, le requérant veut obtenir l’annulation de la décision du gouverneur général en conseil et de l’attestation délivrée par le solliciteur général pour d’autres motifs. Il soutient que soit le gouverneur général en conseil était lié par la décision ou la conclusion du CSARS, et il n’avait donc pas de pouvoir décisionnel, de sorte que si la conclusion n’était pas légitime, l’attestation délivrée en vertu du paragraphe 40(1) ne l’était pas non plus. Par contre, estime le requérant, si le gouverneur général en conseil a exercé un pouvoir décisionnel, il avait alors l’obligation d’être équitable en permettant au requérant de présenter ses arguments et en les examinant avant d’agir. Dans ce dernier cas, le principe d’équité exigeait également selon le requérant que la décision du gouverneur général soit assortie de motifs. Le procureur général estime pour sa part que, selon le paragraphe 40(1) de la Loi, le gouverneur général en conseil n’est pas lié par le rapport et la conclusion du CSARS bien que, sauf rare exception, on s’attend à ce qu’une conclusion défavorable du CSARS donne lieu à la délivrance d’une attesta-

that a certificate be issued. While the Governor General in Council is not free to act under subsection 40(1) until after a report of SIRC, submitted under subsection 39(9), has been considered, and until after the Governor General in Council is satisfied that the person dealt with by the report is a person described in paragraph 19(1)(g), the word "may" in subsection 40(1) clearly means that action by the Governor General in Council is discretionary. Moreover, it is urged that because of the nature of the office of Governor General in Council the duty of fairness does not imply a requirement for a further hearing or even an opportunity for submissions before action is taken, nor does it imply an obligation to provide reasons for a decision when made.

I am persuaded by the applicant's argument that the function of SIRC under section 39 of the Act is somewhat different from the functions of the same committee in dealing with generally similar investigations or complaints concerning actions of CSIS or denial of security clearance to public servants under sections 41 and 42 of the CSIS Act. In the latter cases, at the conclusion of its investigation SIRC is directed to provide a report containing any recommendations the Committee considers appropriate. Under subsection 39(9) of the *Immigration Act*, SIRC "shall, on completion of an investigation . . . make a report to the Governor in Council containing its conclusion whether or not a certificate should be issued under subsection 40(1) and the grounds on which that conclusion is based". In *Thomson, supra*, Mr. Justice Cory for the majority of the Supreme Court, with reference to SIRC's report on completion of an investigation under section 42 of the CSIS Act concerning a complaint by a public servant about denial of security clearance, emphasized that the word "recommendations" is to be given its clear meaning and the decision-maker, in that case the Deputy Minister concerned, is not bound by the report and recommendations of SIRC. While that case is distinguishable, the roles of SIRC in both types of proceedings, i.e., an investigation of a complaint of a public servant about the denial of security clearance and an investigation in regard to a report by the Ministers concerned under subsection 39(2) of the Act, are comparable. The ultimate decision-maker, in this case the Governor General in Council, like the Deputy Minister in *Thomson*, to paraphrase Cory J. at page 402 of [1992]

tion. Si le gouverneur général en conseil n'est pas libre d'agir en vertu du paragraphe 40(1) avant d'avoir examiné un rapport du CSARS établi conformément au paragraphe 39(9) ni avant d'être convaincu que la personne en cause est bien visée par l'alinéa 19(1)g), le terme «peut» employé au paragraphe 40(1) signifie manifestement que la décision du gouverneur général en conseil est discrétionnaire. Le procureur général fait valoir de plus que, étant donné la nature des fonctions du gouverneur général en conseil, le devoir d'équité ne lui fait pas obligation de procéder à une autre audience ni même de donner au requérant la possibilité de faire connaître ses arguments avant de prendre des mesures, pas plus que de fournir les motifs de sa décision.

Je conviens avec le requérant que la fonction du CSARS en vertu de l'article 39 de la Loi est un peu différente des fonctions du même comité lorsqu'il s'occupe d'enquêtes ou de plaintes généralement similaires ayant trait aux mesures du SCRS ou à des refus d'habilitation de sécurité de fonctionnaires en vertu des articles 41 et 42 de la Loi sur le SCRS. Dans ces derniers cas, à la conclusion de l'enquête, le CSARS doit produire un rapport contenant les recommandations jugées utiles par le comité. En vertu du paragraphe 39(9) de la *Loi sur l'immigration*, le CSARS «[a]u terme de son enquête . . . fait rapport de celle-ci au gouverneur en conseil en indiquant, dans ses conclusions, motifs à l'appui, si l'intéressé devrait faire l'objet de l'attestation prévue au paragraphe 40(1)». Dans l'affaire *Thomson* (précitée), le juge Cory, exprimant l'opinion majoritaire de la Cour suprême, a fait remarquer, s'agissant du rapport établi par le CSARS au terme d'une enquête entreprise en vertu de l'article 42 de la Loi sur le SCRS par suite de la plainte d'un fonctionnaire à qui a été refusée l'habilitation de sécurité, qu'il faut donner au terme «recommandations» son sens clair et que le décideur, en l'occurrence le sous-ministre en cause, n'est pas lié par le rapport ni par les recommandations du CSARS. Bien que l'espèce soit une affaire différente, le rôle du CSARS est comparable dans les deux instances, l'une ayant trait à l'enquête faisant suite à la plainte d'un fonctionnaire à qui a été refusée l'habilitation de sécurité et l'autre, à l'enquête faisant suite à un rapport des ministres concernés en vertu du paragraphe 39(2) de la Loi. Le décideur final, en l'espèce le gouverneur général en conseil, comme le sous-

1 S.C.R., in my opinion, is subject to the duty to comply with the principles of procedural fairness in the context of decision-making with regard to security considerations.

In construing section 39 and subsection 40(1) of the *Immigration Act*, my view is that Parliament, by providing for an investigation by SIRC intended that the process of a hearing in regard to security considerations should be undertaken at the stage of the investigation by SIRC. Upon conclusion of its investigation and submission of its report to the Governor General in Council, in the usual case the Governor General in Council would be expected to accept and act upon SIRC's conclusion, at least where the Governor General in Council is satisfied that the person investigated is a person included in the Act's descriptions of those considered as presenting sufficient risk to warrant deportation. That is what happened in this case, and the Order in Council containing the decision of the Governor General in Council specifically notes the decision is based on the grounds set out in SIRC's report.

In my opinion the duty arising under the principle of fairness does not require a further opportunity for submissions to the Governor in Council by the person concerned before action is taken. The case to be answered by the person concerned has already been brought to his attention through the provision of a statement of circumstances at the beginning of the SIRC process, and full opportunity to respond and to make submissions has been provided through that process. The only circumstances where the duty of fairness might clearly require a further opportunity for submissions after delivery of the SIRC report would be where SIRC's report is favourable to the permanent resident and does not recommend the issue of a certificate, but the Governor General in Council, not satisfied with that report in light of other material or reports before it, determines, in the exercise of its discretion, that the person concerned is indeed one against whom a certificate should be issued under subsection 40(1). If that should happen, so that information considered was not before SIRC and thus not part of the circumstances the person concerned has had opportunity to respond to, then fairness demands that before a final decision to issue a

ministre dans l'arrêt *Thomson*, est selon moi, pour paraphraser le juge Cory à la page 402 ([1992] 1 R.C.S.), assujetti au devoir de se conformer aux principes de l'équité de la procédure dans le contexte des décisions ayant trait aux questions de sécurité.

S'agissant de l'interprétation de l'article 39 et du paragraphe 40(1) de la *Loi sur l'immigration*, je suis d'avis que le Parlement, en prévoyant une enquête par le CSARS, voulait que le processus d'audition relatif aux questions de sécurité soit entrepris au stade de l'enquête du CSARS. Au terme de cette enquête et au moment où le rapport est remis au gouverneur général en conseil, on s'attend en général à ce que celui-ci accepte la conclusion du Comité et y donne suite, si du moins il est convaincu que la personne ayant fait l'objet de l'enquête est visée par les dispositions de la Loi concernant les personnes représentant un risque suffisant pour justifier l'expulsion. C'est ce qui s'est produit en l'espèce, et le décret contenant la décision du gouverneur général en conseil fait remarquer précisément que la décision s'appuie sur les motifs exposés dans le rapport du CSARS.

Selon moi, le devoir d'équité n'exige pas que la personne concernée puisse faire connaître ses arguments au gouverneur en conseil avant que celui-ci prenne des mesures. L'affaire a déjà été portée à son attention au moyen d'un exposé des circonstances au début de la procédure du CSARS, et la personne concernée a eu amplement l'occasion et le temps de réagir et de faire connaître ses arguments dans le cadre de cette procédure. Le seul cas où le devoir d'équité exigerait manifestement que l'intéressé puisse faire connaître ses arguments une fois le rapport du CSARS produit serait celui où le rapport du CSARS serait favorable au résident permanent et ne recommanderait pas la délivrance d'une attestation, mais où le gouverneur général en conseil, non convaincu par le rapport étant donné d'autres documents ou rapports dont il aurait été saisi, déciderait, par le pouvoir qui lui est conféré, que l'intéressé devrait effectivement faire l'objet d'une attestation en vertu du paragraphe 40(1). Si cela devait se produire de telle sorte que le CSARS n'ait pas été saisi de ces renseignements et que l'intéressé n'ait donc pas eu la possibilité d'y réagir, l'équité exigerait en effet que l'intéressé puisse, avant que ne soit prise la décision finale

certificate is made, the person concerned be apprised of information to be considered and be given an opportunity to respond to that before a final decision. If that were not done, it seems to me that the Governor General in Council, ostensibly acting on initiative as an exercise of residual prerogative power, might well be considered to be by-passing the procedure established by Parliament, by legislation, to control the exercise of that power.

That is not the situation in this case. Here all parties accepted that the action of the Governor General in Council was based upon the report and conclusion of SIRC, as the Order in Council specifically states. Where that report is found unlawful upon judicial review, the decisions based upon it are also unlawful.

The argument of the applicant that fairness requires that reasons be given upon decision by the Governor General in Council is not persuasive. In this case where the decision is specifically said to be based on the grounds set out in the SIRC report, and there is no evidence otherwise, the reasons for the determination of the Governor General in Council are essentially those of SIRC in reaching its conclusion, and the conclusion of the Governor General in Council that it is satisfied that the applicant is a person included among those described by paragraph 19(1)(g), for whom a certificate under subsection 40(1) is to be issued.

Paragraph 19(1)(g) and section 2 of the Charter

The applicant submits that paragraph 19(1)(g) as here applied is of no force and effect since it contravenes paragraphs 2(b) and 2(d) of the Charter. Those Charter provisions assure to "everyone"

2. . . .

(b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

. . . .

(d) freedom of association.

The former freedom, paragraph 2(b), is commonly and hereinafter referred to as freedom of expression.

de délivrer une attestation, prendre connaissance de l'information en question et faire connaître ses arguments. Faute de quoi, on pourrait penser, me semble-t-il, que le gouverneur général en conseil, exerçant de son propre chef une prérogative résiduelle, serait en train de passer outre à la procédure établie par une loi du Parlement pour contrôler l'exercice de ce pouvoir.

b

Ce n'est pas le cas en l'espèce. Ici, toutes les parties ont accepté le fait que la décision du gouverneur général en conseil se fondait sur le rapport et la conclusion du CSARS, comme le déclare d'ailleurs clairement le décret. Lorsque le rapport est jugé illégitime après contrôle judiciaire, les décisions qu'il étaye sont également illégitimes.

d

L'argument du requérant comme quoi l'équité exige que le gouverneur général en conseil fasse connaître les motifs de sa décision n'est pas convaincant. En l'espèce, la décision est clairement dite fondée sur les motifs exposés dans le rapport du CSARS, et rien n'indique autre chose, de sorte que les motifs de la décision du gouverneur général en conseil sont essentiellement ceux qui ont permis au CSARS de conclure comme il l'a fait et au gouverneur général en conseil de conclure qu'il est convaincu que le requérant est visé par l'alinéa 19(1)(g) et qu'il doit faire l'objet d'une attestation en vertu du paragraphe 40(1).

L'alinéa 19(1)(g) et l'article 2 de la Charte

Le requérant soutient que l'alinéa 19(1)(g) tel qu'il a été appliqué en l'espèce n'a pas d'effet parce qu'il enfreint les alinéas 2b) et 2d) de la Charte. Ces dispositions de la Charte garantissent à «chacun» les libertés suivantes:

2. . . .

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communications;

. . . .

d) liberté d'association.

La première de ces libertés (alinéa 2b)) est généralement, et ci-après, désignée comme étant la liberté d'expression.

No question is raised in regard to two of the classes of persons included in paragraph 19(1)(g), that is, “persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada or . . . [who] are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts of violence”. The argument arises, and is dealt with by all counsel, as relating to the second class of persons within paragraph 19(1)(g), the class which SIRC found included Mr. Al Yamani, that is “persons who there are reasonable grounds to believe . . . are members of . . . an organization that is likely to engage” in the described acts of violence.

As I understand the argument in relation to paragraph 2(b) of the Charter it is mainly based on the close and significant interdependence of freedom of expression with freedom of association. That view is advanced by the applicant. It is supported by CAF, and by CCLA which succinctly expresses its submission, in written argument, thus

It is submitted that to the extent associations constitute a means by which individuals express themselves—by which they define their social, political and religious values and beliefs—freedom of expression is also infringed or denied by paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act*.

In my opinion, the close interrelation of the two freedoms said to be in issue here does not in itself provide a basis for assessing the statutory provision in question as one infringing upon the freedom of expression separate and apart from any infringement upon freedom of association.

In addition, however, the applicant argues in relation to paragraph 2(b) of the Charter that his varied activities in association with or in support of PFLP causes and purposes were peaceful exercises of free expression in support of a free and democratic Palestine. The applicant relies on the concept of free expression set out by the Supreme Court of Canada in *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, and the method of assessing in a given case whether assured freedoms are restricted by government action (*per* Dickson C.J., Lamer [as he then was] and Wilson J.J. at pages 966-979. It is here urged

Aucune objection n’a été soulevée à l’égard de deux des catégories de personnes visées à l’alinéa 19(1)g), à savoir «celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu’elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada ou . . . [celles qui] sont susceptibles de prendre part aux activités illégales d’une telle organisation [susceptible de commettre des actes de violence]». La question soulevée, et c’est celle dont ont discuté tous les avocats, a trait à la deuxième catégorie de personnes visées par l’alinéa 19(1)g), celle à laquelle le CSARS estime que le requérant appartient, à savoir les personnes «dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, . . . qu’elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes [de violence]».

Selon mon interprétation de l’argument invoquant l’alinéa 2b) de la Charte, il s’agit essentiellement de l’interdépendance étroite et importante entre la liberté d’expression et la liberté d’association. C’est le point de vue avancé par le requérant. Il est appuyé par la FCA et par l’ACLC, qui expose succinctement ce qui suit dans ses observations écrites:

[TRADUCTION] Nous faisons valoir que, dans la mesure où les associations constituent le moyen par lequel les particuliers s’expriment, par lesquels ils définissent leur valeurs et convictions sociales, politiques et religieuses, la liberté d’expression est également enfreinte ou niée par l’alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l’immigration*.

Je suis d’avis que la relation étroite qui existe entre les deux libertés qui seraient compromises en l’espèce ne permet pas en soi de conclure que la disposition législative en question enfreint la liberté d’expression indépendamment de l’atteinte à la liberté d’association.

Il faut cependant ajouter que le requérant estime, en ce qui concerne l’alinéa 2b) de la Charte, que ses diverses activités pour le compte ou à l’appui de la cause et des objectifs du FPLP ont été conformes à l’exercice pacifique de sa liberté d’expression à l’appui d’une Palestine libre et démocratique. Le requérant s’appuie sur le concept de liberté d’expression tel que l’a défini la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, et sur la méthode d’évaluation, dans une situation donnée, pour savoir si les libertés garanties sont limitées par l’action de l’État (selon le

that freedom of expression is restricted by the effect of paragraph 19(1)(g) as it applies to persons who are members of organizations likely to engage in acts of violence, for the ultimate effect of classification within the paragraph is to exclude, or remove, from Canada persons who are engaged simply in exercise of basic freedoms and who are not themselves likely to participate in acts of violence. I note that the CAF, intervening, supports the applicant in this approach and argument.

I am not, however, persuaded that paragraph 19(1)(g) has any nexus to, any particular effect upon, freedom of expression, separate from its effects upon freedom of association. Its effect is ultimately to terminate the exercise of free expression in Canada by persons affected, as well as to terminate the exercise of the other freedoms assured by the Charter, by reason of their exclusion or removal from Canada. Yet without some greater impact upon freedom of expression than upon other freedoms, some more direct effect upon that particular freedom than upon others, I am not persuaded that paragraph 19(1)(g) can be said to violate that freedom. It is true that SIRC relied upon evidence of Mr. Al Yamani's activities, including his own admissions about those, in reaching its conclusion that he was a member of the PFLP, thus bringing him within the statutory provision, but that does not mean that the effect of paragraph 19(1)(g) can be said to restrict freedom of expression.

It is otherwise, in my view, when one turns to consider the effects of that provision and paragraph 2(d) of the Charter. Paragraph 19(1)(g) does directly restrict freedom of association, providing for persons, who are not citizens, ultimately to be excluded or to be deported from Canada, because there are reasonable grounds to believe they are members of an organization likely to engage in acts of violence of the sort described. It is the association of persons as members of the organizations described that leads to their classification for exclusion or deportation. It is not their individual records of participating in violent activities nor a determination that they are likely to partici-

juge en chef Dickson et les juges Lamer [tel était alors son titre] et Wilson, aux pages 966 à 979). Le requérant fait valoir en l'espèce que la liberté d'expression est limitée par l'effet de l'alinéa 19(1)(g) tel qu'il s'applique aux personnes appartenant à des organisations susceptibles de commettre des actes de violence, car l'effet ultime de la classification établie à cet alinéa est d'exclure ou d'expulser du Canada des personnes exerçant simplement leurs libertés fondamentales et qui ne sont pas elles-mêmes susceptibles de commettre des actes de violence. Je fais remarquer que la FCA, dans son intervention, appuie la perspective et l'argumentation du requérant.

Je ne suis toutefois pas convaincu que l'alinéa 19(1)(g) ait un lien quelconque avec la liberté d'expression, ni un quelconque effet sur elle, indépendamment de ses effets sur la liberté d'association. Son effet est en fin de compte de mettre fin à l'exercice de la liberté d'expression des personnes touchées et de mettre fin à l'exercice des autres libertés garanties par la Charte, en raison de leur exclusion ou de leur expulsion du Canada. Cela dit, faute d'une quelconque répercussion plus importante sur la liberté d'expression que sur les autres libertés et d'un quelconque effet plus direct sur cette liberté que sur d'autres, je ne vois pas comment on peut affirmer que l'alinéa 19(1)(g) enfreint cette liberté. Il est vrai que le CSARS s'est appuyé sur des éléments de preuve ayant trait aux activités de M. Yamani, notamment sur son propre témoignage à cet égard, pour conclure qu'il appartient au PFLP, ce qui le fait tomber sous le coup de la disposition législative, mais il ne s'ensuit pas pour autant que l'on puisse affirmer que l'alinéa 19(1)(g) a pour effet de limiter la liberté d'expression.

Il en va tout autrement, selon moi, si l'on envisage les effets de cette disposition et ses rapports avec l'alinéa 2d) de la Charte. L'alinéa 19(1)(g) restreint en effet directement la liberté d'association en prévoyant que des personnes qui n'ont pas la nationalité canadienne puissent être en fin de compte exclues ou expulsées du Canada parce qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre des actes de violence du type décrit dans la disposition. C'est l'association des personnes à titre de membres d'organisations du type décrit dans la disposition qui détermine leur classification en vue de l'exclusion ou

pate in such activities. Rather, it is simply the fact of membership in an organization which is likely to engage in acts of described violence that is the reason for the application of paragraph 19(1)(g) in this case, regardless of the obligations of membership, the range of the organization's other activities, or the influence the individual may exercise in regard to the organization. Thus, for example, in this case the applicant, though active in support of the organization, by his activities served a variety of non-violent purposes of the PFLP, as the SIRC report acknowledged.

The applicant submits that paragraph 19(1)(g) as drafted is overly broad. It does not distinguish between organizations dedicated exclusively to violent activities that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada and other organizations with a variety of purposes which may embrace members with limited involvement only in peaceful purposes. It includes persons, solely because of their association, who are not themselves likely to engage in acts of violence or unlawful activities in Canada.

I accept that for a permanent resident, loss of opportunity to acquire citizenship and likely deportation as a result of a negative finding by SIRC in relation to paragraph 19(1)(g) constitutes a denial of significant opportunity. It is true that the Court of Appeal in *Hurd v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 594, at page 606, dealing with provisions of the Act relating to an order of deportation by an inquiry upon finding convictions for criminal offences, found that deportation was not punishment within paragraph 11(h) of the Charter; rather it was said to be analogous to a loss of a licence or to dismissal from a police force, or to the forfeiture of a right to practice a profession. That deportation is not punishment, when applicable to permanent residents with a criminal record, was affirmed by Mr. Justice Pratte in the Court of Appeal decision in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 2 F.C. 299, at page 309, a view with which Mr. Justice Sopinka agreed

de l'expulsion. Ce n'est ni leurs antécédents personnels à l'égard de la participation à des actes de violence ni le fait qu'elles seraient susceptibles de commettre de tels actes. C'est plutôt le simple fait d'appartenir à une organisation susceptible de commettre les actes de violence décrits dans la disposition qui motive l'application de l'alinéa 19(1)(g) en l'espèce, sans égard aux obligations imposées aux membres, à l'éventail des autres activités de l'organisation ou à l'influence que la personne pourrait exercer dans cette organisation. C'est ainsi qu'en l'espèce, le requérant, s'il a activement soutenu l'organisation, a toujours mené des activités au service de divers objectifs non violents du FPLP, comme le rapport du CSARS le reconnaît d'ailleurs.

Le requérant fait valoir que le libellé de l'alinéa 19(1)(g) a une portée trop vaste. Il n'établit pas de distinction entre les organisations exclusivement consacrées aux activités violentes de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada et d'autres organisations aux objectifs divers qui peuvent comprendre des membres peu engagés et ne participant qu'aux activités pacifiques. Il vise des personnes, pour la seule raison de leur association à une organisation, alors qu'elles ne sont pas elles-mêmes susceptibles de commettre des actes de violence ou de se livrer à des activités illégales au Canada.

Je dois dire que le fait pour un résident permanent de perdre la possibilité d'obtenir la nationalité canadienne et de risquer l'expulsion à cause d'une conclusion défavorable du CSARS eu égard à l'alinéa 19(1)(g) constitue une privation importante. Il est vrai que, dans l'affaire *Hurd c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 594 (C.A.), à la page 606, traitant de dispositions de la Loi ayant trait à une ordonnance d'expulsion après une enquête ayant permis de conclure que l'intéressé avait été condamné pour des infractions criminelles, la Cour d'appel a estimé que l'expulsion n'est pas une peine au sens de l'alinéa 11(h) de la Charte: cela ressemblerait plutôt à la perte d'un permis ou au renvoi d'un corps policier ou au retrait du droit d'exercer une profession. Que l'expulsion ne soit pas une peine lorsqu'elle s'applique à un résident permanent aux antécédents criminels, c'est ce que le juge Pratte a confirmé dans l'arrêt de la Cour d'appel relatif à l'affaire *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de*

when he dealt, on behalf of the Supreme Court, with the appeal in that case: see *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711, at page 735. For Pratte J.A., in the Court of Appeal in that case, the provision for a deportation order to be issued under subsection 32(2) of the Act to a permanent resident who is found to be a member of an inadmissible class, including persons described within paragraph 19(1)(g), was, at page 309 “the necessary corollary of the limits imposed . . . on the right of a permanent resident to come and remain in Canada . . . Deportation is the only practical means of forcing a foreigner who is illegally here to leave”. Nevertheless, while deportation may not constitute punishment within section 12 of the Charter, in my view it does constitute a deprivation of significance for a permanent resident.

That said, the question is whether that deprivation for the reasons here established restricts the freedom of association assured by the Charter. CAF supports the position of the applicant as does the CCLA. The latter’s submission is specifically concerned with paragraph 19(1)(g) as it applies to permanent residents, that is, persons already granted permanent resident status who are then denied the freedom to associate as members with others in defined organizations, on pain that if they do they are subject to deportation. That consequence, it is urged, is of equal or greater magnitude to the loss of employment held by the Supreme Court of Canada to trigger protection of paragraph 2(d) of the Charter in *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313.

For the respondents it is submitted that there is no unconstitutional interference with freedom of association under the Charter. In the context of this case it is urged that where the applicant has been found to be a chapter leader of an organization, here found to be a terrorist organization, an organization that is likely to engage in acts of violence that would or might endanger the lives and safety of persons in Canada, no constitutional right is infringed if he were to be deported. The applicant is a permanent resident, not a citizen, with the right to remain in Canada only as

l’Immigration), [1990] 2 C.F. 299, à la page 309, opinion partagée par le juge Sopinka qui a, pour le compte de la Cour suprême, traité cette affaire en appel: voir *Chiarelli c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, à la page 735. Pour le juge Pratte, de la Cour d’appel, la disposition permettant de délivrer une ordonnance d’expulsion en vertu du paragraphe 32(2) de la Loi à l’égard d’un résident permanent jugé appartenir à une catégorie non admissible, notamment de personnes visées par l’alinéa 19(1)(g) était, à la page 309, «le corollaire nécessaire des limites imposées . . . au droit des résidents permanents d’entrer au Canada et d’y demeurer . . . L’expulsion est en effet le seul moyen pratique de forcer un étranger qui se trouve illégalement au Canada à quitter le pays». Pourtant, si l’expulsion n’est peut-être pas une peine au sens de l’article 12 de la Charte, il s’agit selon moi d’une privation importante pour un résident permanent.

Cela dit, la question est de savoir si cette privation pour les motifs établis ici limite la liberté d’association garantie par la Charte. La FCA appuie la position du requérant, de même que l’ACLC. L’exposé des arguments de cette dernière traite précisément de l’alinéa 19(1)(g) dans son application aux résidents permanents, c’est-à-dire aux personnes ayant déjà obtenu le droit d’établissement et à qui est refusée la liberté de s’associer à d’autres dans le cadre d’organisations définies, sous peine, si elles exercent ce droit, d’être expulsées. Cette conséquence serait aussi grave, voire plus grave que la perte d’un emploi, selon l’argument de la Cour suprême du Canada invoquant la protection du paragraphe 2d) de la Charte dans l’affaire *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313.

Le représentant des intimés soutient qu’il n’existe aucune interférence constitutionnelle avec la liberté d’association garantie par la Charte. En l’espèce, puisque le requérant est, selon les renseignements obtenus, un chef de groupe d’une organisation considérée comme une organisation terroriste susceptible de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, aucun droit constitutionnel ne serait enfreint si le requérant était expulsé. Le requérant est un résident permanent et non pas un citoyen, et son droit de res-

defined by the Act. Paragraph 19(1)(g) is said to have a purpose of promoting the safety of persons in Canada, protecting them from terrorist activities, in respect of all three categories of persons included in that provision. It is urged that purpose cannot be said to be unconstitutional, nor can the effects of the provision, which are to exclude, or to remove after entry, persons who are members of organizations likely to commit acts of the described violence. For the Attorney General it is said there is no constitutionally protected right to be a member of such an organization.

In my opinion that view does not fairly express the issue here raised. That issue is whether paragraph 19(1)(g) does restrict freedom of association for a permanent resident. I note, if it needs emphasis, that the freedoms assured by section 2 of the Charter are for “everyone”, for the permanent resident as for the citizen in Canada. Deprivation of an opportunity under the law for a citizen because of his or her membership in or other association with an organization, not otherwise defined, likely to engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, in my view, could hardly be said not to restrict the freedom of Canadians to associate as members of organizations. The fact that paragraph 19(1)(g) does not apply to citizens, but only to foreign nationals whether they have become permanent residents or not, does not render the provision constitutional. In the class of persons which SIRC found to include Mr. Al Yamani, it is membership in an organization generally described that is the basis for his inclusion, and for his probable deportation.

I am persuaded that, as the CCLA expresses it, the nature of the defined organization is irrelevant to the question whether paragraph 19(1)(g) infringes freedom of association, though it may be a relevant consideration under section 1 of the Charter. In my opinion, by providing ultimately for deportation of permanent residents who are members of an organization loosely defined, the statute does infringe on the freedom of permanent residents to associate together in organizations. Often such persons, at least

ter au Canada se limite à ce que définit la Loi. L’alinéa 19(1)g) aurait pour objet de promouvoir la sécurité publique au Canada en protégeant ses habitants contre les activités terroristes des trois catégories de personnes visées par cette disposition. Les intimés font valoir que cette disposition ne saurait être considérée comme inconstitutionnelle, non plus que ses effets qui sont d’exclure, ou d’expulser après admission, les personnes appartenant à des organisations susceptibles de commettre des actes de violence du type décrit dans la disposition. Le procureur général fait valoir qu’il n’existe pas de droit protégé par la Constitution d’être membre d’une telle organisation.

J’estime quant à moi que ce point de vue ne rend pas justice à la question soulevée en l’espèce. Il s’agit de savoir si l’alinéa 19(1)g) limite la liberté d’association des résidents permanents. Je fais remarquer, s’il faut le rappeler, que les libertés garanties par l’article 2 de la Charte le sont pour «chacun», pour les résidents permanents comme pour les citoyens du Canada. Si un citoyen était privé d’une possibilité en vertu de la loi à cause de son affiliation ou de son adhésion à une organisation, non définie par ailleurs, qui serait susceptible de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, on ne pourrait pas dire, je crois, que cette privation ne limite pas la liberté des Canadiens de s’associer en organisations. Le fait que l’alinéa 19(1)g) ne s’applique pas aux citoyens canadiens, mais seulement aux ressortissants étrangers, qu’ils aient obtenu ou non le droit d’établissement, ne fait pas de cette disposition une disposition constitutionnelle. Dans la catégorie à laquelle le CSARS a jugé que M. Al Yamani appartenait, c’est l’appartenance à une organisation définie en termes généraux qui constitue le fondement de son inclusion et de son expulsion probable.

Je suis convaincu que, comme le dit l’ACLC, la nature de l’organisation définie n’a pas de pertinence à l’égard de la question de savoir si l’alinéa 19(1)g) enfreint la liberté d’association, encore que cela pourrait en avoir au regard de l’article premier de la Charte. Selon moi, en prévoyant ultimement l’expulsion des résidents permanents qui appartiennent à une organisation sans définition étroite, la loi porte atteinte effectivement à la liberté des résidents permanents de s’associer à d’autres personnes dans le

those comparatively new to this country, may maintain association or membership with organizations, associated with their homelands, many of which may have had some historic record of violence but which serve a variety of purposes, as the PFLP was found to do in this case. To expose all permanent residents to the possibility of deportation because of their membership in such organizations, in my view clearly infringes on their freedom of association.

Is the provision nevertheless saved, by reason of section 1 of the Charter, as a reasonable limit “prescribed by law as . . . demonstrably justified in a free and democratic society”? The applicant and CCLA submit paragraph 19(1)(g) cannot be saved by section 1 since it is overly broad, with no definition of “member” and no real definition of “organization”. It is possible to construe the provision, as it is here in question, to apply to a trade union, entitled under law to strike action, which at least in the past has resulted in violence that endangered the lives or safety of persons in Canada. CCLA contends the provision does not qualify as a reasonable limit prescribed by law.

The only evidence referred to by the Attorney General in support of section 1 is that previously referred to, the briefing note to the Minister of the day at the time the bill introducing paragraph 19(1)(g) was before the House of Commons. I accept argument based partly on that note, and the words of the paragraph in question that support the conclusion that, as enacted, Parliament did intend the Act to embrace persons who are members of the organizations as generally defined within the statute. The provision, in the statutory context of related legislative provisions for excluding or removing non-citizens deemed to present a risk to persons in Canada because of security or criminal activities, I accept as directed to the purpose of Parliament to protect persons in Canada from violent acts. Such a purpose, a basic purpose of the state, may override Charter protected freedoms under section 1 of the Charter.

cadre d'organisations. Il arrive souvent que ces personnes, du moins celles qui viennent d'arriver au pays, conservent des liens avec des organisations associées à leur patrie d'origine, dont beaucoup peuvent avoir des antécédents violents, mais qui poursuivent des objectifs divers, comme on a vu que c'était le cas du FPLP en l'espèce. Le fait d'exposer tous les résidents permanents au risque d'être expulsés à cause de leur appartenance à ce genre d'organisations enfreint selon moi leur liberté d'association.

La disposition se justifie-t-elle cependant en raison de l'article premier de la Charte, en tant que limite raisonnable imposée «par une règle de droit . . . et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique»? Le requérant et l'ACLIC estiment que l'alinéa 19(1)(g) ne saurait se justifier en raison de l'article premier parce que sa portée est trop vaste et que le terme «appartenir» (*member*) n'y est pas défini, tandis que le terme «organisation» ne l'est pas vraiment non plus. On pourrait l'appliquer, tel que son interprétation est ici contestée, à un syndicat, qui a légalement le droit de prendre des mesures qui, du moins dans le passé, ont donné lieu à des actes de violence ayant porté atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada. L'ACLIC soutient que la disposition ne se justifie pas en tant que limite raisonnable imposée par la loi.

Le seul élément de preuve avancé par le procureur général à l'appui de l'article premier est celui qu'il a déjà invoqué, à savoir la note d'information adressée au ministre de l'époque lorsque le projet de loi contenant l'alinéa 19(1)(g) a été soumis à la Chambre des communes. J'accepte son argument, fondé en partie sur cette note, de même que les termes de la disposition en question qui appuient la conclusion que, ainsi qu'il l'a promulgué, le Parlement voulait effectivement que la Loi englobe les personnes appartenant aux organisations telles qu'elles sont généralement définies dans la disposition. J'admets que la présence d'autres dispositions législatives connexes prévoyant l'exclusion ou l'expulsion d'étrangers réputés représenter un risque pour la sécurité publique au Canada en raison de leurs activités criminelles ou pour des motifs de sécurité, ces dispositions traduisent l'objet du Parlement de protéger les habitants du Canada contre les actes de violence. Ce dessein, fondamental

The Queen v. Oakes, [1986] 1 S.C.R. 103, teaches that where section 1 is in issue the party seeking to uphold the impugned provision has the onus of establishing on a balance of probabilities that, among alternative measures for implementing the purpose, the measure selected by Parliament meets a demand that is pressing and substantial in a free and democratic society, that the means chosen are reasonable and demonstrably justified by a proportionality test. The measure must be carefully designed to meet the objective in question—not arbitrary, unfair or based on irrational considerations, but rationally connected to the objective. It must impair as little as possible the freedom in question. Further, there must be a proportionality between the effects of the measure adopted and the objective identified.

In this case the Attorney General for the respondents urges that the requirements of section 1 of the Charter are met. The Act includes sections 39 and 40, under which action was taken in this case, within a group of sections headed “Safety and Security of Canada”. They are preceded by section 38.1 [as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 28] which identifies purposes of the sections here followed. The purposes of Parliament affirmed in section 38.1 include the removal from Canada of persons who constitute a threat to the security or interests of Canada or whose presence endangers the lives or safety of persons in Canada. That provision, section 38.1, enacted in 1992, became effective February 1, 1993, after the SIRC committee had commenced its investigation of the Ministers’ report concerning the applicant. Nevertheless, the purposes identified by Parliament were evident in the statute before 1993, although their international dimensions may be more apparent from the section now in force. Paragraph 19(1)(g) is incorporated by reference in sections 39 and 40, and as noted earlier I accept its general purpose is the protection and safety of persons living in Canada, by identifying persons who present a threat to their safety.

pour tout État, pourrait prévaloir contre les libertés garanties par l’article premier de la Charte.

L’arrêt *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, établit que lorsque l’article premier est en cause, c’est la partie qui cherche à faire confirmer la disposition incriminée qui a la charge d’établir, selon la prépondérance des probabilités, que, parmi les autres mesures d’application de son objet, la mesure retenue par le Parlement répond à une exigence réelle et urgente dans le cadre d’une société libre et démocratique, que les moyens choisis sont raisonnables et que leur justification peut se démontrer à l’aide d’un critère de proportionnalité. Il convient de concevoir cette mesure avec soin pour qu’elle réponde à l’objectif en question, qu’elle ne soit ni arbitraire, ni injuste, ni fondée sur des considérations irrationnelles, mais qu’elle soit rationnellement reliée à l’objectif. Elle doit empiéter aussi peu que possible sur la liberté compromise. De plus, il doit y avoir un rapport de proportion entre les effets de la mesure adoptée et l’objectif poursuivi.

En l’espèce, le procureur général fait valoir, pour le compte des intimés, que les conditions de l’article premier de la Charte sont remplies. Il y a dans la Loi les articles 39 et 40 qui font partie d’un ensemble de dispositions regroupées sous la rubrique intitulée «Sûreté et sécurité publiques» et en vertu desquels certaines mesures ont été prises en l’espèce. Ils sont précédés de l’article 38.1 [édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 28], qui précise les objets des articles suivants. Les desseins du Parlement exposés à l’article 38.1 englobent le renvoi du Canada de personnes qui menacent la sécurité du Canada ou dont la présence au pays est contraire à ses intérêts ou met en danger la vie ou la sécurité de personnes au Canada. Cette disposition, promulguée en 1992, est entrée en vigueur le 1^{er} février 1993, après que le CSARS avait entamé son enquête sur le rapport des ministres au sujet du requérant. Il demeure que les desseins du Parlement étaient évidents bien avant 1993, bien que leur dimension internationale soit plus manifeste dans la disposition désormais en vigueur. L’alinéa 19(1)g) est incorporé par renvoi dans les articles 39 et 40 et, comme je l’ai fait remarquer précédemment, je reconnais que son objet général est de protéger les personnes vivant au Canada en identifiant les personnes qui sont une menace pour leur sécurité.

Counsel for the Attorney General submits the other requirements of the *Oakes* test are met: that there is a rational connection between the objective sought and the measure adopted, and that there is proportionality established by paragraph 19(1)(g) between the rights of permanent residents to remain in this country and the state's objective of protecting the lives and safety of persons in Canada.

I am not persuaded the requirements of section 1 are met. While no evidence of pressing need is presented, I acknowledge the state's fundamental need to protect persons against the threat of violent acts, by non-citizens, that would or might endanger lives or safety of persons in this country. I am not satisfied, however, that there is a rational connection between protecting the lives and safety of persons in Canada and restricting freedom of association of permanent residents who are merely members of organizations, whatever their nature, that are likely (*susceptible*) to commit acts of violence that would or might endanger lives or safety of persons in Canada. Nor am I satisfied that restricting freedom of association on the scale embraced by paragraph 19(1)(g) is proportional to the objective. In short, by embracing members of organizations broadly described, regardless of the individual's record or propensity to violence, or the organization's purposes, Parliament does not impair as little as possible the freedom of association of permanent residents.

For the Attorney General, argument was made as though the words in issue in paragraph 19(1)(g) dealt with members of a "terrorist organization", since in the context of this case the applicant had been found to be a member of a terrorist organization. But the paragraph does not expressly limit its scope to members of a "terrorist organization". Moreover, it would not seem appropriate to include a terrorist organization within paragraph 19(1)(g) since that would overlap or duplicate paragraph 19(1)(e) which specifically refers, in part, to "persons who there are reasonable grounds to believe . . . are members of an organization that there are reasonable grounds to believe will . . . engage in terrorism".

L'avocat du procureur général soutient que les autres conditions du critère établi dans l'arrêt *Oakes* sont remplies: il y a un lien rationnel entre l'objectif poursuivi et la mesure adoptée, il y a proportionnalité, conformément à l'alinéa 19(1)g), entre les droits des résidents permanents de rester dans ce pays et le dessein de l'État de protéger la vie et la sécurité des personnes au Canada.

Je ne suis pas convaincu que les exigences de l'article premier soient remplies. Bien qu'aucun élément de preuve attestant l'urgence de la nécessité n'ait été produit, j'admets que l'État doit absolument protéger les personnes contre la menace d'actes de violence perpétrés par des ressortissants étrangers et qui porteraient atteinte à la vie ou à la sécurité de personnes dans ce pays. Je ne suis toutefois pas convaincu qu'il y ait un lien rationnel entre la protection de la vie et de la sécurité des personnes au Canada et la limitation de la liberté d'association des résidents permanents qui sont de simples membres d'organisations, de quelque nature qu'elles soient, susceptibles (*likely*) de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada. Pas plus que je ne suis convaincu que la limitation de la liberté d'association à l'échelle envisagée dans l'alinéa 19(1)g) est proportionnelle au dessein de l'État. Pour résumer, en englobant les membres d'organisations décrites en termes très généraux, sans égard aux antécédents ou aux tendances à la violence des particuliers en cause ni aux objectifs de l'organisation, le Parlement ne compromet pas aussi peu que possible la liberté d'association des résidents permanents.

L'argumentation présentée pour le compte du procureur général faisait comme si les termes en question dans l'alinéa 19(1)g) avaient trait aux membres d'une «organisation terroriste» parce qu'en l'espèce c'est à une organisation terroriste que l'on a conclu que le requérant appartenait. Mais la disposition ne limite pas explicitement sa portée aux membres d'«organisations terroristes». De plus, il ne conviendrait sans doute pas d'inclure les organisations terroristes dans l'alinéa 19(1)g) puisque cela créerait un chevauchement ou un double emploi avec l'alinéa 19(1)e) qui renvoie entre autres précisément aux personnes «dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles . . . sont membres d'une organisation dont il

The argument of the Attorney General implicitly invites the Court to “read down”, or limit the interpretation of, the statutory terms in question to circumstances clearly within the competence of Parliament in light of the Charter. So limiting that portion of paragraph 19(1)(g) might meet requirements of section 1 of the Charter, for example, by applying that provision only to circumstances found by SIRC in this case, where a permanent resident is found to be a member of a terrorist organization which is found likely to engage in acts of violence of the sort described in that paragraph. No argument was directly addressed to such an interpretation of paragraph 19(1)(g) by any of counsel, for the parties or the intervenors.

In my view “reading down” the provision here in question is not an appropriate course in this case. Paragraph 19(1)(g) was enacted before the Charter became law in 1982. In so far as there is evidence of intention, from the briefing note for the Minister of the day, the provision was drafted to include members of an organization even though as individuals they had no record or likelihood of engaging in acts of violence but the organization is perceived to present a threat of such activity. It is far from clear that when the provision was enacted Parliament intended to have the paragraph “read down”. It is clear that such an approach could not be considered to contemplate the provisions of the Charter, enacted some five years after paragraphs 19(1)(e) and (g) were enacted.

In my opinion, paragraph 19(1)(g), in so far as it relates to persons who there are reasonable grounds to believe are members of an organization that is likely to commit acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, restricts freedom of association and that restriction is not a limitation demonstrably justified in a free and democratic society. Thus it contravenes paragraph 2(d) of the Charter and is of no force or effect pursuant to section 52 of the *Constitution Act, 1982*

y a des motifs raisonnables de croire qu'elle...
commettra des actes de terrorisme».

L'argumentation du procureur général invite implicitement le tribunal à faire une «interprétation atténuée» ou à restreindre l'interprétation des termes de la disposition pour les limiter aux circonstances qui sont clairement de la compétence du Parlement selon la Charte. Si on limite ainsi cette partie de l'alinéa 19(1)(g), on pourrait en effet remplir les conditions de l'article premier de la Charte, par exemple en n'appliquant cette disposition qu'aux circonstances établies par le CSARS en l'espèce, où l'on constate qu'un résident permanent appartient à une organisation terroriste susceptible de commettre des actes de violence du genre décrit dans la disposition. Aucun des avocats, ni ceux des parties ni ceux des intervenants, n'a présenté d'arguments ayant directement trait à une telle interprétation de l'alinéa 19(1)(g).

À mon avis, il ne convient pas ici de donner une «interprétation atténuée» à la disposition contestée en l'espèce. L'alinéa 19(1)(g) a été promulgué avant que la Charte entre en vigueur en 1982. On sait, par la note d'information adressée au ministre de l'époque, que la disposition a été rédigée dans l'intention d'inclure les membres d'organisations même si les membres eux-mêmes n'avaient pas d'antécédents violents ni n'étaient susceptibles de commettre des actes de violence, du moment que l'organisation était considérée comme susceptible de se livrer à ce genre d'activités. Rien ne permet de penser que, lorsque le Parlement a promulgué cette disposition, il avait l'intention d'en donner une «interprétation atténuée». Il est manifeste que cette perspective n'annonçait pas les dispositions de la Charte, promulguée quelque cinq ans après les alinéas 19(1)(e) et (g).

Selon moi, l'alinéa 19(1)(g), dans la mesure où il a trait aux personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, limite la liberté d'association, et cette restriction n'est pas une limite dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Il enfreint donc l'alinéa 2(d) de la Charte et il n'a pas d'effet en vertu de l'ar-

[Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]].

The SIRC process: fundamental justice, section 7 of the Charter and the common law

The parties differ on whether the process followed by SIRC contravenes section 7 of the Charter which provides:

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 Attorney General contends that the question has already been determined in effect, by the Supreme Court of Canada decision in *Chiarelli*, *supra*, and by the Court of Appeal in the subsequent case of *Canepa v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 3 F.C. 270. In *Chiarelli*, the Court was concerned in part with the process of a SIRC investigation of a report by the Minister of Employment and Immigration and by the Solicitor General that the applicant, a permanent resident, was a person within a class of persons who had committed serious criminal offences for which a certificate should issue as a basis for deportation. The process there followed in the SIRC investigation was analogous to that in the case at bar except for certain aspects. In *Canepa* the Court of Appeal was concerned with an appeal from a dismissal by the Immigration Appeal Board of an appeal against a deportation order issued to a permanent resident who was certified as a person described with a criminal record warranting deportation under the Act. In the latter case, Mr. Justice MacGuigan, speaking of the Court declining to hear argument based on alleged violation of section 7 of the Charter, said the following, at pages 277-278:

The Supreme Court [in *Chiarelli*] has . . . squarely decided that the qualifications on the right of permanent residents to remain in Canada which Parliament has imposed in the classes of subsection 27(1) of the Act do not contravene the fundamental principles of justice in section 7.

Moreover, although the Supreme Court, in deciding the issue on the basis of fundamental justice, left open the question whether deportation for serious offences can be conceptualized

titre 52 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]].

La procédure du CSARS: la justice fondamentale, l'article 7 de la Charte et la jurisprudence

Les parties ont des vues divergentes sur la question de savoir si la procédure appliquée par le CSARS enfreignait l'article 7 de la Charte, qui dispose ce qui suit:

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.

Le procureur général soutient que la question a déjà été tranchée par la Cour suprême dans l'affaire *Chiarelli* (*supra*) et par la Cour d'appel dans l'instance ultérieure intitulée *Canepa c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 3 C.F. 270. Dans l'affaire *Chiarelli*, le tribunal s'est entre autres intéressée à la procédure appliquée dans le cadre d'une enquête du CSARS par suite d'un rapport du ministre de l'Emploi et de l'Immigration et du solliciteur général établissant que le requérant, un résident permanent, faisait partie d'une catégorie de personnes ayant commis des actes criminels graves justifiant la délivrance d'une attestation en vue de leur expulsion. La procédure appliquée alors était similaire à celle qui a été appliquée en l'espèce, exception faite de certains aspects. Dans l'affaire *Canepa*, la Cour d'appel était saisie d'un appel du rejet par la Commission d'appel de l'immigration d'un appel d'une ordonnance d'expulsion ayant trait à un résident permanent reconnu comme ayant des antécédents criminels justifiant son expulsion en vertu de la Loi. Dans cette dernière instance, le juge MacGuigan, relativement au refus de la Cour d'entendre les arguments fondés sur l'allégation d'infraction à l'article 7 de la Charte, a déclaré ce qui suit, aux pages 277 et 278:

La Cour suprême [dans l'affaire *Chiarelli*] a . . . clairement décidé que les restrictions imposées par le Parlement au droit des résidents permanents de demeurer au Canada dans les catégories énumérées au paragraphe 27(1) de la Loi ne portent pas atteinte aux principes de justice fondamentale mentionnés à l'article 7.

De plus, bien que la Cour suprême, en se fondant sur la justice fondamentale pour trancher la question, ait laissé pendante la question de savoir si l'expulsion résultant de la perpétration

as a deprivation of liberty under section 7, this Court has already decided that it cannot, and is bound by its previous decisions: *Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; *Hurd v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 594.

In our view at the hearing, therefore, arguments as to a violation of section 7 were precluded by authority.

Despite this view, the applicant submits that the issue of infringement of section 7 of the Charter, in regard to deprivation of security of the person arising from probable deportation, is still an open issue. For the applicant it is said that, accepting that the general processes of the SIRC proceedings have been approved by the Supreme Court in *Chiarelli*, and are not here contested as legitimate processes to balance the public interest in security and the interest of a permanent resident in remaining in Canada, there are particular aspects of the SIRC processes in this case which violate principles of fundamental justice. In those respects the process here is said to differ from that available in the SIRC hearing in *Chiarelli*. In the alternative, if section 7 is foreclosed as a ground for argument, it is urged those violations also contravene common law principles of fairness, of fundamental justice, regarding a fair hearing.

I note that in addition to the particular procedures which the applicant contends violate section 7 of the Charter, the intervenor CCLA urges that paragraph 19(1)(g) violates section 7 in that it deprives the permanent resident of liberty, freedom, not on the basis of a record of violence by the individual but on the ground that some organization he or she belongs to, perhaps a union they join in Canada, may be likely to commit acts of violence as described, i.e., on the prospect or prediction of future behaviour of an organization of which the permanent resident is a member, whether or not the individual has any tendency to violence and without regard to the individual's capacity to influence conduct of the organization or other members.

On the basis of the Court of Appeal decision in *Canepa*, it is my view that the SIRC process in this case does not raise an issue in respect of section 7 of the Charter. Thus the applicant's claims and that of

d'infractions graves peut être perçue comme une atteinte à la liberté en vertu de l'article 7, notre Cour, qui a déjà tranché dans la négative, se trouve liée par ses décisions antérieures: *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; *Hurd c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 594.

À notre avis donc, à l'audience, les moyens fondés sur la violation de l'article 7 étaient écartés par la jurisprudence.

C'est en dépit de cette opinion que le requérant fait valoir que la question de l'infraction à l'article 7 de la Charte reste ouverte du fait qu'une expulsion probable prive la personne de sa sécurité. L'avocat du requérant, tout en reconnaissant que les aspects généraux de la procédure du CSARS ont été approuvés par la Cour suprême dans l'affaire *Chiarelli* et en précisant qu'ils ne sont pas contestés en tant que moyens légitimes d'équilibrer la nécessité de la sécurité publique et l'intérêt d'un résident permanent à demeurer au Canada, soutient que certains aspects de cette procédure enfreignent en l'espèce les principes de justice fondamentale. C'est à ces égards que la procédure est en l'espèce jugée différente de celle qui a été appliquée à l'audience du CSARS dans l'affaire *Chiarelli*. Si cependant il n'est pas possible d'invoquer l'article 7, l'avocat fait valoir que ces infractions contreviennent également aux principes d'équité et de justice fondamentale de la jurisprudence eu égard au droit à une audience équitable.

Je fais remarquer qu'outre les méthodes dont le requérant estime qu'elles enfreignent l'article 7 de la Charte, l'ACLC soutient que l'alinéa 19(1)g) enfreint l'article 7 au sens où il prive le résident permanent de sa liberté non pas du fait d'antécédents violents de la personne en question, mais au motif qu'une organisation à laquelle elle appartient, aussi bien un syndicat canadien, est susceptible de commettre des actes de violence du type décrit dans la disposition, c'est-à-dire en fonction de l'éventualité ou de la probabilité d'un comportement ultérieur de l'organisation dont le résident permanent est membre, que celui-ci ait ou non des tendances à la violence et sans égard à sa capacité d'influer sur le comportement de son organisation ou des autres membres.

Étant donné la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Canepa*, j'estime que la procédure du CSARS ne soulève pas, en l'espèce, de question du point de vue de l'article 7 de la Charte. Les préten-

CCLA with reference to section 7 of the Charter do not succeed. Further, I am not persuaded that the particular aspects of the SIRC process raised by the applicant do violate the principles of fundamental justice, or basic fairness, at common law in relation to the hearing by SIRC. Three particulars of the SIRC process were said to do so by the applicant.

The first is that SIRC did not disclose to the applicant all evidence adduced before the committee. Testimony was heard from two witnesses in the absence of the accused and his counsel, and no summary of their evidence or other disclosure of the nature of their testimony was provided. In addition, for the applicant it is said that evidence adduced from CSIS officers and questions asked of Mr. Al Yamani himself, indicate that telephone or electronic surveillance had been undertaken of him, and no transcript, tape or other record of the conversations monitored was provided. In *Chiarelli*, while SIRC had heard testimony *ex parte*, and *in camera*, a summary of the substance of all that evidence was provided, and in addition a "Summary of Interpretation of Intercepted Private Communications" was also provided. Cross-examination of CSIS officers made available in the case at bar, indicates that information about intercepted communications may sometimes be made available through SIRC hearings, if they are admitted to have been undertaken, and if the information is available and can be revealed without adverse effect upon others or upon CSIS sources, methods or other processes. Here no evidence of intercepted communications was provided. Failure to provide full disclosure of all evidence before SIRC is said to have prejudiced the applicant, hampering his ability to understand the concerns of CSIS officers and to provide explanation in relation to those concerns.

Under the *Immigration Act*, subsection 39(5) provides that where a report is made to the review committee pursuant to subsection (2) certain sections of the CSIS Act apply, with such modifications as the circumstances require for the investigation to be con-

tions du requérant et de l'ACLC eu égard à cet article ne sont donc pas recevables. De plus, je ne suis pas convaincu que les aspects particuliers de la procédure du CSARS soulignés par le requérant enfreignent effectivement les principes de justice fondamentale ou les principes d'équité de la common law quant à l'audience du CSARS. Trois aspects de cette procédure auraient, selon le requérant, enfreint ces principes.

Le premier a trait au fait que le CSARS n'a pas communiqué au requérant l'ensemble des éléments de preuve dont le comité a été saisi. Deux témoins ont parlé en l'absence de l'accusé et de son avocat, et aucun résumé ou autre forme de communication sur le contenu de leur témoignage n'a été fourni au requérant. De plus, le requérant estime que les éléments de preuve fournis par les agents du SCRS et les questions posées par M. Al Yamani lui-même indiquent qu'il a fait l'objet d'une surveillance téléphonique et électronique, et rien, aucune transcription ni enregistrement d'aucune sorte des conversations, ne lui a été fourni. Dans l'affaire *Chiarelli*, le CSARS a entendu des témoignages à huis-clos et unilatéralement, mais il a fourni un résumé de la substance de tous les éléments de preuve ainsi qu'un «résumé de l'interprétation des communications privées interceptées». Le contre-interrogatoire des agents du SCRS qu'il a été possible de mener en l'espèce indique que les renseignements concernant les communications interceptées peuvent parfois être communiqués aux audiences du CSARS, à condition qu'on admette qu'il y a eu écoute et que ces renseignements soient disponibles et qu'on puisse les révéler sans compromettre d'autres personnes ni les sources, les méthodes et autres mécanismes du SCRS. Il n'y a en l'espèce aucun élément de preuve relatif à des communications interceptées. Le fait de ne pas révéler au requérant l'ensemble des éléments de preuve dont le CSARS a été saisi lui aurait été préjudiciable et aurait limité sa capacité à comprendre les préoccupations des agents du SCRS et à fournir des explications à l'égard de ces préoccupations.

Le paragraphe 39(5) de la *Loi sur l'immigration* dispose que lorsque le comité de surveillance est saisi d'un rapport en vertu du paragraphe (2), certains articles de la *Loi sur le SCRS* doivent être appliqués, sous réserve des modifications justifiées par la situa-

ducted in the manner provided by section 42 of the latter Act. Among the sections of that Act which apply is section 48, which provides:

48. (1) Every investigation of a complaint under this Part by the Review Committee shall be conducted in private.

(2) In the course of an investigation of a complaint under this Part by the Review Committee, the complainant, deputy head concerned and the Director shall be given an opportunity to make representations to the Review Committee, to present evidence and to be heard personally or by counsel, but no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person.

SIRC's adopted Rules of Procedure, pursuant to subsection 39(1) of the CSIS Act, include the following Rules:

46. (1) If the person affected does not exercise his right to an oral hearing, the Executive Secretary on behalf of the assigned members shall by registered mail or personal service advise the parties of the time limits they have established within which the written representations of the parties will be received.

(2) (a) Subject to section 37 of the Act, it is within the discretion of the assigned members in balancing the requirements of preventing threats to the security of Canada and providing fairness to the person affected to determine if the facts of the case justify that the substance of the representations made by one party should be disclosed to one or more of the other parties.

(b) If the assigned members decide that the substance of the representations made by one party shall be disclosed to another party, they shall consult with the Director before determining the extent of the disclosure to ensure compliance with section 37 of the Act.

(c) If the assigned members decide that the substance of the representations made by one party shall be disclosed to other parties, the other parties shall have the right to comment on those representations.

. . .

48. (1) A party to an oral hearing may:

- (a) be represented by counsel;
- (b) call and examine witnesses and make representations.

(2) Subject to section 37 of the Act, it is within the discretion of the assigned members in balancing the requirements of preventing threats to the security of Canada and providing fairness to the person affected to determine if the facts of the case justify that a party be

tion pour que l'enquête se déroule conformément aux dispositions de l'article 42 de ladite Loi. Parmi les articles applicables, l'article 48 se lit comme suit:

48. (1) Les enquêtes sur les plaintes présentées en vertu de la présente partie sont tenues en secret.

(2) Au cours d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de la présente partie, le plaignant, le directeur et l'administrateur général concerné doivent avoir la possibilité de présenter des observations et des éléments de preuve au comité de surveillance ainsi que d'être entendu en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat; toutefois, nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet.

Les Règles de procédure adoptées par le CSARS en vertu du paragraphe 39(1) de la Loi sur le SCRS comportent les suivantes:

46. (1) Si la personne concernée n'exerce pas son droit d'audience, le directeur exécutif doit, au nom desdits membres, informer les parties, par lettre recommandée ou remise en mains propres, du délai qu'ils ont fixé pour le dépôt des observations écrites.

(2) (a) Sous réserve de l'article 37 de la Loi, lesdits membres ont discrétion, en tenant compte à la fois des exigences de la sécurité du Canada et du droit de la personne concernée à un traitement équitable pour déterminer si les faits de l'affaire justifient que la substance des observations de l'une des parties soit divulguée à une ou plusieurs autres parties.

(b) Si lesdits membres décident que la substance des observations de l'une des parties doit être divulguée à une autre partie, ils consulteront le directeur avant de déterminer l'étendue de la divulgation, de façon à assurer le respect de l'article 37 de la Loi.

(c) Si lesdits membres décident que la substance des observations de l'une des parties doit être divulguée à d'autres parties, celles-ci auront le droit de commenter ces observations.

. . .

48. (1) Une partie qui participe à une audience peut:

- (a) être représentée par un avocat;
- (b) citer et interroger des témoins et formuler des observations.

(2) Sous réserve de l'article 37 de la Loi, lesdits membres ont discrétion, en tenant compte à la fois des exigences de la sécurité du Canada et du droit de la personne concernée à un traitement équitable, pour déterminer si les faits de l'affaire justifient qu'on permette à une

given the right to cross-examine witnesses called by other parties.

(3) Subject to section 37 of the *Act*, it is within the discretion of the assigned members to exclude from the hearing, upon request, one or more parties during the giving of evidence or the making of representations by another party.

(4) Subject to section 37 of the *Act*, it is within the discretion of the assigned members in balancing the requirements of preventing threats to the security of Canada and providing fairness to the person affected to determine, when a party has been excluded from portions of the hearing, if the facts of the case justify that the substance of the evidence given or representations made by other parties should be disclosed to that party.

(5) If the assigned members decide that the substance of the evidence or the representations made by other parties shall be disclosed to a party, they shall consult with the Director before determining the extent of the disclosure to ensure compliance with section 37 of the *Act*.

These Rules seek to ensure a balance in the requirements of preventing threats to the security of Canada and of providing fairness to the person affected in SIRC investigations, while ensuring that members of SIRC involved meet their obligations under section 37 of the CSIS Act, to comply with all security requirements applicable, and with their oath of secrecy required under the CSIS Act.

The second aspect of SIRC process, which it is urged violated the principles of fundamental justice concerned SIRC's failure, upon request of counsel for the applicant, to provide security clearance so that counsel, without the applicant, might attend sessions where evidence was provided by CSIS officers to SIRC *in camera* and *ex parte*. Submissions were made by counsel for SIRC that there was no provision for this in the statute or the Rules of the Committee, that it was not required by any principles of fundamental justice. Moreover, if it were to be done, counsel would be in a position of potential conflict with the interests of the client and with his or her professional responsibilities to his client. I agree with the applicant's submission that the last consideration may be a matter that he is free to waive.

partie de contre-interroger des témoins appelés par d'autres parties.

(3) Sous réserve de l'article 37 de la *Loi*, lesdits membres ont discrétion pour exclure de l'audience, sur demande, une ou plusieurs parties au cours du témoignage ou de la plaidoirie d'une autre partie.

(4) Sous réserve de l'article 37 de la *Loi*, quand ils n'ont pas permis à une partie d'assister à toute l'audience, lesdits membres ont discrétion, en tenant compte à la fois des exigences de la sécurité du Canada et du droit de la personne concernée à un traitement équitable, pour déterminer si les faits de l'affaire justifient que la substance des témoignages ou des observations d'autres parties doit être divulguée à la partie qui a subi l'exclusion.

(5) Si lesdits membres décident que la substance des témoignages ou des observations d'autres parties doit être divulguée à une partie, ils consulteront le directeur avant de déterminer l'étendue de la divulgation de façon à assurer le respect de l'article 37 de la *Loi*.

Ces Règles ont pour objet de maintenir un équilibre entre les exigences de la prévention des menaces contre la sécurité du Canada et celles de l'équité à l'égard de la personne faisant l'objet d'une enquête du CSARS tout en garantissant que les membres du CSARS concernés remplissent leur obligation, en vertu de l'article 37 de la *Loi* sur le SCRS, de respecter toutes les exigences de sécurité voulues ainsi que le serment de confidentialité qu'ils ont prêté en vertu de la *Loi* sur le SCRS.

Le second aspect de la procédure du CSARS dont le requérant estime qu'il enfreint les principes de justice fondamentale a trait au fait que le CSARS, lorsque l'avocat du requérant en a fait la demande, ne lui a pas accordé l'autorisation de sécurité qui lui aurait permis d'assister, sans son client, aux séances à huis-clos et unilatérales où des agents du SCRS ont fourni des éléments de preuve. L'avocat du CSARS a fait valoir que rien dans la loi ou dans les Règles qui régissent le comité ne l'exige et qu'aucun des principes de justice fondamentale ne l'exigent non plus. De plus, si le comité devait agir ainsi, l'avocat du requérant se trouverait dans une situation potentielle de conflit avec les intérêts de son client et ses responsabilités professionnelles à son égard. Je conviens avec le requérant que c'est, dans ce dernier cas, une considération dont il lui est loisible de se dispenser.

I do not agree, however, that the principles of fundamental justice require counsel be given access to information considered by SIRC essential to be given *in camera* and *ex parte*, and not to be revealed to the applicant or counsel. That is simply an aspect of the arrangements possible under the rules for SIRC to determine in accord with subsection 48(2) of the CSIS Act. What information provided to it is to be heard *in camera*, *ex parte*, and in the absence of a person affected or that person's counsel and what portion, if any, of the evidence so received may be disclosed, is clearly a matter for SIRC to determine under the CSIS Act. As earlier noted the general processes of SIRC, under the statute and SIRC's Rules were found to be valid and not in conflict with principles of fundamental justice under section 7 of the Charter by the Supreme Court in *Chiarelli*.

In my opinion, when one considers the arrangements made in relation to the hearings by SIRC in this case, in light of the context in which the hearings are conducted, and the nature of the issues dealt with, there was no breach of principles of fundamental justice relating to the fairness of the hearing before the committee. A statement of circumstances was provided to the applicant before the hearings commenced. That statement summarized the information on which the joint decision of the Ministers had been made to initiate the process under subsection 39(2) of the Act. In short, the applicant was advised of the case he had to meet. It is true that certain information was provided to SIRC *in camera* and *ex parte* and the nature of some of that was not provided by summary or expurgated transcript to the applicant, but I note again that some of the information provided to SIRC *in camera* and *ex parte* was provided to the applicant by way of summary and by expurgated transcripts. In *Chiarelli*, *supra*, Mr. Justice Sopinka, at pages 743-744 reaffirmed that the scope of the principles of fundamental justice will vary with the context and the interests at stake and

... the rules of natural justice and the concept of procedural fairness, which may inform principles of fundamental justice in a particular context, are not fixed standards.

Mais je ne dirais pas que les principes de justice fondamentale exigent que l'avocat ait accès à des renseignements dont le CSARS estime qu'il est indispensable qu'ils soient communiqués à huis-clos et unilatéralement et qu'ils ne doivent pas être révélés au requérant ou à son avocat. Il s'agit simplement d'un aspect des dispositions possibles en vertu des règles de procédure du CSARS, à déterminer conformément au paragraphe 48(2) de la Loi sur le SCRS. Il incombe manifestement au CSARS de décider, en vertu de la Loi sur le SCRS, quels sont les renseignements qui devront lui être fournis à huis-clos et unilatéralement, et en l'absence de la personne concernée ou de son avocat, et quelle partie, s'il y a lieu, des renseignements ainsi obtenus pourra être divulguée. Comme je l'ai déjà dit, selon la Cour suprême (*Chiarelli*), la procédure générale du CSARS, d'après la loi et les Règles qui le régissent, sont valides et ne sont pas en conflit avec les principes de justice fondamentale énoncés à l'article 7 de la Charte.

J'estime que, si l'on considère les dispositions prises à l'égard des audiences du CSARS en l'espèce, étant donné le contexte dans lequel ces audiences se déroulent et la nature des questions qui y sont abordées, il n'y a pas eu infraction aux principes de justice fondamentale à l'égard de l'équité de l'audience du comité. Le requérant a obtenu un exposé des circonstances avant le début des audiences. Cet exposé résumait les renseignements étayant la décision conjointe des ministres d'entamer la procédure prévue au paragraphe 39(2) de la Loi. Pour résumer, le requérant a été informé des accusations dont il faisait l'objet. Il est vrai que certains renseignements ont été fournis au CSARS à huis-clos et unilatéralement et que la nature de certains de ces renseignements n'a pas été communiquée au requérant dans un résumé ni dans une version expurgée, mais je rappelle que certains des renseignements fournis au CSARS à huis-clos et unilatéralement ont été communiqués au requérant sous forme d'un résumé et d'une version expurgée. Dans l'affaire *Chiarelli* (*supra*), le juge Sopinka, aux pages 743 et 744 a confirmé que la portée des principes de justice fondamentale varie en fonction du contexte et des intérêts en jeu:

... les règles de justice naturelle et le concept de l'équité procédurale, qui peuvent dans un contexte donné faire partie des principes de justice fondamentale, ne constituent pas des normes figées.

He further commented, at pages 744-745:

In the context of hearings conducted by the Review Committee pursuant to a joint report, an individual has an interest in a fair procedure since the Committee's investigation may result in its recommending to the Governor in Council that a s. 83 certificate issue, removing an appeal on compassionate grounds. However, the state also has a considerable interest in effectively conducting national security and criminal intelligence investigations and in protecting police sources. The need for confidentiality in national security cases was emphasized by Lord Denning in *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Hosenball*, [1977] 3 All E.R. 452 (C.A.), at p. 460:

The information supplied to the Home Secretary by the Security Service is, and must be, highly confidential. The public interest in the security of the realm is so great that the sources of information must not be disclosed, nor should the nature of the information itself be disclosed, if there is any risk that it would lead to the sources being discovered. The reason is because, in this very secretive field, our enemies might try to eliminate the source of information.

. . .

The CSIS Act and Review Committee Rules recognize the competing individual and state interests and attempt to find a reasonable balance between them. The Rules expressly direct that the Committee's discretion be exercised with regard to this balancing of interests.

As Mr. Justice Sopinka found in *Chiarelli*, so I find in this case, the applicant had sufficient information to know the substance of the allegations against him and to be able to respond. Fundamental justice in the context of security reviews, does not require disclosure of full details of the intelligence sources or techniques or the bases of conclusions reached. In my opinion failure to provide full disclosure of all of the evidence adduced to SIRC, failure to provide information about telephone or electronic surveillance results, if any were undertaken, and failure to provide an opportunity for counsel for the applicant to obtain security clearance and to attend hearings determined by SIRC to be *in camera* and *ex parte*, did not violate principles of fundamental justice in the context of the SIRC hearings in this case.

The third major concern of the applicant in relation to fundamental justice in the process followed by

Il poursuit en ces termes, aux pages 744 et 745:

Dans le contexte d'audiences tenues par le comité de surveillance par suite d'un rapport conjoint, le particulier a intérêt à ce que la procédure soit équitable puisque le comité peut, au terme de son enquête, recommander au gouverneur en conseil la délivrance d'une attestation visée à l'art. 83, laquelle écarte la possibilité d'un appel fondé sur des motifs de compassion. Cependant, l'État a aussi grandement intérêt à mener efficacement les enquêtes en matière de sécurité nationale et de criminalité et à protéger les sources de renseignements de la police. La nécessité de confidentialité dans les affaires mettant en cause la sécurité nationale est soulignée par lord Denning dans l'arrêt *R. c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Hosenball*, [1977] 3 All E.R. 452 (C.A.), à la p. 460:

[TRADUCTION] Les renseignements fournis au *Home Secretary* par le Service de sécurité sont, et doivent être, hautement confidentiels. L'intérêt public dans la sûreté du Royaume est si grand que les sources de renseignements ne doivent pas être révélées, ni leur nature, s'il en résulte le moindre risque de faire découvrir ces sources. La raison en est que, dans ce domaine où la dissimulation est reine, nos ennemis pourraient tenter d'éliminer la source de ces informations.

. . .

La Loi sur le SCRS et les règles du comité de surveillance reconnaissent l'existence des intérêts opposés des particuliers et de l'État et tentent d'établir un équilibre raisonnable entre ces intérêts. Les règles exigent expressément en effet que le comité exerce son pouvoir discrétionnaire dans l'établissement de cet équilibre.

Ainsi que le juge Sopinka l'a conclu dans l'affaire *Chiarelli*, j'estime qu'en l'espèce le requérant a disposé de suffisamment de renseignements pour connaître la substance des allégations le concernant et pour pouvoir y répondre. La justice fondamentale, dans le contexte des enquêtes de sécurité, n'exige pas la divulgation complète des sources de renseignements, des techniques d'obtention de ces renseignements ni des fondements des conclusions du comité. Selon moi, le fait que le requérant n'ait pas été mis au courant de tous les éléments de preuve dont le CSARS a été saisi, le fait qu'il n'ait pas obtenu de renseignements sur les résultats de la surveillance téléphonique et électronique, s'il y a eu surveillance de ce genre, et le fait que son avocat n'ait pas obtenu le droit d'assister aux séances à huis-clos et unilatérales ne constituent pas des infractions aux principes de justice fondamentale dans le contexte des audiences tenues par le CSARS dans cette instance.

La troisième infraction aux principes de justice fondamentale dans la procédure appliquée par le

SIRC arises, it is said, as a result of the practice followed under Rule 43 of the SIRC Rules. In my view, that reference ought to have been to Rule 37 which concerns procedure relating to reports arising from subsection 39(2) of the *Immigration Act*, though both Rules 43 and 37 provide for similar procedures and are cast in the same terms. Rule 37 provides:

37. (1) Upon completion of their investigation, the assigned members shall submit a draft report to all Committee members containing the findings of their investigation, along with a summary of the representations made to them and any other material that they considered in drafting their report.

(2) Any Committee member may, after considering the draft report and within a reasonable time prescribed by the Chairman, offer suggestions of an editorial or legal nature to the assigned members or suggest to the assigned members further investigation that might be conducted including a referral to the Canadian Human Rights Commission pursuant to section 49 of the *Act*.

(3) Following the expiration of the time period prescribed by the Chairman under subsection 2, the assigned members may consider the suggestions made by other Committee members in deciding whether to amend their report or conduct further investigations, but it is the decision solely of the assigned members as to what is to be included in the report, which report after each Committee member has had an opportunity to make suggestions pursuant to subsection 2, shall be accepted by the Committee.

The applicant urges that circulation of the report to members of SIRC who did not hear or participate in the investigation violates the principle that he who hears must decide. Counsel for SIRC urges that the policy of circulating a draft report among members of the committee is designed to elicit only editorial or legal comments, or suggestions about other further investigation that might be conducted. The final report is the determination solely of the members assigned to the investigation, as subsection 3 of Rule 37 provides.

For the applicant it is urged that the form of collegial decision-making provided for under Rule 37 (or Rule 43) differs from that accepted by the Supreme Court of Canada in *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282. Here the task of the SIRC member presiding at a hearing is said to be limited to a narrow investigation in relation to a

CSARS résulterait de la méthode adoptée en vertu de la Règle 43 des Règles de procédures du CSARS. C'est plutôt la Règle 37 qu'il aurait fallu, selon moi, invoquer, puisqu'elle a trait à la procédure relative aux rapports produits en vertu du paragraphe 39(2) de la *Loi sur l'immigration*, quoique les deux Règles (43 et 37) prévoient des procédures similaires et sont énoncées dans des termes identiques. La Règle 37 dispose ce qui suit:

37. (1) À l'issue de leur enquête, lesdits membres doivent soumettre à tous les membres du Comité un projet de rapport formulant leurs conclusions et résumant les observations reçues et tout autre élément dont ils ont tenu compte en rédigeant leur projet.

(2) Tout membre du Comité peut, après avoir étudié le projet de rapport, mais dans un délai raisonnable prescrit par le président, suggérer aux auteurs du projet des modifications rédactionnelles ou d'ordre juridique ou une enquête supplémentaire, y compris un renvoi de la question à la Commission canadienne des droits de la personne conformément à l'article 49 de la *Loi*.

(3) À l'expiration du délai prescrit par le président conformément au paragraphe (2), les auteurs du projet peuvent étudier les suggestions des autres membres du Comité pour décider s'ils modifieront leur rapport ou poursuivront l'enquête, mais il n'appartient qu'à eux de décider du contenu du rapport, que le Comité doit entériner après que chaque membre a eu l'occasion de faire des suggestions conformément au paragraphe (2).

Selon le requérant, le fait que le rapport circule parmi des membres du CSARS qui n'étaient pas présents aux audiences ou n'ont pas participé à l'enquête enfreint le principe que celui qui entend est celui qui doit décider. L'avocat du CSARS fait valoir que la politique de circulation d'un projet de rapport parmi les membres du comité est destinée à n'inviter que des observations d'ordre rédactionnel ou juridique ou des suggestions quant à une poursuite éventuelle de l'enquête. Le rapport définitif incombe aux seuls membres à qui l'enquête a été confiée, comme le prévoit le paragraphe (3) de la Règle 37.

L'avocat du requérant soutient que la forme collégiale du processus décisionnel prévu par la Règle 37 (ou 43) diffère de ce que la Cour suprême a admis dans l'affaire *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282: le membre président d'une audience du CSARS aurait seulement pour fonction de procéder à une enquête étroite à la

report with respect to a named individual pursuant to section 39 of the Act and it does not go beyond the immediate interests of the person concerned nor relate to policy considerations.

I do not agree that no policy aspects are involved in the SIRC process though any that are involved may be procedural. SIRC's investigations relate to a variety of circumstances, by no means limited to those arising under the *Immigration Act*. All of its investigations have in common that they involve considerations of national security. Its investigations apparently are reasonably few, yet for the member or members involved, who are all part-time in terms of commitment to SIRC's overall functions, including investigations, it is appropriate that all members be kept abreast of work carried on in the name of the committee, on an ongoing basis. In my view, the process of keeping members informed, with an opportunity to comment on matters other than the substance dealt with in a report, must inform committee members for their complementary responsibilities, particularly in review and comment upon the work of CSIS. In this case I also note there is no reasonable suggestion that the report provided to the applicant was not the report of the presiding member who heard the evidence presented by CSIS officers and on behalf of the applicant.

In my opinion, the SIRC process under Rule 37 or 43 does not constitute a violation of principles of fundamental justice.

Conclusions

I sum up my conclusions on the issues raised.

In regard to procedural issues:

1) In my opinion it is not inappropriate to consider an application for judicial review of a report and conclusion of the SIRC arising from of its investigation following a report under subsection 39(2) of the Act, especially where, as in this case, the decision of the

suite d'un rapport établi sur un certain particulier en vertu de l'article 39 de la Loi, et sa tâche n'irait pas au-delà des intérêts immédiats de la personne en cause ni n'aurait trait à des considérations de politique.

a Il n'est pas vrai selon moi que la procédure du CSARS ne comporte pas d'aspects de ce genre bien que ces aspects soient généralement de l'ordre de la procédure. Les enquêtes du CSARS ont trait à toutes sortes de situations, en rien limitées à celles qui relèvent de la *Loi sur l'immigration*. Toutes ses enquêtes ont en commun qu'elles renvoient à des questions de sécurité nationale. Ces enquêtes sont relativement peu nombreuses selon toute apparence, mais pour le ou les membres qui en sont chargés et qui sont tous des membres à temps plein du point de vue de leur engagement à l'égard des fonctions globales du CSARS, et notamment des enquêtes, il convient que tous les membres soient régulièrement tenus au courant du travail effectué au nom du comité. J'estime que le fait de tenir les membres au courant et de leur donner la possibilité de faire part de leurs observations sur des questions autres que le fond du rapport doit informer les membres du comité de leurs responsabilités complémentaires, en particulier à l'égard de l'examen du travail du CSARS et des observations qu'ils ont à faire à ce sujet. Je fais remarquer également qu'en l'espèce il n'y a pas eu de suggestion raisonnable que le rapport fourni au requérant n'aurait pas été le rapport du membre président qui a entendu les témoignages des agents du SCRS et pour le compte du requérant.

b La procédure du CSARS appliquée en vertu des Règles 37 ou 43 ne constitue pas selon moi une infraction aux principes de justice fondamentale.

Conclusions

c Je résume ici mes conclusions à l'égard des questions soulevées.

d Concernant les questions de procédure:

e 1) Il n'est pas, selon moi, inconvenant d'envisager une demande de contrôle judiciaire d'un rapport et d'une conclusion du CSARS par suite d'une enquête déclenchée par un rapport établi en vertu du paragraphe 39(2) de la Loi, surtout si, comme en l'espèce,

Governor General in Council that a certificate be issued under subsection 40(1) of the Act is based on the SIRC report and conclusion.

2) On the basis of written submissions of the Attorney General of Canada on behalf of the respondents named in IMM-2197-94, i.e., the Governor General in Council and the Solicitor General of Canada, submissions not pressed or responded to at the hearing, but which seem to this Court appropriate, the parties named as respondents are struck off the record and the Attorney General of Canada is substituted as the proper respondent in that application. The order issuing directs that the style of cause be so altered, as it is at the commencement of these reasons. I note that in the application in IMM-4557-93 the order issuing includes the Minister of Citizenship and Immigration now responsible for the *Immigration Act*, in place of the Minister originally named by an earlier title.

3) I find that the issue of alleged contravention of section 15 of the Charter, referred to briefly in written submissions of the applicant and of the respondents in IMM-4557-93 prior to the hearing of these applications, was not here raised in the applicant's case as presented at the hearing of these applications and in those circumstances, it may not be raised by an intervenor. Moreover, in this case I also find that no adequate evidentiary basis was made out to support a challenge to paragraph 19(1)(g) based on section 15 of the Charter.

In regard to administrative law issues:

4) I am not persuaded that the SIRC report and conclusion erred in its findings of fact or erred in law in any manner warranting intervention of the Court. In my opinion, SIRC's consideration of the evidence did not significantly misunderstand, misstate or ignore evidence presented, nor were its primary conclusions unreasonable on the basis of the evidence.

5) In my opinion, SIRC did not err in law in its interpretation of paragraph 19(1)(g) of the Act, in regard

la décision du gouverneur général en conseil de demander la délivrance d'une attestation en vertu du paragraphe 40(1) de la Loi s'appuie sur le rapport et la conclusion du comité.

^a 2) Étant donné les observations écrites du procureur général du Canada pour le compte des intimés désignés dans le dossier IMM-2197-94 (le gouverneur général en conseil et le solliciteur général du Canada), lesquelles n'ont pas été discutées ni d'un côté ni de l'autre à l'audience, mais que le présent tribunal considère comme pertinentes, les parties désignées comme intimés sont rayées et sont remplacées par le procureur général du Canada, intimé qui convient dans le cadre de la demande. L'ordonnance délivrée prévoit également la modification de l'intitulé de la cause tel qu'il apparaît au début des présents motifs. Je fais remarquer que dans la demande relative au dossier IMM-4557-93, l'ordonnance désigne comme intimé le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, désormais chargé de l'application de la *Loi sur l'immigration*, en lieu et place du ministre désigné à l'origine.

^e 3) Je considère que la question de la présumée infraction à l'article 15 de la Charte, brièvement abordée dans les observations écrites du requérant et des intimés du dossier IMM-4557-93 avant l'audition des demandes, n'a pas été soulevée par le requérant à l'audience et qu'en conséquence elle ne peut l'être par un intervenant. De plus, j'estime qu'en l'espèce on n'a pas produit de preuves suffisantes pour permettre de contester l'alinéa 19(1)g) en fonction de l'article 15 de la Charte.

Concernant les questions de droit administratif:

^h 4) Je ne suis pas convaincu que le CSARS ait, dans son rapport ou sa conclusion, commis d'erreurs de fait ou de droit d'une manière qui justifierait l'intervention de la Cour. Selon moi, le comité, dans son traitement des éléments de preuve, ne les a ni mal compris, ni mal interprétés ni délibérément ignorés dans une mesure importante, pas plus que ses principales conclusions ne sont déraisonnables eu égard aux éléments de preuve dont il a été saisi.

^j 5) Selon moi, le comité n'a pas commis d'erreur de droit dans son interprétation de l'alinéa 19(1)g) de la

to the words “member” or “likely”, or in regard to the standard of proof implied in that provision.

6) In my opinion, no principle of fairness was breached by the determination of the Governor General in Council that a certificate be issued under subsection 40(1) of the Act without providing an opportunity for the applicant to make further submissions, particularly as in this case the Governor General in Council expressly acted on the basis of the SIRC report and conclusion.

In regard to constitutional issues:

7) In my opinion the argument raised that the SIRC process here followed contravenes section 7 of the Charter is not open to consideration by the Court in view of the determinations by the Supreme Court of Canada in *Chiarelli*, and by the Court of Appeal in *Canepa* and in *Hoang* [*Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35]. Further, in my opinion, the particular aspects of SIRC's processes objected to in this case do not significantly abridge the principles of fundamental justice at common law aside from the Charter, in the context of this case. Thus, the decision not to disclose all the evidence presented, the refusal to arrange for counsel for the applicant to have appropriate security clearance and to be admitted to hearings determined by SIRC to be *in camera* and *ex parte* for receiving certain evidence of CSIS officers, and the SIRC Rules and policy for circulation of a draft report, before it is adopted in final form, to all members of the committee including those who did not participate in the investigation, these practices do not violate fundamental principles of justice in the context of this case. That context includes the nature of the investigation, involving security interests of Canada, the need for the fairest possible process, consistent with those interests, for the individual involved. In that balancing of interests in this case there was provided to the applicant sufficient information of the concerns of CSIS to be met, with reasonable opportunity to respond by his own evidence, and the evidence of others called on his behalf, to be heard by SIRC.

Loi en ce qui a trait aux termes «appartenir» (*member*) ou «susceptible» (*likely*) ou à la norme de preuve à laquelle renvoie cette disposition.

6) J'estime qu'aucun principe d'équité n'a été enfreint par la décision du gouverneur général en conseil de demander la délivrance d'une attestation en vertu du paragraphe 40(1) de la Loi sans donner au requérant la possibilité de présenter d'autres arguments, d'autant plus qu'en l'espèce le gouverneur général en conseil s'est expressément appuyé sur le rapport et la conclusion du CSARS.

Concernant les questions constitutionnelles:

7) Selon moi, l'argument selon lequel la procédure du CSARS appliquée en l'espèce enfreint l'article 7 de la Charte n'a pas à être analysé par la Cour étant donné les conclusions de la Cour suprême dans l'affaire *Chiarelli* et de la Cour d'appel dans les affaires *Canepa* et *Hoang* [*Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35]. J'estime de plus que les aspects particuliers de cette procédure qui ont été contestés dans cette instance ne compromettent guère les principes de justice fondamentale de la jurisprudence, en dehors de la Charte, dans le contexte de l'instance. C'est ainsi que la décision de ne pas divulguer tous les éléments de preuve produits, le refus de prendre des mesures pour accorder à l'avocat du requérant le droit d'assister aux séances à huis-clos et unilatérales qui ont permis d'entendre le témoignage d'agents du SCRS, et enfin les Règles du CSARS et la politique de circulation d'un projet de rapport, avant qu'il soit adopté dans sa forme définitive, parmi tous les membres du comité, y compris ceux qui n'ont pas participé à l'enquête, ces méthodes de travail n'enfreignent pas les principes de justice fondamentale dans le contexte de l'espèce. Dans ledit contexte, il faut compter la nature de l'enquête, qui avait trait à des questions de sécurité nationale et la nécessité de garantir la procédure la plus équitable possible pour la personne concernée en fonction des intérêts nationaux en question. Dans le cadre de cet équilibre des intérêts de chacun, le requérant a obtenu suffisamment de renseignements sur les préoccupations du CSARS, et il a eu suffisamment l'occasion d'y répondre par son propre témoignage et par celui d'autres personnes appelées pour son compte devant le CSARS.

8) Finally, in relation to section 2 of the Charter, it is my opinion that paragraph 19(1)(g) does not raise considerations relating to contravention of paragraph 2(b), the freedom of expression. On the other hand, it is my opinion that paragraph 19(1)(g), in so far as it relates to “persons who there are reasonable grounds to believe . . . are members of . . . an organization that is likely to engage in . . . acts” (“of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada”), contravenes paragraph 2(d) of the Charter which ensures, to everyone, freedom of association. I find it is not established that this limitation of that freedom under the impugned portion of the paragraph in issue is a reasonable limit demonstrably justified in a free and democratic society. I note that this determination does not relate to other classes of persons described in paragraph 19(1)(g) of the Act.

Orders issued

The determination and conclusion of SIRC was based on that portion of paragraph 19(1)(g) which I have found violates paragraph 2(d) of the Charter in a manner not demonstrably justified in a free and democratic society. That portion of the paragraph in question is of no force or effect. In the result the determination by SIRC cannot stand.

In Court file IMM-4557-93 an order goes setting aside the report and conclusion of SIRC, dated August 3, 1993, in so far as that was based upon the finding that the applicant was a person who there are reasonable grounds to believe is a member of an organization that is likely to engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, as described in paragraph 19(1)(g) of the Act. The application seeks an order that the matter be remitted to SIRC for consideration by a differently constituted panel. My order does not so direct.

I find that the applicant has not established that conclusions of fact or applications of the law included in the SIRC report were in error in any way that would warrant intervention by the Court. The sole ground for setting aside the conclusion of SIRC is that it is based on a portion of paragraph 19(1)(g) which I find is not constitutional. In completing its investigation in relation to the report under subsec-

8) Enfin, pour ce qui de l'article 2 de la Charte, je suis d'avis que l'alinéa 19(1)g ne soulève pas de questions en rapport avec une infraction à l'alinéa 2b), c'est-à-dire à la liberté d'expression. Je suis par ailleurs d'avis que l'alinéa 19(1)g), dans la mesure où il renvoie à des personnes dont il y a «des motifs raisonnables, . . . qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre [des actes de violence]» («de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada»), enfreint l'alinéa 2d) de la Charte, qui garantit à chacun la liberté d'association. J'estime qu'il n'a pas été prouvé que la limitation de cette liberté en vertu de la partie incriminée de la disposition en cause est une limite raisonnable dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Je fais remarquer que cette décision ne concerne pas les autres catégories de personnes visées à l'alinéa 19(1)g) de la Loi.

Les ordonnances délivrées

La décision et la conclusion du CSARS ont été fondées sur la partie de l'alinéa 19(1)g) dont j'estime qu'elle enfreint l'alinéa 2d) de la Charte d'une façon dont la justification ne peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Cette partie de la disposition en question n'a donc pas d'effet, et la décision du CSARS ne peut donc tenir.

Le dossier IMM-4557-93 contient une ordonnance annulant le rapport et la conclusion du CSARS en date du 3 août 1993 dans la mesure où ils étaient fondés sur la conclusion qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que le requérant appartenait à une organisation susceptible de commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada selon l'alinéa 19(1)g) de la Loi. La demande vise à obtenir une ordonnance confiant l'affaire à une formation différente du comité pour réexamen. Mon ordonnance ne va pas dans ce sens.

J'estime que le requérant n'a pas prouvé que les conclusions de fait ou les applications du droit du rapport du CSARS étaient erronées d'une façon qui justifierait l'intervention de la Cour. Le seul motif d'annulation de la conclusion du CSARS est le fait qu'elle s'appuie sur la partie de l'alinéa 19(1)g) dont j'estime qu'elle est inconstitutionnelle. C'est le comité lui-même qui est le mieux placé pour décider

tion 39(2) of the Act by the Ministers concerned, made in relation to the applicant, SIRC itself can best determine the appropriate arrangement. In my opinion, the conclusions reached in the report of August 3, 1993 stand, except for the conclusion that the applicant is a person described within the one class of persons described in paragraph 19(1)(g) which I have found contravenes paragraph 2(d) of the Charter in a manner not saved by section 1. Whether the investigation by SIRC is to be completed by Mr. Courtois, or is to be undertaken anew by another designated member, is a matter for SIRC to arrange.

The determination by the Governor General in Council dated August 25, 1993, because it is based on the grounds set out in the report by SIRC, including the direction to the Solicitor General to issue a certificate to the effect that the applicant is a person described in paragraph 19(1)(g) of the Act, and the resulting certificate issued September 28, 1993 under subsection 40(1) of the Act, are invalid. An order goes in file IMM-2197-94 so declaring.

Each of the orders issued includes amendments to the respondents originally named, and to the styles of cause as amended, as referred to earlier in these reasons. Each order also includes questions certified pursuant to subsection 83(1) of the Act as discussed in the concluding section of these reasons.

I direct that a copy of these reasons be filed on file IMM-2197-94 and the original be filed on file IMM-4557-93.

Questions certified pursuant to subsection 83(1) of the Act

Under the Act, subsection 83(1) precludes an appeal of the decisions in these applications unless a serious question of general importance is certified by the hearing judge to be involved in their disposition. Counsel for the parties made submissions about serious questions to be certified at a hearing on November 21, 1994, when a number of questions were proposed for consideration of the Court.

des méthodes d'enquête applicables au requérant une fois qu'il a reçu le rapport établi par les ministres concernés en vertu du paragraphe 39(2) de la Loi. En ce qui me concerne, les conclusions du rapport du 3 août 1993 tiennent, exception faite de celle qui établit que le requérant est visé par l'alinéa 19(1)g) dont j'estime qu'il est contraire à l'alinéa 2d) de la Charte et d'une manière qui ne peut se justifier par l'article premier. Que l'enquête doive être assumée par M. Courtois ou par un autre membre du comité est une question à régler par le CSARS lui-même.

La décision du gouverneur général en conseil en date du 25 août 1993 est non valide parce qu'elle s'appuie sur les motifs exposés dans le rapport du CSARS; le sont aussi l'ordre au solliciteur général de délivrer une attestation certifiant que le requérant est visé par l'alinéa 19(1)g) de la Loi et l'attestation délivrée le 8 septembre 1993 en vertu du paragraphe 40(1) de la Loi. Une ordonnance est versée en ce sens au dossier IMM-2197-94.

Chacune de ces ordonnances comporte des modifications à la désignation des intimés tout d'abord désignés et aux intitulés des causes, conformément aux premiers énoncés des présents motifs. Chacune d'elles comporte également des questions certifiées en vertu du paragraphe 83(1) de la Loi (voir les conclusions des présents motifs).

J'ordonne qu'une copie de ces motifs soit versé au dossier IMM-2197-94 et que l'original soit versé au dossier IMM-4557-93.

Les questions certifiées en vertu du paragraphe 83(1) de la Loi

Le paragraphe 83(1) de la Loi interdit d'interjeter appel des décisions relatives à ces demandes à moins qu'une question grave de portée générale ne soit certifiée par le juge qui doit trancher ces questions. Les avocats des parties ont présenté des arguments concernant des questions graves à certifier à l'audience du 21 novembre 1994, au cours de laquelle un certain nombre de questions ont été proposées à l'examen du tribunal.

In *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.), Mr. Justice Décaré said, in part (at page 5):

In order to be certified pursuant to s. 83(1), a question must be one which, in the opinion of the motions judge, transcends the interests of the immediate parties to the litigation and contemplates issues of broad significance or general application (see the useful analysis of the concept of "importance" by Catzman J. in *Rankin v. McLeod, Young, Weir Ltd. et al.* (1986), 57 O.R. (2d) 569 (H.C.)) but it must also be one that is determinative of the appeal. The certification process contemplated by s. 83 of the *Immigration Act* is neither to be equated with the reference process established by section 18.3 of the *Federal Court Act*, nor is it to be used as a tool to obtain from the Court of Appeal declaratory judgments on fine questions which need not be decided in order to dispose of a particular case.

In my opinion any question that concerns alleged errors of fact, or errors of law concerning the manner in which the determinations of SIRC are related to the evidence before it are not questions of general importance; rather, they are questions of interest to the immediate parties to these applications. Thus, I do not certify questions submitted which, though important to the immediate parties, concern typical administrative law issues about the hearing of evidence and findings of fact by SIRC.

Counsel for CAF submitted, with support of other counsel, that a question be certified in regard to the standing of "an intervenor to raise an independent constitutional challenge not argued by either of the parties but said to be sustainable on the evidence before the Court". The question, in my opinion, does not arise, and thus would be hypothetical, since, aside from my decision that an intervenor has no such standing, I have determined, albeit quite summarily, that the evidence in the record before the Court does not establish a basis for argument that section 15 of the Charter is here infringed, the issue which CAF ultimately seeks to raise if it were found to have standing to raise it.

Questions of law concerning the interpretation or application of paragraph 19(1)(g), the provision on which SIRC's conclusion is here founded, are questions of general importance; they transcend the inter-

Dans l'affaire *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (C.A.F.), le juge Décaré déclare entre autres ce qui suit (à la page 5):

Lorsqu'il certifie une question sous le régime du paragraphe 83(1), le juge des requêtes doit être d'avis que cette question transcende les intérêts des parties au litige, qu'elle aborde des éléments ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale (voir l'excellente analyse de la notion d'«importance» qui est faite par le juge Catzman dans la décision *Rankin v. McLeod, Young, Weir Ltd. et al.* (1986), 57 O.R. (2d) 569 (H.C. de l'Ont.)) et qu'elle est aussi déterminante quant à l'issue de l'appel. Le processus de certification qui est visé à l'article 83 de la *Loi sur l'immigration* ne doit pas être assimilé au processus de renvoi prévu à l'article 18.3 de la *Loi sur la Cour fédérale* ni être utilisé comme un moyen d'obtenir, de la Cour d'appel, des jugements déclaratoires à l'égard de questions subtiles qu'il n'est pas nécessaire de trancher pour régler une affaire donnée.

Selon moi, les questions ayant trait à des erreurs de fait ou de droit en rapport avec la manière dont les décisions du CSARS sont reliées aux éléments de preuve dont il est saisi ne sont pas des questions de portée générale; elles sont plutôt des questions intéressant les parties immédiates à ces demandes. Je ne certifie donc pas les questions soulevées qui, bien qu'elles soient importantes pour les parties immédiates, ont trait à des aspects typiques du droit administratif concernant l'audition de la preuve et les conclusions de fait du CSARS.

L'avocat de la FCA a proposé, avec l'appui des autres avocats, qu'une question soit certifiée concernant le droit d'un «intervenant de soulever une question constitutionnelle non soulevée par les parties, mais qui pourrait être accueillie au regard des éléments de preuve dont le tribunal est saisi». La question à mon sens ne se pose pas: elle serait donc hypothétique puisque, hors ma décision qu'un intervenant n'a pas de droit de ce genre, j'ai décidé, quoique très sommairement, que les éléments de preuve dont le tribunal a été saisi ne permettent pas de faire valoir que l'article 15 de la Charte aurait été enfreint en l'espèce, question que la FCA se proposait en fin de compte de soulever si elle avait obtenu le droit de le faire.

Les questions de droit ayant trait à l'interprétation ou à l'application de l'alinéa 19(1)g), qui est la disposition sur laquelle le CSARS s'est appuyé pour conclure, sont des questions de portée générale: elles

ests of the parties and have significance for others, or for proceedings involving SIRC.

While it may be unusual to certify a number of questions for consideration of the Court of Appeal, in my opinion the applications here raise a number of general questions warranting consideration of that Court. The questions certified are considered to be determinative of an appeal in the sense that determination by the Court of Appeal that I have erred would result in different disposition of the applications here considered.

I certify the following questions.

1. Jurisdiction of this Court

Does this Court have jurisdiction pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act* to review a report made pursuant to subsection 39(9) of the *Immigration Act* or an order in council made pursuant to subsection 40(1) of the latter Act?

Assuming the answer to question 1 is “yes”, the following questions arise.

2. Interpretation of paragraph 19(1)(g) of the Act

Did SIRC err in law in its interpretation of the standard of proof required, or of the meaning of the words “member” and “likely”, within paragraph 19(1)(g) in so far as that provision relates to persons who there are reasonable grounds to believe are members of organizations likely to commit acts of violence of the sort described in the paragraph?

3. Paragraph 19(1)(g) and the Charter

Does paragraph 19(1)(g) of the Act, in so far as it relates to persons referred to in question 2 (above), infringe freedoms guaranteed under paragraphs 2(b) and 2(d) of the Charter, and if it infringes either of those freedoms is that demonstrably justified in a free and democratic society within section 1 of the Charter?

4. Are the principles of fundamental justice under section 7 of the Charter, or at common law, violated by the procedures followed in this case in relation to:

transcendent les intérêts des parties et ont de l'importance pour d'autres ou pour des instances concernant le CSARS.

Il est peut-être inhabituel de certifier un certain nombre de questions pour examen par la Cour d'appel, mais j'estime que les présentes demandes soulèvent un certain nombre de questions d'ordre général méritant l'attention de la Cour. Les questions certifiées détermineront un appel au sens où, si la Cour d'appel conclut que j'ai commis une erreur, les demandes seront réglées différemment de ce que j'ai décidé en l'espèce.

Je certifie les questions suivantes:

1. La compétence de la Cour

La Cour est-elle compétente en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour réexaminer un rapport établi en vertu du paragraphe 39(9) de la *Loi sur l'immigration* ou un décret établi en vertu du paragraphe 40(1) de cette dernière Loi?

À supposer qu'il convient de répondre à la question 1 par l'affirmative, les questions suivantes se posent alors.

2. Interprétation de l'alinéa 19(1)g) de la Loi

Le CSARS a-t-il commis une erreur de droit lorsqu'il a interprété la norme la preuve exigée ou le sens des termes «appartenir» (*member*) et «susceptible» (*likely*) selon l'alinéa 19(1)g) dans la mesure où cette disposition a trait aux personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles appartiennent à des organisations susceptibles de commettre des actes de violence du genre décrit dans la disposition?

3. L'alinéa 19(1)g) et la Charte

L'alinéa 19(1)g) de la Loi, dans la mesure où il a trait aux personnes dont il est question au paragraphe 2 ci-dessus, enfreint-il les libertés garanties par les alinéas 2b) et 2d) de la Charte et, si c'est le cas, la justification de cette infraction peut-elle se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique au sens de l'article premier de la Charte.

4. Les principes de justice fondamentale énoncés à l'article 7 de la Charte ou par la common law sont-ils enfreints par les procédures appliquées en l'espèce à l'égard

(a) the circulation, pursuant to SIRC Rules of Procedure, Rule 37 (or Rule 43), of a draft report of the designated SIRC member conducting the investigation (i.e. hearing the case) to other members of SIRC for comment before a report is completed by the designated member and adopted by SIRC? *a*

(b) the failure or refusal of SIRC to disclose to the applicant *b*

i) any summary or other record of two witnesses who gave evidence before SIRC in the absence of the applicant and his counsel,

ii) any transcript or summary record of information or conversations obtained by electronic or other means of surveillance? *c*

(c) the failure or refusal to provide a process for security clearance of counsel representing a person concerned in a SIRC investigation for the purpose of counsel's attendance *at ex parte, in camera* hearings of evidence by the Committee? *d*

(d) the failure of the Governor General in Council to provide opportunity for further submissions by the applicant before acting on the basis of a report received from SIRC under section 39 of the Act? *e*

(e) if any of these procedures infringe principles of fundamental justice contrary to section 7 of the Charter is that infringement demonstrably justified in a free and democratic society under section 1 of the Charter? *f*

The order in relation to IMM-4557-93 includes all questions except 4(d) above, which with question 1 in so far as the latter relates to review of the action of the Governor in Council under section 40 of the Act, is included in the order made in relation to IMM-2197-94. *g*

a) de la circulation, conformément aux Règles de procédure du CSARS (Règle 37 ou 43), d'un projet de rapport du membre désigné chargé de l'enquête (qui donc a entendu la cause), parmi les autres membres du comité, invités à faire connaître leurs commentaires avant que le membre désigné rédige son rapport définitif et le fasse adopter par le CSARS?

b) du fait que le CSARS n'a pas communiqué au requérant ou a refusé de lui communiquer

i) un résumé ou tout autre compte rendu de deux témoins qui ont fourni des éléments de preuve au comité en l'absence du requérant et de son avocat,

ii) une transcription ou un résumé des renseignements obtenus ou des conversations enregistrées au moyen d'une surveillance électronique ou autre? *c*

c) du fait que le CSARS n'a pas pris de dispositions ou a refusé de prendre des dispositions pour que l'avocat d'une personne faisant l'objet d'une enquête obtienne une autorisation de sécurité qui lui aurait permis d'assister aux auditions à huis-clos et unilatérales du comité? *d*

d) du fait que le gouverneur général en conseil n'a pas donné au requérant la possibilité de présenter d'autres arguments avant de donner suite au rapport du CSARS établi en vertu de l'article 39 de la Loi? *e*

e) si l'une ou l'autre de ces procédures enfreint les principes de justice fondamentale énoncés à l'article 7 de la Charte, la justification peut-elle en être démontrée dans le cadre d'une société libre et démocratique au sens de l'article premier de la Charte? *f*

L'ordonnance relative au dossier IMM-4557-93 contient toutes les questions exception faite de la question 4(d) ci-dessus, laquelle est incluse avec la question 1 (dans la mesure où cette dernière concerne le réexamen des mesures prises par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 40 de la Loi) dans l'ordonnance relative au dossier IMM-2197-94. *g*