

T-938-95

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(Applicant)

v.

**Johann Dueck** (Respondent)

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

Trial Division, Noël J.—Selidovo, Ukraine, May 25, 26, 27, 28, 29, June 1, 2; Ottawa, October 6, 7, 8, 13, 14, 15, 16, 19, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 30, November 3, 4, 9; Toronto, November 10; Winnipeg, November 12; Ottawa, November 17, 25, 26, 27 and December 21, 1998.

*Constitutional law — Responsible government — Law and convention — The executive branch — Cabinet and Privy Council — In 1946, Cabinet deciding to deal with security screening of immigrants otherwise than by legislation — Security process not to be made public — Dealt with by departmental administrative action — RCMP given duty of conducting screening process abroad — Applicable security criteria provided in verbal instructions given by headquarters — No appeal from rejection as such considered impracticable — Grounds for rejection reported only to superior officers — Fear of communist infiltration at heart of preoccupation with secrecy — Although Secretary to Cabinet specifically asked by Prime Minister whether any authority for rejecting immigrants on security grounds, he advised only that matter dealt with by “administrative means” — Cabinet decisions of 1946, 1947 set government policy — But Cabinet decisions must be made legally effective by statute or through Governor in Council’s legal authorities — As of July 1948 such had not taken place — Contemporary Cabinet papers reveal existing Order in Council neither intended nor considered as authority for security screening — No legal authority in July 1948 to reject immigrant as enemy collaborator.*

*Crown — Prerogatives — Reference seeking declaration respondent obtained citizenship by false representation, fraud, knowingly concealing material circumstances — Respondent, a displaced person (DP) from Austria, admitted to Canada in 1948, becoming Canadian citizen in 1957 — Applicant seeking to revoke citizenship based on undisclosed*

T-938-95

**Le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration**  
(demandeur)

c.

**Johann Dueck** (défendeur)

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

Section de première instance, juge Noël—Selidovo, Ukraine, 25, 26, 27, 28, 29 mai, 1, 2 juin; Ottawa, 6, 7, 8, 13, 14, 15, 16, 19, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 30 octobre, 3, 4, 9 novembre; Toronto, 10 novembre; Winnipeg, 12 novembre; Ottawa, 17, 25, 26, 27 novembre et 21 décembre 1998.

*Droit constitutionnel — Gouvernement responsable — Droit et convention — Pouvoir exécutif — Cabinet et Conseil privé — En 1946, le Cabinet a décidé de prévoir le contrôle de sécurité des immigrants autrement que par voie législative — La procédure de sécurité ne devait pas être rendue publique — Elle devait être réglée par voie administrative ministérielle — La GRC a été chargée du processus de contrôle à l’étranger — Les critères applicables en matière de sécurité ont fait l’objet de directives données verbalement par le quartier général — Aucun appel du refoulement, une telle procédure étant jugée irréalisable — Les motifs de refoulement n’étaient indiqués qu’aux officiers supérieurs — La crainte de l’infiltration communiste était au cœur même de la préoccupation pour la sécurité — Même si le premier ministre lui avait expressément demandé s’il était légalement permis de rejouer des candidats à l’immigration pour des raisons de sécurité, le secrétaire du Cabinet a simplement précisé que le problème devait être réglé par «voie administrative» — Les décisions du Cabinet de 1946 et 1947 ont déterminé les politiques gouvernementales — Toutefois, les décisions du Cabinet doivent être rendues légalement applicables par l’adoption d’une loi ou par la prise d’un décret du gouverneur en conseil — En juillet 1948, aucune mesure de ce genre n’avait été prise — Des documents contemporains du Cabinet indiquent que le décret existant n’était pas censé conférer le pouvoir d’effectuer le contrôle de sécurité et n’était pas destiné à cette fin — Il n’existait, en juillet 1948, aucun pouvoir juridique permettant le refoulement d’un candidat à l’immigration parce qu’il avait collaboré avec un pays ennemi.*

*Couronne — Prerogatives — Renvoi visant à obtenir un jugement déclaratoire portant que le défendeur a obtenu la citoyenneté par fraude ou au moyen d’une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels — Le défendeur, une personne déplacée provenant de l’Autriche, a été admis au Canada en 1948 et a obtenu la*

*collaborationist activities during World War II — Applicant submitting if no authority in Immigration Act for rejection of prospective immigrants on security grounds, process supported by Crown prerogative — Prerogatives collection of powers, duties exercised, assumed by Crown under common law — Once statute occupies ground formerly occupied by prerogative, Crown must comply with terms of statute — Immigration Act covering whole of prerogative applicant claiming as authority for rejection of potential immigrants on security grounds — Once decided complied with Act, met conditions of applicable orders in council, respondent entitled to enter Canada.*

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Revocation of citizenship — Reference seeking declaration respondent obtained citizenship by false representation, fraud, knowingly concealing material circumstances — In 1948 respondent's uncle in Saskatchewan applied for admission of respondent, then DP living in Austria, by completing Form 55 sponsorship application — Form not requiring information on wartime activities — Respondent's travel document bearing medical, visa stamps, but not security officer's stamp — Court finding respondent acting as translator for auxiliary police in German occupied Ukraine during World War II — Respondent becoming Canadian citizen in 1957 — Applicant not demonstrating respondent admitted to Canada by failing to disclose collaborationist past — (1) Not establishing consistent process applied to all immigrants from Austria in July 1948, that process, if applicable, would have elicited answers about respondent's wartime activities, or that collaborators "generally" prohibited from entering Canada — To demonstrate respondent personally interviewed, necessary to establish respondent admitted under special employment category — Applicant admitting respondent probably admitted as agriculturalist — In 1948 some immigration officers of view agriculturalists not to be security screened — (2) Unlikely security criteria applicable in July 1948 would have resulted in respondent being prohibited from entering Canada — Screening criteria applied in July 1948 imprecise — Evidence suggesting application of prohibition relating to collaborators directed to specific instances of collaboration — No blanket prohibition for collaborators — (3) In July 1948 security officers not having legal authority to reject respondent on ground collaborated with enemy during World War II — Cabinet considered security of uppermost concern, but decided to deal with security screening by administrative, rather than legislative means — Immigration Act, s. 38 providing required authority for doing so, subject to passage of appropriate order — Order*

*citoyenneté canadienne en 1957 — Le demandeur sollicitait la révocation de la citoyenneté du défendeur pour le motif que celui-ci avait omis de révéler son passé de collaborateur pendant la Seconde Guerre mondiale — Le demandeur a soutenu que si la Loi de l'immigration ne permettait pas le refoulement de candidats à l'immigration pour des raisons de sécurité, cette procédure pouvait se justifier par une prerogative de la Couronne — Les prerogatives sont un ensemble de pouvoirs exercés et d'obligations assumées par la Couronne en vertu de la common law — Une fois qu'un texte législatif remplace une prerogative, la Couronne doit se conformer aux dispositions de ce texte — La Loi sur l'immigration vise l'ensemble de la prerogative que le demandeur invoque comme source du pouvoir de refouler des candidats à l'immigration pour des raisons de sécurité — Une fois qu'il a été décidé que le défendeur remplissait les conditions de la Loi et satisfaisait aux conditions prescrites par les décrets applicables, le défendeur avait le droit d'entrer au Canada.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Révocation de la citoyenneté — Renvoi visant à obtenir un jugement déclaratoire portant que le défendeur a obtenu la citoyenneté par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels — En 1948, l'oncle du défendeur qui vivait en Saskatchewan a rempli une demande de parrainage, le formulaire 55, pour demander l'admission au Canada du défendeur qui était alors une personne déplacée en Autriche — Ce formulaire ne demandait pas de détails sur les activités pendant la guerre — Le document de voyage du défendeur portait un tampon des autorités médicales ainsi qu'un tampon de visa, mais non le tampon de l'agent de sécurité — La Cour a conclu que le défendeur avait servi d'interprète pour la police auxiliaire durant l'occupation de l'Ukraine par les Allemands pendant la Seconde Guerre mondiale — Le défendeur est devenu citoyen canadien en 1957 — Le demandeur n'a pas démontré que le défendeur avait obtenu l'admission au Canada en omettant de révéler son passé de collaborateur — 1) Il n'a pas établi qu'il existait, en juillet 1948, une procédure uniforme appliquée à tous les immigrants provenant d'Autriche, que cette procédure, si elle était applicable, aurait permis d'obtenir une réponse à toutes les questions relatives aux activités du défendeur pendant la guerre ou que l'admission au Canada était interdite à la catégorie «générale» des collaborateurs — Pour démontrer que le défendeur avait été reçu en entrevue, il était nécessaire d'établir qu'il avait été admis en raison de son appartenance à une catégorie d'emploi particulière — Le demandeur a reconnu que le défendeur avait été probablement admis à titre d'agriculteur — En 1948, certains agents d'immigration considéraient que les agriculteurs ne devaient pas faire l'objet d'un contrôle de sécurité — 2) Il est peu probable que les critères de sécurité applicables en juillet 1948 auraient empêché l'admission du défendeur au Canada — Les critères de sécurité appliqués en juillet 1948 étaient vagues — La preuve semble indiquer*

*in council, amendments permitting admission of DPs, not legal authority for rejection of immigrants on security grounds.*

*Evidence — Reference seeking declaration respondent obtained citizenship by false representation, fraud, knowingly concealing material circumstances — Respondent, DP from Austria, admitted to Canada in 1948, becoming Canadian citizen in 1957 — Applicant seeking to revoke citizenship based on undisclosed collaborationist activities during World War II — Reliance can be placed on subsequent documents to attest to prior state of affairs when situation shown to have been relatively constant — Inappropriate to do so when situation in state of flux, rapid evolution, as was state of affairs with respect to security screening in 1948 when immigration from continental Europe increased dramatically, RCMP struggling to comply with Cabinet direction to maintain security screening without impeding flow of immigrants.*

This was a reference to the Court seeking a declaration that the respondent had obtained his citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances.

The respondent was a displaced person (DP) in Austria in 1948 when he applied to come to Canada. His uncle in Saskatchewan had applied for the admission to Canada of the respondent, his wife and two children by completing a Form 55 sponsorship application. That form did not require information in respect of military service or wartime activities of the potential immigrant. With respect to occupation, it requested only information with respect to present occupation and intended occupation in Canada. The respondent's travel document bore medical and visa stamps, indicating that he had passed the Canadian medical and immigration screening on July 20, 1948, but there was no security officer's stamp. The respondent became a Canadian

*que l'application d'une interdiction relative aux collaborateurs visait certains cas précis de collaboration — Il n'existait aucune interdiction générale relativement aux collaborateurs — 3) En juillet 1948, les agents de sécurité n'étaient pas légalement habilités à refouler le défendeur pour le motif qu'il avait collaboré avec l'ennemi pendant la Seconde Guerre mondiale — Le Cabinet considérait que la sécurité était de la plus haute importance, mais a décidé que le contrôle de sécurité devait être prévu par voie administrative plutôt que par voie législative — L'art. 38 de la Loi sur l'immigration conférait le pouvoir nécessaire pour le faire à la condition que le décret approprié soit pris — Le décret en conseil, et ses modifications permettant l'admission des personnes déplacées, ne conférait pas le pouvoir légal permettant le refoulement de candidats à l'immigration pour des raisons de sécurité.*

*Preuve — Renvoi visant à obtenir un jugement déclaratoire portant que le défendeur a obtenu la citoyenneté par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels — Le défendeur, une personne déplacée provenant d'Autriche, a été admis au Canada en 1948 et a obtenu la citoyenneté canadienne en 1957 — Le demandeur a demandé la révocation de la citoyenneté pour le motif que le défendeur n'avait pas révélé son passé de collaborateur pendant la Seconde Guerre mondiale — On peut se fier à des documents ultérieurs pour confirmer une situation antérieure lorsqu'il est possible de démontrer que cette situation est restée relativement constante — Il devient totalement non approprié de le faire lorsque la situation évolue rapidement comme ce fut le cas du contrôle de sécurité en 1948 lorsque le nombre annuel d'immigrants originaires d'Europe continentale a augmenté de façon spectaculaire, et que la GRC a dû se débattre pour se conformer à la directive du Cabinet lui enjoignant de maintenir le contrôle de sécurité sans entraver l'afflux d'immigrants.*

Il s'agissait en l'espèce d'un renvoi présenté à la Cour afin d'obtenir un jugement déclaratoire portant que le défendeur avait obtenu sa citoyenneté par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels.

En 1948, le défendeur était une personne déplacée en Autriche lorsqu'il a présenté une demande d'immigration au Canada. L'oncle du défendeur a demandé l'admission au Canada du défendeur, de son épouse et de leurs deux enfants en remplissant à cette fin une demande de parrainage, le formulaire 55. Dans ce formulaire, on ne demandait pas au candidat à l'immigration de donner des détails sur son service militaire ou sur ses activités pendant la guerre. Quant aux antécédents professionnels, on demandait simplement au candidat de préciser son emploi actuel ainsi que l'emploi envisagé au Canada. Le document de voyage du défendeur portait un tampon des autorités médicales ainsi qu'un tampon de visa indiquant qu'il avait subi le contrôle

citizen in 1957.

According to the applicant, the immigration process in July 1948 consisted of three stages: security screening, medical examination, and vetting by an immigration officer. The applicant alleged that there were established guidelines for the rejection of individuals on security grounds which were disseminated to officers operating in the field. Allegedly in July 1948, persons from German occupied countries known to have collaborated with the Nazis were generally prohibited from entering Canada. The applicant was found to have acted as a translator for the auxiliary police, in German occupied Selidovo, Ukraine between 1941 and 1943.

After World War II, Cabinet decided to relax its immigration policy, but to maintain the prohibition on the entry of enemy aliens. The evidence disclosed that (1) throughout 1945-1950, Cabinet was of the view that the security screening of potential immigrants should be maintained; (2) Cabinet ultimately decided that the development of a security screening system for immigrants properly belonged to the RCMP, rather than to the minister responsible for immigration; and (3) it was incumbent upon the RCMP to develop and implement the security screening system in such a way as to interfere as little as possible with the flow of immigrants to Canada. Cabinet considered security matters of the uppermost concern, but did not want the security process to be made public. On August 5, 1946 Cabinet decided to deal with security screening by "other means" (i.e. departmental administrative action) than regulation. Pursuant to the recommendation of an interdepartmental advisory committee that immigration teams be dispatched to examine applicants in their country of origin, Staff Sergeant Hinton, an RCMP officer, was sent to London in October 1946 to carry out a paper investigation of potential immigrants. He was directed to abide by verbal instructions from headquarters as to security criteria, and to "do the best he could" with the information available to him to eliminate the backlog of applications. The objective was "to slowly tighten control and to concentrate on the rejection of people who are really undesirable" and "not worry if a percentage of undesirables slip by". On January 30, 1947, an order in council was passed widening the classes of near relatives, agriculturalists, and persons for employment in primary industries. On February 5, 1947 Cabinet decided to authorize a selective system of security screening, but still the implementation of screening criteria was left to the discretion of the RCMP.

médical et le contrôle d'immigration le 20 juillet 1948; ce document ne portait toutefois aucun tampon de l'agent de sécurité. Le défendeur est devenu citoyen canadien en 1957.

Suivant le demandeur, en juillet 1948, la procédure d'immigration comportait trois étapes: un contrôle de sécurité, un examen médical et un examen approfondi fait par un agent d'immigration. Le demandeur a soutenu qu'il existait des lignes directrices régissant le refoulement de personnes pour des raisons de sécurité et que ces critères étaient communiqués aux agents de sécurité travaillant sur place. En juillet 1948, l'admission au Canada aurait été interdite aux personnes qui provenaient de pays occupés par l'Allemagne dont on savait qu'elles avaient collaboré avec les nazis. Il a été jugé que le défendeur avait servi d'interprète aux forces auxiliaires de la police pendant l'occupation de Selidovo, en Ukraine, par les Allemands entre 1941 et 1943.

Après la Seconde Guerre mondiale, le Cabinet a décidé d'assouplir sa politique d'immigration, mais de maintenir l'interdiction concernant l'admission de sujets de pays ennemis. La preuve indiquait que 1) de 1945 à 1950, le Cabinet estimait que le contrôle sécuritaire des candidats à l'immigration devait être maintenu; 2) le Cabinet a décidé en fin de compte que la mise en place d'un système de contrôle sécuritaire pour les immigrants relevait de la GRC plutôt que du ministre responsable de l'immigration, et 3) la GRC devait concevoir et mettre en application le système de contrôle sécuritaire de manière à entraver le moins possible l'afflux d'immigrants au Canada. Le Cabinet considérait que les questions de sécurité étaient de la plus haute importance, mais ne voulait pas que la procédure de sécurité soit rendue publique. Le 5 août 1946, le Cabinet a décidé que le contrôle de sécurité serait prévu par «une autre voie» (c.-à-d. par une mesure administrative ministérielle) plutôt que par voie réglementaire. Pour donner suite à la recommandation d'un comité consultatif interministériel voulant que des équipes d'immigration soient envoyées dans le pays d'origine des candidats pour les interroger, un agent de la GRC, le sergent d'état-major Hinton, a été envoyé à Londres en octobre 1946 pour examiner les dossiers des candidats à l'immigration. Il a reçu pour ordre de se conformer aux instructions verbales que lui avait données le quartier général et on lui a donné pour directive de «faire de son mieux» avec les renseignements qui étaient à sa disposition pour faire disparaître l'arriéré de demandes. L'objectif était «de resserrer lentement le contrôle et de concentrer nos efforts sur le refoulement des personnes qui sont véritablement indésirables» et de ne pas s'inquiéter si un certain nombre de personnes indésirables échappent au contrôle. Le 30 janvier 1947, un décret a été pris pour élargir les catégories de personnes admissibles dans le cas des proches parents et des agriculteurs, et pour autoriser l'admission des personnes voulant travailler dans des industries primaires. Le 5 février 1947, le Cabinet a décidé d'autoriser un contrôle sécuritaire sélectif, mais l'application des critères de sélection a été laissée à la discrétion de la GRC.

In mid-1948, Major Wright, who oversaw the security screening operation in Europe, prepared a list of the grounds on which applicants were then being rejected. Major Wright's list, gathered from inquiries in the field, was submitted in August 1948. Although there was no blanket prohibition for collaborators, there were specific instances of collaboration that gave rise to prohibitions eg. paragraph (b): "Member of SS or German Wehrmacht. Found to bear mark of SS Blood Group (non-German)" and paragraph (c): members of the Nazi party. In so far as the prohibitions relating to collaborators were concerned, headquarters did not touch the list except to add in November 1948 "collaborators presently residing in previously occupied territory."

The issues were: (1) was the respondent subject to security screening when he applied to immigrate to Canada in July, 1948; (2) what were the applicable security screening criteria in July of 1948; and (3) was there legal authority for security screening of immigrants in July 1948?

*Held*, the respondent did not obtain Canadian citizenship by false representation, fraud or by knowingly concealing material circumstances.

(1) The applicant did not demonstrate that the respondent gained entry into Canada by failing to disclose his collaborationist past. The applicant did not establish that there was a consistent process applied to all immigrants from Austria in July, 1948; that the process, if applicable, would have elicited answers about the respondent's wartime activities; or that collaborators "generally" were prohibited from entering Canada.

It was questionable whether the RCMP had sufficient resources to fully implement the decision to security screen all DPs. Given the known influx of immigrants to Canada from Europe in 1948 and the pressures placed on the RCMP not to impede the flow of immigrants, it is likely that the rigorous security procedure in place was not always followed.

The respondent submitted that he was admitted to Canada as an "agriculturalist" and that agriculturalists were not subject to personal interviews. The applicant admitted that the respondent was probably admitted pursuant to P.C. 1947-4849, paragraph 4(b), which provided for the admission of an agriculturalist entering Canada to farm with the assistance of an uncle who was engaged in agriculture. There was evidence from the field that in 1948 some immigration officers considered that agriculturalists generally were not to be security screened by personal inter-

Vers le milieu de l'année 1948, le major Wright, qui supervisait le contrôle de sécurité en Europe, a préparé une liste de motifs pour lesquels les candidats étaient refusés. La liste du major Wright, qui avait été dressée à partir des motifs recueillis sur le terrain, a été soumise en août 1948. Même si elle ne contenait aucune interdiction générale relativement aux collaborateurs, la liste prévoyait certains cas précis de collaboration donnant lieu à une interdiction; par exemple, la catégorie b): «Membre des SS ou de la Wehrmacht allemande. Personne dont on découvre qu'elle porte des marques du groupe sanguin des SS (non-Allemands)» et la catégorie c): membres du parti nazi. Dans la mesure où les interdictions visant les collaborateurs étaient concernées, le quartier général n'a pas modifié la liste sauf pour y ajouter un autre motif de refoulement en novembre 1948, savoir les «collaborateurs résidant présentement dans un territoire antérieurement occupé».

Les questions en litige étaient les suivantes: 1) le défendeur a-t-il fait l'objet d'un contrôle de sécurité lorsqu'il a présenté une demande d'immigration au Canada en juillet 1948; 2) quels étaient, en juillet 1948, les critères applicables dans le cadre du contrôle de sécurité; et 3) le contrôle de sécurité des immigrants avait-il un fondement juridique en juillet 1948?

*Jugement*: le défendeur n'a pas obtenu la citoyenneté canadienne par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels.

1) Le demandeur n'a pas démontré que le défendeur avait obtenu l'admission au Canada en omettant de révéler son passé de collaborateur. Il n'a pas établi qu'il existait, en juillet 1948, une procédure uniforme appliquée à tous les immigrants provenant d'Autriche, que cette procédure, si elle était applicable, aurait permis d'obtenir une réponse à toutes les questions relatives aux activités du défendeur pendant la guerre, ou que l'admission au Canada était interdite à la catégorie «générale» des collaborateurs.

On pouvait douter que la GRC avait des ressources suffisantes pour se conformer entièrement à la décision de contrôler toutes les personnes déplacées. Vu le nombre d'immigrants au Canada en provenance d'Europe en 1948 ainsi que les pressions exercées sur la GRC pour qu'elle n'interrompe pas l'afflux d'immigrants, il est probable que la procédure rigoureuse de sécurité en place n'a pas toujours été suivie.

Le défendeur a allégué qu'il avait été admis au Canada en tant qu'«agriculteur» et que les agriculteurs n'étaient pas reçus en entrevue par les agents de sécurité. Le demandeur a reconnu que le défendeur avait probablement été admis au Canada en vertu de l'alinéa 4b) du décret C.P. 1947-4849, qui prévoyait l'admission au Canada d'un agriculteur en vue de se livrer à la culture de la terre avec l'aide d'un oncle dont l'agriculture était l'occupation. Des personnes qui se trouvaient sur le terrain ont déclaré que des agents d'immigration considéraient en 1948 que les agriculteurs en général

view. Had an officer with this view screened the respondent, he would have been subject only to a paper screening. To demonstrate that it was likely the respondent was personally interviewed, it was incumbent upon the applicant to demonstrate that the respondent would have been categorized by the officer reviewing his file as falling into the category of "Displaced persons — Brought in under special employment categories", rather than that of "Agriculturalists — Selected by Railway Colonization officials". The applicant had not met that burden.

As to whether forms other than Form 55 were being used in July 1948, there was an instruction from the Director of Immigration that the only necessary form was a Form 55. The applicant admitted that until 1953 immigration application forms did not request particulars regarding wartime military service. The forms produced from the 1940s did not require the potential immigrant to provide any information in respect of military service, wartime activities, or occupation for the previous 10 years. At most, some of these forms required a summary of the prospective immigrant's previous employment. The evidence did not establish the type of uniform practice which would allow a conclusion that the respondent was required to complete a Canadian form detailing his occupation over the prior 10 years or that he would have completed an International Refugee Organization form which would have been relied upon by the security officer reviewing his application.

(2) Even if the respondent had completed forms reflecting his past employment and had been personally interviewed, it is unlikely that the security criteria applicable in July 1948 would have resulted in the respondent being prohibited from entering Canada.

While, as a matter of methodology, reliance can be placed on subsequent documents to attest to a prior state of affairs when the situation can be shown to have remained relatively constant, it is entirely inappropriate to do so when the situation is in a state of flux and rapid evolution. That was the state of affairs with respect to security screening in 1948 when the annual flow of immigrants from continental Europe surged from 15,590 to 71,976 and the RCMP was struggling to comply with Cabinet's direction to maintain security screening without impeding the flow of immigrants.

The fact that Major Wright was asked to prepare a list of the screening criteria in use at that time demonstrated that the RCMP could not identify with precision the screening criteria then being applied by its staff in July 1948. The applicant alleged that at the time Major Wright's list was compiled, collaboration was a blanket prohibition. In

ne devaient pas faire l'objet d'un contrôle de sécurité consistant en une entrevue personnelle. Si un agent pensant ainsi avait contrôlé le défendeur, celui-ci n'aurait fait l'objet que d'un contrôle administratif. Pour démontrer que le défendeur avait probablement été reçu en entrevue, le demandeur devait établir que l'agent qui avait examiné son dossier l'avait classé dans la catégorie des «Personnes déplacées — Emmenées en vertu de leur appartenance à des catégories d'emploi particulières» plutôt que dans celle des «Agriculteurs — Choisis par les représentants des services de colonisation des compagnies de chemin de fer». Le demandeur ne s'est pas acquitté du fardeau de la preuve à cet égard.

Quant à savoir si un autre formulaire que le formulaire 55 était utilisé en juillet 1948, une directive du directeur de l'immigration indiquait que le seul formulaire nécessaire était le formulaire 55. Le demandeur a reconnu que, jusqu'en 1953, on ne demandait pas dans les formulaires de l'immigration de précisions sur le service militaire en temps de guerre. Dans les formulaires qui ont été produits relativement aux années 1940, on ne demandait pas au candidat à l'immigration des détails sur son service militaire, ses activités pendant la guerre ou ses emplois au cours des dix années précédentes. Certains de ces formulaires exigeaient tout au plus que le candidat à l'immigration précise ses emplois antérieurs. La preuve n'a pas établi l'existence d'une pratique uniformément suivie permettant de conclure que le défendeur a dû remplir un formulaire canadien dans lequel il a dû préciser les emplois occupés pendant les dix années précédentes ou qu'il aurait rempli un formulaire d'une organisation internationale sur les réfugiés dont se serait servi l'agent de sécurité examinant sa demande.

2) Même si le défendeur avait rempli des formulaires dans lesquels il aurait indiqué ses emplois antérieurs et s'il avait été reçu en entrevue, il est peu probable que les critères de sécurité applicables en juillet 1948 auraient empêché son admission au Canada.

Même si, d'un point de vue technique, on peut se fier à des documents ultérieurs pour confirmer une situation antérieure lorsqu'il est possible de démontrer que cette situation est restée relativement constante, il devient totalement non approprié de le faire lorsque la situation évolue rapidement. Telle était la situation dans le cas du contrôle de sécurité en 1948 lorsque le nombre annuel d'immigrants originaires d'Europe continentale est passé de 15 590 à 71 976 et que la GRC se débattait pour se conformer à la directive du Cabinet lui enjoignant de maintenir le contrôle de sécurité sans entraver l'afflux d'immigrants.

Le fait que l'on ait demandé au major Wright de préparer une liste des critères de contrôle employés à l'époque démontrait que la GRC ne pouvait pas indiquer avec précision les critères de contrôle utilisés par ses hommes en juillet 1948. Le demandeur a fait valoir qu'à l'époque où la liste du major Wright a été établie, la collaboration consti-

February 1947 fear of Soviet infiltration was the primary concern of those who saw the need to preserve the security screening system. This concern increased dramatically as the Cold War heightened. The Soviets were known to use blackmail to enlist agents and those who resided in previously occupied territory were particularly vulnerable. Thus "collaborators presently residing in previously occupied territory" has a rational meaning that is understandable in the context of 1948. This prohibition was a focussed criterion directed primarily towards warding off Soviet infiltration. These words were time- and site-sensitive, with the result that they lost their meaning over the years.

The manner in which Major Wright's list was received by headquarters did not support the suggestion that it was glaringly deficient. That list strongly suggested that in July 1948, the application of the prohibition relating to collaborators was directed to those who had collaborated in the manner contemplated by paragraphs (b) and (c). As of November 1948, i.e. after the respondent was screened, particular attention was paid to collaborators presently residing in previously occupied territory, as the addition to Major Wright's list suggested. This was a new criterion, and not a reflection of a ground for rejection which was being applied in July 1948.

These narrow exclusions of collaborators were not surprising, given the pressure on the RCMP not to impede the flow of immigrants. "Collaboration" was a notion that was undefined in 1948. It was unlikely that had a blanket prohibition against immigration by collaborators been applied in 1948, 70,000 immigrants would have sailed to Canada from continental Europe in that year.

While there was an absolute prohibition barring the entry of communists throughout the relevant period, this was not shown to be the case with respect to the class of undesirables described as collaborators in 1948. It was likely that in July 1948, collaborators were excluded only to the extent reported by Major Wright.

(3) Regardless of the above conclusions, in July 1948 security officers did not have legal authority to reject the respondent on the ground that he had collaborated with the enemy during World War II.

While security officers were rejecting prospective immigrants for security reasons on the basis of verbal instructions, immigration officers were acting on the basis of the *Immigration Act*, which continued to reflect specific grounds for rejection. Conflicts developed within the teams operating

tuait une interdiction générale. En février 1947, la crainte de l'infiltration par les Soviétiques constituait la principale préoccupation des personnes qui jugeaient nécessaire de maintenir le système de contrôle de sécurité. Cette crainte a pris des proportions démesurées avec l'intensification de la guerre froide. On savait que les Soviétiques avaient recours au chantage pour engager des agents et que les personnes qui résidaient dans un territoire antérieurement occupé étaient particulièrement vulnérables. Par conséquent, les termes «collaborateurs résidant présentement dans un territoire antérieurement occupé» ont un sens logique et étaient faciles à comprendre en 1948. Cette interdiction constituait un critère ayant principalement pour but de contrer l'infiltration soviétique. Le sens attribué à ces termes dépendait manifestement de l'époque et du lieu, de sorte qu'ils ont perdu leur signification avec les années.

L'accueil qu'a reçu la liste du major Wright au quartier général ne permet pas d'alléguer qu'elle était manifestement incomplète. Cette liste semble indiquer qu'en juillet 1948, l'interdiction concernant les collaborateurs visait les personnes qui avaient collaboré de la manière indiquée aux alinéas b) et c). En novembre 1948, c'est-à-dire après que le demandeur a fait l'objet d'un contrôle, on a porté une attention particulière aux collaborateurs résidant présentement dans un territoire antérieurement occupé comme l'indique l'ajout qui a été fait à la liste du major Wright. Il s'agissait d'un nouveau critère et non de l'expression d'un motif de refoulement qui était déjà appliqué en juillet 1948.

Ces exclusions limitées concernant les collaborateurs ne sont pas étonnantes si on tient compte des pressions qui étaient exercées sur la GRC pour qu'elle n'entrave pas l'afflux d'immigrants. La «collaboration» était un concept vague en 1948. Il est peu probable que, si on avait appliqué en 1948 une interdiction générale en ce qui a trait à la collaboration, 70 000 immigrants auraient pu arriver par bateau au Canada en provenance de l'Europe continentale au cours de cette même année.

Même s'il existait une interdiction absolue empêchant l'admission des communistes pendant toute la période pertinente, on n'a pas démontré que tel était le cas des personnes indésirables décrites comme des collaborateurs en 1948. Il était possible qu'en juillet 1948, les collaborateurs n'étaient exclus que dans la mesure indiquée par le major Wright à cette époque.

3) Indépendamment des conclusions qui précèdent, les agents de sécurité n'étaient pas légalement habilités, en juillet 1948, à refouler le défendeur pour le motif qu'il avait collaboré avec l'ennemi pendant la Seconde Guerre mondiale.

Alors que les agents de sécurité refoulaient des candidats à l'immigration pour des raisons de sécurité en s'appuyant sur des instructions verbales, les agents d'immigration appliquaient la *Loi de l'immigration* qui continuait de prévoir des motifs précis de refoulement. Des différends ont

in Europe with respect to jurisdiction. As a result, a memorandum of understanding between the Minister responsible for immigration and the RCMP was entered into, providing that the RCMP were solely responsible for rejecting applicants on security grounds, and that they would simply mark applications in the "agreed manner" to indicate disposition. This anticipated Major Wright's list of security criteria. As of July 1948, security officers answered only to the RCMP, the right of appeal was being denied as impracticable and the *modus operandi* was such that there was no means of communicating to anyone, including the Minister responsible for immigration, the grounds for which prospective immigrants were being rejected on security grounds. Although the *Immigration Act* provided for an appeal, granting this right with respect to rejections on security grounds would have jeopardized the secrecy of the program. The need for secrecy explained why the policy for the rejection of prospective immigrants on security grounds was developed on a separate track and more importantly, why the authority for this process was not found in legislation, but through "other means".

The applicant contended that Order in Council P.C. 1947-2180, which allowed admission of DPs, was legal authority for the rejection of immigrants on security grounds. P.C. 1947-2180 did not provide authority under which security screening was being conducted in July 1948. (i) Security screening was a measure of general application which was not restricted to immigrants coming in under P.C. 1947-2180. (ii) When the Governor in Council desired to exclude a specific class of undesirables in 1948, it did so in express and unambiguous terms, as for example in Order in Council P.C. 1950-4840, prohibiting the entry of enemy aliens. (iii) The question as to the existence of authority under which security screening was being conducted was a matter of concern from the very beginning of the security screening program to 1950. Although the Prime Minister, at a 1949 Cabinet meeting, specifically asked the Secretary to the Cabinet to report on the authority for the security rejection program, that official replied by a secret memorandum confirming that the matter was dealt with by "administrative means". Cabinet decisions determine government policy. The decisions made by Cabinet on August 5, 1946 and February 5, 1947 set the government policy with respect to security screening and clearly were to the effect that prospective immigrants not be admitted unless they had been screened by the RCMP in accordance with the applicable security criteria. But Cabinet decisions once taken must be made legally effective in one way or another. Yet, as of July 1948, no legislation, order in council or regulation had been passed authorizing the rejection of immigrants on security grounds. *Immigration Act*, section 38 provided the required

opposé les membres des équipes envoyées en Europe relativement à leurs champs de compétence respectifs. En conséquence, un protocole d'entente signé par le ministre responsable de l'immigration et la GRC a été conclu; il prévoyait que seuls les membres de la GRC pouvaient refouler des candidats pour des raisons de sécurité, et qu'ils feraient part de leur décision en codifiant simplement les demandes «de la manière convenue». Cela présageait l'établissement de la liste des critères de sécurité du major Wright. En juillet 1948, les agents de sécurité ne rendaient de comptes qu'à la GRC, un droit d'appel était refusé parce que cette procédure était jugée irréalisable et le *modus operandi* était tel qu'il n'y avait aucun moyen de communiquer à qui que ce soit, y compris au ministre responsable de l'immigration, les motifs pour lesquels les candidats à l'immigration étaient refoulés pour des raisons de sécurité. Même si la *Loi de l'immigration* prévoyait un droit d'appel, l'octroi d'un tel droit dans les cas de refoulement pour raisons de sécurité aurait mis en péril le caractère secret du programme. C'est le besoin de préserver le secret qui explique pourquoi la politique de refoulement des candidats à l'immigration pour raisons de sécurité a été élaborée séparément et, ce qui est plus important, pourquoi le pouvoir d'effectuer un tel contrôle ne devait pas trouver sa source dans la législation, mais plutôt être prévu par «une autre voie».

Le demandeur a soutenu que le décret C.P. 1947-2180, qui autorisait l'admission des personnes déplacées, conférait le pouvoir de refouler des immigrants pour des raisons de sécurité. Ce décret ne conférait pas le pouvoir en vertu duquel le contrôle de sécurité était fait en juillet 1948. (i) Le contrôle de sécurité était une mesure d'application générale qui ne se limitait pas aux immigrants visés par le décret C.P. 1947-2180. (ii) Lorsque le gouverneur en conseil a désiré exclure une catégorie précise de personnes indésirables en 1948, il l'a fait en termes clairs et exprès, comme c'est le cas par exemple du décret C.P. 1950-4840 interdisant l'admission de sujets de pays ennemis. (iii) L'existence du pouvoir en vertu duquel le contrôle de sécurité était effectué a été une question préoccupante dès le début du programme de contrôle de sécurité jusqu'en 1950. Même si le premier ministre lui avait expressément demandé au cours d'une réunion du Cabinet tenue en 1949 d'indiquer en vertu de quel pouvoir existait le programme de refoulement pour des raisons de sécurité, le secrétaire du Cabinet a répondu dans un mémoire classé secret que cette question devait être réglée par la «voie administrative». Les décisions du Cabinet déterminent les politiques gouvernementales. Les décisions prises par le Cabinet le 5 août 1946 et le 5 février 1947 ont établi la politique du gouvernement en matière de contrôle de sécurité et prévoyaient clairement que les candidats à l'immigration ne pouvaient pas être admis à moins d'avoir fait l'objet d'un contrôle par la GRC conformément aux critères de sécurité applicables. Toutefois, une fois prises, les décisions du Cabinet doivent être rendues légalement applicables d'une façon ou d'une autre. Pourtant, en juillet

authority for doing so subject to the appropriate order being passed. But, it was not until June 1950 that an order in council was passed giving the Minister the discretion to refuse landing by reference to the broad language contained in that section. Contemporary Cabinet papers demonstrated unequivocally that Order in Council P.C. 1947-2180 was neither intended nor considered as authority for the security screening of prospective immigrants. Confronted with the fact that there was no legal authority for the process, Cabinet opted throughout to proceed by "administrative measures". These decisions were taken on the basis that Cabinet did not view any of the orders in council in force at the time as providing the required authority.

The applicant argued that if there was no authority in the *Immigration Act* for the rejection of prospective immigrants on security grounds, the process may be supported by the doctrine of Crown prerogative. The prerogatives are made up of a collection of powers and duties exercised and assumed by the Crown under the common law. Once a statute occupies the ground formerly occupied by the prerogative, the Crown must comply with the terms of the statute. The applicant argued that the Crown prerogative may co-exist with a statute which treats the same subject-matter provided that the statute does not override the prerogative either expressly or by necessary implication. The *Immigration Act* covers the whole of the prerogative which the applicant claimed as authority for the rejection of potential immigrants on security grounds. The *Immigration Act* in force in 1948 conferred upon the Minister responsible for immigration the authority to determine who could enter Canada and by definition who could not. When regard is had to the scheme of the Act there was no apparent limit to the grounds upon which the Minister could refuse entry. While at common law, no alien immigrant had a right to enter Canada, the *Immigration Act* in force in 1948 determined the eligibility of prospective immigrants. In the respondent's case, it was decided by an immigration officer in July 1948 that he complied with the provisions of the Act and that he met the conditions prescribed by the applicable orders in council. As such, he became entitled to enter Canada.

1948, aucune loi, aucun décret ni aucun règlement n'avaient été adoptés afin de permettre le refoulement des immigrants pour des raisons de sécurité. L'article 38 de la *Loi de l'immigration* conférait le pouvoir nécessaire pour le faire à la condition que le décret approprié soit pris. Ce n'est toutefois qu'en juin 1950 qu'on a pris un décret conférant au ministre le pouvoir discrétionnaire de refuser le débarquement par renvoi au libellé général de cet article. Des documents contemporains du Cabinet ont démontré sans équivoque que le décret C.P. 1947-2180 n'était pas censé conférer le pouvoir d'effectuer le contrôle de sécurité des candidats à l'immigration ni destiné à cette fin. Mis en face du fait que cette procédure n'avait aucun fondement législatif, le Cabinet a choisi de procéder par «voie administrative». Ces décisions ont été prises en fonction du fait que le Cabinet ne considérait pas que les décrets en vigueur à l'époque conféraient le pouvoir requis.

Le demandeur a soutenu que si la *Loi de l'immigration* ne permettait pas le refoulement de candidats à l'immigration pour des raisons de sécurité, cette procédure pouvait néanmoins se justifier par la théorie des prérogatives de la Couronne. Les prérogatives sont un ensemble de pouvoirs exercés et d'obligations assumées par la Couronne en vertu de la common law. Une fois qu'un texte législatif remplace une prérogative, la Couronne doit se conformer aux dispositions de ce texte. Le demandeur a soutenu qu'une prérogative de la Couronne peut coexister avec un texte législatif qui traite du même sujet à condition que le texte législatif n'ait pas préséance sur la prérogative, expressément ou par déduction nécessaire. La *Loi sur l'immigration* vise l'ensemble de la prérogative que le demandeur invoque comme source du pouvoir de refouler des candidats à l'immigration pour des raisons de sécurité. La *Loi de l'immigration* en vigueur en 1948 habilitait le ministre responsable de l'immigration à déterminer qui pouvait débarquer au Canada et qui, par définition, ne le pouvait pas. Lorsque l'on examine l'esprit de la Loi, on constate qu'il n'y avait apparemment aucune limite aux motifs que pouvait invoquer le ministre pour refuser l'admission au pays. Même si, en vertu de la common law, aucun immigrant étranger n'avait le droit de débarquer au Canada, la *Loi de l'immigration* en vigueur en 1948 déterminait l'admissibilité des candidats à l'immigration. Un agent d'immigration a statué en juillet 1948 que le défendeur remplissait les conditions de la Loi et qu'il satisfaisait aux conditions prescrites par les décrets applicables. C'est pourquoi il avait le droit d'entrer au Canada.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Amendment to Order in Council P.C. 695 of March 21, 1931, concerning the landing in Canada of immigrants, SOR/47-431.*  
*Amendments to the Regulations under the Immigration Act, SOR/47-134.*

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Arrêté en conseil établissant des règlements d'application de la Loi de l'immigration, en ce qui concerne l'entrée au Canada des sujets de pays ennemis, C.P. 1946-1373, Décrets, ordonnances et règlements, 1946.II.64.*

*Immigration Act*, R.S.C. 1927, c. 93, ss. 3, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 38.  
*Immigration Act—Order re landing of immigrants in Canada*, SOR/50-232.  
*Immigration Act—Order respecting the Entry to or Landing in Canada of Enemy Aliens*, SOR/50-424.  
*Immigration Act—prohibiting the entry into Canada of enemy aliens*, SOR/47-921.  
*Immigration Act—prohibiting the landing in Canada of immigrants with certain exceptions*, SOR/47-920.  
*Immigration Act—regulation respecting the production of passports by immigrants to Canada*, SOR/47-922.  
*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 17.  
 Order in Council P.C. 1931-695.  
 Order in Council P.C. 1945-6687.  
 Order in Council P.C. 1946-2071.  
 Order in Council P.C. 1947-2180.  
 Order in Council P.C. 1947-3926.  
 Order in Council P.C. 1948-1628.  
 Order in Council P.C. 1948-3721.  
 Order in Council P.C. 1950-2856.  
 Order in Council P.C. 1950-4850.  
*Order in Council making regulations under the Immigration Act re entry into Canada of enemy aliens*, P.C. 1946-1373, Statutory Orders and Regulations, 1946.II.60.  
*Order in Council re status of refugees*, P.C. 1945-6687, Canadian War Orders and Regulations, 1945.4.123.  
*War Measures Act*, R.S.C. 1927, c. 206.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### CONSIDERED:

*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vitols* (1998), 151 F.T.R. 161 (F.C.T.D.); *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Bogutin* (1998), 144 F.T.R. 1; 42 Imm. L.R. (2d) 248 (F.C.T.D.).

#### AUTHORS CITED

*Halsbury's Laws of England*, Vol. 8(2), 4th ed. reissue. London: Butterworths, 1996.  
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 1997.

REFERENCE seeking a declaration that the respondent had obtained citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances. Declaration denied.

*Arrêté en conseil relatif au statut des réfugiés*, C.P. 1945-6687, Décrets, ordonnances et règlements canadiens de guerre, 1945.4.121.  
 Décret C.P. 1931-695.  
 Décret C.P. 1945-6687.  
 Décret C.P. 1946-2071.  
 Décret C.P. 1947-2180.  
 Décret C.P. 1947-3926.  
 Décret C.P. 1948-1628.  
 Décret C.P. 1948-3721.  
 Décret C.P. 1950-2856.  
 Décret C.P. 1950-4850.  
*Décret portant modification aux Règlements d'application de la Loi de l'immigration*, DORS/47-134.  
*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 17.  
*Loi de l'immigration—Décret concernant l'entrée d'immigrants au Canada*, DORS/50-232.  
*Loi de l'immigration—Décret concernant l'entrée ou le débarquement d'étrangers ennemis au Canada*, DORS/50-424.  
*Loi de l'immigration—Entrée au Canada interdite aux étrangers ennemis*, DORS/47-921.  
*Loi de l'immigration—Interdiction aux immigrants de débarquer au Canada, sauf en certains cas*, DORS/47-920.  
*Loi de l'immigration—Règlements sur la production de passeports par les immigrants venant au Canada*, DORS/47-922.  
*Loi de l'immigration*, S.R.C. 1927, ch. 93, art. 3, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 38.  
*Loi des mesures de guerre*, S.R.C. 1927, ch. 206.  
*Modification de l'arrêté en conseil C.P. 695, du 21 mars 1931, concernant le débarquement d'immigrants au Canada*, DORS/47-431.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vitols* (1998), 151 F.T.R. 161 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Bogutin* (1998), 144 F.T.R. 1; 42 Imm. L.R. (2d) 248 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

#### DOCTRINE

*Halsbury's Laws of England*, Vol. 8(2), 4th ed. reissue. London: Butterworths, 1996.  
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 1997.

RENOI visant à obtenir un jugement déclaratoire portant que le défendeur a obtenu la citoyenneté canadienne par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels. Demande rejetée.

## APPEARANCES:

*Donald A. MacIntosh and Cheryl D. E. Mitchell* for applicant at Selidovo, Ukraine.

*Paul B. Vickery, Terry M. Beitner and Robert MacKinnon* for applicant at Ottawa, Toronto and Winnipeg.

*Donald B. Bayne, Peter K. Doody and Lawrence A. Elliot* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

*Bayne, Sellar, Boxall, Ottawa and Scott & Ayles*, Ottawa, for respondent.

## EDITOR'S NOTE

*The Executive Editor, pursuant to Federal Court Act, subsection 58(2), has decided that part only of the decision herein should be published in the official reports. Omitted are pages 1-64 of the Court's 149-page reasons for order dealing with the question whether respondent was a member of the Selidovo police, as alleged in the notice of revocation. The remainder of the reasons is reported in full text as an important document for research into Canadian history as well as for the continuing relevance of the matter considered at paragraph 287: Cabinet decisions determining government policy — even those relating to vital national security issues — have to be made legally effective in one way or another (legislation, order in council or regulation).*

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

NOËL J.:

*EDITOR'S NOTE [replacing pages 1-64]*

*This was a reference to the Federal Court's Trial Division by the Minister of Citizenship and*

## ONT COMPARU:

*Donald A. MacIntosh et Cheryl D. E. Mitchell* pour le demandeur à Selidovo, Ukraine.

*Paul B. Vickery, Terry M. Beitner et Robert MacKinnon* pour le demandeur à Ottawa, Toronto et Winnipeg.

*Donald B. Bayne, Peter K. Doody et Lawrence A. Elliot* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

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

*Bayne, Sellar, Boxall, Ottawa, et Scott & Ayles*, Ottawa, pour le défendeur.

## NOTE DE L'ARRÊTISTE

*Le directeur général a décidé, conformément au paragraphe 58(2) de la Loi sur la Cour fédérale, qu'une partie seulement de la décision dont il est question en l'espèce devrait être publiée dans le recueil. Ont été omises les pages 1 à 68 des 163 pages des motifs de l'ordonnance de la Cour où elle traite de la question de savoir si le défendeur faisait partie de la police de Selidovo comme cela est allégué dans l'avis de révocation. Le reste des motifs est reproduit intégralement parce qu'il constitue un important document de recherche dans l'histoire canadienne ainsi qu'en raison de leur pertinence sur la question examinée au paragraphe 287: les décisions du Cabinet déterminant les politiques gouvernementales — même celles qui ont trait aux questions vitales pour la sécurité nationale — doivent être rendues légalement applicables d'une manière ou d'une autre (par l'adoption d'une loi ou la prise d'un décret ou d'un règlement).*

*Ce qui suit est la version française des motifs de la décision rendus par*

LE JUGE NOËL:

*NOTE DE L'ARRÊTISTE [remplaçant les pages 1 à 68]*

*Il s'agissait en l'espèce d'un renvoi soumis à la Section de première instance de la Cour fédérale*

*Immigration under Citizenship Act, section 18 for a determination of whether respondent had obtained citizenship by false representations or by knowingly concealing material circumstances in that he had failed to divulge his membership in the Selidovo district (raion) police in German occupied Ukraine between 1941 and 1943 as well as his participation in the execution of civilians and prisoners of war during that time. It was alleged that respondent had served either as chief of police, assistant to the chief of police or as deputy chief of police as well as acting as an interpreter for members of the German forces of occupation. This police force was alleged to have collaborated with the occupying forces by executing Jews, Red Army members (prisoners of war) and by rounding up youths for deportation for forced labour in Germany. It was the Minister's submission that, at the time respondent applied for immigration to Canada, those falling within the general category "collaborators" were prohibited from entry and that respondent had failed to disclose his membership or rank in the Selidovo district police. It was said that had these facts been disclosed, respondent would have been denied entry.*

*At the hearing of this reference, the Minister admitted that she had no evidence to tender in proof of respondent's participation in mass murders. The allegations were thus narrowed essentially to his membership in the Selidovo police force. Respondent denied membership but acknowledged that, under threat of death, he had acted as an interpreter in Selidovo during 1942-1943. Respondent's position was that, at the time of his admission to Canada, "collaborators" were not prohibited entry or that, even if such prohibition existed in theory, it was not applied in practice. It was further urged that at the relevant time—1948—there was no legal authority for the rejection of prospective immigrants on the ground*

*par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, conformément à l'article 18 de la Loi sur la citoyenneté, afin de déterminer si le défendeur avait obtenu la citoyenneté par fraude ou au moyen d'une déclaration fautive ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels parce qu'il avait omis de révéler son appartenance à la police de district (raion) de Selidovo de 1941 à 1943 pendant l'occupation de l'Ukraine par les Allemands, et parce qu'il avait participé pendant cette même période à l'exécution de civils et de prisonniers de guerre. Il a été allégué que le demandeur avait agi comme chef de police adjoint, chef de police ou assistant du chef de police et qu'il avait servi d'interprète auprès des membres des forces allemandes d'occupation. Cette force de police aurait collaboré avec l'armée occupante en exécutant des Juifs et des soldats de l'Armée rouge (prisonniers de guerre), et elle aurait effectué des rafles de jeunes gens en vue de les envoyer aux travaux forcés en Allemagne. Le ministre a fait valoir qu'à l'époque où le défendeur a présenté une demande d'immigration au Canada, les personnes qui faisaient partie de la catégorie générale des «collaborateurs» ne pouvaient pas être admises au Canada et que le défendeur avait omis de révéler son appartenance à la police de district de Selidovo ou son rang au sein de celle-ci. On a allégué que si ces faits avaient été divulgués, le demandeur se serait vu refuser l'admission au Canada.*

*À l'audition du présent renvoi, le ministre a admis qu'il n'avait aucun élément de preuve à produire pour démontrer la participation du défendeur à des tueries. Les allégations ont donc été ramenées essentiellement à son appartenance à la police de Selidovo. Le défendeur a nié son appartenance à la police, mais il a reconnu qu'il avait été contraint, sous peine de mort, à servir d'interprète à Selidovo en 1942 et 1943. Le défendeur a fait valoir qu'à l'époque de son admission au Canada, l'entrée au Canada n'était pas interdite aux «collaborateurs» ou que, même si une telle interdiction existait en théorie, elle n'était pas appliquée en pratique. On a en outre allégué qu'à l'époque pertinente, en 1948, le*

*of collaboration with the enemy.*

*After an exhaustive review of the evidence adduced on behalf of the Minister, certain of which was based on hearsay and the witnesses lacking in credibility (pages 10 to 64 of the reasons), His Lordship found as a fact that respondent had not been a member of the Selidovo police. The argument that respondent, in having served as a translator for the police, could be considered a police member, was not supported by the evidence and ignored the plain meaning of the words.*

2. WAS THE RESPONDENT SUBJECT TO SECURITY SCREENING WHEN HE APPLIED TO IMMIGRATE TO CANADA IN JULY OF 1948?

[149] In any event, the applicant has not demonstrated that the respondent gained entry into Canada by failing to disclose his collaborationist past. It was acknowledged by the applicant that she had the burden to demonstrate the existence of a consistently followed immigration process in July 1948 when the respondent applied to immigrate to Canada. According to the applicant, this process consisted of three stages. All immigrants were required to undergo security screening by a security officer, a medical examination and vetting by an immigration officer to ensure suitability for immigration purposes.<sup>1</sup>

[150] The applicant took the further position that there were established guidelines governing the admissibility of immigrants from Europe, including security rejection criteria. These criteria, which identified the categories of individuals to be rejected on security grounds, were disseminated to security officers operating in the field. Other directives dealing with the procedures for the admission of immigrants to Canada were circulated to immigration officers and security officers at posts throughout Europe. According to the applicant, in July 1948 persons who served

*refoulement de candidats à l'immigration pour le motif qu'ils avaient collaboré avec l'ennemi n'avait aucun fondement juridique.*

*Après un examen approfondi des éléments de preuve produits par le ministre, dont certains reposaient sur du oui-dire et sur les dépositions de témoins manquant de crédibilité (pages 10 à 68 des motifs), le juge a conclu que le défendeur n'avait pas fait partie de la police de Selidovo. L'argument suivant lequel on pouvait considérer que le défendeur était un membre de la police parce qu'il avait servi d'interprète pour celle-ci n'était pas justifié par la preuve et ne tenait pas compte du sens ordinaire des termes utilisés.*

2. LE DÉFENDEUR A-T-IL FAIT L'OBJET D'UN CONTRÔLE DE SÉCURITÉ LORSQU'IL A PRÉSENTÉ UNE DEMANDE D'IMMIGRATION AU CANADA EN JUILLET 1948?

[149] Quoi qu'il en soit, le demandeur n'a pas démontré que le défendeur avait obtenu l'admission au Canada en omettant de révéler son passé de collaborateur. Le demandeur a reconnu qu'il lui incombait de démontrer l'existence d'un processus d'immigration uniformément suivi en juillet 1948 lorsque le défendeur a présenté sa demande d'immigration au Canada. Suivant le demandeur, cette procédure comportait trois étapes. Tous les immigrants devaient subir un contrôle de sécurité effectué par un agent de sécurité, un examen médical ainsi qu'un examen approfondi fait par un agent d'immigration pour déterminer s'ils remplissaient les conditions requises aux fins de l'immigration<sup>1</sup>.

[150] Le demandeur a en outre fait valoir qu'il existait des lignes directrices régissant l'admissibilité des immigrants en provenance de l'Europe, notamment des critères prévoyant le refoulement pour des raisons de sécurité. Ces critères, qui précisaient les catégories de personnes dont les demandes devaient être rejetées pour des raisons de sécurité, étaient communiqués aux agents de sécurité travaillant sur place. D'autres directives concernant les procédures d'admission des immigrants au Canada étaient communiquées aux agents d'immigration et aux agents de sécurité en

with the enemy in any capacity, persons from German occupied countries known to have collaborated with the Nazi machine, and “collaborators” generally were prohibited from coming into Canada.

[151] In support of her position, the applicant called Nicholas d’Ombrain as an expert witness to testify with respect to the working of government at the Cabinet and sub-Cabinet levels including the workings of the supporting machinery for Cabinet, the interpretation of documents relating to the machinery of government, the formation of policy at the Cabinet and sub-Cabinet levels, the relationship between the Cabinet level process and the official level process, policy making in security and intelligence and the management of the government’s apparatus for security and intelligence.<sup>2</sup>

[152] The applicant also called Roger Martineau and Roger St. Vincent who were both immigration officers in Europe in 1948. Mr. St. Vincent was assigned to the Canadian Government Immigration Mission in Germany in June of 1948 and between 1948 and 1952, worked both in Karlsruhe, Germany and Salzburg, Austria as an immigration officer.<sup>3</sup> Mr. Martineau was dispatched to Germany in May of 1948 to join the Canadian mission. From the end of June 1948 until August 1949, he was posted in Austria.<sup>4</sup> Mr. Martineau was the head of an immigration team composed of a security officer, a medical officer and a visa officer.

[153] Both the respondent and his wife also testified with respect to the procedure they underwent in applying to immigrate to Canada.

[154] On the evidence before me, the applicant has not established that there was a consistent process applied to all immigrants from Austria in July of 1948, that the process, if applicable, would have elucidated answers about the respondent’s wartime activities, or that collaborators “generally” were

poste partout en Europe. D’après le demandeur, en juillet 1948, l’admission au Canada était interdite aux personnes qui avaient servi dans une armée ennemie à quelque titre que ce soit, à celles qui provenaient de pays occupés par l’Allemagne dont on savait qu’elles avaient collaboré avec la machine nazie et à celles qui entraient dans la catégorie générale des «collaborateurs».

[151] Pour étayer sa position, le demandeur a fait comparaître Nicholas d’Ombrain à titre de témoin expert en ce qui concerne le Cabinet, ses rouages et l’appareil bureaucratique qui le soutenait, l’interprétation des documents concernant l’appareil gouvernemental, l’instauration des politiques au niveau du Cabinet et au niveau gouvernemental, les rapports entre le Cabinet et les hauts fonctionnaires, et l’instauration de politiques et la gestion de l’appareil gouvernemental dans le domaine des services secrets canadiens et étrangers<sup>2</sup>.

[152] Le demandeur a également fait comparaître Roger Martineau et Roger St. Vincent qui étaient tous les deux agents d’immigration en Europe en 1948. M. St. Vincent a été affecté à la mission de l’immigration du gouvernement canadien en Allemagne en juin 1948 et, entre 1948 et 1952, il a travaillé à Karlsruhe, en Allemagne, et à Salzbourg, en Autriche, en qualité d’agent d’immigration<sup>3</sup>. M. Martineau s’est joint à la mission canadienne en Allemagne en mai 1948. De la fin du mois de juin 1948 jusqu’au mois d’août 1949, il a été affecté en Autriche<sup>4</sup>. M. Martineau était le chef d’une équipe d’immigration formée d’un agent de sécurité, d’un médecin agréé et d’un agent des visas.

[153] Le défendeur et son épouse ont eux aussi témoigné relativement à la procédure à laquelle ils se sont soumis lorsqu’ils ont présenté leur demande d’immigration au Canada.

[154] D’après la preuve dont j’ai été saisi, le demandeur n’a pas établi qu’il existait, en juillet 1948, une procédure uniforme appliquée à tous les immigrants provenant d’Autriche, que cette procédure, si elle était applicable, aurait permis d’obtenir une réponse à toutes les questions relatives aux activités du défen-

prohibited from entering Canada.

#### CANADA'S IMMIGRATION POLICY AFTER THE WAR

[155] Mr. d'Ombrain testified that little immigration to Canada took place in the 1930s due to the Depression. In 1931, Canada adopted an extremely restrictive immigration policy by Order in Council P.C. 1931-695, creating a general prohibition against immigration, with the exception of a small number of narrow categories.<sup>5</sup> This policy was explicitly designed in light of the economic conditions prevailing in Canada during the Depression and in particular Canada's reduced labour requirements. As a result, during the 1930s, Canada received approximately 7,000 immigrants per year.<sup>6</sup> During WWII there was no organized immigration to Canada.<sup>7</sup>

[156] When WWII ended, although the situation both nationally and internationally had undergone dramatic changes, Canada's immigration was still governed by the policy of the 1930s. As a result, Canada was ill-prepared to deal with large-scale immigration.<sup>8</sup> Canada was nonetheless being pressed towards increasing the flow of immigrants to this country. During this postwar period, there was an affluence of displaced persons (DPs) in Europe and like the other allies, Canada was asked to help alleviate this problem by allowing significant numbers of these DPs to immigrate to Canada.<sup>9</sup> Further, Canada's need to build a postwar economy created a demand for immigrants with professional and commercial skills. Those in charge of building the economy saw an opportunity to bring in qualified labour in high numbers.<sup>10</sup>

[157] As a result of these pressures, between 1945 and 1947, the Government of Canada engaged in the development of a new immigration policy on a priority

deur pendant la guerre, ou que l'admission au Canada était interdite à la catégorie «générale» des collaborateurs.

#### LA POLITIQUE DU CANADA EN MATIÈRE D'IMMIGRATION APRÈS LA GUERRE

[155] M. d'Ombrain a déclaré dans son témoignage qu'il y avait eu peu d'immigration au Canada dans les années 1930 en raison de la dépression. En 1931, le Canada a adopté une politique extrêmement restrictive en matière d'immigration; il s'agit du décret C.P. 1931-695 qui prévoyait une interdiction générale en matière d'immigration, sauf pour quelques catégories restreintes de personnes<sup>5</sup>. Cette politique a été explicitement conçue en fonction des conditions économiques qui existaient au Canada pendant la dépression et, en particulier, des besoins moins importants en main-d'œuvre. En conséquence, dans les années 1930, le nombre d'immigrants au Canada était approximativement de 7 000 par année<sup>6</sup>. Pendant la Seconde Guerre mondiale, il n'y a pas eu d'immigration structurée au Canada<sup>7</sup>.

[156] Lorsque la Seconde Guerre mondiale a pris fin, la politique canadienne d'immigration était encore celle qui était en vigueur dans les années 1930, même si la situation nationale et internationale avait radicalement changé. En conséquence, le Canada était mal préparé à faire face à une augmentation considérable de l'immigration<sup>8</sup>. Le Canada a néanmoins été pressé d'augmenter le nombre d'immigrants au pays. Pendant l'après-guerre, il y avait des milliers de personnes déplacées (PD) en Europe et, comme les autres pays alliés, le Canada a été invité à fournir son aide pour régler ce problème en autorisant un grand nombre de ces personnes déplacées à immigrer au Canada<sup>9</sup>. De plus, le Canada devant mettre sur pied une économie d'après-guerre, le besoin d'immigrants possédant des capacités professionnelles et commerciales s'est fait sentir. Les personnes responsables de la reconstruction de l'économie ont vu là l'occasion de faire venir un grand nombre de travailleurs qualifiés<sup>10</sup>.

[157] Par suite de ces pressions, le gouvernement du Canada a donné la priorité, entre 1945 et 1947, à l'élaboration d'une nouvelle politique d'immigration.

basis. In the fall of 1945, a special committee on immigration chaired by the Minister of Mines and Resources, J. A. Glen, was established to devise this policy.<sup>11</sup> The Cabinet Committee set up an interdepartmental committee in March 1946, which in March 1947 was reconstituted as the Interdepartmental Immigration-Labour Committee.<sup>12</sup>

[158] While the Cabinet Committee on Immigration undertook this review, the Cabinet nonetheless took some initial steps to loosen Canada's immigration policy. For example, as early as October 26, 1945, the Cabinet approved the relaxation of the provisions of P.C. 1931-695 for refugees who had entered Canada during the war period and who were without status.<sup>13</sup> The immigration officer in charge at a port of entry was permitted to grant landed status to any refugee who had entered Canada subsequent to September 1, 1939, provided that the refugee was able to establish to the satisfaction of this officer that he was of good character and could comply with the provisions of the *Immigration Act* [R.S.C. 1927, c. 93] in all other respects.<sup>14</sup>

[159] Despite this initial relaxation of the regulations, the prohibition on the entry of enemy aliens to Canada was maintained and on April 9, 1946, an order in council to this effect was passed under the authority of section 38 of the *Immigration Act*. The sole exception to this prohibition was for those who could satisfy the Minister of Mines and Resources that they were opposed to an enemy government.<sup>15</sup>

[160] The review undertaken by the Cabinet Committee on Immigration was completed in late 1946 and a report was presented to Cabinet at the beginning of 1947. Further to the recommendations of the Committee, Cabinet, on January 30, 1947, passed an order in council amending P.C. 1931-695 and widening both the admissible classes of near relatives<sup>16</sup> (the near relatives scheme), agriculturalists and allowing the admission of persons for employment in primary industries. The portion of this Order in Council relevant to this reference provided for the admission to Canada of:

À l'automne 1945, un comité spécial sur l'immigration présidé par le ministre des Mines et des Ressources, J. A. Glen, a été créé et chargé de préparer cette politique<sup>11</sup>. En mars 1946, le comité du Cabinet a mis sur pied un comité interministériel qui, en mars 1947, a été reconstitué à titre de Comité interministériel Immigration-Travail<sup>12</sup>.

[158] Même si le comité du Cabinet sur l'immigration avait entrepris cet examen, le Cabinet a néanmoins pris ses premières mesures pour assouplir la politique du Canada en matière d'immigration. Par exemple, dès le 26 octobre 1945, il a approuvé l'assouplissement des dispositions du C.P. 1931-695 dans le cas des réfugiés qui avaient été admis au Canada pendant la guerre et qui n'avaient aucun statut<sup>13</sup>. Le préposé de l'immigration en chef au point d'entrée était autorisé à permettre à un réfugié de débarquer au Canada s'il était arrivé au pays après le 1<sup>er</sup> septembre 1939, à la condition que le réfugié soit en mesure d'établir à la satisfaction du préposé qu'il était de bonne vie et mœurs et qu'il pouvait se conformer, à tout autre égard, aux dispositions de la *Loi de l'immigration* [S.R.C. 1927, ch. 93]<sup>14</sup>.

[159] Malgré cet assouplissement initial des règlements, l'interdiction concernant l'admission au Canada de sujets de pays ennemis a été maintenue et, le 9 avril 1946, un décret à cet effet a été pris conformément au pouvoir conféré par l'article 38 de la *Loi de l'immigration*. La seule exception à cette interdiction visait les personnes qui pouvaient convaincre le ministre des Mines et des Ressources qu'elles étaient opposées à un gouvernement ennemi<sup>15</sup>.

[160] L'examen entrepris par le comité du Cabinet sur l'immigration a été terminé à la fin de 1946 et un rapport a été présenté au Cabinet au début de 1947. Pour donner suite aux recommandations du comité, le Cabinet a pris, le 30 janvier 1947, un décret modifiant le C.P. 1931-695 et élargissant les catégories de personnes admissibles dans le cas des proches parents<sup>16</sup> (le régime applicable aux proches parents) et des agriculteurs, et autorisant l'admission des personnes voulant travailler dans des industries primaires. La disposition pertinente de ce décret pour le présent renvoyait l'admission au Canada des personnes suivantes:

- |  |  |
|--|--|
| <p>4. (a) An agriculturalist having sufficient means to farm in Canada.</p> <p>(b) An agriculturalist entering Canada to farm, when destined to a father, father-in-law, son, son-in-law, brother, brother-in-law, uncle or nephew engaged in agriculture as his principal occupation and who is in a position to receive such immigrant and establish him on a farm.</p> <p>(c) A farm labourer entering Canada to engage in assured farm employment.</p> <p>(d) A person experienced in mining, lumbering or logging entering Canada to engage in assured employment in any one of such industries.<sup>17</sup></p> | <p>4. a) Un agriculteur qui a les moyens suffisants pour se livrer à la culture de la terre au Canada.</p> <p>b) Un agriculteur qui entre au Canada en vue de se livrer à la culture de la terre, lorsqu'il se rend chez son père, son beau-père, son fils, son gendre, son frère, son beau-frère, son oncle ou son neveu, dont l'agriculture est la principale occupation, et qui est en mesure de recevoir un tel immigrant et de l'établir sur une ferme.</p> <p>c) Un ouvrier agricole qui entre au Canada en vue de se livrer à un emploi agricole assuré.</p> <p>d) Une personne expérimentée dans le travail des mines, du bois ou de la forêt, qui entre au Canada en vue de se livrer à un emploi assuré dans l'une de ces industries<sup>17</sup>.</p> |
|--|--|

[161] In April of 1947, the Cabinet Committee recommended to Cabinet a further expansion of the categories of admissible relatives<sup>18</sup> and approved a draft statement on immigration policy.<sup>19</sup> This statement was released in the course of a speech by Prime Minister King to the House of Commons on May 1, 1947. It set out the policy that would guide the government's approach to immigration in the following years. The Prime Minister stated that:

The policy of the government is to foster the growth of the population of Canada by the encouragement of immigration. The government will seek by legislation, regulation, and vigorous administration, to ensure the careful selection and permanent settlement of such numbers of immigrants as can advantageously be absorbed in our national economy . . . .

At present, the limiting factor is not our legislation or regulations, but the shortage of transport . . . . The problem of transportation is a very real one. It cannot be overcome in a week or a month, or indeed with the next year . . . .

Because of the limitations of transport, the government decided that, as respects immigration from Europe, the emphasis for the present should be on the admission of the relatives of persons who are already in Canada, and on assisting in the resettlement of displaced persons and refugees . . . .

Canada is not obliged, as a result of membership in the united nations or under the constitution of the international refugee organization, to accept any specific number of refugees or displaced persons. We have, nevertheless, a

[161] En avril 1947, le comité du Cabinet a recommandé à celui-ci d'élargir encore une fois la catégorie des parents admissibles<sup>18</sup> et a approuvé un projet d'énoncé de la politique d'immigration<sup>19</sup>. Le premier ministre King a fait état de ce projet d'énoncé dans un discours qu'il a prononcé devant la Chambre des communes le 1<sup>er</sup> mai 1947. Il y indiquait la politique que devrait suivre le gouvernement en matière d'immigration au cours des années suivantes. Le premier ministre a dit ce qui suit:

[TRADUCTION] La politique du gouvernement consiste à favoriser l'argumentation de la population canadienne en encourageant l'immigration. Le gouvernement s'efforcera, par l'adoption des dispositions législatives et réglementaires nécessaires ainsi que par une gestion vigoureuse, d'assurer la sélection et l'établissement permanent d'un nombre d'immigrants pouvant être avantageusement absorbés par notre économie nationale [ . . . ]

À l'heure actuelle, ce ne sont ni les dispositions législatives ni les dispositions réglementaires qui limitent l'immigration, mais plutôt la pénurie de moyens de transport [ . . . ] Le problème du transport est réel. Il ne peut pas être réglé en une semaine ou en un mois ni même, en fait, au cours de la prochaine année [ . . . ]

En raison de cette pénurie de moyens de transport, le gouvernement a décidé qu'en ce qui concerne l'immigration en provenance de l'Europe, l'accent devrait être mis pour le moment sur l'admission des parents de personnes qui se trouvent déjà au Canada et sur l'aide au rétablissement des personnes déplacées et des réfugiés [ . . . ]

Le Canada n'est pas tenu, du fait de son appartenance aux Nations Unies et en vertu de la constitution de l'Organisation internationale sur les réfugiés, de recevoir un nombre donné de réfugiés ou de personnes déplacées. Nous avons

moral obligation to assist in meeting the problem, and this obligation we are prepared to recognize.

The government is sending immigration officers to examine the situation among the refugee groups, and to take steps looking towards the early admission of some thousands of their number. In developing this group movement, the immigration branch and the Department of Labour will determine jointly the approximate number of persons who can be readily placed in employment and absorbed into various industries and occupations. Selection officers will then consider applicants for entry into Canada, examine them on a basis of suitability and physical fitness, and make arrangements for their orderly movement and placement . . . . In taking these steps the government is seeking to ensure that the displaced persons admitted to Canada are of a type likely to make good citizens.

Let me now speak of the government's long term programme. It is based on the conviction that Canada needs population. The government is strongly of the view that our immigration policy should be devised in a positive sense, with the definite objective, as I have already stated, of enlarging the population of the country.<sup>20</sup>

[162] In the summer of 1947 and shortly after the Prime Minister's statement, a number of orders in council authorizing the landing of large numbers of DPs in Canada were passed. While the admission of 5,000 DPs was authorized June 6, 1947, this number was increased a number of times until, by the fall of 1948, the total number of DPs authorized for admission to Canada had reached 40,000.<sup>21</sup>

[163] These changes to Canada's immigration policy represented the beginning of a movement to allow greater numbers and categories of immigrants to enter Canada in the postwar period. Immigration to Canada reached 71,719 in 1946, 64,127 in 1947 and 125,414 in 1948.<sup>22</sup>

[164] In June of 1950, the eligibility criteria for prospective immigrants was further widened and the minister responsible was given a broad discretion to land suitable persons.<sup>23</sup> In September 1950, the prohibition against Germans entering Canada due to their status as enemy aliens was rescinded.<sup>24</sup>

néanmoins l'obligation morale d'aider les autres pays à régler ce problème, et nous sommes prêts à reconnaître cette obligation.

Le gouvernement envoie des agents d'immigration qui sont chargés d'examiner la situation des groupes de réfugiés et de prendre des mesures pour assurer l'admission rapide de quelques milliers de ceux-ci. Pour assurer le déplacement de ces personnes, la Direction générale de l'immigration et le ministère du Travail détermineront conjointement le nombre approximatif de personnes auxquelles un emploi peut être rapidement offert et qui peuvent être intégrées dans diverses industries et divers emplois. Les agents de sélection détermineront ensuite si les demandeurs peuvent être admis au Canada en déterminant leurs aptitudes et leur condition physique, et ils prendront les dispositions nécessaires pour assurer leur arrivée en bon ordre et leur placement [. . .] En prenant ces mesures, le gouvernement veut s'assurer que les personnes déplacées admises au Canada feront vraisemblablement de bons citoyens.

Examinons maintenant le programme à long terme du gouvernement. Celui-ci repose sur la conviction que le Canada a besoin d'être peuplé. Le gouvernement croit fermement que notre politique d'immigration devrait être positive, et avoir pour objectif précis, comme je l'ai déjà dit, d'augmenter le nombre d'habitants de ce pays<sup>20</sup>.

[162] Au cours de l'été 1947 et peu après le discours du premier ministre, divers décrets autorisant l'établissement de nombreuses personnes déplacées au Canada ont été pris. L'admission de 5 000 personnes déplacées a été autorisée le 6 juin 1947 et ce nombre a augmenté progressivement jusqu'à ce que le nombre total de personnes déplacées autorisées à entrer au Canada atteigne 40 000 à l'automne 1948<sup>21</sup>.

[163] Ces modifications apportées à la politique canadienne d'immigration ont marqué le début de l'augmentation progressive du nombre et des catégories d'immigrants admis au Canada pendant l'après-guerre. Le nombre d'immigrants au Canada a été de 71 719 en 1946, 64 127 en 1947 et 125 414 en 1948<sup>22</sup>.

[164] En juin 1950, les critères d'admissibilité des candidats à l'immigration ont encore une fois été élargis et un large pouvoir discrétionnaire a été conféré au ministre responsable lui permettant d'autoriser l'admission des personnes remplissant les conditions prescrites<sup>23</sup>. En septembre 1950, l'interdiction pour les Allemands d'entrer au Canada en raison de leur statut de sujets d'un pays ennemi a été annulée<sup>24</sup>.

SECURITY SCREENING OF IMMIGRANTS:  
BACKGROUND

[165] Three important trends emerge from a review of the evidence. The first is that throughout 1945-1950, the Cabinet was of the view that the security screening of potential immigrants was a necessary measure which ought to be maintained. Second, Cabinet ultimately decided that security concerns and the development of a security screening system for immigrants were matters which properly belonged to the RCMP rather than to the minister responsible for immigration. Third, it was incumbent upon the RCMP to develop and implement the security screening system in such a way as to interfere as little as possible with the flow of immigrants to Canada. In the end, the government's decision to dramatically increase the flow of immigrants while casting on the RCMP the responsibility of protecting Canada's security interests in the least obstructive way possible placed extreme pressures on those charged with this task. This conflict had an important impact on both the security screening criteria and the method of security screening which were developed and implemented during the mid to late 1940s.

[166] Security was a high priority during WWII and in the immediate postwar period, it was recognized that there would be a continuing need to have coordinated security policies made applicable throughout the government.<sup>25</sup> This concern became particularly acute after September 1945 when a cipher clerk from the Soviet embassy in Ottawa named Gouzenko defected and revealed the existence of a communist spy network in Canada. The Gouzenko scandal caused widespread concern at the highest levels of government and generated a serious preoccupation with Canada's internal security. This preoccupation with security only grew in the late forties as Cold War tensions increased.<sup>26</sup>

[167] As early as October 15, 1945, Cabinet recognized the need to security screen potential immigrants. When in 1945 Cabinet decided to relax its 1931 policy

## LE CONTRÔLE DE SÉCURITÉ DES IMMIGRANTS: CONTEXTE

[165] Trois principales tendances se dégagent de l'examen de la preuve. Premièrement, de 1945 à 1950, le Cabinet estimait que le contrôle sécuritaire des candidats à l'immigration était une mesure essentielle qui devait être maintenue. Deuxièmement, le Cabinet a décidé en fin de compte que les questions de sécurité et la mise en place d'un système de contrôle sécuritaire pour les immigrants relevaient de la GRC plutôt que du ministre responsable de l'immigration. Troisièmement, la GRC devait concevoir et mettre en application le système de contrôle sécuritaire de manière à entraver le moins possible l'afflux d'immigrants au Canada. En bout de ligne, la décision du gouvernement d'augmenter considérablement le nombre d'immigrants tout en imposant à la GRC l'obligation de protéger les intérêts du Canada de la manière la moins dérangeante possible a exercé une pression très grande sur les personnes chargées de cette tâche. Ces aspects contradictoires ont eu une incidence importante sur les critères du contrôle de sécurité et la méthode de contrôle qui ont été mis au point et appliqués de la moitié jusqu'à la fin des années 1940.

[166] La sécurité était, pendant la Seconde Guerre mondiale, une question de la plus haute importance et, dans la période d'après-guerre qui a suivi, on a reconnu qu'il serait nécessaire d'harmoniser les politiques de sécurité applicables à tous les échelons du gouvernement<sup>25</sup>. Ce problème est devenu particulièrement aigu après septembre 1945 lorsqu'un chiffrer de l'ambassade soviétique à Ottawa, M. Gouzenko, a fait défection et a révélé l'existence d'un réseau d'espionnage communiste au Canada. Le scandale Gouzenko a semé l'inquiétude aux plus hauts échelons du gouvernement et a soulevé des doutes sérieux quant à la sécurité interne du Canada. Cette préoccupation pour la sécurité n'a fait que s'accroître à la fin des années 1940 lorsque la tension découlant de la guerre froide a augmenté<sup>26</sup>.

[167] Dès le 15 octobre 1945, le Cabinet a reconnu qu'il était nécessaire de faire subir un contrôle de sécurité aux candidats à l'immigration. Lorsque le

on immigration and regularize the status of those who had entered Canada during the war, it was also decided that these individuals would first have to be subject to security screening by the RCMP; only those individuals granted clearance by the RCMP would be eligible for landing under the *Immigration Act*. The Cabinet did not decide, however, how the screening would take place, for instance whether it would involve a personal interview or checking with other intelligence agencies. The method and extent of security screening was left to the discretion of the RCMP.<sup>27</sup>

[168] Further evidencing the Cabinet's concern for security was the formation in May 1946 of the Security Panel, an interdepartmental advisory committee which was to "advise on the co-ordination of the planning, organisation, and execution of security measures which affect government departments; and . . . on such other security questions as may be referred to it." The Security Panel was a committee of experts, established under the direct authority of the Prime Minister and chaired by the Secretary of Cabinet, the most senior official in government. According to Mr. d'Ombain, the make up of the Panel during the relevant period reflects the importance attached to security issues at that time.<sup>28</sup>

[169] The Security Panel had an important role in the development of security policy with respect to immigration to Canada. The Security Panel worked out in detail the elements of Canada's security policy on immigration and, from time to time, Cabinet would either take note of these security issues or, when called to do so, make decisions on policy questions related to security.<sup>29</sup>

[170] Canada's security policy relating to immigration was dealt with on a "need to know basis" and was initially developed by the Security Panel along a different policy track than that with respect to immigration. The Department of Mines and Resources concerned itself with all matters relating to immigration including the determination of who could and could not enter Canada with the exception of entry

Cabinet a décidé en 1945 d'assouplir sa politique d'immigration de 1931 et de régulariser le statut des personnes qui avaient été admises au Canada pendant la guerre, il a également décidé que ces personnes devraient tout d'abord faire l'objet d'un contrôle de sécurité par la GRC; seules les personnes ayant obtenu le feu vert de la GRC pourraient se voir octroyer le droit d'être admises conformément à la *Loi de l'immigration*. Le Cabinet n'a toutefois pas décidé comment s'effectuerait le contrôle, par exemple, s'il comporterait une entrevue ou une vérification auprès d'autres services de renseignements. Le choix de la méthode utilisée et la détermination de la portée du contrôle de sécurité ont été laissés à la GRC<sup>27</sup>.

[168] La création en mai 1946 du conseil de sécurité, un comité consultatif interministériel qui devait [TRADUCTION] «faire des recommandations sur la coordination de la préparation, de l'organisation et de l'exécution des mesures de sécurité qui touchent les ministères; et [ . . . ] sur toute autre question de sécurité pouvant lui être soumise» illustre bien les préoccupations du Cabinet en matière de sécurité. Le conseil de sécurité était un comité d'experts, relevant directement du premier ministre et présidé par le secrétaire du Cabinet, le plus haut fonctionnaire du gouvernement. Suivant M. d'Ombain, la création du comité au cours de la période pertinente dénote l'importance accordée aux questions de sécurité à cette époque<sup>28</sup>.

[169] Le conseil de sécurité a eu un rôle important à jouer dans l'élaboration de la politique de sécurité en matière d'immigration au Canada. Il a mis au point les détails de la politique de sécurité du Canada en matière d'immigration et, de temps à autre, le Cabinet a pris note de ces questions de sécurité ou, lorsqu'il a été invité à le faire, a pris des décisions sur les questions de principe relatives à la sécurité<sup>29</sup>.

[170] La politique de sécurité du Canada en matière d'immigration a été conçue en fonction d'un «besoin de savoir» et, au départ, le conseil de sécurité avait élaboré cette politique relativement à d'autres domaines de compétence. Le ministère des Mines et des Ressources s'occupait de toutes les questions d'immigration; il déterminait notamment qui pouvait être admis au Canada à l'exception du cas des personnes

prohibited on grounds relating to security, an area over which the RCMP was eventually given authority.<sup>30</sup>

[171] In July of 1946, the Director of Immigration, Mr. A. L. Jolliffe, raised with the Security Panel at only its second meeting some issues arising from Canada's immigration policy.<sup>31</sup> It was recognized that due to the resumption of tourism and the decision of the government to broaden the classes of immigrants permitted to come to Canada,<sup>32</sup> it would be desirable to engage in some form of security screening of potential immigrants. Members of the Panel expressed uncertainty about whether existing immigration regulations provided sufficient authority to refuse immigrants on security grounds and it was recognized that no Canadian organization or structure existed for the security examination of prospective immigrants abroad. The Security Panel decided that United Kingdom facilities in Europe would provide reasonable temporary facilities for the vetting on security grounds of potential immigrants to Canada. The Panel also struck a subcommittee<sup>33</sup> to draft regulations authorizing the rejection of undesirables on security grounds.<sup>34</sup>

[172] This subcommittee went on to recommend that the Minister of Mines and Resources be given the discretion to certify that "a person should be refused entry to Canada on the grounds that he was a Nazi or a Fascist or a person who held beliefs subversive to democratic government." The Minister of Mines and Resources, J. A. Glen, however, was of the view that there should be an amendment to the *Immigration Act*, the effect of which would be to prohibit the entry of:

Persons who are, or at any time have been, members of the Nazi Party or of the Fascist Party or of the Gestapo or of the Schutzstaffel or of the Sturm Abteilung or of any organization or party auxiliary to or supporting Nazism or Fascism or persons classified as war criminals by the United Nations War Crimes Commission.<sup>35</sup>

[173] Noting the difficulty of drafting such a provision, the Cabinet on August 5, 1946 rejected the

dont l'admission était interdite pour des raisons de sécurité, un domaine qui a été finalement laissé à la GRC<sup>30</sup>.

[171] En juillet 1946, le directeur de l'Immigration, M. A. L. Jolliffe, a soumis dès la deuxième réunion du conseil de sécurité certains problèmes découlant de la politique canadienne d'immigration<sup>31</sup>. Il a alors été reconnu qu'en raison de la reprise du tourisme et de la décision du gouvernement d'élargir les catégories d'immigrants autorisés à venir au Canada<sup>32</sup>, il serait souhaitable d'effectuer une sorte de contrôle sécuritaire des candidats à l'immigration. Les membres du conseil ont exprimé leur incertitude quant à savoir si les dispositions réglementaires alors applicables en matière d'immigration permettaient de refouler des immigrants pour des raisons de sécurité, et on s'est rendu compte qu'il n'existait aucun organisme canadien chargé du contrôle sécuritaire des candidats à l'immigration à l'étranger. Le conseil de sécurité a décidé que les installations du Royaume-Uni en Europe pourraient servir temporairement au contrôle, pour des raisons d'ordre de sécurité, des candidats à l'immigration au Canada. Le conseil a aussi chargé un sous-comité<sup>33</sup> de rédiger des dispositions réglementaires autorisant le refoulement des candidats indésirables pour des raisons de sécurité<sup>34</sup>.

[172] Ce sous-comité est allé jusqu'à recommander que le ministre des Mines et des Ressources soit habilité à certifier que [TRADUCTION] «l'admission au Canada devrait être refusée à une personne pour le motif qu'elle était un nazi ou un fasciste ou qu'elle préconisait des opinions subversives à l'encontre d'un gouvernement démocratique». Le ministre des Mines et des Ressources, J. A. Glen, était toutefois d'avis que la *Loi de l'immigration* devait être modifiée afin d'interdire l'entrée au pays aux:

[TRADUCTION] Personnes qui sont ou qui ont été membres du parti nazi, du parti fasciste, de la Gestapo, de la Schutzstaffel, de la Sturm Abteilung ou de toute organisation ou de tout parti connexe préconisant le nazisme ou le fascisme, ou aux personnes considérées comme des criminels de guerre par la Commission des Nations Unies pour les crimes de guerre<sup>35</sup>.

[173] Constatant la difficulté de rédiger une telle disposition, le Cabinet a rejeté le 5 août 1946 la

recommendation to deal with security screening by way of regulation or legislative amendment. Rather, the Cabinet decided that security screening should be dealt with by “departmental administrative action.” Mr. d’Ombrain expressed the view that in arriving at this decision the Cabinet was likely mindful of the importance of maintaining secrecy in security matters.<sup>36</sup>

[174] In light of Cabinet’s decision, the Security Panel met on August 19, 1946 to consider the security screening of potential immigrants. The Security Panel opined that it was a matter of “considerable importance” that the large numbers of DPs and individuals from Central European territories who were expected to apply to immigrate to Canada in the near future be security screened. It was noted that the deportation of illegal entrants would be a practical impossibility in the case of DPs. The Panel thus recommended to the Minister of Mines and Resources that immigration teams, including members of the RCMP, be dispatched to examine applicants in their country of origin.<sup>37</sup> This was an early reference to the idea of screening DPs abroad, a practice which would soon be implemented. The Security Panel was concerned that:

. . . individuals with a history of membership in Fascist, Nazi or similar organizations should be identified and rejected.<sup>38</sup>

[175] The involvement of the RCMP in vetting immigrants on security grounds was approved in October 1946 by the Minister of Justice, Louis Saint-Laurent, on the recommendation of S. T. Wood, Commissioner of the RCMP.<sup>39</sup> The initial plan called for four members of the RCMP to be sent to London to work out of the Passport Control Department and carry out a paper investigation of potential immigrants. The first RCMP officer, Staff Sergeant Hinton, was to be dispatched on October 25, 1946.<sup>40</sup>

[176] Even at this early stage, the RCMP was already pressed by the flow of immigration. When

recommandation qui lui avait été faite de prévoir le contrôle de sécurité par voie réglementaire ou par modification législative. Il a plutôt décidé que le contrôle de sécurité serait prévu par [TRADUCTION] «une mesure administrative ministérielle». M. d’Ombrain a dit être d’avis que, pour en arriver à cette décision, le Cabinet a probablement tenu compte de l’importance de préserver le secret dans les questions de sécurité<sup>36</sup>.

[174] Vu la décision du Cabinet, le conseil de sécurité s’est réuni le 19 août 1946 pour examiner la question du contrôle de sécurité des candidats à l’immigration. Le conseil a exprimé l’avis qu’il était [TRADUCTION] «très important» que les nombreuses personnes déplacées et autres individus des territoires de l’Europe centrale que l’on s’attendait à voir présenter une demande d’immigration au Canada dans un avenir rapproché fassent l’objet d’un contrôle de sécurité. Il a été souligné qu’il serait pratiquement impossible d’expulser les personnes déplacées entrées illégalement au pays. Le conseil a donc recommandé au ministre des Mines et des Ressources que des équipes d’immigration, comprenant des membres de la GRC, soient envoyées dans les pays d’origine des candidats pour les y interroger<sup>37</sup>. C’était la première fois qu’on évoquait la possibilité de contrôler les personnes déplacées à l’étranger, une méthode qui serait bientôt mise en pratique. Le conseil de sécurité voulait:

[TRADUCTION] [. . .] que les personnes ayant appartenu à des organisations fascistes, nazies ou autres du même genre soient identifiées et refoulées<sup>38</sup>.

[175] La participation de la GRC au contrôle des immigrants pour des raisons de sécurité a été approuvée en octobre 1946 par le ministre de la Justice, Louis Saint-Laurent, sur la recommandation de S. T. Wood, commissaire de la GRC<sup>39</sup>. À l’origine, quatre membres de la GRC devaient être envoyés à Londres pour travailler en collaboration avec le Bureau de contrôle des passeports et examiner les dossiers des candidats à l’immigration. Le premier agent de la GRC, le sergent d’état-major Hinton, a été envoyé le 25 octobre 1946<sup>40</sup>.

[176] Dès le début, la GRC a été débordée par le nombre d’immigrants. Lorsqu’il est arrivé à Londres,

Staff Sergeant Hinton arrived in London, he faced a backlog of some 6,261 applications. It was decided that while the information available on these applicants was not “all that [was] desired to enable a close check,” obtaining additional information on the applicants would cause “unreasonable delay”. As a result, Sergeant Hinton was directed to “do the best he could” with the information available to him.<sup>41</sup>

[177] As early as December 1946, there was increasing pressure from the Cabinet Committee on Immigration for the admission of a greater volume of immigrants. By letter dated December 27, 1946, Assistant Commissioner Nicholson, Director of Criminal Investigations for the RCMP, conveyed to Sergeant Hinton the concern expressed by immigration officials that only 25 to 30 cases per day were being processed through his office. Nicholson wrote that having regard to the backlog, it was necessary that the RCMP make certain “concessions” so as to maintain the present method of security screening “in principle”. This concession was that individuals who had applied for admission to Canada prior to November 10, 1946, and who were resident in England, France, Norway, Greece, Belgium, the Netherlands, or Denmark would be exempt from security screening.<sup>42</sup>

[178] It is clear that in January of 1947, as evidenced by a report to the Security Panel, the security screening procedure was still viewed as experimental and one which would be altered in light of experience.<sup>43</sup> It was the view of Assistant Commissioner Nicholson (as expressed to Staff Sergeant Hinton) that:

It will be a long time before we can get anything like complete coverage and we must accept a gradual growth of the plan. Adjustments will have to be made as we go along and we must not worry if a percentage of undesirables slip by. Our objective is to slowly tighten control and to concentrate on the rejection of people who are really undesirable.<sup>44</sup>

le sergent d'état-major Hinton a dû s'attaquer à un arriéré d'environ 6 261 demandes. On a décidé que, même si les renseignements disponibles au sujet de ces candidats n'étaient pas [TRADUCTION] «tout ce qui [était] désirable pour permettre une vérification minutieuse», l'obtention de renseignements additionnels sur les candidats entraînerait [TRADUCTION] «un délai déraisonnable». En conséquence, le sergent Hinton a reçu pour directive de [TRADUCTION] «faire de son mieux» avec les renseignements qui étaient à sa disposition<sup>41</sup>.

[177] Dès décembre 1946, le comité du Cabinet sur l'immigration a fait de plus en plus de pressions pour qu'un plus grand nombre d'immigrants soient admis. Dans une lettre datée du 27 décembre 1946, le commissaire adjoint Nicholson, directeur des Enquêtes criminelles de la GRC, a informé le sergent Hinton que les représentants de l'immigration s'inquiétaient du fait que son bureau ne traitait que de vingt-cinq à trente dossiers par jour. Nicholson a écrit dans sa lettre que la GRC devait faire certains «compromis» dans le cas de l'arriéré afin de maintenir «en principe» la méthode actuelle de contrôle de sécurité. Ce compromis consistait à dispenser du contrôle de sécurité les personnes qui avaient présenté une demande d'admission au Canada avant le 10 novembre 1946 et qui résidaient en Angleterre, en France, en Norvège, en Grèce, en Belgique, aux Pays-Bas ou au Danemark<sup>42</sup>.

[178] Il est clair, comme le démontre un rapport adressé au conseil de sécurité, qu'on considérait encore, en janvier 1947, que le contrôle de sécurité était une procédure expérimentale appelée à être modifiée avec le temps<sup>43</sup>. Le commissaire adjoint Nicholson était d'avis (comme il l'a indiqué au sergent d'état-major Hinton) que:

[TRADUCTION] Il faudra beaucoup de temps avant que nous puissions couvrir tous les aspects du contrôle et nous devons accepter une application graduelle du plan. Des ajustements devront être faits au fur et à mesure, et nous ne devons pas nous inquiéter si un certain nombre de personnes indésirables échappent au contrôle. Notre objectif est de resserrer lentement le contrôle et de concentrer nos efforts sur le refoulement des personnes qui sont véritablement indésirables<sup>44</sup>.

[179] On January 27, 1947, the Director of Immigration wrote the Minister of Mines and Resources, and stated that with respect to security screening:

The procedure adopted has been in effect since October last, and it has been established that the same is impracticable under present conditions. The R.C.M.P. report that with the available machinery the maximum number of cases that can be cleared within the next twelve months is 10,000 or approximately 800 per month. This would mean that in addition to the wives and minor children less than 5000 alien immigrants could come to Canada during the coming season. Applications for the admission of relatives now exceed 10,000 and will increase materially within the next few months and, in addition, there will be many other admissible alien immigrants available to come forward during 1947; the continuance of the present procedure will lead to a virtual closing down of alien immigration. This will result in two lines of criticism—one, that applications for the admission of relatives are being held up for many months by the Immigration Branch, and two, that the extension of regulations to provide for increased immigration does not mean anything because the classes admissible under the law cannot come forward owing to security screening requirements.<sup>45</sup>

[180] When the Minister of Mines and Resources recommended to Cabinet that the classes of persons admissible to Canada be expanded, Mr. Glen also pointed out that:

. . . the procedure for security screening [*sic*] of immigrants established as a result of the decision of August 5th, 1946, had proved incapable of dealing with the number of applications for admission which were being received. Unless this procedure were eliminated or substantially modified, the extension of the regulations to admit further classes or groups of immigrants would be ineffective because of the number of persons applying for admission and the time required to conduct the screening examination now required.<sup>46</sup>

[181] Despite the warning by Minister Glen that security screening was already rendering ineffective the Cabinet's decision to further increase immigration, the Cabinet decided on January 29, 1947 to amend the immigration regulations so as to admit yet further classes of relatives of Canadian residents, agriculturists and persons for employment in primary industries. The Cabinet requested that the Security Panel re-

[179] Le 27 janvier 1947, le directeur de l'Immigration a écrit ce qui suit au ministre des Mines et des Ressources au sujet du contrôle de sécurité:

[TRADUCTION] La procédure adoptée existe depuis octobre dernier, et il a été établi qu'il est impossible de continuer ainsi dans les conditions actuelles. La GRC indique que, suivant la procédure actuelle, le nombre maximal de dossiers qui peuvent être vérifiés au cours des douze prochains mois est de 10 000 ou approximativement 800 par mois. Cela signifierait qu'outre les épouses et les enfants mineurs, moins de 5 000 immigrants étrangers pourraient venir au Canada au cours de la prochaine saison. Le nombre de demandes d'admission de parents est maintenant supérieur à 10 000 et augmentera considérablement au cours des prochains mois; de plus, de nombreux autres immigrants étrangers deviendront admissibles à l'immigration au cours de l'année 1947; la poursuite de la procédure actuelle entraînera l'interruption virtuelle de l'immigration d'étrangers. Cela déclenchera deux genres de critiques: premièrement, que la Direction générale de l'immigration retarde pendant de nombreux mois les demandes d'admission de parents, et, deuxièmement, que l'élargissement des textes réglementaires afin de permettre une augmentation du nombre d'immigrants ne signifie rien puisque les personnes appartenant aux catégories admissibles en vertu de la loi ne peuvent pas venir au pays en raison des exigences concernant le contrôle de sécurité<sup>45</sup>.

[180] Lorsque le ministre des Mines et des Ressources a recommandé au Cabinet d'élargir les catégories de personnes admissibles au Canada, M. Glen a aussi fait remarquer que:

[TRADUCTION] [. . .] la procédure de contrôle de sécurité des immigrants qui a été établie pour donner suite à la décision du 5 août 1946 s'est révélée inadéquate pour traiter le nombre de demandes d'admission qui ont été reçues. À moins que cette procédure ne soit supprimée ou considérablement modifiée, l'élargissement des dispositions réglementaires afin d'y prévoir d'autres catégories ou groupes d'immigrants sera inefficace en raison du nombre de personnes présentant une demande d'admission et du temps requis pour effectuer le contrôle de sécurité maintenant prévu<sup>46</sup>.

[181] Même si le ministre Glen l'avait averti que le contrôle de sécurité rendait déjà inapplicable sa décision d'augmenter le nombre d'immigrants, le Cabinet a décidé le 29 janvier 1947 de modifier les dispositions réglementaires applicables en matière d'immigration afin de permettre l'admission d'autres catégories de parents de résidents canadiens, d'agriculteurs et de personnes à la recherche d'un emploi dans

examine the security screening problems involved with this expansion.<sup>47</sup>

[182] The Security Panel met on January 30, 1947. It was informed that although the current practice of security screening would only allow the screening of about 10,000 cases per year, the flow of immigration from Europe would bring 30,000 to 50,000 immigrants in 1947. The ability to provide security screening was hampered both by a lack of resources and by the limited information available to RCMP officers. The Panel recommended against the abandonment of security screening and offered two alternatives to the Cabinet. The preferred option was to focus all screening on applicants originating from Eastern Europe and to allow other applicants otherwise eligible to immigrate to enter without screening.<sup>48</sup> The Security Panel noted that:

In respect to the general principle of screening, the Panel desire to reaffirm its importance and to point out the substantial dangers involved in permitting immigrants to enter without investigation. This is particularly true of persons coming from countries within the Soviet sphere of influence where evidence suggests that emigration can only take place with the permission of the government concerned and there seems little doubt that in any movement of persons, a proportion will be included from these areas who will be instructed to pursue the aims of their government upon taking up residence in Canada.<sup>49</sup>

This illustrates the preoccupation with communist espionage in early 1947.<sup>50</sup> The second option was to maintain the system of screening, but only in so far as it would not interfere with the admission of immigrants who were otherwise eligible. The issue of who would be selected for screening would be left to the discretion of the RCMP. It was acknowledged that this alternative:

... would amount to a system of 'spot' checking which would at the most provide for examination of 20% of the expected immigration. While this is not desirable from a security standpoint, it would permit full implementation of the government's decision to extend immigration, and at the same time continue the frame-work of a screening service

les industries primaires. Le Cabinet a demandé au conseil de sécurité de réexaminer les problèmes de contrôle de sécurité découlant de cette mesure<sup>47</sup>.

[182] Le conseil de sécurité s'est réuni le 30 janvier 1947. Il a appris que, même s'il ne serait possible en raison du contrôle de sécurité de traiter que 10 000 dossiers environ par an, le nombre d'immigrants en provenance de l'Europe serait de 30 000 à 50 000 en 1947. Le manque de ressources et les renseignements limités dont disposaient les agents de la GRC entravaient la bonne marche du contrôle de sécurité. Le conseil de sécurité s'est prononcé contre la suspension du contrôle de sécurité et a proposé deux solutions de rechange au Cabinet. L'option qui a été privilégiée consistait à concentrer le contrôle sur les candidats originaires de l'Europe de l'Est et à permettre aux autres candidats par ailleurs admissibles d'entrer au pays sans se soumettre à un contrôle<sup>48</sup>. Le conseil de sécurité a fait les remarques suivantes:

[TRADUCTION] Le conseil souhaite réaffirmer l'importance du principe général du contrôle et signaler les dangers considérables associés au fait de permettre à des immigrants d'entrer au pays sans avoir fait l'objet d'une enquête. C'est particulièrement vrai des personnes provenant des pays situés dans la sphère d'influence soviétique où la preuve indique que l'émigration ne peut avoir lieu qu'avec l'autorisation du gouvernement en cause, et il semble subsister peu de doute que, dans tout groupe de personnes, un certain nombre recevront pour instructions de poursuivre les objectifs de leur gouvernement en s'installant au Canada. C'est pourquoi le conseil de sécurité se prononce contre l'abandon du contrôle de sécurité parce qu'il s'agirait d'une orientation très dangereuse<sup>49</sup>.

Ces remarques illustrent à quel point on redoutait l'espionnage communiste au début de 1947<sup>50</sup>. La deuxième solution consistait à maintenir le système de contrôle, mais seulement dans la mesure où il n'empêchait pas l'admission d'immigrants qui étaient par ailleurs admissibles. La décision de soumettre une personne au contrôle devait être laissée à la discrétion de la GRC. Il a été admis que cette solution:

[TRADUCTION] [. . .] équivaudrait à un système de vérification «ponctuelle» qui, au mieux, permettrait l'examen de 20 % des demandes d'immigration attendues. Même si cela n'est pas souhaitable du point de vue de la sécurité, un tel système permettrait de donner suite à la décision du gouvernement d'augmenter le nombre d'immigrants et, en même

which could be expanded if thought desirable at a later date.<sup>51</sup>

The Security Panel specifically noted that:

In the interests of good security, alternative (a) [the screening of applicants from Eastern Europe], is to be preferred, but it is realized that there are other important considerations which might render it unsuitable for practical application and, if this is so, alternative (b) [selective screening] is recommended rather than abandoning security screening entirely.<sup>52</sup>

[183] On February 5, 1947, Cabinet considered the report from the Security Panel and, contrary to the advice of the Panel, adopted alternative (b). It agreed that:

... security screening of aliens applying for entry into Canada as immigrants be required only in cases in which it was felt that the information available to immigration authorities needed to be supplemented by special security investigations.

It was also agreed that the possibility of improving screening facilities through increased co-operation from U.K. and U.S. agencies be explored by the Department of Mines and Resources and the R.C.M. Police in consultation with External Affairs.<sup>53</sup>

The Cabinet thus decided to pursue a selective course of screening, without deciding who to screen, how to screen or what screening criteria would be applied. These decisions were left to the RCMP.<sup>54</sup> This decision to pursue a course of selective screening clearly demonstrates the ongoing tension between the government's desire to increase the flow of immigration to Canada while maintaining security clearance procedures.<sup>55</sup> Mr. d'Ombain testified that at this stage, there was not so much a policy with respect to security screening as there was ongoing improvisation.<sup>56</sup> This improvisation was taking place while the number of immigrants to Canada was increasing dramatically.

[184] The first immigration inspection teams were sent to Germany in March of 1947. According to the evidence of Mr. d'Ombain:

Two Immigration inspection teams were sent to Germany in March 1947. Each consisted of an Immigration Inspector, a

temps, préserverait le cadre d'un service de contrôle qui pourrait être étendu si jugé souhaitable ultérieurement<sup>51</sup>.

Le conseil de sécurité a dit précisément:

[TRADUCTION] Dans l'intérêt de la sécurité, il convient de donner la préférence à la solution (a) [le contrôle des candidats provenant de l'Europe de l'Est], mais on comprend bien qu'il existe d'autres considérations importantes qui pourraient en empêcher l'application pratique et, le cas échéant, nous recommandons la solution (b) [un contrôle sélectif] plutôt que la suppression du contrôle de sécurité.<sup>52</sup>

[183] Le 5 février 1947, le Cabinet a examiné le rapport du conseil de sécurité et, contrairement à l'avis de ce dernier, a adopté la solution (b). Il a convenu que:

[TRADUCTION] [...] le contrôle de sécurité des étrangers présentant une demande d'immigration au Canada n'était requis que dans les cas où l'on a jugé que les renseignements accessibles aux autorités de l'Immigration devaient être complétés grâce à des enquêtes spéciales sur la sécurité.

Il a été aussi convenu que le ministère des Mines et des Ressources et la GRC, en consultation avec les Affaires extérieures, examineraient la possibilité d'améliorer les installations de contrôle en étroite collaboration avec les organismes du R.-U. et des É.-U.<sup>53</sup>

Le Cabinet a donc décidé d'opter pour un contrôle sélectif, sans toutefois indiquer qui devrait faire l'objet d'un contrôle, comment celui-ci devrait être fait ni quels critères de contrôle seraient appliqués. Ces décisions ont été laissées à la GRC<sup>54</sup>. La décision d'opter pour un contrôle sélectif démontre clairement l'opposition entre le désir du gouvernement d'augmenter le nombre d'immigrants au Canada et celui de maintenir des procédures de contrôle de sécurité<sup>55</sup>. M. d'Ombain a déclaré dans son témoignage qu'à ce stade, il n'y avait pas vraiment de politique de contrôle de sécurité, mais qu'il y avait plutôt improvisation continue dans ce domaine<sup>56</sup>. Cette improvisation avait lieu tandis que le nombre d'immigrants au Canada augmentait de façon spectaculaire.

[184] Les premières équipes d'inspection de l'immigration ont été envoyées en Allemagne en mars 1947. M. d'Ombain a dit lors de son témoignage:

[TRADUCTION] Deux équipes d'inspection de l'immigration ont été envoyées en Allemagne en mars 1947. Chacune de

physician from the Immigration Service of the Department of National Health and a RCMP officer for security screening. These teams began by examining the applicants among Displaced Persons eligible for entry under the close relatives' scheme. When the Government decided to accept 5,000 and later 10,000 Displaced Persons (in the category of bulk labour) during the summer of 1947, the teams expanded their examinations to include these applicants . . . . A third team was to be added shortly . . .<sup>57</sup>

[185] From the time when Staff Sergeant Hinton was dispatched to London in 1946 until 1948, security officers were rejecting prospective immigrants on the basis of verbal instructions. Towards mid-1948, a decision was made to compile a list of the reasons for rejection, however this list was not finalized before November 1948.<sup>58</sup> Security officers were therefore rejecting immigrants on the basis of verbal instructions in July of 1948 when the respondent would have obtained his visa.

[186] At a meeting of the Security Panel on April 5, 1949, reference was made to a memorandum from the RCMP entitled "Security Screening of Immigrants-Present Problems", dated March 31, 1949. This document purports to deal with problems which were encountered with respect to security screening during the preceding year. Having regard to the flow of immigrants, it is not surprising to find the following statement:

The security screening programme had become partially ineffective by:

- (a) over-loading of screening facilities due to the large number of prospective immigrants; and
- (b) the impossibility of securing any information relative to security from Eastern European countries, the Far East and Israel.<sup>59</sup>

It should also be noted, however, that the screening of DPs in their camps was viewed as a "useful method of checking their desirability." At this time, 1,000 of the 60,000 DPs considered for entry to Canada had been rejected on security grounds.<sup>60</sup>

celles-ci était composée d'un inspecteur de l'immigration, d'un médecin du service de l'Immigration du ministère de la Santé nationale et d'un agent de la GRC chargé du contrôle de sécurité. Ces équipes ont commencé par examiner les demandes des personnes déplacées pouvant être admissibles en vertu du régime applicable aux proches parents. Lorsque le gouvernement a décidé d'accepter tout d'abord 5 000 personnes déplacées et ensuite 10 000 autres (dans la catégorie des travailleurs) pendant l'été 1947, les équipes ont fait porter leurs examens sur ces candidats [. . .] Une troisième équipe devait être ajoutée sous peu [. . .]<sup>57</sup>.

[185] À partir du moment où le sergent d'état-major Hinton a été envoyé à Londres en 1946 jusqu'en 1948, les agents de sécurité refoulaient les candidats à l'immigration en s'appuyant sur des instructions verbales. Vers le milieu de 1948, on a décidé de dresser une liste des motifs de refoulement; toutefois, cette liste n'a pas été complétée avant novembre 1948<sup>58</sup>. En juillet 1948, à l'époque où le défendeur aurait obtenu son visa, les agents de sécurité refoulaient donc des candidats à l'immigration en se fondant sur des instructions verbales.

[186] Lors d'une réunion du conseil de sécurité tenue le 5 avril 1949, il a été question d'une note de service de la GRC intitulée [TRADUCTION] «Contrôle de sécurité des immigrants-Problèmes actuels», datée du 31 mars 1949. Ce document traitait des problèmes qui s'étaient posés en matière de contrôle de sécurité au cours de l'année précédente. Il n'est pas étonnant d'y trouver les remarques suivantes au sujet de l'afflux d'immigrants:

[TRADUCTION] Le programme de contrôle de sécurité s'est révélé partiellement inefficace pour les raisons suivantes:

- a) surcharge des installations de contrôle en raison du nombre élevé de candidats à l'immigration;
- b) impossibilité d'obtenir des pays de l'Europe de l'Est, de l'Extrême-Orient et d'Israël des renseignements relatifs à la sécurité<sup>59</sup>.

Il convient aussi toutefois de signaler que le contrôle des personnes déplacées dans les camps où elles se trouvaient était considéré comme une [TRADUCTION] «méthode utile pour vérifier s'il était avantageux de les accepter». À cette époque, 1 000 des 60 000 personnes déplacées dont la demande d'admission au Canada a été examinée ont été refoulées pour des raisons de sécurité<sup>60</sup>.

[187] It was also reported to the Cabinet in August 1949 by the Chair of the Security Panel that:

Security screening has been carried on by the R.C.M. Police to the greatest extent possible consistent with the amount of cooperation which they are able to secure from friendly intelligence and security organizations and without delaying unduly the implementation of the Government's immigration plans.<sup>61</sup> [Emphasis added.]

Mr. d'Ombraïn agreed with the suggestion of counsel for the respondent that this indicates that:

. . . the RCMP have done their best to the greatest extent possible, but given the circumstances and the press of the government's immigration plans they have not been entirely successful.<sup>62</sup>

[188] Thus, it can be seen that while in principle the Cabinet, throughout the mid to late 1940s maintained its support for security screening, the growing influx of immigrants to Canada had a serious impact on the efficacy of the security screening program as a whole. What is most relevant to the issues in this reference, however, is the extent of security screening of DPs applying to immigrate from Austria in July of 1948.

#### METHOD OF SECURITY SCREENING

[189] It is the position of the applicant that the security screening process for all displaced persons seeking admission to Canada in 1948 from Austria was identical. According to the applicant, all DPs first passed through the International Refugee Organization (IRO)<sup>63</sup> process. Each immigrant then went through a personal interview by a team of Canadian immigration officials including a security officer, a medical officer and an immigration officer.

[190] The respondent was a DP in Austria in 1948, when he applied to come to Canada. The respondent's uncle, Jacob John Janzen of Humboldt, Saskatchewan applied for the admission to Canada of the respondent, his wife and their two children on January 26, 1948

[187] Le président du conseil de sécurité a aussi signalé ce qui suit au Cabinet en 1949:

[TRADUCTION] Le contrôle de sécurité est fait par la GRC dans la mesure du possible en collaboration avec les organisations de renseignements et de sécurité de pays amis et sans retarder indûment la mise en œuvre des politiques d'immigration du gouvernement.<sup>61</sup> [Non souligné dans l'original.]

M. d'Ombraïn était d'accord avec l'argument de l'avocat du défendeur que cela signifie que:

[TRADUCTION] [. . .] la GRC a fait de son mieux, dans la mesure du possible, mais vu les circonstances et la pression résultant des politiques du gouvernement en matière d'immigration, elle n'a pas complètement réussi.<sup>62</sup>

[188] Ainsi, on peut constater que, même si en principe le Cabinet, du milieu jusqu'à la fin des années 1940, n'a pas cessé d'être d'accord avec le contrôle de sécurité, l'afflux croissant d'immigrants au Canada a eu des répercussions importantes sur l'efficacité de l'ensemble du programme de contrôle de sécurité. L'étendue du contrôle de sécurité des personnes déplacées présentant des demandes d'immigration à partir de l'Autriche en juillet 1948 est toutefois plus importante pour les questions en litige dans le présent renvoi.

#### LA MÉTHODE EMPLOYÉE POUR EFFECTUER LE CONTRÔLE DE SÉCURITÉ

[189] Le demandeur soutient que toutes les personnes déplacées qui, en 1948, demandaient l'admission au Canada à partir de l'Autriche faisaient l'objet d'une procédure de contrôle identique. D'après le demandeur, toutes les personnes déplacées devaient tout d'abord se soumettre à la procédure prévue par l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR)<sup>63</sup>. Chaque immigrant était ensuite reçu en entrevue personnelle par une équipe de représentants canadiens de l'Immigration, composée d'un agent de sécurité, d'un médecin et d'un agent d'immigration.

[190] En 1948, le défendeur était une personne déplacée en Autriche lorsqu'il a présenté une demande d'immigration au Canada. L'oncle du défendeur, Jacob John Janzen de Humboldt, en Saskatchewan, a demandé l'admission au Canada du défendeur, de son

by completing a Form 55 sponsorship application.<sup>64</sup>

[191] The Form 55 was the only Canadian form produced in these proceedings in connection with the respondent's immigration to Canada. The applicant recognized that the filing of this form was the first step in the respondent's immigration to Canada and that the immigration process in this case, started from Canada. The only information in respect of the respondent on this form is his age, marital status, relationship to the sponsor, date of birth, place and country of birth, citizenship, present address, occupation in his own country, intended occupation in Canada. It is also noted that the respondent had never lived in Canada or the United States. Mr. Janzen confirmed on this form that he would provide "home and full employment for [the family] on the farm" and that the transportation for the family was to be prepaid.

[192] A travel document, "Certificate for the Purpose of Emigration to Canada" issued by the Preparatory Commission of the International Refugee Organization (PCIRO) to Johann Dueck,<sup>65</sup> shows a medical stamp and visa stamp dated July 20, 1948. These stamps indicate that the respondent passed the Canadian medical and immigration screening on this date. The evidence discloses that a security officer did not stamp on the potential immigrant's travel document.<sup>66</sup>

[193] It is the position of the respondent that he was not seen by a security officer and aside from the testimony of Tatjana Dueck, there is no other direct evidence on this point. As a result, at issue is whether there was in place a sufficiently uniform system so as to make it likely that the respondent was subject to security screening before his admission to Canada.

Extent of Security Screening in Austria in July 1948

[194] In light of the Cabinet's February 1947 decision to authorize a selective system of security screen-

épouse et de leurs deux enfants le 26 janvier 1948 en remplissant à cette fin une demande de parrainage, le formulaire 55<sup>64</sup>.

[191] Le formulaire 55 est le seul formulaire canadien qui a été produit au cours des présentes procédures relativement à l'immigration du défendeur au Canada. Le demandeur a reconnu que le dépôt de ce formulaire a constitué la première étape de l'immigration du défendeur au Canada et que, dans son cas, la procédure d'immigration avait commencé au Canada. Les seuls renseignements que l'on y trouve au sujet du défendeur sont son âge, son état civil, ses liens avec le répondant, sa date de naissance, son lieu de naissance, son pays d'origine, sa citoyenneté, son adresse actuelle, sa profession dans son pays et l'emploi envisagé au Canada. Il y est aussi précisé que le défendeur n'a jamais habité au Canada ni aux États-Unis. M. Janzen a confirmé dans ce formulaire qu'il fournirait [TRADUCTION] «le gîte et un emploi pour [la famille] dans sa ferme» et que le transport des membres de la famille devait être payé d'avance.

[192] Un document de voyage intitulé [TRADUCTION] «Certificat aux fins de l'émigration au Canada» délivré par la Commission préparatoire de l'Organisation internationale pour les réfugiés (CPOIR) à Johann Dueck<sup>65</sup> porte un tampon des autorités médicales ainsi qu'un tampon de visa datés du 20 juillet 1948. Ces tampons indiquent que le défendeur a subi le contrôle médical et le contrôle d'immigration au Canada ce même jour. D'après la preuve, l'agent de sécurité ne tamponnait pas les documents de voyage des candidats à l'immigration<sup>66</sup>.

[193] Le défendeur soutient qu'il n'a pas rencontré d'agent de sécurité, et en dehors du témoignage de Tatjana Dueck, il n'y a aucune autre preuve directe à cet égard. En conséquence, la question qui se pose est celle de savoir s'il existait un système suffisamment uniforme pour qu'il soit vraisemblable que le défendeur ait fait l'objet d'un contrôle de sécurité avant son admission au Canada.

Portée du contrôle de sécurité effectué en Autriche en juillet 1948

[194] Par suite de la décision du Cabinet en février 1947 d'autoriser la GRC à effectuer, à sa

ing at the discretion of the RCMP, representatives of the RCMP, External Affairs and Immigration immediately made a decision to security screen all DPs. It was agreed that while as a rule approvals for visas would no longer await security clearance by the RCMP, a different procedure would apply to immigrants from Germany, Austria and Italy. Specifically, it was agreed that:

All applications arising in Canada for the admission of relatives from Germany, Austria and Italy other than those relating to the wife and unmarried children under eighteen years of age of a legal resident of Canada, will be withheld pending a clearance from [the RCMP] which will only be given after an enquiry overseas. The cases of displaced persons in Germany, Austria and Italy who are admissible to Canada on a relationship basis are being dealt with differently, they being screened by officers of [the RCMP] sent to Europe for that specific purpose.<sup>67</sup> [Emphasis added.]

All sponsored applications arising in Canada were to be initially checked through the records of the RCMP headquarters in Ottawa and all those whose investigation disclosed an unsatisfactory record were to be reported immediately to the Commissioner of Immigration.<sup>68</sup> Following this initial investigation by the RCMP, the file was then transmitted overseas so as to be available for the screening of the potential immigrant in Europe.

[195] It is questionable, however, whether the RCMP had sufficient resources to fully implement this decision and thus screen all DPs, whether by personal interview or by paper screening. There were enormous demands being placed on those performing the security screening of potential immigrants. This is made obvious by their limited numbers, their extensive responsibilities and the growing number of immigrants whom they were expected to screen.

[196] At first, two immigration teams were sent to Germany in March of 1947 and their duties were originally confined to the examination of DPs admis-

discretion, un contrôle sécuritaire sélectif, des représentants de la GRC, des Affaires extérieures et de l'Immigration ont immédiatement décidé de faire subir un contrôle de sécurité à toutes les personnes déplacées. Il a été convenu que, même si en règle générale, l'approbation des visas ne nécessiterait désormais plus le feu vert de la GRC, une procédure différente serait suivie dans le cas des immigrants en provenance d'Allemagne, d'Autriche et d'Italie. Plus précisément, il a été convenu ce qui suit:

[TRADUCTION] À l'exception des demandes visant l'épouse et les enfants célibataires âgés de moins de dix-huit ans d'un résident légitime du Canada, toutes les demandes présentées au Canada pour l'admission de parents originaires d'Allemagne, d'Autriche ou d'Italie seront mises de côté jusqu'à l'obtention d'une autorisation de la [GRC] qui ne sera accordée qu'après une enquête à l'étranger. Les demandes présentées par des personnes déplacées en Allemagne, en Autriche et en Italie qui sont admissibles au Canada en raison de leurs liens de parenté sont traitées différemment; elles font l'objet d'un contrôle par des agents de la [GRC] envoyés en Europe à cette fin précise<sup>67</sup>. [Non souligné dans l'original.]

Toutes les demandes parrainées présentées au Canada devaient tout d'abord faire l'objet d'une vérification dans les dossiers de la GRC à Ottawa, et celles au sujet desquelles l'enquête se révélait défavorable devaient être immédiatement signalées au commissaire de l'Immigration<sup>68</sup>. Une fois cette première vérification faite par la GRC, le dossier était ensuite envoyé à l'étranger pour servir au contrôle du candidat à l'immigration en Europe.

[195] On peut toutefois douter que la GRC avait des ressources suffisantes pour se conformer entièrement à cette décision et contrôler toutes les personnes déplacées, soit par une entrevue personnelle soit par sélection administrative. Les personnes chargées du contrôle de sécurité des candidats à l'immigration étaient soumises à une pression énorme et ce, en raison de leur nombre restreint, de l'étendue de leurs responsabilités et de l'obligation d'effectuer le contrôle d'un nombre croissant d'immigrants.

[196] Au départ, deux équipes d'immigration ont été envoyées en Allemagne en mars 1947 et leur rôle devait tout d'abord se limiter à examiner le cas des

sible under the near relative scheme. When, however, Cabinet began to authorize the admission of large numbers of DPs, the screening of these individuals was also added to their responsibility. On August 8, 1947, the Acting Minister of Mines and Resources<sup>69</sup> made a request to the Cabinet for the allocation of more resources for the immigration teams stationed in Germany. He reported that at that time approximately 16,000 cases had been approved under the close relative scheme; this was in addition to the responsibility of the teams to select individuals to fill the 10,000 person quota authorized by that date for the movement of bulk labour to Canada.<sup>70</sup>

[197] Shortly after August 8, 1947, a third team was to be added to the Canadian operations in Germany and Austria.<sup>71</sup> By November 1, 1947, the RCMP responsibilities had increased to encompass the screening of all potential immigrants to Canada from Germany and Austria.<sup>72</sup>

[198] In March of 1948, there was only one immigration team working out of Austria, and it was reported to Mr. Jolliffe, the Director of Immigration, that this team consecutively spent two weeks at each of five IRO processing centres in Austria. Thus, the team would visit each processing centre approximately once every two months. It was reported that this was causing delays and it was therefore proposed to Mr. Jolliffe by an official of the Canadian Government Immigration Mission that one of the teams in Germany be transferred to Austria.<sup>73</sup>

[199] In July of 1948, when the respondent applied to immigrate to Canada, there were two immigration teams in Austria, one in the U.S. zone and one in the British zone. In August 1948, however, one of the teams left, and as a result until sometime in 1949, there was again only one Canadian immigration team in all of Austria.<sup>74</sup> As of October 8, 1948, and thus after the period at issue in this reference, there were a total of 11 security officers stationed out of the Canadian Government Immigration Mission in Karlsruhe, Germany.<sup>75</sup>

personnes déplacées admissibles en vertu du régime applicable aux proches parents. Cependant, lorsque le Cabinet a autorisé l'admission d'un plus grand nombre de personnes déplacées, le contrôle de ces personnes s'est ajouté à leurs tâches. Le 8 août 1947, le ministre par intérim des Mines et des Ressources<sup>69</sup> a demandé au Cabinet des ressources additionnelles pour les équipes d'immigration affectées en Allemagne. Il a indiqué qu'à cette époque, environ 16 000 demandes avaient été approuvées en vertu du régime applicable aux proches parents; cela s'ajoutait à l'obligation pour les équipes de contrôler les 10 000 personnes représentant le quota qui avait été autorisé à cette date aux fins de l'admission de travailleurs au Canada<sup>70</sup>.

[197] Peu après le 8 août 1947, une troisième équipe devait être affectée en Allemagne et en Autriche<sup>71</sup>. Le 1<sup>er</sup> novembre 1947, on a ajouté aux responsabilités de la GRC le contrôle de tous les candidats à l'immigration au Canada en provenance d'Allemagne et d'Autriche<sup>72</sup>.

[198] En mars 1948, une seule équipe d'immigration travaillait en Autriche, et on a rapporté au directeur de l'Immigration, M. Jolliffe, que cette équipe passait deux semaines consécutives dans chacun des cinq centres de traitement de l'OIR en Autriche. Ainsi, l'équipe se rendait à chacun des centres de traitement environ une fois tous les deux mois. Cela entraînait des retards et c'est pourquoi un fonctionnaire de la mission d'immigration du gouvernement canadien a proposé à M. Jolliffe que l'une des équipes qui travaillaient en Allemagne soit transférée en Autriche<sup>73</sup>.

[199] En juillet 1948, lorsque le demandeur a présenté une demande d'immigration au Canada, deux équipes d'immigration se trouvaient en Autriche, l'une dans la zone américaine et l'autre dans la zone britannique. Cependant, l'une des équipes est partie en août 1948 et, en conséquence, il n'y a eu encore une fois qu'une seule équipe d'immigration canadienne dans toute l'Autriche jusqu'en 1949<sup>74</sup>. Le 8 octobre 1948 et donc après la période en cause dans le présent renvoi, il y avait onze agents de sécurité en poste à la mission d'immigration du gouvernement canadien à Karlsruhe, en Allemagne<sup>75</sup>.

[200] In terms of the numbers of DPs screened, a report under cover of a memorandum dated March 30, 1948, from the RCMP to the Security Panel<sup>76</sup> noted that from November 1, 1946 to March 30, 1948:<sup>77</sup>

<u>Volume Handled and Rejections to Date</u>	
Requests received from Immigration November 1, 1946 to date	33,538
Immigrants rejected by R.C.M.P. office, London	70
Sponsors rejected by R.C.M.P., Ottawa	47
Displaced Persons rejected by R.C.M.P. screening D.P.'s	272
Displaced Persons cleared by R.C.M.P. screening D.P.'s	1,339
Backlog of uncleared applications, R.C.M.P., Ottawa	1,311
Backlog of uncleared applications, R.C.M.P., London	8,000
Returned to Immigration cleared	<u>22,499</u>
	33,538

[201] Statistics prepared for the Immigration/Labour Committee show that 8,728 DPs had arrived in Canada by April 8, 1948.<sup>78</sup> In comparing this number to the 1,611 DPs who had been screened by the RCMP by March 30, 1948, the respondent suggested this would mean that only 18.45% of DPs had actually been screened by the RCMP.<sup>79</sup> While this calculation involves a number of assumptions, the applicant did not challenge these assumptions, the source from which these numbers were derived, the method which was used or the conclusion reached with respect to the number of DPs screened. These numbers do raise a serious question about the extent to which a consistent method of security screening was being applied during the period at issue.

[202] A "Confidential" and "Off The Record" letter to Dr. A. McNamara, the Deputy Minister of Labour, from one of his officers working in Karlsruhe, on May 8, 1948 illustrates the pressures that were being placed on the security officers at the time in Germany and Austria:

I am afraid we are going to revert to a time when it becomes more important to observe the niceties of procedure

[200] Quant au nombre de personnes déplacées ayant fait l'objet d'un contrôle, un rapport présenté sous la forme d'une note de service datée du 30 mars 1948 et adressée par la GRC au conseil de sécurité<sup>76</sup> fournissait les renseignements suivants pour la période du 1<sup>er</sup> novembre 1946 au 30 mars 1948<sup>77</sup>:

[TRADUCTION]

<u>Demands traitées et rejetées jusqu'à maintenant</u>	
Demands reçues de l'Immigration 1 <sup>er</sup> novembre 1946 jusqu'à [ . . ]	33 538
Immigrants refusés par le bureau de la GRC, à Londres [ . . ]	70
Demands de parrainage rejetées par la GRC, à Ottawa [ . . ]	47
Personnes déplacées refusées par suite du contrôle des PD par la GRC [ . . ]	272
Personnes déplacées ayant reçu le feu vert par suite du contrôle des PD par la GRC [ . . ]	1 339
Arrière des demandes en attente, GRC, à Ottawa [ . . ]	1 311
Arrière des demandes en attente, GRC, à Londres [ . . ]	8 000
Cas traités renvoyés à l'Immigration [ . . ]	<u>22 499</u>
	33 538

[201] Les statistiques préparées pour le Comité Immigration-Travail indiquent que 8 728 personnes déplacées étaient arrivées au Canada en date du 8 avril 1948<sup>78</sup>. Le défendeur a fait valoir que si l'on compare ce nombre aux 1 611 personnes déplacées qui avaient fait l'objet d'un contrôle par la GRC en date du 30 mars 1948, on constate que cela signifie que seulement 18,45 % des personnes déplacées avaient en fait été contrôlées par la GRC<sup>79</sup>. Un tel calcul s'appuie sur un certain nombre d'hypothèses, mais le demandeur n'a pas contesté ces hypothèses ni la source de ces chiffres, la méthode qui a été utilisée et la conclusion tirée relativement au nombre de personnes déplacées qui avaient fait l'objet d'un contrôle. Ces chiffres soulèvent des doutes sérieux quant à l'application d'une méthode uniforme de contrôle de sécurité pendant la période pertinente.

[202] Une lettre confidentielle qu'a fait parvenir à M. A. McNamara, sous-ministre du Travail, l'un de ses fonctionnaires travaillant à Karlsruhe, le 8 mai 1948, illustre bien les pressions qui étaient exercées à cette époque sur les agents de sécurité en poste en Allemagne et en Autriche:

[TRADUCTION] Je crains que nous en revenions à une époque où il devient plus important de respecter les subtilités de la

than to get boats filled with suitable DPs.

Neither Cormier nor anyone else could hope to avoid all “confusion” in our operations in Germany and Austria, for the hectic conditions locally make this inevitable. But I would point out that in spite of any “confusion” for the last several [*sic*] months, no IRO shipment has been cancelled on our request; no boat has been sent out with empty places; and we have always had a surplus waiting for shipment on reasonably short notice, and have in fact handled some shipments on very brief notice. Insistence on procedures would have killed this, and in fact in early months we were not ready at all times.<sup>80</sup> [Emphasis added.]

[203] Given the known influx of immigrants to Canada from Europe in 1948 and the pressures placed on the RCMP not to impede the flow of immigrants, it is likely that the rigorous security procedure in place was not always followed. This is particularly the case where “filling the boats” was a known priority.

#### Screening of Agriculturalists

[204] Assuming, however, that the respondent was screened, it is the position of the respondent that he was admitted to Canada as an “agriculturalist” and that agriculturalists were not subject to personal interviews, but rather only to a paper check by security officers. Thus, according to the respondent, if the officer categorized the respondent as an agriculturalist, he would not have been personally interviewed by a security officer.

[205] On discovery, the applicant admitted that the respondent had not been admitted to Canada either as a near relative, or under P.C. 1947-2180, the bulk labour scheme. The applicant further admitted that while it was possible the respondent had been admitted to Canada under paragraph 4(c) of P.C. 1947-4849 [SOR/47-920], (the consolidation of P.C. 1931-695) because the respondent was sponsored by his uncle, he was probably admitted pursuant to paragraph 4(b). Paragraph 4(b) provided for the admission of an agriculturalist entering Canada to farm with the assistance of an uncle<sup>81</sup> who was engaged in agriculture while paragraph 4(c) provided for the admission

procédure plutôt que de remplir les bateaux avec des PD remplissant les conditions requises.

Ni Cormier ni personne d'autre ne pouvait espérer éviter la «confusion» dans nos opérations en Allemagne et en Autriche puisque le désordre qui y existe la rend inévitable. Je voudrais toutefois souligner que malgré la «confusion» au cours des derniers mois, aucun envoi de l'OIR n'a été annulé à notre demande; aucun bateau n'est parti avec des places vides; et nous avons toujours eu un excédent de personnes attendant d'être envoyées dans un délai relativement court et nous avons en fait envoyé des personnes après un très court préavis. L'obligation de suivre la procédure nous aurait empêché de le faire, et, en fait, au cours des premiers mois, nous n'étions pas toujours prêts<sup>80</sup>. [Non souligné dans l'original.]

[203] Vu le nombre d'immigrants au Canada en provenance d'Europe en 1948 ainsi que les pressions exercées sur la GRC pour qu'elle n'interrompe pas l'afflux d'immigrants, il est probable que la procédure rigoureuse de sécurité en place n'ait pas toujours été suivie. C'est particulièrement vrai à l'époque où l'obligation de «remplir les bateaux» constituait une priorité reconnue.

#### Contrôle des agriculteurs

[204] Si l'on présume toutefois que le défendeur a fait l'objet d'un contrôle, celui-ci allègue qu'il a été admis au Canada en tant qu'«agriculteur» et que les agriculteurs n'étaient pas reçus en entrevue par les agents de sécurité, mais que ces derniers se contentaient de faire une vérification administrative. Ainsi, d'après le défendeur, si l'agent l'avait classé dans la catégorie des agriculteurs, il n'aurait pas été reçu en entrevue par un agent de sécurité.

[205] À l'interrogatoire préalable, le demandeur a admis que le défendeur n'avait pas été admis au Canada en qualité de proche parent ni en vertu du décret C.P. 1947-2180, le régime applicable aux travailleurs en général. Il a en outre reconnu que, même s'il se pouvait que le défendeur ait été admis au Canada en vertu de l'alinéa 4c) du décret C.P. 1947-4849 [DORS/47-920] (la refonte du décret C.P. 1931-695) parce qu'il était parrainé par son oncle, il a probablement été admis conformément à l'alinéa 4b). Cet alinéa prévoyait l'admission au Canada d'un agriculteur en vue de se livrer à la culture de la terre avec l'aide d'un oncle<sup>81</sup> dont l'agriculture était l'occu-

of a farm labourer entering Canada to engage in assured employment.<sup>82</sup>

[206] It was the evidence of the two immigration officers, Mr. St. Vincent and Mr. Martineau, that all DPs were subject to an interview with a security officer, an examination by a medical officer and finally an interview with a visa officer.<sup>83</sup>

[207] On March 29, 1947, Mr. Jolliffe, the Director of Immigration issued "Instruction No. 1: Procedure in Handling Alien Immigration" to those administering the immigration program. This document reflects the screening policy adopted by the RCMP following the Cabinet's decision of February 5, 1947:

All prospective immigrants in Russia, Germany, Austria and Italy require Security clearance before they are granted visas with the exception of wives and minor children and servicemen's fiancées when the latter are not alien enemies. Displaced persons are screened in occupied territory by special arrangements with the R.C.M.P. and I.G.C.R.<sup>84</sup>

Instruction No. 1 advised that the Inter-Governmental Committee on Refugees<sup>85</sup> had agreed to assemble DPs coming within its mandate for examination by the Canadian Immigration teams sent to the Occupied Countries for this purpose and to arrange for the transportation to Canada of those granted visas.

[208] Mr. d'Ombraïn testified that Instruction No. 1 contained straightforward operational instructions to immigration officers in relation to security clearance. Although the clearances would actually have been handled by the RCMP, Mr. Jolliffe's subordinates were here informed of the policy that would be followed.

[209] Instruction No. 1, however, also directed that the security screening of all those admissible under section 4 of P.C. 1931-695 would be "dealt with differently," in that the transportation company or

pation tandis que l'alinéa 4c) prévoyait l'admission au Canada d'un ouvrier agricole en vue de se livrer à un emploi agricole assuré<sup>82</sup>.

[206] Les deux agents d'immigration, M. St. Vincent et M. Martineau, ont affirmé que toutes les personnes déplacées étaient reçues en entrevue par un agent de sécurité, examinées par un médecin agréé et, enfin, reçues en entrevue par un agent des visas<sup>83</sup>.

[207] Le 29 mars 1947, M. Jolliffe, directeur de l'Immigration, a donné la [TRADUCTION] «Directive n° 1: Procédure à suivre pour le traitement des demandes d'immigration présentées par des étrangers» à toutes les personnes chargées de l'application du programme d'immigration. Ce document complète la politique de contrôle adoptée par la GRC par suite de la décision du Cabinet datée du 5 février 1947:

[TRADUCTION] Tous les candidats à l'immigration originaires de Russie, d'Allemagne, d'Autriche et d'Italie doivent obtenir une attestation de sécurité avant de se voir délivrer un visa, à l'exception des épouses et des enfants mineurs ainsi que des fiancées des militaires lorsque celles-ci ne sont pas des sujets de pays ennemis. Les personnes déplacées font l'objet d'un contrôle dans le territoire occupé en vertu de mesures spéciales prises par la GRC et le CIR<sup>84</sup>.

La directive n° 1 précisait que le Comité intergouvernemental des Nations Unies sur les réfugiés<sup>85</sup> avait accepté de réunir des personnes déplacées visées par son mandat afin qu'elles soient interrogées par les équipes d'immigration canadiennes envoyées dans les territoires occupés à cette fin et de prendre les mesures nécessaires pour assurer le transport au Canada des personnes ayant obtenu un visa.

[208] M. d'Ombraïn a déclaré dans son témoignage que la directive n° 1 donnait des directives opérationnelles aux agents d'immigration au sujet de l'attestation de sécurité. Même si c'était en réalité la GRC qui devait s'occuper de telles attestations, les subalternes de M. Jolliffe y étaient informés de la politique qui serait suivie.

[209] La directive n° 1 prévoyait toutefois aussi que le contrôle de sécurité des personnes admissibles en vertu de l'article 4 du décret C.P. 1931-695 serait «effectué différemment» en ce sens que les compa-

other organization recruiting prospective immigrants would provide the necessary information to the immigration officer; it appears that it was contemplated that the screening would be comprised of a paper process rather than a personal interview.<sup>86</sup> Similarly, Instruction to Canadian Visa Officers No. 3, dated July 29, 1947 and issued by the Acting Director of Immigration again outlined different security screening procedures for immigrants admissible to Canada under P.C. 1931-695. A paper process was contemplated for those immigrants admissible to Canada under paragraph 4(b) of P.C. 1931-695 when recruited by the Colonization Departments of the CPR and CNR. While applicants coming within paragraph 4(c) of P.C. 1931-695 were to be processed based on a Form 55, it is unclear from this document whether the security screening was to be by personal interview or only by a paper check.<sup>87</sup>

[210] As noted above, the RCMP prepared an undated report entitled "Security Screening of Immigrants" submitted to the Security Panel under cover of a memorandum dated March 30, 1948. According to Mr. d'Ombrain, this report related the experience to date with respect to security screening since the Cabinet's decision of February 1947. It also provided some insight into how security screening was being conducted.<sup>88</sup> With respect to the method employed it was reported that:

Five types of immigrants are dealt with under methods that vary in each case and which have been agreed upon as between immigration and RCMP. These types are:-

- (a) Near Relatives-Sponsors resident in Canada.
- (b) Near Relatives-Displaced persons. Sponsors resident in Canada.
- (c) Displaced Persons-Brought in under special employment categories.
- (d) Agriculturalists-Selected by Railway Colonization officials.
- (e) All other immigrants not falling within the first four categories and subject to admission by special Order-in-

gnies de transport et les autres organisations recrutant des candidats à l'immigration fourniraient les renseignements nécessaires à l'agent d'immigration; il semble que l'on prévoyait que le contrôle consisterait en une sélection administrative plutôt qu'en une entrevue personnelle<sup>86</sup>. De même, la directive n° 3 aux agents des visas canadiens, datée du 29 juillet 1947 et donnée par le directeur par intérim de l'Immigration, exposait encore une fois des procédures de contrôle de sécurité différentes pour les immigrants admissibles au Canada en vertu du décret C.P. 1931-695. Une sélection administrative était envisagée dans le cas des immigrants admissibles au Canada en vertu de l'alinéa 4b) du C.P. 1931-695 lorsqu'ils étaient recrutés par les services de la colonisation du CP et du CN. Même si les demandes des candidats visés par l'alinéa 4c) du C.P. 1931-695 devaient être traitées à l'aide du formulaire 55, ce document ne précise pas si le contrôle de sécurité devait consister en une entrevue personnelle ou en une simple vérification administrative<sup>87</sup>.

[210] Comme nous l'avons mentionné plus haut, la GRC a préparé un rapport non daté intitulé [TRADUCTION] «Contrôle de sécurité des immigrants» qu'elle a présenté au conseil de sécurité sous la forme d'une note de service datée du 30 mars 1948. D'après M. d'Ombrain, ce rapport faisait état de ce qui s'était jusqu'alors passé relativement au contrôle de sécurité depuis la décision du Cabinet datée de février 1947. Il donnait aussi un aperçu de la manière dont le contrôle de sécurité était effectué<sup>88</sup>. On y trouvait ce qui suit relativement à la méthode employée:

[TRADUCTION] Cinq catégories d'immigrants sont traitées suivant des méthodes qui varient dans chaque cas et qui ont été acceptées par l'Immigration et la GRC. Ce sont les suivantes:

- a) Proches parents-Répondants résidant au Canada.
- b) Proches parents-Personnes déplacées. Répondants résidant au Canada.
- c) Personnes déplacées-Emmenées en vertu de leur appartenance à des catégories d'emploi particulières.
- d) Agriculteurs-Choisis par les représentants des services de colonisation des compagnies de chemins de fer.
- e) Tous les autres immigrants n'entrant pas dans les quatre premières catégories et pouvant être admis en vertu

Council such as clerks, teachers, professional men, scientific workers, etc.

The main distinction in method of examination is found between that followed in respect to types (b) and (c) (displaced persons) and that followed in respect to types (a), (d) and (e).

The displaced persons are examined verbally in their camps. Their papers are studied and such records as may be available are searched.

Applications of other prospective immigrants-types (a), (d) and (e)-are checked against the records of our contacts but the applicant himself is not examined by the security investigator. [Emphasis added.]

[211] This report by the RCMP purports to inform the Security Panel with respect to the screening of immigrants generally. It is fair to assume that it seeks to cover all the methods by which potential immigrants were being screened at the time. It is clear that the respondent did not come within categories (a) or (b) since he did not qualify as a near relative. Nor does it appear that he came within category (e).

[212] It appears therefore that the respondent came within either category (c) or category (d). On the evidence of Mr. Martineau, it was possible that an individual going to work on an uncle's farm would be a "farm labourer", coming under the bulk movements of labour.<sup>89</sup> On this view, the respondent would have been categorized as falling within category (c) of the March 30, 1948 list. He would thus have been subject to a personal interview.<sup>90</sup>

[213] It is also possible, however, that the respondent fell under category (d) of the March 30, 1948 list, particularly if he came to Canada under paragraph 4(b) of P.C. 1931-695, which the applicant has admitted is probable. On cross-examination Mr. St. Vincent acknowledged that in September of 1948, he became aware that some immigration officers were of the view that the screening process applicable to agriculturalists was different than that applied to DPs generally. When asked what he learned about agriculturalists in September 1948, Mr. St. Vincent testified:

d'un décret spécial, tels les commis, les enseignants, les membres de professions libérales, les travailleurs scientifiques, etc.

Les principales distinctions qui existent entre les diverses méthodes d'examen sont celles qui existent entre la méthode qui est suivie pour les catégories b) et c) (personnes déplacées) et celle qui est suivie dans le cas des catégories a), d) et e).

Les personnes déplacées sont reçues en entrevue dans leur camp. Leurs papiers sont examinés et une vérification est faite dans les dossiers disponibles.

Les demandes présentées par les autres candidats à l'immigration-catégories a), d) et e)-sont comparées aux dossiers que possèdent nos contacts, mais le candidat n'est pas lui-même interrogé par l'enquêteur de sécurité. [Non souligné dans l'original.]

[211] L'objectif de ce rapport de la GRC était de renseigner le conseil de sécurité sur le contrôle des immigrants en général. Il est raisonnable de penser qu'il couvrirait toutes les méthodes utilisées à cette époque pour contrôler les candidats à l'immigration. Il est clair que le défendeur n'entrait pas dans les catégories a) ou b) puisqu'il n'était pas un proche parent. Il n'entrait pas non plus dans la catégorie e).

[212] Il semble donc que le défendeur entrait soit dans la catégorie c) soit dans la catégorie d). D'après le témoignage de M. Martineau, une personne allant travailler sur la ferme d'un oncle pouvait être considérée comme un «ouvrier agricole» entrant dans la catégorie des travailleurs en général<sup>89</sup>. Le défendeur aurait donc été classé dans la catégorie c) de la liste du 30 mars 1948. Il aurait donc été reçu en entrevue personnelle<sup>90</sup>.

[213] Il se peut aussi, toutefois, que le demandeur ait fait partie de la catégorie d) de la liste du 30 mars 1948, en particulier s'il a été admis au Canada en vertu de l'alinéa 4b) du décret C.P. 1931-695, ce qui, de l'aveu du demandeur, est probable. Lors de son contre-interrogatoire, M. St. Vincent a reconnu qu'il avait appris en septembre 1948 que certains agents d'immigration croyaient que le processus de contrôle applicable aux agriculteurs était différent de celui qui s'appliquait aux personnes déplacées en général. Lorsqu'on lui a demandé ce qu'il avait appris au sujet des agriculteurs en septembre 1948, M. St. Vincent a dit ce qui suit:

A. That many people were claiming that there was a different procedure for agriculturists; whereas we were of the opinion that agriculturists meant only those people who were applying to proceed to Canada to settle on land offered by the Canadian Pacific or Canadian National Railways, or buy land offered by the colonization departments of provinces out west.

Q. You say “many people were claiming”. Who were the people who were claiming?

A. Those people—claiming what?

Q. Claiming that there was a different policy for agriculturalists.

A. Yes; that it didn’t apply to us when it came to farm labourers.

Q. Sir, you said “many people were claiming that there was a different policy for agriculturalists”. Who was claiming this?

A. Immigration officers in discussion with us.<sup>91</sup>

Thus, while Mr. St. Vincent and Mr. Martineau appear to have a clear recollection as to the unwavering method by which DPs were being screened based on their own practice, there is evidence from the field that in 1948 other immigration officers considered that agriculturalists generally<sup>92</sup> were not to be security screened by personal interview. Had an officer with this view screened the respondent, he would have been subject only to a paper screening.

[214] In order for the applicant to demonstrate that it was likely the respondent was personally interviewed, it was incumbent upon her to demonstrate that the respondent would have been categorized by the officer reviewing his file as falling into category (c) rather than (d) of the March 30, 1948 list. The evidence before me does not allow me to draw a firm conclusion on this point, and therefore, I must conclude that the applicant has not met her burden on this issue.

#### Forms

[215] Nonetheless, the applicant argues that whether the respondent was screened personally or by way of a paper investigation he would have been required to

[TRADUCTION] R. De nombreuses personnes prétendaient que la procédure était différente pour les agriculteurs; nous pensions toutefois qu’on entendait par agriculteurs les personnes qui présentaient une demande pour venir s’installer au Canada sur des terres offertes par le Canadien Pacifique ou par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, ou pour acheter des terres offertes par les services de colonisation des provinces de l’Ouest.

Q. Vous dites «de nombreuses personnes prétendaient». Quelles étaient ces personnes?

R. Ces personnes—qui prétendaient quoi?

Q. Qui prétendaient qu’il y avait une politique différente pour les agriculteurs.

R. Oui; qu’elle ne s’appliquait pas à nous lorsqu’il était question d’ouvriers agricoles.

Q. Monsieur, vous avez dit que «de nombreuses personnes prétendaient qu’il existait une politique différente pour les agriculteurs». Qui disait cela?

R. Les agents d’immigration qui discutaient avec nous<sup>91</sup>.

Ainsi, tandis que M. St. Vincent et M. Martineau semblent se souvenir clairement, d’après ce qu’ils faisaient eux-mêmes, de la méthode qui était constamment utilisée pour contrôler les personnes déplacées, des personnes qui se trouvaient sur le terrain ont déclaré que d’autres agents d’immigration considéraient en 1948 que les agriculteurs en général<sup>92</sup> ne devaient pas faire l’objet d’un contrôle de sécurité consistant en une entrevue personnelle. Si un agent pensant ainsi avait contrôlé le défendeur, celui-ci n’aurait fait l’objet que d’un contrôle administratif.

[214] Pour démontrer que le défendeur avait probablement été reçu en entrevue, le demandeur devait établir que l’agent qui a examiné son dossier l’avait classé dans la catégorie c) plutôt que dans la catégorie d) de la liste du 30 mars 1948. La preuve dont j’ai été saisi ne me permet pas de tirer une conclusion définitive sur ce point et, en conséquence, je dois conclure que le demandeur ne s’est pas acquitté du fardeau de la preuve à cet égard.

#### Formulaires

[215] Le demandeur soutient néanmoins que peu importe que le contrôle ait pris la forme d’une entrevue personnelle ou d’une sélection administrative, le

complete an application form which requested information disclosing his wartime activities. It is the position of the applicant that if these activities had been accurately disclosed he would have been prohibited from entering Canada.

[216] According to the evidence, the respondent's uncle completed a Form 55 sponsorship application. This form did not specifically require information in respect of military service or wartime activities of the potential immigrant. With respect to occupation, this form requested only information with respect to present occupation and intended occupation in Canada; the respondent's Form 55 indicates "farming" in both cases.

[217] The respondent maintains that he completed no other form and thus issues arise as to whether there were other forms consistently being used by Canadian immigration authorities in July of 1948 and if so whether such forms would have elicited the type of information susceptible of leading to the rejection of the respondent based on the applicable security criteria. In this regard, it is suggested by the applicant that there was both a Canadian application for visa and IRO documentation before the security officer which would have provided him with this information.

[218] In February of 1947, Mr. Jolliffe wrote Mr. Cotsworth, the Acting Commissioner of European Immigration, a letter which in part dealt with the security screening of DPs in Germany, Austria and Italy. After advising Mr. Cotsworth that no Form 55 would be approved prior to security screening by the RCMP working with the immigration teams sent to Europe, Mr. Jolliffe advised that:

With regard to approved Form 55 serving as application for visa, the object of this is to save what appears to be needless work at the piling up of unnecessary records. Form 55 contains all essential information except particulars of passports and these can be noted in the space for official use on back of the form where visa stamp can also be placed. This should be ample record for visa officer. It is only by an examination the officer can satisfy himself in any event and

défendeur aurait dû remplir un formulaire dans lequel il aurait dû fournir des renseignements au sujet de ses activités pendant la guerre. Le demandeur estime que si le défendeur avait révélé ses véritables activités pendant la guerre, il lui aurait été interdit d'entrer au Canada.

[216] La preuve indique que l'oncle du défendeur a rempli un formulaire 55, une demande de parrainage. Dans ce formulaire, on ne demandait pas expressément au candidat à l'immigration de donner des détails sur son service militaire ou sur ses activités pendant la guerre. Quant aux antécédents professionnels, on demandait simplement au candidat de préciser son emploi actuel ainsi que l'emploi envisagé au Canada. Le défendeur a inscrit «agriculture» dans les deux cases de son formulaire 55.

[217] Le défendeur affirme qu'il n'a rempli aucun autre formulaire; on peut donc se demander si les autorités canadiennes de l'immigration utilisaient couramment d'autres formulaires en juillet 1948 et, le cas échéant, si ces formulaires auraient permis d'obtenir le type de renseignements susceptibles d'entraîner le refoulement du défendeur sur le fondement des critères de sécurité applicables. Le demandeur fait valoir à cet égard que l'agent de sécurité avait entre les mains une demande de visa canadien et des documents de l'OIR qui lui auraient ainsi fourni ces renseignements.

[218] En février 1947, M. Jolliffe a fait parvenir à M. Cotsworth, commissaire par intérim de l'immigration européenne, une lettre dans laquelle il était notamment question du contrôle de sécurité des personnes déplacées en Allemagne, en Autriche et en Italie. Après avoir informé M. Cotsworth qu'aucun formulaire 55 ne serait approuvé avant que les agents de la GRC travaillant en collaboration avec les équipes d'immigration envoyées en Europe n'aient effectué le contrôle de sécurité, M. Jolliffe a dit ce qui suit:

[TRADUCTION] Quant à l'utilisation du formulaire 55 approuvé comme demande de visa, cette mesure a pour but de ne pas avoir à constituer des dossiers non nécessaires. Le formulaire 55 contient tous les renseignements essentiels à l'exception de ceux qui figurent dans les passeports et ceux-ci peuvent être notés dans l'espace réservé à l'administration au verso du formulaire où le tampon du visa peut aussi être apposé. Ce dossier devrait être suffisant pour

should visa be refused, he will want a more complete record than that contained on visa application form. In a doubtful case, the examining officer might see fit to have the applicant complete visa application, but it is not considered this should be made in [*sic*] general rule.<sup>93</sup> [Emphasis added.]

The documentary evidence thus discloses that there was an instruction from the Director of Immigration indicating that the only necessary form was a Form 55.<sup>94</sup> If, contrary to the instruction of Mr. Jolliffe, additional application forms were in use at the time the respondent applied to immigrate to Canada, there remains the question of whether this form would have elicited information about the respondent's wartime activities.

[219] The applicant has admitted that until 1953 immigration application forms did not request particulars regarding wartime military service. An application form in use following August 21, 1950 did request details not specifically of military service but rather of employment for the preceding 10 years. This, on its face, would have covered military service back to 1940.<sup>95</sup> No such form, however, was shown to be applicable during the period with which we are concerned. Further, a number of application forms in use in the 1940s have survived. The forms which were produced for the relevant period did not require the potential immigrant to provide any information in respect of military service, wartime activities, or occupation for the previous 10 years.<sup>96</sup> At most, some of these forms required a summary of the prospective immigrant's previous employment; little space on the form was provided for this information.

[220] Both Mr. Martineau and Mr. St. Vincent testified that the file which they recalled having before them included a Canadian application for an immigration visa as well as a Form 55 when the applicant was sponsored. They also testified that the visa application form always contained questions about the applicant's occupation and residence for the past 10 years.<sup>97</sup>

l'agent des visas. De toute façon, ce n'est qu'au cours d'un interrogatoire que l'agent peut s'assurer que tout est en ordre et, advenant le cas où un visa serait refusé, il aura besoin d'un dossier plus complet que le formulaire de demande de visa. En cas de doute, l'agent effectuant l'interrogatoire pourrait juger utile de demander au candidat de remplir une demande de visa, mais cette mesure ne devrait pas être la règle<sup>93</sup>. [Non souligné dans l'original.]

La preuve documentaire montre donc qu'une directive du directeur de l'Immigration précisait que le seul formulaire nécessaire était le formulaire 55<sup>94</sup>. Si, contrairement à la directive de M. Jolliffe, d'autres formulaires de demande étaient utilisés à l'époque où le défendeur a présenté sa demande d'immigration au Canada, il reste à savoir si le formulaire en question aurait permis de recueillir des précisions sur les activités du défendeur pendant la guerre.

[219] Le demandeur a reconnu que, jusqu'en 1953, on ne demandait pas dans les formulaires de l'immigration de précisions sur le service militaire en temps de guerre. Dans un formulaire utilisé après le 21 août 1950, on demandait des détails non pas sur le service militaire, mais plutôt sur les emplois occupés au cours des dix années précédentes. À première vue, ce formulaire aurait couvert le service militaire jusqu'en 1940<sup>95</sup>. On n'a toutefois pas démontré qu'un formulaire de ce genre était utilisé pendant la période qui nous concerne. De plus, un bon nombre de formulaires utilisés dans les années 1940 existent encore. On ne demandait pas au candidat à l'immigration dans les formulaires qui ont été produits relativement à la période pertinente des détails sur son service militaire, ses activités pendant la guerre ou ses emplois au cours des dix années précédentes<sup>96</sup>. Certains de ces formulaires exigeaient tout au plus que le candidat à l'immigration précise ses emplois antérieurs; un espace restreint était réservé à cette fin sur le formulaire.

[220] MM. Martineau et St. Vincent ont tous les deux déclaré dans leur témoignage que les dossiers qu'ils se rappelaient avoir eus entre les mains comportaient une demande de visa d'immigration de même qu'un formulaire 55 lorsque le candidat était parrainé. Ils ont aussi ajouté que le formulaire de demande de visa contenait toujours des questions sur l'emploi et le lieu de résidence du requérant au cours des dix années précédentes<sup>97</sup>.

[221] I accept Messrs. Martineau and St. Vincent's testimony as to what their practice was. Nonetheless, no form reflecting their practice at the time with which we are concerned was produced. The forms that were produced for that period required at most a very brief summary of the applicant's employment history. Furthermore, Mr. Jolliffe's instructions make it clear that in 1948, in the context of European immigration, Form 55 was considered to include all the paper information necessary for processing a visa. The evidence does not establish the type of uniform practice which would allow me to conclude that the respondent was required to complete a Canadian form elucidating his occupation over the prior 10 years.

[222] There is also the question of whether the respondent would have been required to set out his 10-year history in IRO documents. Both Messrs. Martineau and St. Vincent testified that the file presented to them contained IRO documents.<sup>98</sup> Mr. Martineau testified that one of these documents reflected residence and employment information over a 10-year period.<sup>99</sup>

[223] Although no specific submissions were made by the applicant on this point,<sup>100</sup> there is an underlying suggestion that the respondent, assuming that he completed such a form, would have deceived the Canadian immigration authorities in a material way by providing false information on this form. This at minimum would require proof that Canada immigration officials relied on the information contained on this form and that the respondent knew that such a form was being relied upon by the Canadian authorities. In this respect, Mr. Martineau testified that he "practically ignored what was on [the IRO] form". Further, according to the March 30, 1948 RCMP report to the Security Panel, the IRO was infiltrated with communists and could not be relied upon as providing truthful information.<sup>101</sup>

[224] Thus, on the evidence before me, it has not been demonstrated that the respondent would have

[221] J'accepte les témoignages de MM. Martineau et St. Vincent en ce qui a trait à leur manière de traiter les dossiers. Néanmoins, on n'a produit aucun formulaire confirmant la procédure qu'ils suivaient à l'époque en cause en l'espèce. Les formulaires qui ont été produits à cet égard exigeaient tout au plus un très court résumé des antécédents professionnels du candidat. Qui plus est, les directives de M. Jolliffe montrent clairement que, dans le contexte de l'immigration européenne, on considérait en 1948 que le formulaire 55 contenait toutes les données sur papier nécessaires au traitement des visas. La preuve n'établit pas l'existence d'une pratique uniformément suivie qui me permettrait de conclure que le défendeur a dû remplir un formulaire canadien dans lequel il a dû préciser les emplois occupés pendant les dix années précédentes.

[222] On doit aussi se demander si le défendeur aurait été requis d'indiquer ses emplois des dix dernières années dans les documents de l'OIR. MM. Martineau et St. Vincent ont tous les deux déclaré que le dossier qui leur a été soumis contenait des documents de l'OIR<sup>98</sup>. M. Martineau a ajouté que l'un de ces documents contenait des renseignements sur le lieu de résidence et les emplois occupés pendant une période de dix ans<sup>99</sup>.

[223] Même si le demandeur n'a pas présenté d'arguments précis à cet égard<sup>100</sup>, il est sous-entendu que, si on présume qu'il a rempli un tel formulaire, le défendeur aurait trompé les autorités canadiennes de l'immigration sur des faits essentiels en y donnant de faux renseignements. Il faudrait à tout le moins démontrer que les représentants de l'immigration se sont servis des renseignements contenus dans ce formulaire et que le défendeur savait que les autorités canadiennes le feraient. À cet égard, M. Martineau a dit qu'il [TRADUCTION] «ignorait à toutes fins pratiques ce qu'il y avait dans le formulaire [de l'OIR]». De plus, d'après un rapport adressé le 30 mars 1948 par la GRC au conseil de sécurité, l'OIR avait été infiltrée par les communistes et on ne pouvait pas considérer que les renseignements qu'elle fournissait étaient fiables<sup>101</sup>.

[224] Ainsi, compte tenu de la preuve dont j'ai été saisi, on n'a pas démontré que le demandeur aurait

completed an application for a Canadian visa which requested information which would have disclosed his wartime activities or that he would have completed an IRO form which would have been relied upon by the security officer reviewing his application.

### 3. WHAT WERE THE APPLICABLE SECURITY SCREENING CRITERIA IN JULY OF 1948?

[225] Even if the respondent had completed forms reflecting his past employment and had been personally interviewed, it is unlikely that the security criteria applicable in July 1948 would have resulted in the respondent being prohibited from entering Canada.

[226] Mr. d’Ombraïn testified that in 1948, collaboration was “a blanket prohibition” being applied by security officers throughout Europe. His affidavit asserts that the security criteria respecting wartime activities remained unaltered until well after July 1948.<sup>102</sup> The essence of his opinion is that in 1948, the notion of “collaborator” had yet to be refined<sup>103</sup> and that it operated as a general prohibition against anyone who had “collaborated or worked for any branch of the German armed forces including police organizations”.<sup>104</sup> In support of this opinion, Mr. d’Ombraïn points to the RCMP report submitted on March 30, 1948, which informed the Security Panel that:

D.P.’s bearing the blood grouping tattoo mark of a Mazi [*sic*] Storm Trooper are rejected on security grounds. Likewise persons from German occupied countries known to have collaborated with the Nazi machine or served voluntarily with the German Forces are rejected.<sup>105</sup>

[227] While Mr. d’Ombraïn, in his affidavit, treats this passage as a policy statement,<sup>106</sup> it is not presented as such in the report to which he refers. The statement appears under the heading “Notes on Some Cases” and is grouped at the end of the report together with four isolated factual situations which the RCMP records as having been encountered in the field.

rempli une demande de visa canadien dans laquelle il aurait dû fournir des renseignements sur ses activités pendant la guerre ou qu’il aurait rempli un formulaire de l’OIR dont se serait servi l’agent de sécurité examinant sa demande.

### 3. QUELS ÉTAIENT EN JUILLET 1948 LES CRITÈRES APPLICABLES DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DE SÉCURITÉ?

[225] Même si le défendeur avait rempli des formulaires dans lesquels il aurait indiqué ses emplois antérieurs et s’il avait été reçu en entrevue, il est peu probable que les critères de sécurité applicables en juillet 1948 auraient empêché son admission au Canada.

[226] M. d’Ombraïn a déclaré dans son témoignage qu’en 1948, la collaboration était [TRADUCTION] «une interdiction générale» appliquée par les agents de sécurité partout en Europe. Il affirme dans son affidavit que les critères de sécurité visant les activités en temps de guerre sont restés les mêmes longtemps après juillet 1948<sup>102</sup>. Pour l’essentiel, il était d’avis qu’en 1948, le concept de «collaborateur» devait encore être précisé<sup>103</sup> et qu’il servait d’interdiction générale à l’égard de toute personne qui avait [TRADUCTION] «collaboré ou travaillé pour toute division des forces armées allemandes, notamment les organisations de police»<sup>104</sup>. À l’appui de cette opinion, M. d’Ombraïn rappelle le rapport que la GRC a soumis le 30 mars 1948 au conseil de sécurité:

[TRADUCTION] Les personnes déplacées portant des marques du groupe sanguin d’un combattant d’une unité de choc nazie sont refoulées pour des raisons de sécurité. De la même manière, les personnes originaires des pays occupés par les Allemands dont on sait qu’elles ont collaboré avec la machine nazie ou ont servi volontairement dans les forces allemandes sont refoulées<sup>105</sup>.

[227] Même si, dans son affidavit, M. d’Ombraïn considère ce passage comme un énoncé de politique<sup>106</sup>, il n’est pas présenté ainsi dans le rapport auquel il fait référence. Cet énoncé figure sous la rubrique [TRADUCTION] «Notes sur certains cas», et il se trouve à la fin du rapport avec l’exposé de quatre situations factuelles isolées qui, selon la GRC, se sont présentées sur le terrain.

[228] Significantly, this is the only contemporary document to which Mr. d'Ombain refers in his affidavit as evidencing his contention that, as a matter of government policy, collaborators were generally banned from entering Canada in July 1948, when the respondent was granted his right of entry. Mr. d'Ombain relies on an abundance of documents and, with the exception of the one noted, they all are dated between 1949 and 1959.<sup>107</sup>

[229] I pause here to observe that while as a matter of methodology, reliance can be placed on subsequent documents to attest to a prior state of affairs when the situation can be shown to have remained relatively constant, it becomes entirely inappropriate to do so when the situation is in a state of flux and rapid evolution.<sup>108</sup> That was the state of affairs with respect to security screening in 1948 when the annual flow of immigrants from continental Europe surged from 15,590 to 71,976<sup>109</sup> and the RCMP was struggling to comply with Cabinet's direction to maintain security screening without impeding the flow of immigrants.<sup>110</sup>

[230] The only other document referred to by Mr. d'Ombain in his affidavit which purports to reflect the screening policy in place in 1948<sup>111</sup> is a draft memorandum dated September 16, 1949, addressed to Louis Saint-Laurent who had recently become Prime Minister.<sup>112</sup> The memorandum explains the policy relating to security screening as it stood before September 16, 1949. Paragraph 3 sets out the objective of the security screening program:

3. The objective of the security screening has been interpreted in the following manner:

“To deny admission to any persons who, from their known history and background, would be unlikely to adapt themselves to the Canadian way of life and to our democratic form of government”.

[231] There can be no doubt that this statement, as vague as it was, did reflect the official government policy on the matter of security screening during the mid to late 1940s. This is made clear by the instruc-

[228] Ce qui est significatif c'est qu'il s'agit du seul document contemporain auquel renvoie M. d'Ombain dans son affidavit comme preuve de son affirmation que, suivant la politique gouvernementale, l'admission au Canada était de façon générale interdite aux collaborateurs en juillet 1948, époque à laquelle le défendeur a obtenu son droit d'admission. M. d'Ombain s'appuie sur de nombreux documents et, à l'exception de celui qui est mentionné, ces documents ont été rédigés entre 1949 et 1959<sup>107</sup>.

[229] J'ouvre ici une parenthèse pour faire remarquer que, même si d'un point de vue technique, on peut se fier à des documents ultérieurs pour confirmer une situation antérieure lorsqu'il est possible de démontrer que cette situation est restée relativement constante, il devient totalement non approprié de le faire lorsque la situation change ou évolue rapidement<sup>108</sup>. Telle était la situation dans le cas du contrôle de sécurité en 1948 lorsque le nombre annuel d'immigrants originaires d'Europe continentale est passé de 15 590 à 71 976<sup>109</sup> et que la GRC se débattait pour se conformer à la directive du Cabinet lui enjoignant de maintenir le contrôle de sécurité sans entraver l'afflux d'immigrants<sup>110</sup>.

[230] Le seul autre document auquel renvoie M. d'Ombain dans son affidavit et qui est censé exprimer la politique de contrôle en vigueur en 1948<sup>111</sup> est un projet de mémoire daté du 16 septembre 1949, adressé à Louis Saint-Laurent qui était récemment devenu premier ministre<sup>112</sup>. Le mémoire explique la politique de contrôle de sécurité telle qu'elle existait avant le 16 septembre 1949. L'objectif du programme de contrôle de sécurité est énoncé au paragraphe 3:

[TRADUCTION]

3. L'objectif du contrôle de sécurité serait le suivant:

«Refuser l'admission aux personnes qui, en raison de leurs antécédents connus et de leur passé, ne seraient pas susceptibles de s'adapter au mode de vie canadien ni à notre forme démocratique de gouvernement».

[231] Il est indubitable que cet énoncé, aussi imprécis soit-il, exprimait la politique gouvernementale officielle sur la question du contrôle de sécurité de la moitié jusqu'à la fin des années 1940. C'est ce qui

tions which were given to Staff Sergeant Hinton when he first left for London in late 1946. After being directed to abide by the verbal instructions which he had received at headquarters, he was reminded of the objective of the program in the terms of the above quoted policy statement.<sup>113</sup>

[232] The verbal instructions given to Staff Sergeant Hinton and his successors would have included instructions as to which classes of immigrants were to be rejected on security grounds. This was the situation which prevailed in July of 1948 when the respondent obtained his visa. Referring to the fact that the security officers were rejecting prospective immigrants on the basis of verbal instructions, Mr. d'Ombrain testified that the men in the field were working from something that was neither "concrete" or "agreed".<sup>114</sup>

[233] Around the middle of 1948, a decision was taken to change the system and produce a written list of the applicable security screening criteria. By letter dated July 7, 1948, Major Wright, who at the time oversaw the security screening operation in Europe, was asked by Supt. McClellan, the officer in charge of Special Branch, to prepare a list of "the causes on which our men presently reject applicants." [Emphasis added.] The letter concluded: "It is vital that the causes of rejection be set down as clearly as possible."<sup>115</sup> [Emphasis added.] Needless to say, this was a ground up review of the policy being applied in the field. On the evidence, this demonstrates that the RCMP could not identify with precision the screening criteria which were being applied by its men in July 1948.<sup>116</sup>

[234] Before Major Wright completed his task, Supt. McClellan wrote him again on July 26, 1948, to alert him to the fact that security officers were rejecting applicants on the ground of enemy nationality. Major Wright was advised that rejection on this ground properly belonged to visa officers. Accordingly, Major Wright was instructed as follows:

ressort des directives qui ont été données au sergent d'état-major Hinton lorsqu'il est parti pour la première fois à Londres à la fin de 1946. Après avoir reçu pour ordre de se conformer aux instructions verbales qu'il avait reçues au quartier général, on lui a rappelé l'objectif du programme dans les termes de l'énoncé de politique susmentionné<sup>113</sup>.

[232] Les instructions verbales données au sergent d'état-major Hinton et à ses successeurs concernaient notamment les catégories d'immigrants qui devaient être refoulés pour des raisons de sécurité. Telle était la situation en juillet 1948 lorsque le défendeur a obtenu son visa. Quant au fait que les agents de sécurité refoulaient des candidats à l'immigration en s'appuyant sur des instructions verbales, M. d'Ombrain a déclaré que les hommes sur le terrain travaillaient à partir de données qui n'étaient ni [TRADUCTION] «concrètes» ni «convenues»<sup>114</sup>.

[233] Vers le milieu de l'année 1948, on a décidé de modifier le système en place et de dresser par écrit une liste des critères applicables dans le cadre du contrôle de sécurité. Dans une lettre datée du 7 juillet 1948, le surintendant McClellan, officier en charge de la Division spéciale, a demandé au major Wright, qui, à l'époque, supervisait le contrôle de sécurité en Europe, de préparer une liste des [TRADUCTION] «raisons pour lesquelles nos hommes refoulent à l'heure actuelle des candidats». [Soulignement ajouté.] La lettre se terminait ainsi: [TRADUCTION] «Il est crucial que les motifs de refoulement soient exposés aussi clairement que possible»<sup>115</sup>. [Soulignement ajouté.] Inutile de dire qu'il s'agissait d'une révision en profondeur de la politique appliquée sur le terrain. D'après la preuve, cela démontre que la GRC ne pouvait pas indiquer avec précision les critères de contrôle qu'appliquaient ses hommes en juillet 1948<sup>116</sup>.

[234] Avant que le major Wright ait pu terminer sa tâche, le surintendant McClellan lui a écrit une autre fois le 26 juillet 1948 pour l'aviser que des agents de sécurité refoulaient des candidats pour le motif qu'ils étaient sujets de pays ennemis. Il a informé le major Wright que ce motif de refoulement ne pouvait être invoqué que par les agents des visas. En conséquence, il a donné l'instruction suivante au major Wright:

We will clear the individual for security provided there are no other grounds for rejection such as known Communist, criminal, collaborator, etc. The matter of whether or not he or she should be accepted on a straight nationality basis should then be left to the visa officer.<sup>117</sup> [Emphasis added.]

[235] This letter is important for two reasons. First, it confirms that collaborators were amongst the classes of undesirables in July of 1948 and it also establishes that Major Wright was aware of this at the time he was working towards the completion of his list.

[236] By letter dated August 11, 1948, Major Wright submitted his list to the Commissioner of the RCMP. The introductory paragraph reads as follows under the reference "Visa Control-Policy":

Further to my report of the 20th ulto., I have now received a report from Sgt. Norfolk on the subject,<sup>118</sup> and the matter has also been discussed with Sgt. Syron, who is now in London. As a result thereof, and after considering the matter carefully, I beg to quote hereunder consolidated list showing the causes for which our men presently reject applicants either in the London office, in Germany or elsewhere. [Emphasis added.]

The "Reasons for Rejection" are then listed:

- (a) COMMUNIST. Known Communist. Suspected Communist. Communist Agitator or Suspected Communist Agent.
- (b) Member of SS or German Wehrmacht. Found to bear mark of SS Blood Group (Non Germans),
- (c) Member of Nazi Party.
- (d) Criminal (known or suspected). Gambler.
- (e) Prostitute.
- (f) Black Market Racketeer.
- (g) Evasive and untruthful under interrogation.

[TRADUCTION] Nous donnerons le feu vert en matière de sécurité à la condition qu'il n'y ait pas d'autres motifs de refoulement tel le fait que la personne est un communiste connu, un criminel, un collaborateur, etc. La décision quant à savoir si elle devrait être acceptée ou non du seul fait de sa nationalité devrait être laissée à l'agent des visas<sup>117</sup>. [Non souligné dans l'original.]

[235] Cette lettre est importante pour deux motifs. Premièrement, elle confirme que les collaborateurs faisaient partie des catégories de personnes indésirables en juillet 1948 et, deuxièmement, elle établit que le major Wright le savait lorsqu'il a parachevé sa liste.

[236] Le major Wright a soumis sa liste au commissaire de la GRC dans une lettre datée du 11 août 1948. Le paragraphe d'introduction est ainsi conçu sous la mention «Politique de contrôle des visas»:

[TRADUCTION] Pour faire suite à mon rapport du 20 du mois dernier, j'ai maintenant reçu un rapport du sergent Norfolk sur ce sujet<sup>118</sup>, et l'affaire a aussi été discutée avec le sergent Syron, qui est maintenant à Londres. En conséquence de quoi, et après avoir examiné l'affaire attentivement, je demande l'autorisation de citer ci-dessous une liste révisée précisant les raisons pour lesquelles nos hommes refoulent à l'heure actuelle des candidats que ce soit au bureau de Londres, en Allemagne ou ailleurs. [Non souligné dans l'original.]

Les «motifs de refoulement» sont ensuite énumérés:

[TRADUCTION]

- a) COMMUNISTE. Communiste connu. Personne soupçonnée d'être communiste. Agitateur communiste ou personne soupçonnée d'être un agent communiste.
- b) Membre des SS ou de la Wehrmacht allemande. Personne dont on découvre qu'elle porte des marques du groupe sanguin des SS (non-Allemands).
- c) Membre du parti nazi.
- d) Criminel (connu ou soupçonné de l'être). Joueur professionnel.
- e) Prostitué(e).
- f) Trafiquant du marché noir.
- g) Personne évasive ou qui ne dit pas la vérité lors de son interrogatoire.

- |  |   |
|--|---|
| <p>(h) Failure to produce necessary documents as to time of entry and residence in Germany. These documents are familiar to all screening officers.</p> <p>(i) False Presentation;-use of false or fictitious name.</p> <p>(j) After careful interrogation and deliberation is considered not a fit and proper person to be granted entry into Canada. This covering evidence received (in Germany) to the effect that Applicant was disincline [<i>sic</i>] or unwilling to work, and generally lazy.<sup>119</sup></p> | <p>h) Défaut de produire les documents nécessaires au sujet de la date de son arrivée et de la durée de son séjour en Allemagne. Ces documents sont familiers à tous les agents de contrôle.</p> <p>i) Déclarations inexactes; usage d'un nom faux ou fictif.</p> <p>j) Après un interrogatoire approfondi et après réflexion, personne qui n'est pas considérée apte à être admise au Canada. Ceci englobe la preuve reçue (en Allemagne) indiquant que le candidat était peu enclin à travailler ou ne voulait pas le faire, et est en général paresseux<sup>119</sup>.</p> |
|--|---|

I pause here to stress that, based on the evidence, the causes listed by Major Wright would have been gathered from inquiries in the field and interviews with security officers acting at the location where the respondent would have been screened during the precise period when he would have been screened.<sup>120</sup> Hence the importance of this list which, by coincidence, purports to reflect the state of affairs precisely as it stood in July of 1948.

[237] What is striking about this list, for our purposes, is that no blanket prohibition is set out for collaborators. There are, however, specific instances of collaboration that give rise to prohibitions; those coming under category (b): "Member of SS or German Wehrmacht. Found to bear mark of SS Blood Group (non-German)," are prohibited from entry as well as members of the Nazi party.<sup>121</sup> Mr. d'Ombraïn agreed that the persons so described were "collaborators" as the term was understood at the time.<sup>122</sup>

[238] Before commenting further on Major Wright's list, I believe that it is useful to consider how the list was received by his superiors at headquarters. By letter dated September 23, 1948,<sup>123</sup> the officer in charge of Special Branch acknowledged receipt of the list and asked Major Wright to think about "this whole question with a view to having the proposed list suitably implemented." He then indicated that "we agree with the special classes as laid down"<sup>124</sup> and suggested that "some thought could be given to widening the scope of the proposed list" by reference

J'ouvre ici une parenthèse pour insister sur le fait que, d'après la preuve, les motifs énumérés dans la liste dressée par le major Wright auraient été recueillis sur le terrain au cours des enquêtes et des entrevues faites avec des agents de sécurité travaillant à l'endroit où le défendeur aurait fait l'objet d'un contrôle pendant la période précise où il aurait subi ce contrôle<sup>120</sup>. D'où l'importance de cette liste qui, par coïncidence, est censée indiquer précisément quelle était la situation en juillet 1948.

[237] Ce qu'il y a d'étonnant au sujet de cette liste, aux fins de la présente affaire, c'est qu'elle ne contient aucune interdiction générale relativement aux collaborateurs. Elle prévoit toutefois certains cas précis de collaboration qui donnent lieu à une interdiction; l'admission est interdite aux personnes qui entrent dans la catégorie b): «membre des SS ou de la Wehrmacht allemande. Personne dont on découvre qu'elle porte des marques du groupe sanguin des SS (non-Allemands)», de même qu'aux membres du parti nazi<sup>121</sup>. M. d'Ombraïn a reconnu que les personnes ainsi décrites étaient des «collaborateurs» au sens attribué à ce terme à l'époque<sup>122</sup>.

[238] Avant de commenter plus longuement la liste du major Wright, je crois utile d'examiner l'accueil que lui ont fait ses supérieurs au quartier général. Dans une lettre datée du 23 septembre 1948<sup>123</sup>, l'officier responsable de la Division spéciale a accusé réception de la liste et a demandé au major Wright de réfléchir à [TRADUCTION] «toute cette question en vue de pouvoir mettre en application la liste proposée». Il a ensuite dit: [TRADUCTION] «Nous sommes d'accord avec les catégories spéciales établies»<sup>124</sup> et a mentionné que [TRADUCTION] «on pourrait envisager

to an “additional class of undesirable immigrants” described as “collaborators presently residing in previously occupied territory.” It was pointed out that “this type of person is definitely undesirable and we feel should be included.” After suggesting the addition of “Trotskyites” and “members of the Italian Fascist Party” as further prohibited classes, the letter concludes by suggesting that Major Wright should review his list with a view to adding to it these other causes for rejection.

[239] The eventual list of security criteria resulting from this process is dated November 20, 1948<sup>125</sup> and reflects the three additional causes for rejection which were communicated to Major Wright and omits category (j) of Major Wright’s list which was thought to be the responsibility of immigration officers. For the same reason, paragraphs (d), (e) and (f) were also eventually removed from the November 20, 1948 list.<sup>126</sup> Otherwise, Major Wright’s list was left untouched.<sup>127</sup> In so far as the prohibitions relating to collaborators are concerned, paragraphs (b) and (c) remained unchanged,<sup>128</sup> and paragraph (k) of the November 20, 1948 list prescribed as a further ground for rejection “collaborators presently residing in previously occupied territory”.

[240] Mr. d’Ombrain, in his affidavit, does not discuss or even mention Major Wright’s list. This is most surprising given that, as I have mentioned, the document purports to set out the security criteria which were applicable in the field at the precise time when the respondent obtained his visa. Counsel for the applicant explained during argument that Mr. d’Ombrain’s decision not to refer to this document is attributable to the fact that Major Wright’s list is so glaringly deficient as not to be worth mentioning.<sup>129</sup>

[241] The applicant’s position is that at the time Major Wright’s list was compiled, collaboration was a blanket prohibition. The theory of the applicant is that Major Wright made a blatant error in failing to

d’étendre la portée de la liste proposée» en y incluant une «catégorie additionnelle d’immigrants indésirables» savoir «les collaborateurs résidant présentement dans un territoire antérieurement occupé». Il a souligné que [TRADUCTION] «cette catégorie de personnes est décidément indésirable et nous pensons qu’elle devrait être incluse dans la liste». Après avoir proposé l’addition des «trotskystes» et des «membres du parti fasciste italien» à titre d’autres catégories prohibées, l’officier termine sa lettre en proposant au major Wright de revoir sa liste afin d’y ajouter ces autres motifs de refoulement.

[239] La liste définitive des critères de sécurité qui ont été ainsi établis est datée du 20 novembre 1948<sup>125</sup> et comporte les trois motifs additionnels de refoulement qui ont été communiqués au major Wright; on a omis la catégorie j) qui figurait dans la liste du major Wright parce qu’on pensait que ce motif relevait des agents d’immigration. C’est pour cette même raison que les alinéas d), e) et f) ont finalement été supprimés dans la liste du 20 novembre 1948<sup>126</sup>. La liste du major Wright est pour le reste demeurée intacte<sup>127</sup>. Dans la mesure où les interdictions visant les collaborateurs sont concernées, les alinéas b) et c) n’ont pas été modifiés<sup>128</sup>, et l’alinéa k) de la liste du 20 novembre 1948 prévoyait un autre motif de refoulement, les «collaborateurs résidant présentement dans un territoire antérieurement occupé».

[240] Dans son affidavit, M. d’Ombrain ne parle pas de la liste du major Wright et ne la mentionne même pas. C’est très étonnant étant donné, comme je l’ai déjà mentionné, que ce document était censé établir les critères de sécurité applicables sur le terrain à l’époque précise où le défendeur a obtenu son visa. L’avocat du demandeur a fait remarquer dans ses observations que la décision de M. d’Ombrain de ne pas se reporter à ce document est attribuable au fait que la liste du major Wright est si manifestement incomplète que cela ne vaut pas la peine de la mentionner<sup>129</sup>.

[241] Le demandeur fait valoir qu’à l’époque où la liste du major Wright a été établie, la collaboration constituait une interdiction générale. La thèse du demandeur est que le major Wright a commis une

identify “collaborators” as a general ground for rejection and that this error was quickly rectified by the addition of paragraph (k): “Collaborators presently residing in previously occupied territory”. The qualifying words in this paragraph are said to be futile verbiage without meaning. What this paragraph was intended to reflect, according to the applicant, is a general prohibition aimed at “collaborators”.

[242] Consistent with this, Mr. d’Ombain notes in his affidavit that the “impenetrable” words “residing in previously occupied territory” were removed 10 years later so that the prohibition then read “collaborators” without more.<sup>130</sup> The gist of the applicant’s position is that this was the intent from the beginning and that Major Wright had an inexplicable lapse when he failed to reflect this in his list.

[243] In *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vitols*,<sup>131</sup> Mr. d’Ombain is reported as having expressed essentially the same view:

Mr. d’Ombain, in cross-examination at p. 671 of the transcript, discussed category (k) in particular. He stated that the category’s meaning was completely unclear to him. He agreed that it did not seem to include a displaced person in Germany, because Germany could not be called a previously occupied territory. Mr. d’Ombain stated that he felt that the phrase was an example of the very imprecise language used by the RCMP to say something very simple: collaborators were not allowed to come into Canada.

[244] I do not believe that Major Wright’s list, which was confected after the reception of a report and discussions on the matter over time and to which “careful” consideration was said to have been given, can be so easily discarded.

[245] It is important to note that the Cabinet decision of February 5, 1947 which according to Mr. d’Ombain was to govern the security screening policy for the entire period under review,<sup>132</sup> was the result of a very focussed recommendation by the Security Panel. The Security Panel had made the following recommendation:

In respect to the general principle of screening, the Panel desire to reaffirm its importance and to point out the

erreur flagrante en n’indiquant pas les «collaborateurs» comme motif général de refoulement et que cette erreur a été rapidement corrigée par l’ajout de l’alinéa k): «collaborateurs résidant présentement dans un territoire antérieurement occupé». Les termes qualificatifs seraient du verbiage inutile, dénué de sens. D’après le demandeur, cet alinéa était censé exprimer une interdiction générale visant les «collaborateurs».

[242] En accord avec cela, M. d’Ombain fait remarquer dans son affidavit que les termes [TRADUCTION] «sibyllins» «résidant présentement dans un territoire antérieurement occupé» ont été supprimés dix ans plus tard de sorte que l’interdiction visait alors les «collaborateurs» sans plus<sup>130</sup>. Le demandeur soutient essentiellement que tel était l’objectif visé dès le départ et que le major Wright a commis un oubli inexplicable en ne prévoyant pas cette catégorie dans sa liste.

[243] Dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vitols*<sup>131</sup>, M. d’Ombain aurait exprimé essentiellement le même point de vue:

En contre-interrogatoire, à la p. 671 de la transcription, M. d’Ombain a parlé de la catégorie (k) en particulier. Il a déclaré qu’il ne voyait pas du tout ce que cette catégorie voulait dire. Il a reconnu que cette catégorie ne semblait pas s’appliquer à une personne déplacée en Allemagne, parce qu’on ne pouvait pas considérer ce pays comme un territoire ayant déjà été occupé. M. d’Ombain a déclaré qu’à son avis, cette catégorie était représentative du libellé très vague employé par la GRC pour dire quelque chose de très simple: les collaborateurs n’étaient pas autorisés à venir au Canada.

[244] Je ne crois pas que l’on puisse aussi facilement écarter la liste du major Wright qui a été dressée après la réception d’un rapport et des discussions sur cette question, et qui aurait fait l’objet d’un examen «minutieux».

[245] Il est important de souligner que la décision du Cabinet du 5 février 1947 qui, suivant M. d’Ombain, devait régir la politique du contrôle de sécurité pendant toute la période en cause en l’espèce<sup>132</sup>, était le résultat d’une recommandation fondamentale du conseil de sécurité. Le conseil de sécurité avait fait la recommandation suivante:

[TRADUCTION] Le conseil souhaite réaffirmer l’importance du principe général du contrôle et signaler les dangers

substantial dangers involved in permitting immigrants to enter without investigation. This is particularly true of persons coming from countries within the Soviet sphere of influence where evidence suggests that emigration can only take place with the permission of the government concerned and there seems little doubt that in any movement of persons, a proportion will be included from these areas who will be instructed to pursue the aims of their government upon taking up residence in Canada. Accordingly the Security Panel recommend against the abandonment of security screening as a highly dangerous course.<sup>133</sup> [Emphasis added.]

[246] What this recommendation highlights is that it was the fear of Soviet infiltration which was foremost in the minds of those who saw the need to preserve the security screening system. This concern about the Soviets which had been ever present since the Gouzenko affair, increased dramatically as the Cold War heightened. In May of 1948, two months before the respondent was granted his visa, the Commissioner of the RCMP wrote in response to allegations that his men were not being sufficiently vigilant with respect to communists that:

I may say that this [the detection of communists] is our primary interest at the moment and all members of our security details are fully aware of this fact.<sup>134</sup> [Emphasis added.]

[247] Although Mr. d'Ombain makes no mention of this in his affidavit, there is also an indication in the documentary evidence that on March 5, 1947, Cabinet made a further decision to specifically prohibit the entry of communists into Canada. This information is contained in the draft memorandum to Prime Minister Saint Laurent alluded to earlier, which sought to inform him of the situation which prevailed before 1949. This memorandum set out for the Prime Minister the categories of persons considered inadmissible on security grounds:

- (a) Communist, known or strongly suspected. Communist agitator or suspected Communist Agent.
- (b) Member of SS or German Wehrmacht. Found to bear mark of SS Blood Group (Non Germans).

considérables associés au fait de permettre à des immigrants d'entrer au pays sans avoir fait l'objet d'une enquête. C'est particulièrement vrai des personnes provenant des pays situés dans la sphère d'influence soviétique où la preuve indique que l'émigration ne peut avoir lieu qu'avec l'autorisation du gouvernement en cause, et il semble subsister peu de doute que, dans tout groupe de personnes, un certain nombre recevront pour instructions de poursuivre les objectifs de leur gouvernement en s'installant au Canada. C'est pourquoi le conseil de sécurité se prononce contre l'abandon du contrôle de sécurité parce qu'il s'agirait d'une orientation très dangereuse.<sup>133</sup> [Non souligné dans l'original.]

[246] Cette recommandation montre bien que c'était la crainte de l'infiltration par les Soviétiques qui constituait la principale préoccupation des personnes qui ont jugé nécessaire de maintenir le système de contrôle de sécurité. Cette crainte des Soviétiques, qui était omniprésente depuis l'affaire Gouzenko, a pris des proportions démesurées avec l'intensification de la guerre froide. En mai 1948, deux mois avant que le défendeur n'obtienne son visa, le commissaire de la GRC a rétorqué ce qui suit aux allégations que ses hommes ne se montraient pas assez vigilants à l'égard des communistes:

[TRADUCTION] Je peux affirmer que c'est [la détection des communistes] notre principal souci à l'heure actuelle et tous les membres du personnel responsable de la sécurité sont pleinement conscients de ce fait.<sup>134</sup> [Non souligné dans l'original.]

[247] Même si M. d'Ombain ne le mentionne pas dans son affidavit, la preuve documentaire indique aussi que, le 5 mars 1947, le Cabinet a décidé d'interdire expressément l'admission au Canada des communistes. Ce renseignement figure dans le projet de mémoire au premier ministre Saint-Laurent dont il a été question plus haut, dont le but était de l'informer de la situation qui existait avant 1949. Ce mémoire exposait au premier ministre les catégories de personnes jugées non admissibles pour des raisons de sécurité:

- [TRADUCTION]
- a) Communiste connu ou personne fortement soupçonnée de l'être. Agitateur communiste ou personne soupçonnée d'être un agent communiste.
  - b) Membre des SS ou de la Wehrmacht allemande. Personne dont on découvre qu'elle porte des marques du groupe sanguin des SS (non-Allemands).

- |  |  |
|--|--|
| (c) Member of Nazi Party.  | c) Membre du parti nazi.   |
| (d) Evasive and untruthful under interrogation.  | d) Personne évasive ou qui ne dit pas la vérité au cours de son interrogatoire.  |
| (e) Failure to produce recognizable and acceptable documents as to time of entry and residence in Germany. | e) Défaut de produire des documents reconnaissables et acceptables au sujet de la date de son arrivée et de la durée de son séjour en Allemagne. |
| (f) False presentation; use of false or fictitious name.   | f) Déclarations inexactes; usage d'un nom faux ou fictif.  |
| (g) Collaborators presently residing in previously occupied territory.                                     | g) Collaborateurs résidant présentement dans un territoire antérieurement occupé.  |
| (h) Member of the Italian Fascist Party or of the Mafia.   | h) Membre du parti fasciste italien ou de la mafia.  |
| (i) Trotskyite or member of other revolutionary organization.  | i) Trotskyste ou membre d'un autre mouvement révolutionnaire.  |

There followed the caveat that:

The only class covered by a precise Cabinet direction is that of Communist. On March 5, 1947, it was agreed that where, as a result of a security investigation, it was demonstrated that a prospective immigrant was a Communist, admission should be refused by the Immigration Branch without reason assigned for such action. [Emphasis added.]

The paragraph concluded that:

From the records it is apparent that a good deal of discussion took place on the question of whether the Immigration Act should be amended to exclude certain undesirable classes such as Nazis, Fascists and war criminals, or whether the problem should be dealt with by administrative means. The decisions taken were in favour of the latter course.<sup>135</sup>

[248] There was therefore a Cabinet direction prohibiting the entry of communists which was issued on March 5, 1947. Neither the direction nor any of the documents which would have been connected with it have been produced by the applicant presumably because, as is the case for numerous other missing documents, they were destroyed under authorized government destruction programs.

[249] Nevertheless, we are at least in a position to know that in March of 1947, Cabinet's preoccupation with communists as a security threat was such that a direction specifically prohibiting their entry was considered advisable. It must also be assumed that this direction was communicated to those whose task it was to implement it, namely the security officers

Suivait la mise en garde suivante:

[TRADUCTION] La seule catégorie visée par une directive précise du Cabinet est celle des communistes. Le 5 mars 1947, il a été convenu que lorsqu'il est démontré, par suite d'une enquête de sécurité, qu'un candidat à l'immigration est un communiste, la Direction générale de l'immigration devrait lui refuser l'admission sans motiver sa décision. [Non souligné dans l'original.]

Le paragraphe se terminait ainsi:

[TRADUCTION] Il ressort des dossiers que l'on a longuement examiné la question de savoir si la Loi de l'immigration devrait être modifiée afin d'exclure certaines catégories de personnes indésirables telles les nazis, les fascistes et les criminels de guerre, ou si le problème devrait être réglé par voie administrative. Les décisions prises favorisaient cette dernière façon de procéder<sup>135</sup>.

[248] Le Cabinet a donc donné, le 5 mars 1947, une directive interdisant l'admission des communistes. Le demandeur n'a pas produit la directive ni aucun des documents connexes à celle-ci probablement parce que, comme ce fut le cas de nombreux autres documents manquants, ils ont été détruits dans le cadre des programmes de destruction de documents autorisés par le gouvernement.

[249] Nous sommes néanmoins en mesure de savoir qu'en mars 1947, les craintes du Cabinet à l'égard de la menace pour la sécurité que représentaient les communistes étaient telles qu'une directive interdisant expressément leur admission a été jugée souhaitable. Il faut également présumer que cette directive a été communiquée aux personnes chargées de l'appliquer,

operating in Europe. It is also apparent that the Cabinet was content to deal with the other classes of undesirables without such a direction and that the security officers would have been aware of this.

[250] Mr. d’Ombain makes no reference to this Cabinet decision in his affidavit, yet it was referred to in one of the documents which Mr. d’Ombain reviewed extensively.<sup>136</sup> This particular Cabinet direction intended to counter the most pressing security threat known to exist at the time cannot possibly have been looked upon as a mundane matter devoid of importance.

[251] It will be recalled that the applicant’s position was that Major Wright’s list was fundamentally flawed in that it failed to refer to collaborators generally and that the subsequent addition of paragraph (k) “collaborators presently residing in previously occupied territory” was intended to remedy that flaw. The words beyond “collaborators” in that phrase were said to be superfluous and the intent, according to Mr. d’Ombain, was to prohibit collaborators generally from entering Canada. The attack against Major Wright’s list therefore hinges entirely on paragraph (k) being aimed at collaborators generally.

[252] As Mr. d’Ombain was compelled to recognize during cross-examination, the phrase “collaborators presently residing in previously occupied territory” is not devoid of any rational meaning. Mr. d’Ombain, after having acknowledged that in 1948 communism was a matter of high concern and that the Soviets were known to resort to blackmail to enlist agents, was asked if collaborators who resided in previously occupied territory in 1948 were particularly vulnerable to blackmail. Mr. d’Ombain was compelled to acknowledge that this was the case and that this was indeed an explanation for the phrase to which he could otherwise attribute no sense. The relevant passages from the cross-examination read as follows:

Given your background and your knowledge of security areas generally and your study of this security issue, we can

savoir les agents de sécurité travaillant en Europe. Il est aussi évident que le Cabinet a jugé qu’une telle directive n’était pas nécessaire pour les autres catégories de personnes indésirables et que les agents de sécurité devaient le savoir.

[250] M. d’Ombain ne parle pas de cette décision du Cabinet dans son affidavit; pourtant, il en était question dans l’un des documents qu’il a examinés en détail<sup>136</sup>. Cette directive particulière du Cabinet qui avait pour but de contrer la menace la plus importante à la sécurité existant à cette époque ne peut pas avoir été considérée comme une question banale, dénuée d’importance.

[251] Il faut rappeler que le demandeur était d’avis que la liste du major Wright était fondamentalement déficiente parce qu’il n’y était pas question des collaborateurs en général et que l’addition ultérieure de l’alinéa k) «collaborateurs résidant présentement dans un territoire antérieurement occupé» avait pour but de remédier à cette lacune. On a dit que les autres termes complétant le mot «collaborateurs» étaient superflus et que l’objectif visé, d’après M. d’Ombain, était d’interdire l’admission au Canada aux collaborateurs en général. La contestation de la liste du major Wright repose donc entièrement sur le fait que l’alinéa k) visait les collaborateurs en général.

[252] Comme M. d’Ombain a été obligé de le reconnaître au cours de son contre-interrogatoire, les termes «collaborateurs résidant présentement dans un territoire antérieurement occupé» ne sont pas dénués de tout sens logique. Après qu’il eut reconnu qu’en 1948, le communisme était un sujet de préoccupation et qu’on savait que les Soviétiques avaient recours au chantage pour engager des agents, on a demandé à M. d’Ombain si les collaborateurs qui résidaient en 1948 dans un territoire antérieurement occupé étaient particulièrement vulnérables au chantage. M. d’Ombain a été forcé d’admettre que tel était le cas et que c’était, en fait, une explication pour une phrase à laquelle il ne pouvait autrement attribuer de sens. Les passages pertinents du contre-interrogatoire sont les suivants:

[TRADUCTION] Étant donné votre formation et votre connaissance des questions de sécurité en général ainsi que

agree, first of all, can we, that Canadian security forces were vigilant to prevent potential spies from coming into Canada?

A. Yes.

Q. And . . . that . . . security forces typically are on the alert for persons who are susceptible to blackmail?

A. Yes, definitely.

Q. And in the post-World War II era this was particularly true . . . the security forces were alert to that possibility and saw those people as potential targets for coercion by the Soviets?

A. Yes, undoubtedly.

Q. And we agree that if a person was a collaborator, somebody who had collaborated with the Germans at a high level or in a secret way during the war and after the war was living in a previously occupied territory, that is an Iron Curtain country, or Belgium, or France, Holland, and if they were collaborators but the fact that they were collaborators was not generally known, that that would be creating a weakness which could be exploited by the Soviets?

A. That certainly would be one sort of collaboration that would be of concern to the security authorities.

. . .

So that for that particular category of former collaborators who were still living in the previously occupied territory, western Europe or eastern Europe, the security service would not want to have them coming into Canada if they had a choice because they were potential targets of the Soviet coercion?

A. That is correct.<sup>137</sup>

Mr. d'Ombain therefore recognized that the words in question, which he had considered "impenetrable" until then, have a meaning that is rational and indeed eminently understandable in the context of 1948. Properly understood, this prohibition was a focussed criterion directed primarily towards warding off Soviet infiltration. These words were obviously time and site sensitive<sup>138</sup> with the result that they would have lost their meaning over the years. It is therefore not surprising to find that they gradually came to be ignored and were removed altogether in 1958. However, when these words were first inserted, they had

voire analyse de ce problème de sécurité, nous pouvons tout d'abord admettre, n'est-ce pas, que les forces de sécurité canadiennes faisaient preuve de vigilance pour empêcher des espions éventuels de venir au Canada?

R. Oui.

Q. Et [. . .] que [. . .] les forces de sécurité sont habituellement sur le qui-vive à l'égard des personnes qui peuvent faire l'objet de chantage?

R. Oui, bien sûr.

Q. Et au cours de la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, c'était particulièrement vrai [. . .] les forces de sécurité étaient conscientes de cette possibilité et considéreraient que ces personnes pourraient éventuellement être victimes de coercition de la part des Soviétiques?

R. Oui, sans aucun doute.

Q. Et nous admettons que si une personne était un collaborateur, c'est-à-dire si elle avait collaboré avec les Allemands à un haut niveau ou de manière secrète pendant la guerre et habitait après la guerre dans un territoire antérieurement occupé, c'est-à-dire un pays du rideau de fer, ou en Belgique, ou en France, ou en Hollande, et s'il s'agissait d'un collaborateur mais que ce fait n'était pas connu, cela créerait une faiblesse qui pourrait être exploitée par les Soviétiques?

R. Il s'agirait certes d'une sorte de collaboration dont se préoccuperaient les autorités chargées de la sécurité.

[. . .]

Ainsi, pour cette catégorie particulière d'anciens collaborateurs qui vivaient encore dans le territoire antérieurement occupé, en Europe de l'Ouest ou en Europe de l'Est, le service de sécurité ne voudrait pas, s'il en avait le choix, que ces individus viennent au Canada parce qu'elles pourraient éventuellement être victimes de coercition de la part des Soviétiques?

R. C'est exact<sup>137</sup>.

M. d'Ombain a donc reconnu que les termes en question, qu'il avait jugés «sibyllins» jusqu'alors, avaient un sens logique et étaient, en fait, faciles à comprendre en 1948. Une fois qu'on la comprend bien, on peut dire de cette interdiction qu'il s'agissait d'un critère ayant principalement pour but de contrer l'infiltration soviétique. Le sens attribué à ces termes dépendait manifestement de l'époque et du lieu<sup>138</sup>, de sorte qu'ils auraient perdu leur signification avec les années. Il n'est donc pas étonnant qu'on ait progressivement cessé d'en tenir compte et qu'ils aient été supprimés en 1958. Cependant, lorsque ces mots ont

meaning.

[253] Looking at the matter from another perspective, the manner in which Major Wright's list was received by headquarters does not support the suggestion that it was glaringly deficient. If it had been clear to everyone that there was a blanket prohibition for collaborators as the applicant contends, one would expect the reaction to Major Wright's list to somehow reflect this. But according to the evidence, Major Wright's list was positively received. He was directed to take steps towards its implementation including paragraphs (b) and (c) thereof which, as we have seen, dealt with collaborators albeit in a very narrow way.

[254] These narrow prohibitions relating to collaborators which Major Wright reported as being applied in the field in July of 1948 cannot be attributed to the fact that he did not know that "collaborators" like "communists" and "criminals" were amongst the prohibited classes. As we have seen, a short time before releasing his list, Major Wright was in receipt of instructions reminding him of these classes of undesirables. What Major Wright's list strongly suggests is that in July of 1948, the application of the prohibition relating to collaborators was being directed to those who had collaborated in the manner contemplated by paragraphs (b) and (c). As of November 20, 1948, that is after the respondent would have been screened, particular attention was also paid to "collaborators presently residing in previously occupied territory" as the addition to Major Wright's list indicates.

[255] In this respect, I find that this was a new criterion and not a reflection of a ground for rejection which was being applied in July of 1948. While the response to Major Wright's list could be viewed as indicating that this was a current concern at headquarters, the evidence from the men in the field is that it had yet to be applied in July of 1948. Furthermore, the tone of the letter strongly suggests that this addition was prospective.<sup>139</sup>

été inclus pour la première fois, ils avaient une signification.

[253] Si on examine l'affaire sous un autre angle, l'accueil qu'a reçu la liste du major Wright au quartier général ne permet pas d'alléguer qu'elle était manifestement incomplète. S'il avait été clair pour tout le monde qu'il existait une interdiction générale à l'égard des collaborateurs comme le prétend le demandeur, la réaction à la liste du major Wright aurait dû le faire ressortir d'une façon ou une autre. Cependant, d'après la preuve, la liste du major Wright a reçu un accueil favorable. Le major a reçu pour instruction de prendre les mesures nécessaires pour qu'elle soit appliquée, notamment les alinéas b) et c) qui, comme nous l'avons vu, visaient les collaborateurs quoique de façon très limitée.

[254] Ces interdictions limitées concernant les collaborateurs qui, selon le major Wright, auraient été appliquées sur le terrain en juillet 1948 ne peuvent pas être attribuées au fait qu'il ignorait que les «collaborateurs» tout comme les «communistes» et les «criminels» faisaient partie des catégories interdites. Comme nous l'avons vu, peu de temps avant de communiquer sa liste, le major Wright a reçu des instructions lui rappelant ces catégories de personnes indésirables. La liste du major Wright semble indiquer qu'en juillet 1948, l'interdiction concernant les collaborateurs visait les personnes qui avaient collaboré de la manière indiquée aux alinéas b) et c). Le 20 novembre 1948, c'est-à-dire après que le demandeur aurait fait l'objet d'un contrôle, on a aussi porté une attention particulière aux «collaborateurs résidant présentement dans un territoire antérieurement occupé» comme l'indique l'ajout qui a été fait à la liste du major Wright.

[255] À cet égard, je conclus qu'il s'agissait d'un nouveau critère et non de l'expression d'un motif de refus qui était déjà appliqué en juillet 1948. Même si on pouvait considérer que la réaction à la liste établie par le major Wright indiquait qu'il s'agissait d'un sujet de préoccupation au quartier général, les témoignages des hommes sur le terrain montrent que ce critère n'avait pas encore été appliqué en juillet 1948. Qui plus est, le ton de la lettre laisse fortement entendre que cet ajout était prospectif<sup>139</sup>.

[256] These narrow exclusions of collaborators are not surprising in the context of 1948. At that time, the RCMP was under pressure not to impede the flow of immigrants into Canada. The Cabinet decision of February 1947 had been triggered by the fact that “the procedure [for security screening] . . . had proved incapable of dealing with the number of applicants for admission which had been received”<sup>140</sup> and that “a continuation of present procedures would retard immigration to an extent that would nullify the purpose of the amended regulations.”<sup>141</sup> Despite these problems, the classes of admissible immigrants had been broadened while the RCMP bore the brunt of maintaining the practice of security screening without impeding the flow of immigrants.

[257] “Collaboration” was a notion that was undefined in 1948<sup>142</sup> and on that meaning all applicants from previously occupied territories in Europe were susceptible of having assisted the enemy in one way or another. Keeping this in mind, it is unlikely that had a blanket prohibition against collaboration been applied in 1948, 70,000 immigrants would have sailed to Canada from continental Europe in that year.

[258] Throughout the late 1940s, communists were first and foremost on the list of criteria being produced. Cabinet felt the need for a direction prohibiting the entry of communists into Canada while the security officers were left without such a direction with respect to the other classes of undesirables. The Commissioner of the RCMP is on record as asserting that communist infiltration was the prime evil which his men were guarding against in 1948. It is not surprising in that context to find in a memorandum dated April 30, 1952 to the Security Panel which reports that:

Present immigration security policy prohibits the immigration of collaborators, but cases have so far been dealt with on their individual merits or demerits.<sup>143</sup>

[259] While there was an absolute prohibition barring the entry of communists throughout the

[256] Ces exclusions limitées concernant les collaborateurs ne sont pas étonnantes dans le contexte de 1948. À cette époque, la GRC subissait des pressions pour qu'elle n'entrave pas l'afflux d'immigrants au Canada. La décision du Cabinet de février 1947 a été le résultat du fait que [TRADUCTION] «la procédure [de contrôle sécuritaire] [. . .] s'était révélée inadéquate pour faire face au nombre de demandes d'admission qui avaient été reçues»<sup>140</sup> et que «la poursuite des procédures actuelles ralentirait l'immigration au point d'annihiler l'objectif visé par les règlements modifiés»<sup>141</sup>. Malgré ces problèmes, les catégories d'immigrants non admissibles ont été élargies, tandis que la GRC devait maintenir un contrôle de sécurité sans entraver l'afflux d'immigrants.

[257] La «collaboration» était un concept vague en 1948<sup>142</sup> et tous les candidats originaires de territoires antérieurement occupés en Europe étaient susceptibles d'avoir aidé l'ennemi d'une manière ou d'une autre. Si on garde cela à l'esprit, il est peu vraisemblable que, si on avait appliqué en 1948 une interdiction générale en ce qui a trait à la collaboration, 70 000 immigrants auraient pu arriver par bateau au Canada en provenance de l'Europe continentale au cours de cette même année.

[258] À la fin des années 1940, les communistes figuraient au premier rang sur la liste des critères ayant été établis. Le Cabinet a senti le besoin de donner une directive interdisant l'admission au Canada des communistes sans donner de directive de ce genre aux agents de sécurité relativement aux autres catégories d'indésirables. Suivant le dossier, le commissaire de la GRC aurait affirmé que l'infiltration communiste était le principal mal contre lequel ses hommes devaient lutter en 1948. Il n'est pas étonnant, dans un tel contexte, de trouver l'énoncé suivant dans une note de service datée du 30 avril 1952 et adressée au conseil de sécurité:

[TRADUCTION] La politique de sécurité applicable en matière d'immigration interdit l'immigration des collaborateurs, mais jusqu'à présent, les cas ont été tranchés en fonction de leurs faits<sup>143</sup>.

[259] Même s'il existait une interdiction absolue empêchant l'admission des communistes pendant toute

relevant period, this has not been shown to be the case with respect to the class of undesirables described as collaborators in 1948. Major Wright's list does not reflect the general prohibition which Mr. d'Ombrain contends was in place. Although attempts were made to discredit this list, I was provided with no basis upon which I could disregard it. I find, on the evidence as a whole, that it is at least likely that in July of 1948, collaborators were excluded only to the extent reported by Major Wright at the time.

[260] I therefore come to the conclusion that in July 1948, security officers were not applying a blanket prohibition for collaborators or preventing collaborators generally from entering Canada and that the respondent did not come within the class of collaborators who were at that time being barred from entering Canada.

#### 4. WAS THERE LEGAL AUTHORITY FOR SECURITY SCREENING OF IMMIGRANTS IN JULY OF 1948?

[261] Finally, and irrespective of my prior conclusions, I do not believe that in July of 1948, security officers had the legal authority to reject the respondent on the ground that he had collaborated with the enemy during WWII.

[262] As the applicant recognizes in her written argument, "[i]t is clear that the historical records indicate that the Cabinet considered security matters of the uppermost concern but did not want the security process to be made public".<sup>144</sup> Not only was the actual process secret but the fact that such a process was in place was also a closely guarded secret. This, according to Mr. d'Ombrain, was behind Cabinet's decision to deal with security screening otherwise than by legislation in 1946. This decision was referred to in a letter from the Security Panel to the Minister of Mines and Resources in the following terms:

The Security Panel at their meeting on August 19th, 1946, reviewed the question of the security screening of prospec-

la période pertinente, on n'a pas démontré que tel était le cas des personnes indésirables décrites comme des collaborateurs en 1948. La liste du major Wright ne dénote pas l'interdiction générale qui aurait existé suivant M. d'Ombrain. Même si on a tenté de dénigrer cette liste, on ne m'a fourni aucun élément me permettant de l'écarter. M'appuyant sur l'ensemble de la preuve, je conclus qu'il est à tout le moins possible qu'en juillet 1948, les collaborateurs n'étaient exclus que dans la mesure indiquée par le major Wright à cette époque.

[260] Je conclus donc qu'en juillet 1948, les agents de sécurité n'appliquaient pas une interdiction générale visant les collaborateurs ou n'empêchaient pas les collaborateurs en général d'entrer au Canada, et que le défendeur ne faisait pas partie de la catégorie des collaborateurs auxquels il était interdit à l'époque d'entrer au Canada.

#### 4. LE CONTRÔLE DE SÉCURITÉ DES IMMIGRANTS AVAIT-IL UN FONDEMENT JURIDIQUE EN JUILLET 1948?

[261] Enfin, je ne crois pas et ce, indépendamment de mes conclusions antérieures, que les agents de sécurité étaient légalement habilités, en juillet 1948, à refouler le défendeur pour le motif qu'il avait collaboré avec l'ennemi pendant la Seconde Guerre mondiale.

[262] Comme le reconnaît le demandeur dans ses observations écrites, [TRADUCTION] «[i]l est clair que les dossiers historiques indiquent que le Cabinet considérait que les questions de sécurité étaient de la plus haute importance, mais ne voulait pas que la procédure de sécurité soit rendue publique»<sup>144</sup>. Non seulement la procédure elle-même était-elle secrète, mais son existence était elle aussi tenue secrète. Suivant M. d'Ombrain, c'est pour cette raison que le Cabinet a décidé de prévoir le contrôle de sécurité autrement que par voie législative en 1946. Cette décision a été mentionnée dans une lettre adressée par le conseil de sécurité au ministre des Mines et des Ressources:

[TRADUCTION] Lors de sa réunion du 19 août 1946, le conseil de sécurité a examiné la question du contrôle de

tive immigrants in the light of the Cabinet's recent decision that this should be dealt with by departmental administrative action rather than by legislation.<sup>145</sup>

[263] The decision in question was made on August 5, 1946 and is recorded as follows:

3. The Minister of Mines and Resources enquired whether the proposed bill to amend the Immigration Act should contain an additional classification of prohibited persons, covering members of the Nazi party, Fascist party, war criminals and similar groups.

Consideration had been given to the possibility of inserting some general principle to cover all such groups but in view of difficulty in drafting a suitable clause, it was proposed not to include any special prohibition of this sort. The problem could be dealt with by other means.<sup>146</sup>

The background to the issue as it was presented to Cabinet at that time is outlined in a memo dated July 24, 1946.<sup>147</sup> It reads in part:

A sub-committee of the Security Panel was appointed on July 8 to suggest and phrase, for the benefit of the Minister of Mines and Resources, a clause for inclusion in the new Immigration Regulations now being drafted, to permit the refusal, on security grounds, of persons wishing to enter Canada.

After considerable discussion, it was decided to submit to Immigration and the Department of Justice alternative proposed amendments (copies attached) to the Immigration Act. These proposed amendments were shown to Mr. Robertson and Mr. Heeney before they left, and they both doubted the propriety of proposing an amendment, which gave the Minister of Mines and Resources power to certify that a person should be refused entry to Canada on the grounds that he was a Nazi or a Fascist or a person who held beliefs subversive to democratic government. Subsequently I conveyed these views informally to Mr. Jolliffe and to the R.C.M.P., and Mr. Jolliffe then discussed the matter with his Minister.

The Minister of Mines and Resources has now decided to put forward a different amendment to those originally suggested by the sub-committee of the Panel. This will take the form of an additional sub-section of Section 3 of the Immigration Act, which enumerates the prohibited classes, and will read as follows:

“Persons who are, or at any time have been, members of the Nazi Party or of the Fascist Party or of the Gestapo or of the Schutzstaffel or of the Sturm Abteilung or of any

sécurité des candidats à l'immigration eu égard à la décision récente du Cabinet que cette question devrait être réglée par voie administrative ministérielle plutôt que par voie législative<sup>145</sup>.

[263] La décision en cause a été prise le 5 août 1946; la voici:

[TRADUCTION] 3. Le ministre des Mines et des Ressources a demandé si le projet de loi visant à modifier la Loi de l'immigration devrait prévoir une catégorie additionnelle de personnes interdites englobant les membres du parti nazi, du parti fasciste, les criminels de guerre et d'autres groupes semblables.

On a examiné la possibilité d'inclure une sorte de principe général visant tous ces groupes, mais vu la difficulté que présentait la rédaction d'une clause acceptable, il a été proposé de ne pas inclure une interdiction spéciale de ce genre. Ce problème pouvait être réglé par une autre voie<sup>146</sup>.

Le contexte dans lequel cette question a été soumise au Cabinet est exposé dans une note de service datée du 24 juillet 1946<sup>147</sup>. En voici un extrait:

[TRADUCTION] Un sous-comité du conseil de sécurité a été formé le 8 juillet; il était chargé de formuler, à l'intention du ministre des Mines et des Ressources, une clause devant être incluse dans le nouveau Règlement sur l'immigration en cours de rédaction, afin de permettre le refus, pour des raisons de sécurité, de personnes souhaitant être admises au Canada.

Après de longues discussions, il a été décidé de soumettre à l'Immigration et au ministère de la Justice d'autres modifications (copies jointes) à la Loi de l'immigration. Ces modifications proposées ont été montrées à M. Robertson et à M. Heeney avant qu'ils ne partent, et ceux-ci ont douté de la pertinence de proposer une modification qui habilitait le ministre des Mines et des Ressources à attester que l'admission au Canada devrait être refusée à une personne pour le motif que cette personne était un nazi ou un fasciste ou qu'elle préconisait des opinions subversives allant à l'encontre d'un gouvernement démocratique. J'ai par la suite fait part officieusement de ces opinions à M. Jolliffe et à la GRC, et M. Jolliffe en a ensuite discuté avec son ministre.

Le ministre des Mines et des Ressources a maintenant décidé de soumettre une modification différente de celle proposée à l'origine par le sous-comité du conseil. Cette modification prendra la forme d'un paragraphe additionnel inséré à l'article 3 de la Loi de l'immigration, qui énumère les catégories de personnes interdites, et sera ainsi rédigée:

«Ces personnes qui sont ou qui ont été membres du parti nazi ou du parti fasciste, de la gestapo ou de la Schutzstaffel, de la Sturm Abteilung ou de toute autre

organization or party auxiliary to or supporting Nazism or Fascism or persons classified as war criminals by the United Nations War Crimes Commission.”

...

Even should the amendment be passed, it does not give authority to institute an adequate form of visa control abroad, and it has been suggested in the Panel that a submission will probably have to go to Cabinet suggesting that visas should be refused to persons on security grounds and that Immigration should carry out such refusal by administrative action until the Panel has had a further opportunity of examining the ways and means of dealing with the problem as a whole.

[264] It is further to the Cabinet’s decision to deal with the matter of security screening through “other means”<sup>148</sup> that Staff Sergeant Hinton was sent to London in October of 1946 to initiate the screening process abroad. In a letter designated as “secret”, the Commissioner of the RCMP provided Staff Sergeant Hinton with “Orders for Personnel Employed Abroad on Visa Control Duties”. With respect to the security criteria to be applied, Staff Sergeant Hinton was directed as follows:

11. In deciding what factors render a potential immigrant undesirable you will be guided by the verbal instructions given at this headquarters. You will also pay attention to any additional information you may be able to secure from your U.K. contacts as to the background and status of any organizations which have not been specifically dealt with or with which you may not be acquainted.<sup>149</sup> [Emphasis added.]

This mode of operation applied to Staff Sergeant Hinton and his successors until November of 1948. It highlights, of course, the secrecy which surrounded the security screening criteria and the means taken by the RCMP to prevent this information from falling into the wrong hands.

[265] While security officers were rejecting prospective immigrants for security reasons on the basis of verbal instructions, immigration officers were acting on the basis of the *Immigration Act*<sup>150</sup> which continued to reflect specific grounds for rejection. Section

organisation ou parti auxiliaire appuyant le nazisme ou le fascisme, ou les personnes considérées comme des criminels de guerre par la Commission des Nations Unies pour les crimes de guerre».

[. . .]

Même si cette modification devait être adoptée, elle ne confère pas le pouvoir de mettre en place une forme de contrôle des visas à l’étranger, et on a proposé au conseil qu’on devrait faire valoir devant le Cabinet que des visas devraient être refusés à des personnes pour des raisons de sécurité et que l’Immigration devrait donner suite à de tels refus par voie administrative jusqu’à ce que le conseil ait eu une autre occasion d’examiner les moyens permettant de traiter l’ensemble du problème.

[264] C’est par suite de la décision du Cabinet de traiter la question du contrôle de sécurité par «une autre voie»<sup>148</sup> que le sergent d’état-major Hinton a été envoyé à Londres en octobre 1946 pour instaurer le processus de contrôle à l’étranger. Dans une lettre classée «secret», le commissaire de la GRC a donné au sergent d’état-major des [TRADUCTION] «Directives à l’intention du personnel travaillant à l’étranger dans le cadre du contrôle des visas». Le sergent d’état-major Hinton a reçu, relativement aux critères applicables en matière de sécurité, les directives suivantes:

[TRADUCTION] 11. Pour décider quels facteurs rendent un candidat à l’immigration indésirable, vous vous reporterez aux instructions verbales données au quartier général. Vous prêterez aussi attention à tous les renseignements additionnels que vous serez en mesure d’obtenir de vos contacts du R.-U. quant au passé et au statut de toutes les organisations qui ne sont pas expressément visées ou que vous ne connaissez pas<sup>149</sup>. [Non souligné dans l’original.]

Cette façon de faire devait être suivie par le sergent d’état-major Hinton et ses successeurs jusqu’en novembre 1948. Elle fait évidemment ressortir le secret qui entourait les critères applicables en matière de contrôle de sécurité ainsi que les moyens pris par la GRC pour empêcher que ces renseignements ne tombent entre de mauvaises mains.

[265] Alors que les agents de sécurité refoulaient des candidats à l’immigration pour des raisons de sécurité en s’appuyant sur des instructions verbales, les agents d’immigration appliquaient la *Loi de l’immigration*<sup>150</sup> qui continuait de prévoir des motifs précis de refoulement.

3 of this Act read in part:

3. No immigrant, passenger or other person, unless he is a Canadian citizen, or has Canadian domicile, shall be permitted to enter or land in Canada, or in case of having landed in or entered Canada shall be permitted to remain therein, who belongs to any of the following classes, hereinafter called "prohibited classes":—

...

(d) Persons who have been convicted of, or admit having committed, any crime involving moral turpitude;

...

(i) Persons who do not fulfill, meet or comply with the conditions and requirements of any regulation which for the time being are in force and applicable to such persons under this Act;

...

(p) Enemy aliens or persons who have been alien enemies and who were or may be interned on or after the eleventh day of November, one thousand nine hundred and eighteen, in any part of His Majesty's dominions or by any of His Majesty's allies;

(q) Persons guilty of espionage with respect to His Majesty or any of His Majesty's allies;

(r) Persons who have been found guilty of high treason or treason or of conspiring against His Majesty, or of assisting His Majesty's enemies in time of war, or of any similar offence against any of His Majesty's allies.

[266] Section 38 of the *Immigration Act* also gave the Governor in Council wide discretion to prohibit or limit the entry into Canada of immigrants by proclamation or by order in council:

38. The Governor in Council may, by proclamation or order whenever he deems it necessary or expedient,

...

(c) prohibit or limit in number for a stated period or permanently the landing in Canada, or the landing at any specified port or ports of entry in Canada, of immigrants belonging to any nationality or race or of immigrants of any specified class or occupation, by reason of

ment. L'article 3 de la Loi prévoyait notamment ce qui suit:

3. Nul immigrant, passager, voyageur, ni autre individu, à moins qu'il ne soit citoyen du Canada ou n'ait un domicile au Canada, n'est admis à entrer ou à débarquer au Canada, ou, s'il y est débarqué ou y est entré, n'est admis à y rester, s'il appartient à l'une des catégories suivantes, ci-après appelées «catégories interdites», savoir:

[. . .]

d) Les personnes qui ont été trouvées coupables ou ont avoué avoir perpétré quelque crime impliquant turpitude morale;

[. . .]

i) Les personnes qui n'observent pas les conditions et exigences de règlements alors en vigueur et qui sont applicables à ces personnes sous le régime de la présente loi, ou n'y répondent pas ou ne s'y conforment pas;

[. . .]

p) Les étrangers de nationalité ennemie ou les personnes qui ont été des étrangers de nationalité ennemie et qui étaient ou peuvent être internés dans toute partie des possessions de Sa Majesté, ou par tout allié de Sa Majesté, le ou après le onzième jour de novembre mil neuf cent dix-huit;

q) Les personnes coupables d'espionnage à l'égard de Sa Majesté ou de tout allié de Sa Majesté;

r) Les personnes jugées coupables de haute trahison ou de trahison ou de conspiration contre Sa Majesté, ou d'avoir aidé en temps de guerre les ennemis de Sa Majesté, ou de tout crime semblable contre tout allié de Sa Majesté;

[266] L'article 38 de la *Loi de l'immigration* conférerait aussi au gouverneur en conseil un large pouvoir discrétionnaire lui permettant d'interdire ou de restreindre, par proclamation ou arrêté, l'admission au Canada des immigrants:

38. Le gouverneur en son conseil peut, par proclamation ou arrêté, lorsqu'il le juge nécessaire ou à propos,

[. . .]

c) Interdire, pendant une période de temps déterminée ou d'une manière permanente, le débarquement au Canada ou le débarquement à tous les ports d'entrée désignés, au Canada, ou limiter le nombre d'immigrants appartenant à quelque nationalité ou race, ou d'immigrants

any economic, industrial or other condition temporarily existing in Canada or because such immigrants are deemed unsuitable having regard to the climatic, industrial, social, educational, labour or other conditions or requirements of Canada or because such immigrants are deemed undesirable owing to their peculiar customs, habits, modes of life and methods of holding property, and because of their probable inability to become readily assimilated or to assume the duties and responsibilities of Canadian citizenship within a reasonable time after their entry.

[267] There were four such orders in council in force in the summer of 1948. P.C. 4849,<sup>151</sup> enacted December 6, 1947, revoked and consolidated the former Order in Council P.C. 1931-695, and provided, in part, as follows:

His Excellency in Council . . . pursuant to the provisions of Section 38 of the Immigration Act, Chapter 93, R.S.C. 1927, is pleased to make the following Order and it is hereby made and established in substitution for the regulations hereby revoked:

#### ORDER

From and after the date hereof and until such time as otherwise ordered the landing in Canada of immigrants and of all classes and occupations, is prohibited, except as hereinafter provided:

The Immigration Officer-in-Charge may permit any immigrant who otherwise complies with the provisions of the Immigration Act to land in Canada, if it is shown to the satisfaction of such Officer-in-Charge that such immigrant is:

. . .

4. (a) An agriculturist having sufficient means to farm in Canada.
- (b) An agriculturist entering Canada to farm with or with the assistance of his father, father-in-law, son, son-in-law, brother, brother-in-law, uncle or nephew engaged in agriculture as his principle [*sic*] occupation and who is in a position and willing to receive such immigrant and establish him on a farm.
- (c) A farm labourer entering Canada to engage in assured farm employment.
- (d) A person experienced in mining, lumbering or logging entering Canada to engage in assured

d'une catégorie ou occupation particulière, à cause d'une situation économique, industrielle ou autre régnant temporairement au Canada, ou parce que ces immigrants sont jugés impropres, eu égard aux conditions ou exigences climatiques, industrielles, sociales, éducationnelles, ouvrières ou autres du Canada, ou parce que ces immigrants sont considérés comme non désirables par suite de leurs coutumes, habitudes, modes de vie et méthodes particulières de posséder des biens, et vu leur probable inaptitude à s'assimiler facilement ou à assumer les devoirs et les responsabilités du citoyen canadien dans un temps raisonnable après leur arrivée au pays.

[267] Quatre arrêtés de ce genre étaient en vigueur à l'été 1948. Le décret C.P. 4849<sup>151</sup>, pris le 6 décembre 1947, a abrogé et refondu l'ancien décret C.P. 1931-695 et prévoyait notamment ce qui suit:

[. . .] en vertu des dispositions de l'article 38 de la Loi de l'immigration, chapitre 93, Statuts révisés du Canada, 1927, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de rendre par le décret suivant, en remplacement des règlements abrogés par les présentes:

#### DÉCRET

À compter de la date des présentes, et jusqu'à nouvel ordre, il est interdit aux immigrants de toutes catégories et professions, de débarquer au Canada, sauf dans les cas prévus ci-après:

Le préposé de l'immigration peut permettre de débarquer au Canada à un immigrant qui, par ailleurs, se conforme aux dispositions de la Loi de l'immigration, s'il est démontré à sa satisfaction que cet immigrant est

[. . .]

4. (a) Un agriculteur qui a les moyens suffisants pour se livrer à la culture de la terre au Canada.
- (b) Un agriculteur qui entre au Canada en vue de se livrer à la culture de la terre avec l'une des personnes suivantes ou avec son aide, savoir: son père, son beau-père, son fils, son gendre, son frère, son beau-frère, son oncle ou son neveu, dont l'agriculture est la principale occupation, et qui est en mesure de recevoir un tel immigrant et de l'établir sur une ferme, et qui y consent.
- (c) Un ouvrier agricole qui entre au Canada en vue de se livrer à un emploi agricole assuré.
- (d) Une personne expérimentée dans le travail des mines, du bois ou de la forêt, qui entre au Canada

employment in any one of such industries.

en vue de se livrer à un emploi assuré dans l'une de ces industries.

P.C. 4850<sup>152</sup> enacted November 26, 1947, provided as follows:

His Excellency in Council, on the same recommendation and pursuant to the provisions of Section 38 of the Immigration Act, Chapter 93, Revised Statutes of Canada 1927, is pleased to order and doth hereby order as follows:

From and after the date hereof, and until such time as otherwise ordered, the entry to or landing in Canada of enemy aliens is prohibited.

Provided that this Order shall not be held to exclude persons coming within the above defined class who satisfy the Minister of Mines and Resources that they were opposed to an enemy government;

Provided further that this Order shall not be held to exclude the nationals of Finland, Hungary, Italy and Roumania with whose countries peace treaties have been ratified by Canada.

P.C. 4851<sup>153</sup> enacted November 26, 1947, provided, in part, as follows:

His Excellency in Council, on the same recommendation and pursuant to the provisions of Section 37 of the Immigration Act, Chapter 93, Revised Statutes of Canada 1927, is pleased to make the following regulation and it is hereby made and established in substitution for the regulations hereby revoked:

From and after the date hereof every person seeking to enter or land in Canada, shall be in possession of an unexpired passport issued by the country of which such person is a subject or citizen:

Provided:

...

2. That the passport of every alien sailing directly or indirectly from Europe shall carry the visa of a Canadian Immigration Officer stationed in Europe;

...

4. That a travel document establishing the identity of the holder may be accepted in lieu of a passport in the case of an immigrant who has been displaced from his country of origin as the result of the war and who is not in possession of a valid passport.

Le décret C.P. 4850<sup>152</sup>, pris le 26 novembre 1947, prévoyait ce qui suit:

Sur le même avis conforme et en vertu des dispositions de l'article 38 de la Loi de l'immigration, chapitre 93, Statuts révisés du Canada, 1927, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'ordonner par les présentes ce qui suit:

À compter de la date des présentes, et jusqu'à nouvel ordre, il est interdit aux étrangers ennemis d'entrer ou de débarquer au Canada.

Toutefois, il doit être entendu que le présent décret n'est pas censé exclure les personnes rangées dans la catégorie ci-dessus définie, qui convainquent le ministre des Mines et des Ressources qu'elles étaient opposées à un gouvernement ennemi;

En outre, il doit être entendu que le présent décret n'est pas censé exclure les ressortissants de Finlande, de Hongrie, d'Italie et de Roumanie, pays avec lesquels des traités de paix ont été ratifiés par le Canada.

Le décret C.P. 4851<sup>153</sup>, pris le 26 novembre 1947, prévoyait notamment:

Sur le même avis conforme et en vertu des dispositions de l'article 37 de la Loi de l'immigration, chapitre 93, des Statuts révisés du Canada, 1927, il plaît à Son Excellence en conseil d'établir et d'édicter par le présent décret les règlements suivants, en remplacement des règlements abrogés par les présentes:

À compter de la date des présentes, toute personne qui cherche à entrer [*sic*] périmé délivré par le pays duquel une telle personne est sujet ou citoyen. Toutefois:

[. . .]

2. Le passeport de tout étranger partant directement ou indirectement d'Europe doit porter le visa d'un fonctionnaire d'immigration canadien posté en Europe;

[. . .]

4. Un papier de voyage établissant l'identité du titulaire peut être accepté, au lieu d'un passeport, à l'égard d'un immigrant qui a été déplacé de son pays d'origine par suite de la guerre et qui n'a pas en sa possession un passeport valide.

Finally, P.C. 2180, enacted June 6, 1947, as amended by a number of other orders in council, including P.C. 1628, enacted April 23, 1948, provided that authority be granted for the immediate admission to Canada of 30,000 displaced persons from Europe.

[268] Immigration officers had the responsibility of applying these orders and the prohibitions from entry arising thereunder as well as those arising under the *Immigration Act*. Security officers were responsible for security screening and the rejection of prospective immigrants on security grounds. Not surprisingly, conflicts developed within the teams operating in Europe with respect to jurisdiction. The fact that security officers were relying on verbal instructions only served to complicate matters.

[269] On July 22, 1948, the Assistant Commissioner of the RCMP, L. H. Nicholson, made reference to one growing area of contention:

This point came up whilst I was in Germany. Rejections on grounds of enemy nationality are made by virtue of a Cabinet directive and I do not think that this should be considered "rejection on security grounds"-rather it should be left to the Immigration Officer.

If our man rejects on account of enemy nationality on security grounds, there is no appeal. If the Visa Officer rejects, there is an appeal.

Furthermore, there are special cases where the nationality clause is waived and the Visa Officer instructed accordingly. There have been instances where even after this is done our man still rejects.

I think the position must be that in these cases we clear the individuals for security provided there are no other grounds for rejection, such as known Communist, criminal, collaborator, etc. The matter of whether or not he should be accepted on straight nationality basis should then be left to the Visa Officer.<sup>154</sup>

[270] Four days later, Major Wright who at the time oversaw the security screening operations in Europe, was advised of the problem. The statement was made that "[i]f our man rejects on account of enemy nationality on security grounds, there is no appeal. If the

Enfin, le décret C.P. 2180, pris le 6 juin 1947, et modifié par divers autres décrets, dont le décret C.P. 1628, pris le 23 avril 1948, prévoyait que 30 000 personnes déplacées originaires d'Europe pouvaient être immédiatement admises au Canada.

[268] Les agents d'immigration étaient chargés d'appliquer ces décrets, les interdictions qu'ils prévoyaient ainsi que celles qui découlaient de la *Loi de l'immigration*. Les agents de sécurité étaient chargés du contrôle de sécurité et du refoulement des candidats à l'immigration pour des raisons de sécurité. Comme on pouvait s'y attendre, des différends ont opposé les membres des équipes envoyées en Europe relativement à leurs champs de compétence respectifs. Le fait que les agents de sécurité s'appuyaient sur des instructions verbales n'a servi qu'à compliquer la situation.

[269] Le 22 juillet 1948, le commissaire adjoint de la GRC, L. H. Nicholson, a fait allusion à une question suscitant de plus en plus la controverse:

[TRADUCTION] Ce problème s'est posé pendant que j'étais en Allemagne. Le refoulement d'une personne pour le motif qu'elle a la nationalité d'un pays ennemi est fait en vertu d'une directive du Cabinet et je ne pense pas qu'on devrait considérer qu'il s'agit d'un «refoulement pour raisons de sécurité»; cette décision devrait plutôt être laissée à l'agent d'immigration.

Si notre homme refoule une personne pour raisons de sécurité parce qu'elle a la nationalité d'un pays ennemi, il n'y a pas de droit d'appel. Si c'est l'agent des visas qui prend une telle décision, il y a un droit d'appel.

De plus, il y a des cas spéciaux où l'on n'applique pas la clause concernant la nationalité et où l'agent des visas reçoit des instructions à cet effet. Il y a eu des cas où notre homme a néanmoins ordonné le refoulement.

Je pense que, dans de tels cas, nous devons attester que la personne ne présente pas de danger pour la sécurité à la condition qu'il n'existe pas d'autres motifs de refoulement, savoir qu'il s'agit d'un communiste connu, d'un criminel, d'un collaborateur, etc. La décision de l'accepter ou non du fait uniquement de sa nationalité devrait être laissée à l'agent des visas<sup>154</sup>.

[270] Quatre jours plus tard, le major Wright, qui s'occupait à l'époque des opérations de contrôle de sécurité en Europe, a été informé du problème. On avait dit que [TRADUCTION] «[s]i notre homme refoule une personne pour raisons de sécurité parce qu'elle a

Visa Officer rejects there is an appeal". Major Wright was then instructed as follows:

It is felt here, therefore, that the following policy should be adopted. We will clear the individual for security provided there are no other grounds for rejection such as known Communist, criminal, collaborator, etc. The matter of whether or not he or she should be accepted on a straight nationality basis should then be left to the Visa Officer.<sup>155</sup>

[271] The reference to there being no appeal when the security officer rejects on security grounds is explained in a report by the RCMP which was conveyed to the Security Panel on March 30, 1948. On page 4 of the report, it is stated:

Acceptance or rejection by the security investigator is final: Applications to appeal from rejection have been turned down on the grounds that such a procedure is impracticable.<sup>156</sup>

That the grant of a right of appeal was considered as "impracticable" is again likely attributable to the secrecy which surrounded both the existence and the security screening process and the rejection criteria being applied. Although the *Immigration Act* provided for an appeal,<sup>157</sup> granting this right with respect to rejections on security grounds would have jeopardized the secrecy of the program.

[272] Obviously aware of the growing areas of conflict between immigration officers and the security officers who were part of the screening teams operating in Europe, the Commissioner of the RCMP wrote Mr. Jolliffe, the Director of Immigration, as follows on July 3, 1948:

1. It has come to my attention that there has never been a clear definition of the duties and responsibilities of our men in Germany and Austria, neither have we discussed with your branch certain administrative aspects which you may be interested in. I have in mind the Cabinet Directive dated Aug. 14, 1947, which places a responsibility on the head of the Mission. There is also the need for avoiding any misunderstanding which might lead to friction.

la nationalité d'un pays ennemi, il n'y a pas de droit d'appel. Si c'est l'agent des visas qui prend une telle décision, il y a un droit d'appel». Le major Wright a reçu l'instruction suivante:

[TRADUCTION] Nous pensons ici que la politique suivante devrait donc être adoptée. Nous attesterons qu'une personne ne présente pas de danger pour la sécurité à la condition qu'il n'y ait pas d'autres motifs de refoulement, tel qu'il s'agit d'un communiste connu, d'un criminel, d'un collaborateur, etc. La décision d'accepter ou non la personne du fait uniquement de sa nationalité devrait être laissée à l'agent des visas<sup>155</sup>.

[271] L'inexistence d'un droit d'appel lorsque l'agent de sécurité refoule une personne pour des raisons de sécurité est expliquée dans un rapport que la GRC a fait parvenir au conseil de sécurité le 30 mars 1948. On trouve ce qui suit à la page 4 dudit rapport:

[TRADUCTION] L'admission ou le refoulement par l'enquêteur de sécurité est une décision finale: les demandes d'interjeter appel du refoulement ont été rejetées pour le motif qu'une telle procédure est irréalisable<sup>156</sup>.

Le fait que l'octroi d'un droit d'appel était jugé «irréalisable» est encore une fois probablement attribuable au secret qui entourait l'existence et le processus de contrôle de sécurité de même que les critères de refoulement appliqués. Même si la *Loi de l'immigration* prévoyait un droit d'appel<sup>157</sup>, l'octroi d'un tel droit dans les cas de refoulement pour raisons de sécurité aurait mis en péril le caractère secret du programme.

[272] Manifestement au courant des différends ne cessant d'opposer les agents d'immigration et les agents de sécurité qui faisaient partie des équipes de contrôle envoyées en Europe, le commissaire de la GRC a écrit la lettre suivante à M. Jolliffe, directeur de l'Immigration, le 3 juillet 1948:

[TRADUCTION] 1. On m'a appris qu'on n'avait jamais clairement défini les fonctions et attributions de nos hommes en Allemagne et en Autriche, et qu'on n'avait pas non plus discuté avec votre direction générale certains aspects administratifs qui pourraient vous intéresser. Je pense à la directive du Cabinet datée du 14 août 1947 qui attribue certaines compétences au chef de la mission. Il est également nécessaire d'éviter tout malentendu qui pourrait entraîner des frictions.

2. As you know we have recently taken steps to improve and strengthen this detail and now is an opportune time to correct any weakness in our method of control or our administrative arrangements.

3. I suggest that something in the nature of an Administrative Order might be drawn up, signed by representatives of both our Services, and go forward for the use and guidance of personnel concerned. Assuming that you might agree with the need for such an Order and as a basis for further discussion, I set down in appendix attached hereto certain points which I consider might be included therein.<sup>158</sup>

[273] Attached to this letter was a draft memorandum of understanding which was signed by Mr. Jolliffe on behalf of the Department of Mines and Resources and by the Commissioner of the RCMP on July 12, 1948. Of particular significance for our purposes is paragraph (h):<sup>159</sup>

(h) R.C.M. Police are solely responsible for accepting or rejecting, on security grounds, the applicants for entry to Canada examined by them. They will not report grounds for rejection to other than their own superior officers within the Force but will simply mark applications in the agreed manner to indicate either acceptance or rejection. [Emphasis added.]

[274] The reference to the notation in the “agreed manner” to indicate either acceptance or rejection was forward looking. On the date of the memorandum, no written list of security criteria had been compiled and hence there was no means of marking the applications in the “the agreed manner.” What this anticipates was the compilation of a list of security criteria which Major Wright had been asked to complete around June of 1948. Sometime after this list was completed it was agreed, in February of 1949, that the security officer would inscribe on the forms the paragraph reflecting the applicable rejection criteria according to this list. This would allow those aware of the consolidated list to know the precise ground for rejection without the applicant or anyone else being able to identify it.<sup>160</sup>

[275] The fear of communist infiltration was at the heart of the preoccupation for secrecy which charac-

2. Comme vous le savez, nous avons récemment pris des mesures pour améliorer et renforcer ce point, et il est maintenant temps de corriger toute lacune dans notre méthode de contrôle ou dans nos mesures administratives.

3. Je propose la rédaction d'une ordonnance administrative, signée par des représentants de nos deux services, et servant de guide aux membres du personnel concernés. Ayant présumé que vous pourriez être d'accord avec la nécessité de rédiger une telle ordonnance, j'ai joint en annexe aux fins de discussion certains points qui, selon moi, pourraient y être inclus<sup>158</sup>.

[273] Était joint à cette lettre un projet de protocole d'entente signé le 12 juillet 1948 par M. Jolliffe au nom du ministère des Mines et des Ressources et par le commissaire de la GRC. L'alinéa h) est particulièrement important aux fins de la présente affaire<sup>159</sup>:

h) Seuls les membres de la GRC peuvent accepter ou refouler, pour raisons de sécurité, les personnes demandant l'admission au Canada qu'ils ont interrogées. Ils ne feront part de leurs motifs de refoulement qu'à leurs seuls officiers supérieurs au sein de la Gendarmerie, et ils codifieront simplement les demandes de la manière convenue pour signifier l'acceptation ou le refoulement. [Non souligné dans l'original.]

[274] La mention d'une codification suivant la «manière convenue» pour indiquer soit l'acceptation soit le refoulement était prospective. En effet, à la date de la conclusion du protocole, il n'existait aucune liste écrite des critères applicables en matière de sécurité et c'est pourquoi il n'y avait aucun moyen de codifier les demandes de la «manière convenue». Cela présageait donc l'établissement d'une liste des critères applicables en matière de sécurité qu'on avait demandée au major Wright de préparer aux environs du mois de juin 1948. Peu de temps après que cette liste fut établie, on a convenu, en février 1949, que l'agent de sécurité inscrirait sur les formulaires l'alinéa précisant les critères de refoulement applicables en vertu de cette liste. Cela permettrait aux personnes qui étaient au courant de la liste de savoir le critère précis invoqué pour justifier le refoulement sans que le candidat ou qui que ce soit d'autre ne soit en mesure de l'indiquer<sup>160</sup>.

[275] La crainte de l'infiltration communiste était au cœur même de la préoccupation pour la sécurité qui a

terized the development of the security screening process during the mid to late 1940s. The Security Panel, during the time when it was framing the security screening policy for prospective immigrants, was also engaged in a massive review of government structures and operations with the view of identifying departments which were vulnerable to communist infiltration. Its prime responsibility was the development of appropriate counter-measures with the assistance of the RCMP and friendly foreign intelligence services.<sup>161</sup>

[276] The atmosphere which prevailed at the time was described by Mr. d'Ombraïn in his affidavit:

. . . the Security Panel was established at a time of considerable anxiety in Ottawa about threats to national security occasioned by the disclosures flowing from the Gouzenko spy affair that introduced Canada to the cold war. This atmosphere of fear was to intensify throughout the period under review as the Iron Curtain descended on Eastern Europe, Soviet spy scandals erupted in the United States, the cold war heated up over Berlin Blockade, and the Allies found themselves at war once more in Korea.<sup>162</sup>

[277] It can be seen that the concern for secrecy had a determinative impact on the framing and development of the security screening program of prospective immigrants. As of July 1948, the security criteria being applied were based on verbal instruction, the security officers answered to no one but the RCMP, the right of appeal was being denied and the *modus operandi* was such that there was no means of communicating to anyone, including the Minister responsible for immigration, the grounds for which prospective immigrants were being rejected on security grounds.

[278] This preoccupation for secrecy also had an impact on the overall structure of the program. Rejecting prospective immigrants, whether for security or any other reason was ultimately a matter which concerned the Minister responsible for immigration. It is the need for secrecy which explains why the policy for the rejection of prospective immigrants on security grounds was developed on a separate track and more importantly, why the authority for this process was not

caractérisé l'évolution du processus de contrôle de sécurité de la moitié jusqu'à la fin des années 1940. À l'époque même où il élaborait la politique de contrôle de sécurité applicable aux candidats à l'immigration, le conseil de sécurité s'était aussi lancé dans un examen à grande échelle des opérations et des structures gouvernementales en vue de déterminer les ministères qui étaient vulnérables à l'infiltration communiste. Sa principale responsabilité consistait à mettre au point des contre-mesures avec l'aide de la GRC et des services de renseignements de pays amis<sup>161</sup>.

[276] M. d'Ombraïn a décrit dans son affidavit l'ambiance qui existait à l'époque:

[TRADUCTION] [. . .] le conseil de sécurité a été créé à une époque où l'on se préoccupait beaucoup à Ottawa des menaces pour la sécurité nationale par suite des révélations faites au cours de l'affaire Gouzenko qui a marqué le début de la guerre froide au Canada. Cette atmosphère de peur devait s'intensifier pendant toute la période examinée au cours de laquelle le rideau de fer a fait son apparition en Europe de l'Est, des scandales mettant en cause des espions soviétiques ont éclaté aux États-Unis, la guerre froide a pris de l'ampleur au sujet du blocus de Berlin, et les Alliés se sont retrouvés encore une fois en guerre avec la Corée<sup>162</sup>.

[277] On peut constater que le souci de préserver le secret a eu un effet déterminant sur l'élaboration et l'évolution du programme de contrôle de sécurité des candidats à l'immigration. En juillet 1948, les critères de sécurité appliqués reposaient sur des instructions verbales, les agents de sécurité ne rendaient de comptes qu'à la GRC, un droit d'appel était refusé et le *modus operandi* était tel qu'il n'y avait aucun moyen de communiquer à qui que ce soit, y compris au ministre responsable de l'immigration, les motifs pour lesquels des candidats à l'immigration étaient refoulés pour raisons de sécurité.

[278] Cette préoccupation pour la sécurité a eu aussi une incidence sur la structure générale du programme. Le refoulement des candidats à l'immigration, que ce soit pour des motifs de sécurité ou pour toute autre raison, revenait en dernier ressort au ministre responsable de l'immigration. C'est le besoin de préserver le secret qui explique pourquoi la politique de refoulement des candidats à l'immigration pour raisons de sécurité a été élaborée séparément et, ce qui est plus

to be found in the legislation but through “other means”.<sup>163</sup>

[279] In support of the argument that there was legal authority for the rejection of prospective immigrants on security grounds in July of 1948, the applicant quoted Order in Council P.C. 1947-2180 which allowed for the admission of DPs. Specific reference was made to the following paragraph:

That the Minister of Mines and Resources be directed to make provisions through the Immigration Branch and through the utilization of whatever assistance may be required and may be made available to him by the Minister of Labour, for the selection and transportation to Canada of the five thousand displaced persons aforesaid; [Emphasis added by applicant.]

[280] The applicant’s precise contention is set out at paragraph 486 of her final submission:

It is the Applicant’s submission that P.C. 2180 contains authority for the Minister of Mines and Resources to make provisions through the Immigration Branch for the selection of displaced persons. This empowered the Minister to impose criteria for the selection of these immigrants through administrative action. Medical examination, security screening by the Visa Control Officer and the interview with the Immigration Officer who issued the visa were all part of the process of “selection” of the displaced persons whose admission to Canada was authorized by P.C. 2180. The authority for the enactment of P.C. 2180 is found in paragraph 38(c) of the *Immigration Act*, (R.S.C. 1927) which empowers the Governor in Council to “prohibit or limit in number for a stated period or permanently the landing in Canada [. . .] because such immigrants are deemed unsuitable having regard to the climatic, industrial, social, educational, labour or other conditions or requirements of Canada.”

[281] I do not believe that P.C. 1947-2180 can be looked upon as providing the authority under which security screening was being conducted in July of 1948. First, security screening was a measure of general application which was not restricted to immigrants coming in under P.C. 1947-2180.<sup>164</sup> Second, when the Governor in Council desired to exclude a specific class of undesirables in 1948, it did so in express and unambiguous terms.<sup>165</sup> Third, the question

important, pourquoi le pouvoir d’effectuer un tel contrôle ne devait pas trouver sa source dans la législation, mais plutôt être prévu par «une autre voie»<sup>163</sup>.

[279] Au soutien de l’argument que le refoulement des candidats à l’immigration pour des raisons de sécurité avait un fondement juridique en juillet 1948, le demandeur a cité le décret C.P. 1947-2180 qui autorisait l’admission des personnes déplacées. Il renvoie précisément au paragraphe suivant:

[TRADUCTION] Il est ordonné au ministre des Mines et des Ressources d’adopter des dispositions par l’intermédiaire de la Direction générale de l’immigration et de toute autre ressource nécessaire et mise à sa disposition par le ministre du Travail pour la sélection et le transport au Canada des cinq mille personnes susmentionnées; [Soulignement ajouté par le demandeur.]

[280] La prétention exacte du demandeur est exposée au paragraphe 486 de ses observations finales:

[TRADUCTION] Le demandeur fait valoir que le décret C.P. 2180 habilite le ministre des Mines et des Ressources à adopter des dispositions, par l’intermédiaire de la Direction générale de l’immigration, pour la sélection des personnes déplacées. Ce décret habilitait le ministre à imposer par voie administrative des critères de sélection pour ces immigrants. Un examen médical, un contrôle de sécurité par l’agent de contrôle des visas et une entrevue avec l’agent d’immigration ayant délivré le visa faisaient partie du processus de «sélection» des personnes déplacées dont l’admission au Canada était autorisée par le décret C.P. 2180. Le pouvoir de prendre le décret C.P. 2180 est prévu à l’alinéa 38c) de la *Loi de l’immigration* (S.R.C. 1927) qui habilite le gouverneur en conseil à «interdire, pendant une période de temps déterminée ou d’une manière permanente, le débarquement au Canada [. . .] ou limiter le nombre d’immigrants [. . .] parce que ces immigrants sont jugés impropres, eu égard aux conditions ou exigences climatiques, industrielles, sociales, éducationnelles, ouvrières ou autres du Canada».

[281] Je ne crois pas que l’on puisse considérer que le décret C.P. 1947-2180 conférait le pouvoir en vertu duquel le contrôle de sécurité était fait en juillet 1948. Premièrement, le contrôle de sécurité était une mesure d’application générale qui ne se limitait pas aux immigrants visés par le décret C.P. 1947-2180<sup>164</sup>. Deuxièmement, lorsque le gouverneur en conseil a désiré exclure une catégorie précise de personnes indésirables en 1948, il l’a fait en termes clairs et

as to the existence of authority under which security screening was being conducted was a matter of concern from the very beginning of the security screening program to 1950.<sup>166</sup> At no time was it suggested that P.C. 1947-2180, or any other order in council in force during that period provided the required authority.

[282] The first Cabinet decision on the subject is referred to in a memorandum from Mr. Heeneey to Mr. Robertson dated September 20, 1946. In it, Mr. Heeneey reports on the situation as it unfolded between October 25, 1945 and the date of his report:

Re: Landing of refugees

Your papers on this subject are returned herewith. The record is as follows:

1. On October 25th, [1945] Cabinet approved a memorandum of the Minister of Mines and Resources (previously the subject of study and recommendation by a special Cabinet committee), the effect of which was to recommend the passing of an Order in Council in the terms of a draft submission attached. This memorandum was Cabinet Document 93 of October 15th, 1945.

2. The approved memorandum contained a stipulation regarding "R.C.M. Police vetting" in these terms—"appropriate action (to) be taken to provide authority for the permanent admission to Canada of the refugees described in this memorandum, subject to the proviso that only those granted a clearance from the Royal Canadian Mounted Police be eligible for a landing within the meaning of the Immigration Act, those not qualified for such clearance to continue under their present status until their cases can be finally disposed of".

3. The following day, an Order in Council (P.C. 6687, October 26th, 1945) was passed in the terms of the draft submission recommended by the Minister. The Order provides that the Immigration Officer in charge at a port of entry "may grant a landing in Canada to any refugee who entered Canada as such under non-immigrant status subsequent to September 1st, 1939, provided the said refugee establishes to the satisfaction of the Immigration Officer in charge that he is of good character and can comply with the provisions of the Immigration Act in all other respects."

4. You will observe that the Order in Council, which, of course, embodies the only "law" on the subject, makes no reference to security vetting. At the same time, it is quite clear that the Cabinet, having approved the Minister's

express<sup>165</sup>. Troisièmement, l'existence du pouvoir en vertu duquel le contrôle de sécurité était effectué a été une question préoccupante dès le tout début du programme de contrôle de sécurité jusqu'en 1950<sup>166</sup>. Il n'a en aucun temps été suggéré que le décret C.P. 1947-2180 ou tout autre décret en vigueur pendant cette période conférait le pouvoir requis.

[282] La première décision du Cabinet sur ce sujet est mentionnée dans une note de service de M. Heeneey à M. Robertson datée du 20 septembre 1946. M. Heeneey y décrit la situation telle qu'elle existait entre le 25 octobre 1945 et la date de son rapport:

[TRADUCTION]

Objet: Débarquement des réfugiés

Vos documents sur ce sujet sont retournés avec la présente. Les faits sont les suivants:

1. Le 25 octobre [1945], le Cabinet a approuvé un mémoire du ministre des Mines et des Ressources (qui avait fait auparavant l'objet d'une étude et de recommandations par un comité spécial du Cabinet) qui recommandait la prise d'un décret reprenant le texte du projet joint. Ce mémoire était le document 93 du Cabinet du 15 octobre 1945.

2. Le mémoire approuvé contenait une disposition concernant le «contrôle par la GRC» rédigée de la manière suivante—«mesure nécessaire à prendre pour permettre l'admission permanente au Canada des réfugiés décrits dans le présent mémoire, sous réserve de la condition restrictive que seules les personnes ayant obtenu une autorisation de la Gendarmerie royale du Canada soient admissibles à débarquer au Canada au sens de la Loi de l'immigration, les personnes ne remplissant pas les conditions requises pour obtenir une telle autorisation conservant leur statut actuel jusqu'à ce que leur cas soit finalement tranché».

3. Le lendemain, un décret (C.P. 6687, 26 octobre 1945), reprenant les termes du projet recommandé par le ministre, a été pris. Le décret prévoit que le préposé de l'immigration à un port d'entrée «peut permettre à un réfugié de débarquer au Canada s'il est entré au Canada à titre de réfugié avec statut de non-immigrant après le 1<sup>er</sup> septembre 1939, à condition que ledit réfugié puisse convaincre le préposé de l'immigration qu'il est de bonne vie et mœurs et peut se conformer, à tous les égards, aux dispositions de la Loi de l'immigration».

4. Vous remarquerez que le décret, qui, évidemment, constitue la seule «loi» sur le sujet, ne mentionne nullement le contrôle de sécurité. Il est en même temps très clair que le Cabinet, ayant approuvé le mémoire justificatif du

supporting memorandum, intended that “landings” should only be granted by the officials concerned to those who had been cleared by the R.C.M. Police.

5. In my opinion, therefore, clearance by the R.C.M. Police was an administrative and not a legal requirement for the issue of landing documents to persons coming within the terms of the Order in Council.<sup>167</sup>

[283] As Order in Council P.C. 1945-6687 was the only “law” on the matter, Mr. Heeneey concludes that security clearance must be viewed as an administrative rather than a legal requirement. It is clear from his conclusion that, irrespective of the view which one may want to place on the matter today, Mr. Heeneey did not consider the Order in Council in question as providing the required authority for security screening. This conclusion seemed inevitable given that Cabinet on August 5, 1946 had decided that security screening would proceed on the basis of “administrative” action rather than by regulation or legislation and that P.C. 1945-6687 failed to make any reference to security screening.

[284] In a memorandum from the Security Panel which led to the decision of February 5, 1947, Cabinet was again reminded of the situation:

The Cabinet on January 29th [1947] approved a recommendation submitted by the Minister of Mines and Resources to amend the immigration regulations so as to permit additional classes of immigrants, and, in view of the substantial increase in applications expected therefrom, directed the Security Panel to re-examine and report upon the security screening problem involved.

In August last the Cabinet decided that the screening of prospective immigrants should be dealt with by departmental administrative action rather than by legislation. As screening could only be done effectively at the source, a procedure was adopted whereby all applications for the admission of alien immigrants were referred to the R.C.M. Police who despatched officers to the United Kingdom to screen applications with the co-operation of the responsible agencies of the United Kingdom and United States.<sup>168</sup> [Emphasis added.]

[285] Two and a half years later, during a Cabinet meeting held in August of 1949, Prime Minister Saint-

ministre, voulait que les préposés compétents n'autorisent à «débarquer» que les personnes qui avaient obtenu une autorisation de la GRC.

5. À mon avis, l'autorisation de la GRC constituait donc une exigence administrative et non législative, préalable à la délivrance de documents de débarquement aux personnes visées par le décret.<sup>167</sup>

[283] Comme le décret C.P. 1945-6687 était la seule «loi» sur le sujet, M. Heeneey conclut que l'attestation de sécurité doit être considérée comme une exigence administrative plutôt que comme une exigence prévue par la loi. Il ressort de sa conclusion que, peu importe le point de vue que l'on puisse avoir sur cette question aujourd'hui, M. Heeneey ne considérait pas que le décret en cause conférait le pouvoir requis pour autoriser un contrôle de sécurité. Cette conclusion semblait inévitable puisque le Cabinet avait décidé, le 5 août 1946, que le contrôle de sécurité serait prévu par voie «administrative» plutôt que par voie réglementaire ou législative, et qu'il n'est nullement question du contrôle de sécurité dans le décret C.P. 1945-6687.

[284] La situation a encore une fois été rappelée au Cabinet dans un mémoire que lui a fait parvenir le conseil de sécurité et qui est à l'origine de la décision du 5 février 1947:

[TRADUCTION] Le 29 janvier [1947], le Cabinet a approuvé la recommandation que lui avait faite le ministre des Mines et des Ressources de modifier le règlement sur l'immigration de manière à y prévoir d'autres catégories d'immigrants, et, vu l'augmentation considérable du nombre de demandes à laquelle il s'attendait par suite de cette modification, il a ordonné au conseil de sécurité de réexaminer le problème du contrôle de sécurité et de lui présenter un rapport.

En août dernier, le Cabinet a décidé que le contrôle des candidats à l'immigration devait être prévu par voie administrative ministérielle plutôt que par voie législative. Comme le contrôle ne pouvait être effectué efficacement qu'au lieu d'origine, on a adopté une procédure en vertu de laquelle toutes les demandes d'admission présentées par des immigrants étrangers ont été déférées à la GRC qui a envoyé au Royaume-Uni des agents chargés de contrôler les demandes en collaboration avec les organismes responsables du Royaume-Uni et des États-Unis.<sup>168</sup> [Non souligné dans l'original.]

[285] Deux ans et demi plus tard, au cours d'une réunion du Cabinet tenue en août 1949, le premier

Laurent again raised the question of whether there was any authority for rejecting prospective immigrants on security grounds. In a draft memorandum marked secret, addressed to the Prime Minister,<sup>169</sup> N. A. Robertson, the Secretary to the Cabinet and Chairman of the Security Panel, advised that over time security screening had been approved by Cabinet and provided a brief history of the matter. On the specific question of where the authority lay, the memorandum states:

From time to time the security problems attendant upon increased immigration have been considered by the Cabinet Committee on Immigration or the Cabinet. From the records it is apparent that a good deal of discussion took place on the question of whether the Immigration Act should be amended to exclude certain undesirable classes such as Nazis, Fascists and war criminals, or whether the problem should be dealt with the [sic] administrative means. The decisions taken were in favour of the later course. [Emphasis added.]

[286] Again, although Mr. Robertson had been specifically asked by the Prime Minister to report on the authority under which prospective immigrants were being rejected on security grounds, he did not refer to any of the orders in council in place at the time as providing the required authority. He, as Mr. Heeney had done in 1946, confirms that the matter was dealt with by “administrative means”.

[287] As Mr. d’Ombain notes in his affidavit, Cabinet decisions determine government policy. The decisions made by Cabinet of August 5, 1946 and February 5, 1947 did set the government policy with respect to security screening and clearly were to the effect that prospective immigrants not be admitted unless they had been screened by the RCMP in accordance with the applicable security criteria. But Cabinet decisions once taken must be made legally effective in one way or another. In the words of Mr. d’Ombain, they must find formal or legal expression either through a statute or through the Governor in Council’s legal authorities.<sup>170</sup> Yet, as of July 1948, no legislation, order in council or regulation had been passed authorizing the rejection of immigrants on security grounds.

ministère Saint-Laurent a encore une fois soulevé la question de savoir s’il était légalement permis de refouler des candidats à l’immigration pour des raisons de sécurité. Dans un mémoire classé «secret» qu’il a adressé au premier ministre<sup>169</sup>, N. A. Robertson, secrétaire du Cabinet et président du conseil de sécurité, a précisé qu’avec le temps, le contrôle de sécurité avait été approuvé par le Cabinet et il a fait un bref rappel historique de cette question. Quant à la question précise de l’origine de ce pouvoir, on trouve ce qui suit dans le mémoire:

[TRADUCTION] Le comité du Cabinet sur l’immigration ou le Cabinet ont examiné à quelques reprises les problèmes de sécurité qui découlaient de l’augmentation du nombre d’immigrants. Il ressort des dossiers qu’on a longuement débattu de la question de savoir si la Loi de l’immigration devait être modifiée pour exclure certaines catégories de personnes indésirables tels les nazis, les fascistes et les criminels de guerre, ou si le problème devait être réglé par voie administrative. On a donné la préférence à la dernière solution. [Non souligné dans l’original.]

[286] Encore une fois, même si le premier ministre lui a expressément demandé de lui indiquer en vertu de quel pouvoir les candidats à l’immigration étaient refoulés pour des raisons de sécurité, M. Robertson n’a mentionné aucun des décrets qui étaient alors en vigueur. Comme l’avait fait M. Heeney en 1946, il confirme que la question était réglée par «voie administrative».

[287] Comme le fait remarquer M. d’Ombain dans son affidavit, les décisions du Cabinet déterminent les politiques gouvernementales. Les décisions prises par le Cabinet le 5 août 1946 et le 5 février 1947 ont établi la politique du gouvernement en matière de contrôle de sécurité et prévoyaient clairement que les candidats à l’immigration ne pouvaient pas être admis à moins d’avoir fait l’objet d’un contrôle par la GRC conformément aux critères de sécurité applicables. Toutefois, une fois prises, les décisions du Cabinet doivent être rendues légalement applicables d’une façon ou d’une autre. Suivant les termes de M. d’Ombain, elles doivent revêtir une forme officielle ou juridique que ce soit par l’adoption d’une loi ou la prise d’un décret du gouverneur en conseil<sup>170</sup>. Pourtant, en juillet 1948, aucune loi, aucun décret ni aucun règlement n’avaient été adoptés afin de permettre le

[288] There is no doubt that section 38 of the *Immigration Act* provided the required authority for doing so subject to the appropriate order being passed. But, it was not until June of 1950 that an order in council was passed giving the Minister the discretion to refuse landing by reference to the broad language contained in that section.<sup>171</sup>

[289] This Order in Council gave the Minister the discretion to refuse landing unless it could be shown that the person concerned:

4. . . .

- (a) . . . is a suitable immigrant having regard to the climatic, social, educational, industrial, labour or other conditions or requirements of Canada; and
- (b) is not undesirable owing to his peculiar customs, habits, modes of life, methods of holding property, or because of his probable inability to become readily adapted and integrated into the life of a Canadian community and to assume the duties of Canadian citizenship within a reasonable time after his entry.

[290] The passing of this Order in Council had been preceded by the issuance of Cabinet Directive 14 which again emphasized the need to preserve the secrecy of the security screening criteria being applied in the field.<sup>172</sup> This had become a matter of growing concern since a written list of criteria was now in existence and accessible to selected officials outside the RCMP.

[291] It appears as though P.C. 1950-2856 was passed in the form that it was in order to provide the legal authority for the rejection of prospective immigrants on security grounds while preserving the secrecy of the process and the criteria being applied. That, at least, appears to have been the position which the applicant urged upon McKeown J. in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Bogutin*. In this decision, McKeown J. provides a brief history of the matter:

refoulement des immigrants pour des raisons de sécurité.

[288] Il ne fait aucun doute que l'article 38 de la *Loi de l'immigration* conférait le pouvoir nécessaire pour le faire à la condition que le décret approprié soit pris, mais ce n'est qu'en juin 1950 qu'on a pris un décret conférant au ministre le pouvoir discrétionnaire de refuser le débarquement par renvoi au libellé général contenu dans cet article<sup>171</sup>.

[289] Ce décret conférait au ministre le pouvoir discrétionnaire de refuser à une personne de débarquer au Canada à moins qu'il ne soit démontré que cette personne:

4. [ . . . ]

- a) [ . . . ] est un immigrant convenable, eu égard aux conditions climatiques, sociales, éducatives, industrielles, ouvrières ou autres, ainsi qu'aux besoins du Canada; et
- b) [ . . . ] n'est pas indésirable en raison de ses coutumes ou de ses habitudes particulières, ou de son mode d'existence ou de son régime de propriété particulier, ou à cause de son incapacité probable de s'adapter promptement à la vie d'une collectivité canadienne, de s'y intégrer et d'assumer les devoirs de la citoyenneté canadienne dans un délai raisonnable après son entrée.

[290] Avant que ce décret ne soit pris, le Cabinet avait donné la directive n° 14 qui, encore une fois, insistait sur la nécessité de préserver le secret en ce qui concerne les critères du contrôle de sécurité appliqués sur le terrain<sup>172</sup>. Cette question était de plus en plus préoccupante depuis qu'une liste écrite des critères existait et que des fonctionnaires choisis ne faisant pas partie de la GRC y avaient accès.

[291] Il semble toutefois que le décret C.P. 1950-2856 a été adopté sous la forme qu'il revêtait afin de conférer le pouvoir légal permettant le refoulement de candidats à l'immigration pour des raisons de sécurité tout en préservant le caractère secret du processus et des critères appliqués. C'est à tout le moins la thèse qu'a fait valoir le demandeur devant le juge McKeown dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Bogutin*. Dans cette décision, le juge McKeown fait un bref historique de la question:

In July 1946, when the security panel met for a second time, no Canadian organization existed for the security examination of prospective immigrants at the point of origin. It was decided that a committee would be struck to deal with regulations to permit refusal of undesirables on security grounds. The Government initially considered including security criteria either in the regulations or the Act, but then this idea was rejected and the Cabinet decided that the security screening of prospective immigrants should be dealt with by departmental administrative action rather than by legislation. There is no clear and direct evidence in the documents as to why this was done. However, the reason is clear when it is looked at in the context of Cabinet Directive 14, issued in 1949.<sup>173</sup> [Emphasis added.]

[292] McKeown J. then points out that Directive 14 reflected the reasons for which prospective immigrants were being rejected on security grounds and says by reference to this direction:

And the reason for proceeding by departmental administrative action is given saying:

“As some of the persons so rejected are not aware that their subversive records are known to security and intelligence agencies, disclosure of the reasons for their rejection as immigrants tends to excite suspicion and compromise valuable sources of information.”<sup>174</sup>

The purpose of P.C. 1950-2856 is later explained as follows:

Cabinet Directive 14 was implemented by Order-in-Council P.C. 2856, 9 June 1950, which prohibited the entry into Canada of all persons except for certain categories of persons such as British subjects and subjects of specified British colonies, citizens of the United States and France and:

“4. A person who satisfied the Minister, whose decision shall be final, that:

- (a) he is a suitable immigrant having regard to the climatic, social, educational, industrial, labour or other conditions or requirements of Canada, and
- (b) is not undesirable owing to his peculiar customs, habits, modes of life . . .” (Emphasis added.)

The “other condition or requirements of Canada” referred to in the Order-in-Council were the security rejection criteria

En juillet 1946, lors de la deuxième rencontre du conseil de sécurité, il n’existait aucun organisme canadien qui s’occupait du contrôle de sécurité des candidats à l’immigration au point d’origine. On a décidé de former un comité chargé d’élaborer un règlement permettant de refouler les indésirables pour des raisons de sécurité. Le gouvernement a d’abord envisagé la possibilité de prévoir des critères de sécurité dans le règlement ou dans la Loi, mais cette idée a été écartée et le Cabinet a décidé que le contrôle de sécurité des candidats à l’immigration devait s’effectuer dans le cadre d’une structure administrative du Ministère plutôt que par voie législative. Les pièces versées au dossier ne renferment aucun élément de preuve clair et direct expliquant les motifs de cette décision. Les raisons en sont toutefois évidentes lorsqu’on les examine dans le contexte de la directive n° 14 que le Cabinet a donnée en 1949<sup>173</sup>. [Non souligné dans l’original.]

[292] Le juge McKeown souligne ensuite que la directive n° 14 reprenait les motifs pour lesquels des candidats à l’immigration étaient refoulés pour des raisons de sécurité et dit en ce qui a trait à cette directive:

Voici la raison qui est donnée pour procéder par voie de mesure administrative ministérielle:

«Comme certaines des personnes ainsi refoulées ne savent pas que les agences de sécurité et les services secrets sont au courant de leurs antécédents subversifs, la divulgation des motifs de leur refoulement risquerait d’éveiller les soupçons et de compromettre des sources de renseignement précieuses»<sup>174</sup>.

Le juge explique plus loin l’objectif du décret C.P. 1950-2856:

La directive n° 14 du Cabinet a été mise en application par le décret C.P. 2856 du 9 juin 1950, qui interdisait l’entrée au Canada d’immigrants de toutes catégories, sauf ceux qui entraient dans certaines catégories comme les sujets britanniques et les ressortissants de colonies britanniques déterminées, les citoyens des États-Unis et les citoyens de France. Le décret disposait en outre:

«4. Une personne qui fournit, à la satisfaction du Ministre, dont la décision est définitive, les renseignements suivants:

- a) Qu’elle est un immigrant convenable, eu égard aux conditions climatiques, sociales, éducatives, industrielles, ouvrières ou autres, ainsi qu’aux besoins du Canada; et
- b) Qu’elle n’est pas indésirable en raison de ses coutumes ou de ses habitudes particulières, ou de son mode d’existence [ . . .]» (Non souligné dans l’original.)

Les «besoins du Canada» dont il est question dans le décret étaient les critères de refoulement pour raisons de sécurité

which were specified in the Cabinet Directive and in subsequent administrative directives which were sent to the RCMP which related to the suitability of the person.<sup>175</sup>  
[Emphasis added.]

[293] There is no doubt on the evidence before me now, and as the matter appears to have been presented before McKeown J., that it was precisely with the view of discreetly providing legal authority for the rejection of prospective immigrants on security grounds that Order in Council P.C. 1950-2856 was passed. I can understand why the applicant would want to rest this authority on a prior order in council in the context of the present proceeding but the facts simply do not support that view.

[294] Order in Council P.C. 1947-2180 does not authorize the rejection of immigrants on security grounds. On the face of it, this Order in Council concerns itself with the selection of persons who sought to come thereunder by reference to labour requirements. This is a matter which came directly under the jurisdiction of the Interdepartmental Immigration Labour Committee constituted in March 1947.<sup>176</sup> The order explicitly contemplates the involvement of these two departments in the selection of DPs; it does not contemplate the involvement of the Department of Justice or the RCMP.

[295] This order was passed on the recommendation of C. D. Howe, who was then the Acting Minister of Mines and Resources, with the support of the Cabinet Committee on Immigration Policy.<sup>177</sup> It was the first of a series of orders in council which were intended to give effect to the immigration policy announced by Prime Minister King in the House of Commons on May 1, 1947. This policy was developed separately from security policy and was not implemented to alleviate security concerns.<sup>178</sup> On the contrary, as we have seen, its implementation increased the risks relating to security and Cabinet specifically decided that the ensuing security problems would be dealt with by "other means".

[296] But even if P.C. 1947-2180 was ambiguous to the point of requiring that I resort to the rules of

qui étaient précisés dans la directive du Cabinet, ainsi que dans les directives administratives ultérieures qui ont été envoyées à la GRC et qui se rapportaient à la question de savoir si les candidats à l'immigration étaient des immigrants convenables<sup>175</sup>. [Non souligné dans l'original.]

[293] Il est indubitable, d'après la preuve dont je suis maintenant saisi et la manière dont la question a été présentée au juge McKeown, que c'était précisément dans le but de prévoir discrètement un pouvoir juridique permettant le refoulement des candidats à l'immigration pour des raisons de sécurité que le décret C.P. 1950-2856 a été pris. Dans le contexte de la présente affaire, je peux comprendre pourquoi le demandeur voudrait trouver l'origine de ce pouvoir dans un décret antérieur, mais les faits ne le permettent tout simplement pas.

[294] Le décret C.P. 1947-2180 n'autorise pas le refoulement des immigrants pour des raisons de sécurité. À sa face même, ce décret vise la sélection des personnes qui cherchaient à venir ici en se prévalant des dispositions concernant les besoins en main-d'œuvre. Cette question relevait directement du Comité interministériel Immigration-Travail formé en mars 1947<sup>176</sup>. Le décret prévoit expressément la participation de ces deux ministères dans la sélection des personnes déplacées; il ne prévoit pas la participation du ministère de la Justice ni de la GRC.

[295] Ce décret a été pris sur la recommandation de C. D. Howe, qui était alors ministre par intérim des Mines et des Ressources, avec l'appui du Comité du Cabinet sur la politique d'immigration<sup>177</sup>. Il s'agissait du premier d'une série de décrets qui devaient servir à mettre en application la politique d'immigration annoncée par le premier ministre King devant la Chambre des communes le 1<sup>er</sup> mai 1947. Cette politique a été conçue séparément de la politique applicable en matière de sécurité et elle n'a pas été mise en œuvre pour atténuer les problèmes de sécurité<sup>178</sup>. Au contraire, comme nous l'avons vu, sa mise en œuvre a accru les risques en matière de sécurité et le Cabinet a spécifiquement décidé que les problèmes de sécurité en découlant seraient réglés par «une autre voie».

[296] Mais, même si le décret C.P. 1947-2180 était si ambigu que je devrais me servir des règles d'inter-

construction to ascertain its true sense, we are in the unique position in this proceeding to have access to contemporary Cabinet papers which demonstrate unequivocally that this Order in Council was neither intended nor considered as authority for the security screening of prospective immigrants.

[297] Confronted with the fact that there was no legal authority for the process, Cabinet opted throughout to proceed by “administrative measures”. It is clear from the evidence which we have reviewed that these decisions were taken on the basis that Cabinet did not view any of the orders in council in force at the time as providing the required authority. It is not until June of 1950, after Prime Minister Saint-Laurent raised the problem one more time that the idea of conferring upon the Minister of Citizenship and Immigration<sup>179</sup> a broad discretionary power under the authority of section 38 of the *Immigration Act* finally emerged.

[298] I therefore come to the conclusion that in July 1948 there was no authority under the *Immigration Act* and the orders in council passed thereunder to reject prospective immigrants on the ground that they had collaborated with the enemy.

[299] The applicant also argued that, if there was no authority in the *Immigration Act* for the rejection of prospective immigrants on security grounds, the process may nevertheless be supported by the doctrine of Crown Prerogative.

[300] This doctrine is described as:

. . . being that special pre-eminence which the monarch has over and above all other persons by virtue of the common law, but out if its ordinary course, in right of her regal dignity, and includes all the special dignities, liberties, privileges, powers and royalties allowed by the common law to the Crown of England.<sup>180</sup>

[301] The prerogatives are made up of a collection of powers and duties exercised and assumed by the Crown under the common law. The continued existence of these powers and duties, however, are subject to eradication by statute. Once a statute occupies the

prétation pour en connaître le véritable sens, nous avons l’occasion unique dans la présente affaire d’avoir accès à des documents contemporains du Cabinet qui démontrent sans équivoque que ce décret n’était pas censé conférer le pouvoir d’effectuer le contrôle de sécurité des candidats à l’immigration ni destiné à cette fin.

[297] Mis en face du fait que cette procédure n’avait aucun fondement législatif, le Cabinet a choisi de procéder par «voie administrative». Il ressort de la preuve que nous avons examinée que ces décisions ont été prises en fonction du fait que le Cabinet ne considérait pas que les décrets en vigueur à l’époque conféraient le pouvoir requis. Ce n’est qu’en juin 1950, après que le premier ministre Saint-Laurent eut soulevé le problème une autre fois, que l’idée de conférer au ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration<sup>179</sup> un large pouvoir discrétionnaire en vertu de l’article 38 de la *Loi de l’immigration* a finalement pris forme.

[298] Je conclus donc qu’en juillet 1948, la *Loi de l’immigration* et les décrets pris en application de celle-ci ne permettaient pas le refoulement de candidats à l’immigration pour le motif qu’ils avaient collaboré avec l’ennemi.

[299] Le demandeur a aussi soutenu que, si la *Loi de l’immigration* ne permettait pas le refoulement de candidats à l’immigration pour des raisons de sécurité, cette procédure pouvait néanmoins se justifier par la théorie des prérogatives de la Couronne.

[300] Cette doctrine est ainsi décrite:

[TRADUCTION] [. . .] prééminence dont jouit le souverain sur toute autre personne en vertu de la common law, non à titre personnel, mais du fait de sa dignité de souverain; elle comprend les honneurs, libertés, privilèges, pouvoirs et droits dévolus à la Couronne d’Angleterre par la common law<sup>180</sup>.

[301] Les prérogatives sont un ensemble de pouvoirs exercés et d’obligations assumées par la Couronne en vertu de la common law. Ces pouvoirs et obligations peuvent toutefois être supprimés par une loi. Une fois qu’un texte législatif remplace une prérogative, la

ground formerly occupied by the prerogative, the Crown must comply with the terms of the statute.<sup>181</sup>

[302] In support of her argument that the Crown's prerogative to reject aliens has not been eradicated, the applicant referred to section 17 of the *Interpretation Act*<sup>182</sup> which states:

17. No enactment is binding on Her Majesty or affects Her Majesty's rights or prerogatives in any manner, except as mentioned or referred to in the enactment.

The applicant argued that the Crown prerogative may co-exist with a statute which treats the same subject-matter provided that the statute does not override the prerogative either expressly or by necessary implication. The applicant submits that no such override results from the *Immigration Act*.

[303] In my view, however, the *Immigration Act* covers the whole of the prerogative which the applicant claims as authority for the rejection of potential immigrants on security grounds. The *Immigration Act* in force in 1948 conferred upon the Minister of Mines and Resources the authority to determine who could enter Canada and by definition who could not. When regard is had to the scheme of the Act, there was no apparent limit to the grounds upon which the Minister could refuse entry. As we have seen, section 38 of the Act allowed the Minister to prohibit entry, by order or proclamation, by reason of "climatic, industrial, social, educational, labour or other conditions or requirements of Canada" or because of the immigrants' "peculiar customs, habits, modes of life and methods of holding property, and because of their probable inability to become readily assimilated". That is the authority under which Order in Council P.C. 1950-2856 was eventually adopted and there can be no doubt that this regulation provided the Minister concerned with the authority to reject immigrants on security grounds.

[304] While at common law, no alien immigrant had a right to enter Canada, the *Immigration Act* in force in 1948 determined the eligibility of prospective

Couronne doit se conformer aux dispositions de ce texte<sup>181</sup>.

[302] À l'appui de son argument que la prerogative de la Couronne de refouler les étrangers n'avait pas été supprimée, le demandeur a invoqué l'article 17 de la *Loi d'interprétation*<sup>182</sup> qui prévoit ce qui suit:

17. Sauf indication contraire y figurant, nul texte ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet sur ses droits et prerogatives.

Le demandeur a soutenu qu'une prerogative de la Couronne peut coexister avec un texte législatif qui traite du même sujet à condition que le texte législatif n'ait pas préséance sur la prerogative, expressément ou par déduction nécessaire. Le demandeur soutient que la *Loi sur l'immigration* n'a pas un tel effet.

[303] À mon avis toutefois, la *Loi sur l'immigration* vise l'ensemble de la prerogative que le demandeur invoque comme source du pouvoir de refouler des candidats à l'immigration pour des raisons de sécurité. La *Loi de l'immigration* en vigueur en 1948 habilitait le ministre des Mines et des Ressources à déterminer qui pouvait débarquer au Canada et qui, par définition, ne le pouvait pas. Lorsque l'on examine l'esprit de la Loi, on constate qu'il n'y avait apparemment aucune limite aux motifs que pouvait invoquer le ministre pour refuser l'admission au pays. Comme nous l'avons vu, l'article 38 de la Loi habilitait le ministre à interdire, par proclamation ou par arrêté, le débarquement au Canada en raison des «conditions ou exigences climatiques, industrielles, sociales, éducationnelles, ouvrières ou autres du Canada» ou en raison des «coutumes, habitudes, modes de vie et méthodes particulières de posséder des biens, et vu leur probable inaptitude à s'assimiler facilement [etc.]» de ces immigrants. C'est en vertu de cette disposition que le décret C.P. 1950-2856 a finalement été pris, et il est indubitable que cette disposition réglementaire a conféré au ministre concerné le pouvoir de refouler des immigrants pour des raisons de sécurité.

[304] Même si, en vertu de la common law, aucun immigrant étranger n'avait le droit de débarquer au Canada, la *Loi de l'immigration* en vigueur en 1948

immigrants. In the case of the respondent, it was decided by an immigration officer in July 1948 that he complied with the provisions of the Act and that he met the conditions prescribed by the applicable orders in council.<sup>183</sup> As such, he became entitled to enter Canada. That he would have been barred from entry if he had truthfully disclosed his past<sup>184</sup> by reference to considerations which were extraneous to the Act and the applicable orders in council cannot alter the fact that he was lawfully admitted to Canada.

## CONCLUSION

[305] For the foregoing reasons, I find that the respondent did not obtain Canadian citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances.

[306] The parties are invited to address the issue of costs in open Court during the week of January 11, 1999 on a day to be communicated by the Registrar.

<sup>1</sup> Throughout the period, security screening was conducted by RCMP officers also designated as “visa control officers” or “security officers”. Immigration officers were also known as “visa officers”.

<sup>2</sup> Transcript, at pp. 265-266, 269.

<sup>3</sup> Transcript, at p. 1760.

<sup>4</sup> Transcript, at p. 1674.

<sup>5</sup> P.C. 1931-695. Immigration was in essence restricted to individuals from the United Kingdom, the United States, Ireland and the recognized Dominions of the British Empire. No particular impetus for immigration from these countries or Dominions to Canada existed at the time.

<sup>6</sup> Memorandum to the Cabinet from the Minister of Citizenship and Immigration, February 21, 1952. Exhibit 14, Document 921.

<sup>7</sup> Transcript, at pp. 285-286.

<sup>8</sup> Transcript, at p. 287 and Memorandum to the Cabinet from the Minister of Mines and Resources, September 5, 1945. Exhibit 7, Document 241.

<sup>9</sup> By March 30, 1948, the number of DPs in Europe was thought to be in the range of 600,000 persons. Transcript, at p. 286 and Memorandum to Cabinet from the Secretary of State for External Affairs, March 30, 1946. Exhibit 11, Document 599.

<sup>10</sup> d’Ombain affidavit, at para. 40 and Transcript, at p. 287.

déterminait l’admissibilité des candidats à l’immigration. Un agent d’immigration a statué en juillet 1948 que le défendeur remplissait les conditions de la Loi et qu’il satisfaisait aux conditions prescrites par les décrets applicables<sup>183</sup>. C’est pourquoi le défendeur a eu le droit d’entrer au Canada. Même si, en raison de considérations qui n’avaient rien à voir avec la Loi et les décrets applicables, il n’aurait pu être admis au Canada s’il avait révélé honnêtement ses activités passées<sup>184</sup>, il n’en demeure pas moins qu’il a été légalement admis au Canada.

## CONCLUSION

[305] Pour les motifs qui précèdent, je conclus que le défendeur n’a pas obtenu la citoyenneté canadienne par fraude ou au moyen d’une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels.

[306] Les parties devront débattre de la question des dépens en audience publique pendant la semaine du 11 janvier 1999, à une date qui leur sera communiquée par le greffier.

<sup>1</sup> Pendant toute cette période, le contrôle de sécurité était fait par des agents de la GRC aussi appelés «agents de contrôle des visas» ou «agents de sécurité». Les agents d’immigration étaient aussi appelés «agents des visas».

<sup>2</sup> Transcription, aux p. 265 et 266, 269.

<sup>3</sup> Transcription, à la p. 1760.

<sup>4</sup> Transcription, à la p. 1674.

<sup>5</sup> C.P. 1931-695. L’immigration était essentiellement restreinte aux personnes originaires du Royaume-Uni, des États-Unis, de l’Irlande et des Dominions reconnus de l’Empire britannique. Il n’y a pas eu à cette époque une vague particulière d’immigrants au Canada en provenance de ces pays ou Dominions.

<sup>6</sup> Mémoire au Cabinet du ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration, 21 février 1952, Pièce 14, document 921.

<sup>7</sup> Transcription, aux p. 285 et 286.

<sup>8</sup> Transcription, à la p. 287, et mémoire au Cabinet du ministre des Mines et des Ressources, 5 septembre 1945. Pièce 7, document 241.

<sup>9</sup> Le 30 mars 1948, on estimait à environ 600 000 le nombre de personnes déplacées en Europe. Transcription, à la p. 286, et mémoire au Cabinet du Secrétaire d’État pour les Affaires extérieures, 30 mars 1946. Pièce 11, document 599.

<sup>10</sup> Affidavit de d’Ombain, au par. 40, et transcription, à la p. 287.

<sup>11</sup> d'Ombraïn affidavit, at para. 41 and Transcript, at pp. 288-289. At this time, the Minister of Mines and Resources had responsibility for immigration. Mr. d'Ombraïn testified that this reflected the low priority attached to immigration during the 1930s.

<sup>12</sup> d'Ombraïn affidavit, at para. 26.

<sup>13</sup> Letter to J. A. Glen, Minister of Mines and Resources from A. D. P. Heeney, Secretary to the Cabinet, October 25, 1945. Exhibit 7, Document 248.

<sup>14</sup> *Order in Council re Status of refugees*, P.C. 1945-6687, Canadian War Orders and Regulations, 1945.4.123.

<sup>15</sup> [*Order in Council making regulations under the Immigration Act re entry into Canada of enemy aliens*] P.C. 1946-1373 [Statutory Orders and Regulations, 1946.II.60], revoked and replaced by *Immigration Act—prohibiting the entry into Canada of enemy aliens*, P.C. 1947-4850, SOR/47-921, *C. Gaz.* 1947.II.2339. Prior to the passage of the 1946 Order in Council, enemy aliens were prohibited from entering Canada under the authority of the *War Measures Act* [R.S.C. 1927, c. 206].

<sup>16</sup> An initial expansion of this class of immigrants was effected by P.C. 1946-2071 on May 28, 1946.

<sup>17</sup> d'Ombraïn affidavit, at para. 48, Memorandum to the Cabinet from the Cabinet Committee on Immigration Policy, January 20, 1947. Exhibit 9, Document 379. Cabinet conclusions, January 29, 1930. Exhibit 9, Document 387. *Amendments to the Regulations under the Immigration Act*, P.C. 1947-371, SOR/47-134, *C. Gaz.* 1947.II.333.

At the time the respondent entered Canada, the wording of s. 4(a), (c) and (d) of the applicable Order in Council, *Immigration Act—prohibiting the landing in Canada of immigrants with certain exceptions*, P.C. 1947-4849, SOR/47-920, *C. Gaz.* 1947.II.2338, was exactly the same. S. 4(b) was widened to read:

4. . . .

(b) An agriculturist entering Canada to farm with or with the assistance of his father, father-in-law, son, son-in-law, brother, brother-in-law, uncle or nephew engaged in agriculture as his principal occupation and who is in a position and willing to receive such immigrant and establish him on a farm.

<sup>18</sup> Which was effected by *Amendment to Order in Council P.C. 695 of March 21, 1931, concerning the landing in Canada of immigrants*, P.C. 1947-1734, SOR/47-431 *C. Gaz.* 1947.II.993.

<sup>19</sup> Transcript, at p. 289 and minutes of meeting of Cabinet Committee on Immigration Policy, April 24, 1947. Exhibit 10, Document 445.

<sup>20</sup> Transcript, at p. 292 and statement by the Prime Minister concerning Canada's immigration policy, May 1, 1947. Exhibit 10, Document 447.

<sup>11</sup> Affidavit de d'Ombraïn, au par. 41, et transcription, aux p. 288 et 289. À cette époque, le ministre des Mines et des Ressources était responsable de l'immigration. M. d'Ombraïn a déclaré que cela dénotait le peu d'importance accordée à l'immigration pendant les années 1930.

<sup>12</sup> Affidavit de d'Ombraïn, au par. 26.

<sup>13</sup> Lettre adressée à J. A. Glen, ministre des Mines et des Ressources, par A. D. P. Heeney, secrétaire du Cabinet, 25 octobre 1945. Pièce 7, document 248.

<sup>14</sup> *Arrêté en conseil relatif au statut des réfugiés*, C.P. 1945-6687, Décrets, ordonnances et règlements canadiens de guerres, 1945.4.121.

<sup>15</sup> [*Arrêté en conseil établissant des règlements d'application de la Loi de l'immigration, en ce qui concerne l'entrée au Canada des sujets de pays ennemis*] C.P. 1946-1373 [Décrets, ordonnances et règlements, 1946.II.64], abrogé et remplacé par *Loi de l'immigration—Entrée au Canada interdite aux étrangers ennemis*, C.P. 1947-4850, DORS/47-921, *Gazette du Canada* 1947.II.2487. Avant l'adoption du décret de 1946, il était interdit aux sujets de pays ennemis d'entrer au Canada en vertu de la *Loi des mesures de guerre* [S.R.C. 1927, ch. 206].

<sup>16</sup> Un premier élargissement de cette catégorie d'immigrants a été fait par le C.P. 1946-2071 le 28 mai 1946.

<sup>17</sup> Affidavit de d'Ombraïn, au par. 48, mémoire au Cabinet du comité du Cabinet sur la politique d'immigration, 20 janvier 1947. Pièce 9, document 379. Conclusions du Cabinet, 29 janvier 1930. Pièce 9, document 387. *Décret portant modification aux Règlements d'application de la Loi de l'immigration*, C.P. 1947-371, DORS/47-134, *Gazette du Canada* 1947.II.366.

À l'époque où le demandeur a été admis au Canada, le libellé des art. 4a), c) et d) du décret applicable, *Loi de l'immigration—Interdiction aux immigrants de débarquer au Canada, sauf en certains cas*, C.P. 1947-4849, DORS/47-920, *Gazette du Canada* 1947.II.2485 était exactement le même. L'art. 4b) a été modifié.

4. [ . . . ]

b) Un agriculteur qui entre au Canada en vue de se livrer à la culture de la terre avec l'une des personnes suivantes ou avec son aide, savoir: son père, son beau-père, son fils, son gendre, son frère, son beau-frère, son oncle ou son neveu, dont l'agriculture est la principale occupation, et qui est en mesure de recevoir un tel immigrant et de l'établir sur une ferme, et qui y consent.

<sup>18</sup> Ce qui a été fait par la *Modification de l'arrêté en conseil C.P. 695, du 21 mars 1931, concernant le débarquement d'immigrants au Canada*, C.P. 1947-1734, DORS/47-431 *Gazette du Canada* 1947.II.1069.

<sup>19</sup> Transcription, à la p. 289, et procès-verbal de la réunion du comité du Cabinet sur la politique d'immigration, 24 avril 1947. Pièce 10, document 445.

<sup>20</sup> Transcription, à la p. 292, et exposé du premier ministre concernant la politique du Canada en matière d'immigration, 1<sup>er</sup> mai 1947. Pièce 10, document 447.

<sup>21</sup> See P.C. 1947-2180, P.C. 1947-2856, P.C. 1947-3926, P.C. 1948-1628, and P.C. 1948-3721. P.C. 1948-3721, passed October 1948, both increased the number of DPs authorized to come to Canada to 40,000 and amended the wording of P.C. 1947-2180 to allow for the admission of DPs from outside of DP camps.

<sup>22</sup> Memorandum to the Cabinet from the Minister of Citizenship and Immigration, February 21, 1952. Exhibit 14, Document 921.

<sup>23</sup> *Immigration Act—Order re: landing of immigrants in Canada*, P.C. 1950-2856, SOR/50-232, *C. Gaz.* 1950.II.765. The Minister of Citizenship and Immigration was given the discretion to land an individual when satisfied that:

4. . . .

(a) he is a suitable immigrant having regard to the climatic, social, educational, industrial, labour, or other conditions or requirements of Canada; and

(b) is not undesirable owing to his peculiar customs, habits, modes of life, methods of holding property, or because of his probable inability to become readily adapted and integrated into the life of a Canadian community and to assume the duties of Canadian citizenship within a reasonable time after his entry.

<sup>24</sup> *Immigration Act—Order respecting the Entry to or Landing in Canada of Enemy Aliens*, P.C. 1950-4364, SOR/50-424, *C. Gaz.* 1950.II.1286.

<sup>25</sup> Transcript, at pp. 283-284.

<sup>26</sup> d'Ombrain affidavit, at para. 14 and Transcript, at p. 302.

<sup>27</sup> Transcript, at pp. 297-300, 448 and memorandum for Mr. Robertson, Re: Landing of refugees, from A.D.P.H., September 20, 1946. Exhibit 8, Document 327. In respect of this decision, Arnold Heeney, Secretary of the Cabinet, wrote to Mr. Robertson that:

You will observe that the Order in Council, which, of course, embodies the only "law" on the subject, makes no reference to security vetting. At the same time, it is quite clear that the Cabinet, having approved the Minister's supporting memorandum, intended that "landings" should only be granted by the officials concerned to those who had been cleared by the R.C.M. Police.

<sup>28</sup> Transcript, at pp. 280-285. Memorandum for the Cabinet from the Secretary, Cabinet Defence Committee, May 21, 1946. Exhibit 7, Document 285. Cabinet conclusions, May 22, 1946. Exhibit 7, Document 286.

<sup>29</sup> Transcript, at p. 295.

<sup>30</sup> Transcript, at pp. 295-296.

<sup>31</sup> Transcript, at p. 303.

<sup>32</sup> On May 28, 1946, by P.C. 1946-2071, the Privy Council had broadened the classes of relatives admissible to Canada.

<sup>21</sup> Voir C.P. 1947-2180, C.P. 1947-2856, C.P. 1947-3926, C.P. 1948-1628 et C.P. 1948-3721. Le C.P. 1948-3721, pris en octobre 1948, a permis à la fois d'augmenter à 40 000 le nombre de personnes déplacées autorisées à venir au Canada et de modifier le libellé du C.P. 1947-2180 pour permettre l'admission de personnes déplacées qui ne se trouvaient pas dans des camps des personnes déplacées.

<sup>22</sup> Mémoire au Cabinet du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, 21 février 1952, Pièce 14, document 921.

<sup>23</sup> *Loi de l'immigration—Décret concernant l'entrée d'immigrants au Canada*, C.P. 1950-2856, DORS/50-232, *Gazette du Canada* 1950.II.814. Le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration était habilité à autoriser, à sa discrétion, une personne à débarquer au Canada s'il était convaincu:

4. [. . .]

a) Qu'elle est un immigrant convenable, eu égard aux conditions climatiques, sociales, éducatives, industrielles, ouvrières ou autres, ainsi qu'aux besoins du Canada; et

b) Qu'elle n'est pas indésirable en raison de ses coutumes ou de ses habitudes particulières, ou de son mode d'existence ou de son régime de propriété particulier, ou à cause de son incapacité probable de s'adapter promptement à la vie d'une collectivité canadienne, de s'y intégrer et d'assumer les devoirs de la citoyenneté canadienne dans un délai raisonnable après son entrée.

<sup>24</sup> *Loi de l'immigration—Décret concernant l'entrée ou le débarquement d'étrangers ennemis au Canada*, C.P. 1950-4364, DORS/50-424, *Gazette du Canada* 1950.II.1384.

<sup>25</sup> Transcription, aux p. 283 et 284.

<sup>26</sup> Affidavit de d'Ombrain, au par. 14, et transcription, à la p. 302.

<sup>27</sup> Transcription, aux p. 297 à 300, 448, et note de service adressée à M. Robertson relativement à l'admission des réfugiés par A.D.P.H., 20 septembre 1946. Pièce 8, document 327. Relativement à cette décision, Arnold Heeney, secrétaire du Cabinet, a écrit ce qui suit à M. Robertson:

[TRADUCTION] Vous remarquerez que le décret, qui constitue évidemment la seule «loi» sur le sujet, ne fait pas état d'un contrôle de sécurité. Par contre, il est tout à fait évident que le Cabinet, qui a approuvé le mémoire justificatif du ministre, voulait que l'«admission» ne soit accordée par les agents en cause qu'aux personnes ayant obtenu le feu vert de la GRC.

<sup>28</sup> Transcription, aux p. 280 à 285. Mémoire au Cabinet du secrétaire, comité de la défense du Cabinet, 21 mai 1946. Pièce 7, document 285. Conclusions du Cabinet, 22 mai 1946. Pièce 7, document 286.

<sup>29</sup> Transcription, à la p. 295.

<sup>30</sup> Transcription, aux p. 295 et 296.

<sup>31</sup> Transcription, à la p. 303.

<sup>32</sup> Le 28 mai 1946, le Conseil privé avait élargi les catégories de parents admissibles au Canada en prenant le décret C.P. 1946-2071.

<sup>33</sup> This subcommittee was to be comprised of representatives from External Affairs, Immigration, Justice and the RCMP.

<sup>34</sup> d'Ombrain affidavit, at paras. 65-66. Transcript, at pp. 304-310. Minutes of the Second Meeting of the Security Panel, July 8, 1946. Exhibit 7, Document 315.

<sup>35</sup> d'Ombrain affidavit, at para. 67. Transcript, at pp. 309-310. Memorandum for Mr. Wrong, July 24, 1946. Exhibit 7, Document 314.

<sup>36</sup> d'Ombrain affidavit, at paras. 68-69. Transcript, at pp. 310-313. Cabinet conclusions, August 5, 1946. Exhibit 7, Document 315. Extract from "Cabinet conclusions" of meeting of Cabinet-5th August, 1946. Exhibit 8, Document 316. Letter to J. A. Glen, Minister of Mines and Resources from Acting Chairman, Security Panel, August 23, 1946. Exhibit 8, Document 325.

<sup>37</sup> d'Ombrain affidavit, at paras. 70-72. Transcript, at pp. 314-318. Letter to J. A. Glen, Minister of Mines and Resources from Acting Chairman, Security Panel, August 23, 1946. Exhibit 8, Document 325. Minutes of the Fifth Meeting of the Security Panel, August 19, 1946. Exhibit 8, Documents 322, 323, 324.

<sup>38</sup> Letter to Louis Saint-Laurent, Minister of Justice from S. T. Wood, Commissioner of the RCMP, October 9, 1946. Exhibit 8, Document 331.

<sup>39</sup> At that time, it was the Minister of Justice who had responsibility for the RCMP.

<sup>40</sup> Transcript, at pp. 319-322, 452-454 and letter to Louis Saint-Laurent, Minister of Justice from S. T. Wood, Commissioner of the RCMP, October 9, 1946. Exhibit 8, Document 331.

<sup>41</sup> Letter to Inspector A. W. Parsons from the Director, October 23, 1946. Exhibit 8, Document 340.

<sup>42</sup> Transcript, at pp. 459-462. Letter to Sergeant Hinton from L. H. Nicholson, Assistant Commissioner of the RCMP, December 27, 1946. Exhibit 9, Document 367. Memorandum to the Security Panel from the Secretary of the Security Panel, January 3, 1947. Exhibit 9, Document 368.

<sup>43</sup> Memorandum to the Security Panel from the Secretary of the Security Panel, January 3, 1947. Exhibit 9, Document 368.

<sup>44</sup> Letter to Sergeant Hinton from L. H. Nicholson, Assistant Commissioner of the RCMP, January 3, 1947. Exhibit 9, Document 370.

<sup>45</sup> Transcript, at pp. 466-469 and letter to J. A. Glen, Minister of Mines and Resources from Mr. Jolliffe, Director of Immigration, January 27, 1947. Exhibit 9, Document 384.

<sup>46</sup> Cabinet conclusions, January 29, 1947. Exhibit 9, Document 327.

<sup>47</sup> Cabinet conclusions, January 29, 1930. Exhibit 9, Document 387.

<sup>33</sup> Ce sous-comité devait être composé de représentants des Affaires extérieures, de l'Immigration, de la Justice et de la GRC.

<sup>34</sup> Affidavit de d'Ombrain, aux par. 65 et 66. Transcription, aux p. 304 à 310. Procès-verbal de la deuxième réunion du conseil de sécurité, 8 juillet 1946. Pièce 7, document 315.

<sup>35</sup> Affidavit de d'Ombrain, au par. 67. Transcription, aux p. 309 et 310. Note de service à l'intention de M. Wrong, 24 juillet 1946. Pièce 7, document 314.

<sup>36</sup> Affidavit de d'Ombrain, par. 68 et 69. Transcription, aux p. 310 à 313. Conclusions du Cabinet, 5 août 1946. Pièce 7, document 315. Extrait tiré des «Conclusions du Cabinet» lors de la réunion du Cabinet du 5 août 1946. Pièce 8, document 316. Lettre adressée à J. A. Glen, ministre des Mines et des Ressources, par le président par intérim du conseil de sécurité, 23 août 1946. Pièce 8, document 325.

<sup>37</sup> Affidavit de d'Ombrain, aux par. 70 à 72. Transcription, aux p. 314 à 318. Lettre adressée à J. A. Glen, ministre des Mines et des Ressources, par le directeur par intérim du conseil de sécurité, 23 août 1946. Pièce 8, document 325. Procès-verbal de la cinquième réunion du conseil de sécurité, 19 août 1946. Pièce 8, documents 322, 323, 324.

<sup>38</sup> Lettre adressée à Louis Saint-Laurent, ministre de la Justice, par S. T. Wood, commissaire de la GRC, 9 octobre 1946. Pièce 8, document 331.

<sup>39</sup> À cette époque, c'était le ministre de la Justice qui était responsable de la GRC.

<sup>40</sup> Transcription, aux p. 319 à 322, 452-454, et lettre adressée à Louis Saint-Laurent, ministre de la Justice, par S. T. Wood, commissaire de la GRC, 9 octobre 1946. Pièce 8, document 331.

<sup>41</sup> Lettre adressée à l'inspecteur A. W. Parsons par le directeur, 23 octobre 1946. Pièce 8, document 340.

<sup>42</sup> Transcription, aux p. 459 à 462. Lettre adressée au sergent Hinton par L. H. Nicholson, commissaire adjoint de la GRC, 27 décembre 1946. Pièce 9, document 367. Note de service adressée au conseil de sécurité par le secrétaire du conseil de sécurité, 3 janvier 1947. Pièce 9, document 368.

<sup>43</sup> Note de service adressée au conseil de sécurité par le secrétaire du conseil de sécurité, 3 janvier 1947. Pièce 9, document 368.

<sup>44</sup> Lettre adressée au sergent Hinton par L. H. Nicholson, commissaire adjoint de la GRC, 3 janvier 1947. Pièce 9, document 370.

<sup>45</sup> Transcription, aux p. 466 à 469, et lettre adressée à J. A. Glen, ministre des Mines et des Ressources, par M. Jolliffe, directeur de l'Immigration, 27 janvier 1947. Pièce 9, document 384.

<sup>46</sup> Conclusions du Cabinet, 29 janvier 1947. Pièce 9, document 327.

<sup>47</sup> Conclusions du Cabinet, 29 janvier 1930. Pièce 9, document 387.

<sup>48</sup> Transcript, at pp. 332-337. Minutes of the Tenth Meeting of the Security Panel, January 30, 1947. Exhibit 9, Documents 393, 394, 395. Memorandum to the Cabinet from E. W. T. Gill, Vice-Chairman, Security Panel, February 4, 1947. Exhibit 9, Document 398.

<sup>49</sup> Memorandum to the Cabinet from E. W. T. Gill, Vice-Chairman, Security Panel, February 4, 1947. Exhibit 9, Document 398.

<sup>50</sup> Transcript, at p. 478.

<sup>51</sup> Memorandum to the Cabinet from E. W. T. Gill, Vice-Chairman, Security Panel, February 4, 1947. Exhibit 9, Document 398.

<sup>52</sup> Memorandum to the Cabinet from E. W. T. Gill, Vice-Chairman, Security Panel, February 4, 1947. Exhibit 9, Document 398.

<sup>53</sup> Letter to J. A. Glen, Minister of Mines and Resources from A. D. P. Heeney, Secretary to the Cabinet, February 7, 1947. Exhibit 9, Document 400.

<sup>54</sup> Transcript, at pp. 462, 485-486.

<sup>55</sup> Transcript, at p. 343.

<sup>56</sup> Transcript, at p. 465.

<sup>57</sup> d'Ombraïn affidavit, at para. 75 and memorandum to the Cabinet from Jas. A. MacKinnon, Acting Minister of Mines and Resources, August 8, 1947. Exhibit 10, Documents 497, 498, 499.

<sup>58</sup> Screening of applicants for admission to Canada, November 20, 1948. Exhibit 12, Document 710.

<sup>59</sup> Minutes of the Twenty-First Meeting of the Security Panel, April 5, 1949. Exhibit 12, Document 743.

<sup>60</sup> Minutes of the Twenty-First Meeting of the Security Panel, April 5, 1949. Exhibit 12, Document 743.

<sup>61</sup> Memorandum for the Cabinet from N. A. Robertson, the Chairman of the Security Panel, August 22, 1949. Exhibit 13, Document 772.

<sup>62</sup> Transcript, at p. 592.

<sup>63</sup> There were a number of organizations after the war who looked after DPs and refugees. These organizations were the Inter-Governmental Commission for Refugees (IGCR), the United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), the Preparatory Commission for the International Refugee Organization (PCIRO) and the International Refugee Organization (IRO). All came under the United Nations.

<sup>64</sup> Form 55 completed by Jacob John Hanzen, January 26, 1948. Exhibit 11, Document 579.

<sup>65</sup> Exhibit 34. A virtually identical document was issued to Tatjana Dueck for herself and their children, Johann and Alla Dueck. Exhibit 35.

<sup>66</sup> Transcript, at p. 1694.

<sup>67</sup> Letter to Commissioner S. T. Wood, RCMP from A. L. Jolliffe, Director of Immigration, February 17, 1948. Exhibit 9, Document 404.

<sup>68</sup> Letter to Commissioner S. T. Wood, RCMP from A. L. Jolliffe, Director of Immigration, February 17, 1948. Exhibit 9, Document 404.

<sup>48</sup> Transcription, aux p. 332 à 337. Procès-verbal de la dixième réunion du conseil de sécurité, 30 janvier 1947. Pièce 9, documents 393, 394, 395. Mémoire au Cabinet de E. W. T. Gill, vice-président, conseil de sécurité, 4 février 1947. Pièce 9, document 398.

<sup>49</sup> Mémoire au Cabinet de E. W. T. Gill, vice-président, conseil de sécurité, 4 février 1947. Pièce 9, document 398.

<sup>50</sup> Transcription, à la p. 478.

<sup>51</sup> Mémoire au Cabinet de E. W. T. Gill, vice-président, conseil de sécurité, 4 février 1947. Pièce 9, document 398.

<sup>52</sup> Mémoire au Cabinet de E. W. T. Gill, vice-président, conseil de sécurité, 4 février 1947. Pièce 9, document 398.

<sup>53</sup> Lettre adressée à J. A. Glen, ministre des Mines et des Ressources, par A. D. P. Heeney, secrétaire du Cabinet, 7 février 1947. Pièce 9, document 400.

<sup>54</sup> Transcription, aux p. 462, 485 et 486.

<sup>55</sup> Transcription, à la p. 343.

<sup>56</sup> Transcription, à la p. 465.

<sup>57</sup> Affidavit de d'Ombraïn, au par. 75, et mémoire au Cabinet de Jas. A. MacKinnon, ministre par intérim des Mines et des Ressources, 8 août 1947. Pièce 10, documents 497, 498, 499.

<sup>58</sup> Sélection des candidats en vue de leur admission au Canada, 20 novembre 1948. Pièce 12, document 710.

<sup>59</sup> Procès-verbal de la vingt et unième réunion du conseil de sécurité, 5 avril 1949. Pièce 12, document 743.

<sup>60</sup> Procès-verbal de la vingt et unième réunion du conseil de sécurité, 5 avril 1949. Pièce 12, document 743.

<sup>61</sup> Mémoire au Cabinet de N. A. Robertson, président du conseil de sécurité, 22 août 1949. Pièce 13, document 772.

<sup>62</sup> Transcription, à la p. 592.

<sup>63</sup> Après la guerre, diverses organisations s'occupaient des personnes déplacées et des réfugiés. Il s'agissait du Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR), de l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction (UNRRA), de la Commission préparatoire de l'Organisation internationale pour les réfugiés (CPOIR) et de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR). Toutes ces organisations relevaient des Nations Unies.

<sup>64</sup> Formulaire 55 rempli par Jacob John Janzen, 26 janvier 1948. Pièce 11, document 579.

<sup>65</sup> Pièce 34. Un document presque identique a été délivré à Tatjana Dueck pour elle-même et ses enfants, Johann et Alla Dueck. Pièce 35.

<sup>66</sup> Transcription, à la p. 1694.

<sup>67</sup> Lettre adressée au commissaire S. T. Wood, GRC, par A. L. Jolliffe, directeur de l'Immigration, 17 février 1948. Pièce 9, document 404.

<sup>68</sup> Lettre adressée au commissaire S. T. Wood, GRC, par A. L. Jolliffe, directeur de l'Immigration, 17 février 1948. Pièce 9, document 404.

<sup>69</sup> With the concurrence of the Department of External Affairs, Justice (RCMP), Labour, and National Health and Welfare.

<sup>70</sup> Memorandum to the Cabinet from Jas. A. MacKinnon, Acting Minister of Mines and Resources, August 8, 1947. Exhibit 10, Documents 497, 498, 499.

<sup>71</sup> d'Ombrain report, at para. 75. Transcript, at pp. 324-330. Memorandum to the Cabinet from Jas. A. MacKinnon, Acting Minister of Mines and Resources, August 8, 1947. Exhibit 10, Documents 497, 498, 499.

<sup>72</sup> Minutes from meeting reviewing the question of security screening, October 2, 1947. Exhibit 10, Documents 518, 519.

<sup>73</sup> Transcript, at pp. 529-532 and letter to Mr. Jolliffe, Director of Immigration Branch from J. D. McFarlane, March 17, 1948. Exhibit 11, Document 598.

<sup>74</sup> Transcript, at pp. 1703-1704.

<sup>75</sup> Transcript, at p. 610 and list of personnel-Karlsruhe, October 8, 1948.

<sup>76</sup> Memorandum for the Security Panel, Re: Security Screening of Prospective Immigrants from J. A. K. Rutherford, Secretary of the Security Panel, March 30, 1948. Exhibit 11, Document 604.

<sup>77</sup> The report actually has no cutoff date. It must have been prepared, however, before March 30, 1948 and it was Mr. d'Ombrain's view that the figures in this report would be "reasonably up-to-date". Transcript, at p. 367.

<sup>78</sup> Immigration Labour Committee-Group Movements, April 8, 1948. Exhibit 11, Document 615.

<sup>79</sup> Written submissions of the respondent, at p. 60.

<sup>80</sup> Confidential-off the record letter from Mr. Phelan to Dr. A McNamara, Deputy Minister of Labour, May 25, 1948. Exhibit 20, Document 14.

<sup>81</sup> Among other possible relatives.

<sup>82</sup> Transcript, at pp. 3553-3556.

<sup>83</sup> Transcript, at pp. 1680, 1773-1774.

<sup>84</sup> This instruction also advised that:

The mandate of the I.G.C.R. does not cover nationals of enemy countries (Germans, Austrians, Italians, Roumanians, Hungarians, Finnish, *Volksdeutsche*), prisoners of war in allied hands regardless of nationality, war criminals, quizzlings, or traitors, or any persons who have assisted enemy forces or those who have fled from Germany or into Germany from their places of residence in order to avoid falling into the hands of allied armies, etc.

<sup>85</sup> See note 62.

<sup>86</sup> Procedure in handling alien immigration, from the Director of Immigration, March 29, 1947. Exhibit 9, Document 430.

<sup>87</sup> Instruction to Canadian Visa Officers No. 3 from the Acting Director of Immigration, July 29, 1947. Exhibit 10, Document 495.

<sup>69</sup> Avec l'appui du ministère des Affaires étrangères, de la Justice (GRC), du Travail et de la Santé nationale et du Bien-être social.

<sup>70</sup> Mémoire au Cabinet de Jas. A. MacKinnon, ministre par intérim des Mines et des Ressources, 8 août 1947. Pièce 10, documents 497, 498, 499.

<sup>71</sup> Rapport de d'Ombrain, au par. 75. Transcription, aux p. 324 à 330. Mémoire au Cabinet de Jas. A. MacKinnon, ministre par intérim des Mines et des Ressources, 8 août 1947. Pièce 10, documents 497, 498, 499.

<sup>72</sup> Procès-verbal de la réunion sur la question du contrôle de sécurité, 2 octobre 1947. Pièce 10, documents 518, 519.

<sup>73</sup> Transcription, aux p. 529 à 532, et lettre adressée à M. Jolliffe, directeur de la Direction générale de l'Immigration, par J. D. McFarlane, 17 mars 1948. Pièce 11, document 598.

<sup>74</sup> Transcription, aux p. 1703 et 1704.

<sup>75</sup> Transcription, à la p. 610 et liste du personnel-Karlsruhe 8 octobre 1948.

<sup>76</sup> Note de service adressée au conseil de sécurité, Objet : Contrôle de sécurité des candidats à l'immigration, par J. A. K. Rutherford, secrétaire du conseil de sécurité, 30 mars 1948. Pièce 11, document 604.

<sup>77</sup> Le rapport ne comporte en fait aucune date limite. Il doit cependant avoir été rédigé avant le 30 mars 1948 et M. d'Ombrain était d'avis que les chiffres qui y sont donnés devaient être [TRADUCTION] «raisonnablement récents». Transcription, à la p. 367.

<sup>78</sup> Comité Immigration-Travail, Mouvements des groupes, 8 avril 1948. Pièce 11, document 615.

<sup>79</sup> Observations écrites du défendeur, à la p. 60.

<sup>80</sup> Lettre confidentielle adressée par M. Phelan à A. McNamara, sous-ministre du Travail, 25 mai 1948. Pièce 20, document 14.

<sup>81</sup> Parmi d'autres parents possibles.

<sup>82</sup> Transcription, aux p. 3553 à 3556.

<sup>83</sup> Transcription, aux p. 1680, 1773 et 1774.

<sup>84</sup> Cette directive prévoyait en outre ce qui suit:

[TRADUCTION] Le mandat du CIR ne s'applique pas aux ressortissants des pays ennemis (Allemands, Autrichiens, Italiens, Roumains, Hongrois, Finlandais, *Volksdeutsche*), aux prisonniers de guerre détenus par des pays alliés peu importe leur nationalité, aux criminels de guerre, aux collaborateurs, aux traîtres ou à toute personne qui a aidé les forces ennemies ou à celles qui ont fui l'Allemagne ou qui se sont réfugiées en Allemagne après avoir quitté leur lieu de résidence afin d'échapper aux armées alliées, etc.

<sup>85</sup> Voir la note 62.

<sup>86</sup> Procédure à suivre pour le traitement des demandes d'immigration présentées par des étrangers, directeur de l'Immigration, 29 mars 1947. Pièce 9, document 430.

<sup>87</sup> Directive n° 3 aux agents des visas canadiens du directeur par intérim de l'Immigration, 29 juillet 1947. Pièce 10, document 495.

<sup>88</sup> Transcript, at pp. 353-354.

<sup>89</sup> Transcript, at p. 1752.

<sup>90</sup> It is worth reiterating at this point that on discovery the applicant admitted that the respondent had not been admitted to Canada under P.C. 1947-2180, the bulk labour scheme. Transcript, at pp. 3553-3556.

<sup>91</sup> Transcript, at pp. 1820-1821.

<sup>92</sup> i.e. not only those selected by railway colonization officials.

<sup>93</sup> Letter to Mr. Cotsworth, Acting Commissioner of European Immigration from A. L. Jolliffe, Director, February 23, 1947. Exhibit 9, Document 406.

<sup>94</sup> While a document of the Inter-governmental Committee on Refugees dated February 24, 1947 indicates that each individual appearing before a Canadian selection team must have a completed Canadian application form, this document does not specify whether the application form would be a Form 55 or some other application form. While a copy of the application form was attached to the original document, it was not attached to the copy of the document produced. Memorandum to the Chief, Field Operations, IGCR and Deputy Chief, Field Operations, IGCR Re: Canadian Close Relatives' Scheme, February 24, 1947. Exhibit 6, Document 408.

<sup>95</sup> Transcript, at pp. 3569-3570.

<sup>96</sup> Application for immigration visa, Exhibit 1, document 38. Application for immigration visa, IMM 382, Exhibit 1, Document 40. Em. 3, application for visa, Exhibit 1, Document 41. IMM.357 questionnaire, Exhibit 1, Document 61. Immigration questionnaire Em.2, April 25, 1948, Exhibit 11, Document 628. Letter to Commissioner of Immigration, January 8, 1949, attaching questionnaire Em.2 and application for immigration visa, IMM.362, Exhibit 12, Document 723. Letter to Director Immigration from Acting Commissioner of Immigration, November 18, 1947, Exhibit 10, Document 527.

<sup>97</sup> Transcript, at pp. 1683-1685, 1712, 1775-1776.

<sup>98</sup> Transcript, at pp. 1683-1686, 1775.

<sup>99</sup> Transcript, at pp. 1685-1686.

<sup>100</sup> This is somewhat surprising as the applicant introduced in evidence extensive documentation relating to the IRO process.

<sup>101</sup> Memorandum for the Security Panel from J. A. K. Rutherford, Secretary of the Security Panel, March 30, 1948. Exhibit 11, Document 604.

<sup>102</sup> d'Ombrain affidavit, at para. 93.

<sup>103</sup> d'Ombrain affidavit, at para. 116.

<sup>104</sup> d'Ombrain affidavit, at para. 114.

<sup>105</sup> Memorandum for the Security Panel Re: Security Screening of Prospective Immigrants from J. A. K. Rutherford, Secretary of the Security Panel, March 30, 1948. Exhibit 11, Document 604.

<sup>88</sup> Transcription, aux p. 353 et 354.

<sup>89</sup> Transcription, à la p. 1752.

<sup>90</sup> Il convient de rappeler ici que le demandeur a reconnu, lors de l'interrogatoire préalable, que le défendeur n'avait pas été admis au Canada en vertu du décret C.P. 1947-2180, le régime applicable aux travailleurs en général. Transcription, aux p. 3553 à 3556.

<sup>91</sup> Transcription, aux p. 1820 et 1821.

<sup>92</sup> C'est-à-dire non seulement ceux choisis par les représentants de la colonisation des compagnies de chemins de fer.

<sup>93</sup> Lettre adressée à M. Cotsworth, commissaire par intérim de l'immigration européenne, par A. L. Jolliffe, directeur, 23 février 1947. Pièce 9, document 406.

<sup>94</sup> Même si un document du Comité intergouvernemental des Nations Unies sur les réfugiés en date du 24 février 1947 indique que toute personne qui se présente devant un comité de sélection canadien doit avoir rempli un formulaire canadien, il ne précise pas s'il s'agit d'un formulaire 55 ou d'un autre formulaire. Une copie du formulaire était annexée au document original, mais elle n'était pas jointe à la copie du document qui a été produit. Note de service au chef, opérations sur le terrain, CIR, et chef adjoint, Opérations sur le terrain, CIR, Objet: Régime canadien applicable aux proches parents, 24 février 1947. Pièce 6, document 408.

<sup>95</sup> Transcription, aux p. 3569 et 3570.

<sup>96</sup> Demande de visa d'immigration, pièce 1, document 38. Demande de visa d'immigration, IMM 382, pièce 1, document 40. Em. 3, demande de visa, pièce 1, document 41. IMM.357 questionnaire, pièce 1, document 61. Questionnaire d'immigration Em.2, 25 avril 1948, pièce 11, document 628. Lettre au commissaire de l'Immigration, 8 janvier 1949, accompagnant le questionnaire Em.2 et demande de visa d'immigration, IMM.362, pièce 12, document 723. Lettre adressée au directeur de l'Immigration par le commissaire par intérim de l'Immigration, 18 novembre 1947, pièce 10, document 527.

<sup>97</sup> Transcription, aux p. 1683 à 1685, 1712, 1775 et 1776.

<sup>98</sup> Transcription, aux p. 1683 à 1686, 1775.

<sup>99</sup> Transcription, aux p. 1685 et 1686.

<sup>100</sup> C'est un peu étonnant puisque le demandeur a déposé en preuve de nombreux documents concernant la procédure de l'OIR.

<sup>101</sup> Note de service adressée au conseil de sécurité par J. A. K. Rutherford, secrétaire du conseil de sécurité, 30 mars 1948. Pièce 11, document 604.

<sup>102</sup> Affidavit de d'Ombrain, au par. 93.

<sup>103</sup> Affidavit de d'Ombrain, au par. 116.

<sup>104</sup> Affidavit de d'Ombrain, au par. 114.

<sup>105</sup> Note de service adressée au conseil de sécurité, Objet: Contrôle de sécurité des candidats à l'immigration, par J. A. K. Rutherford, secrétaire du conseil de sécurité, 30 mars 1948. Pièce 11, document 604.

<sup>106</sup> d'Ombrain affidavit under the heading "Findings and Conclusions Respecting Security Screening for Prospective Immigrants", at paras. 85, 115.

<sup>107</sup> See d'Ombrain affidavit and the documents referred to therein under the headings "Security Screening Criteria", "Security Screening Methodology", "Refinement of Criteria Relating to Wartime Activities" and "Findings and Conclusions Respecting Security Clearing", at paras. 83-119.

<sup>108</sup> Unless of course the document in question purports to be retrospective.

<sup>109</sup> Chart, Immigration Statistics Postwar. Exhibit 22.

<sup>110</sup> The intensity of the activity is illustrated by the fact that between April 1947 and April 1948, the Cabinet Committee on Immigration Policy met 37 times (d'Ombrain affidavit, at para. 49). The Security Panel met 21 times between June 1946 and April 1949 (d'Ombrain affidavit, at para. 32). According to Mr. d'Ombrain, 1947 and 1948 is the period during which the security criteria list "evolved" (d'Ombrain affidavit, at para. 85).

<sup>111</sup> That is the general policy under which the screening criteria were developed.

<sup>112</sup> Draft memorandum to the Prime Minister from N. A. R. (N. A. Robertson), September 16, 1949. Exhibit 13, Document 783.

<sup>113</sup> Letter from the Commissioner of the RCMP to S/Sergeant W. W. Hinton, October 23, 1946, para. 12. Exhibit 8, Document 342.

<sup>114</sup> Transcript, at p. 577.

<sup>115</sup> Letter to Major J. A. Wright from Geo. B. McClellan, Supt. Officer, Special Branch, July 7, 1948. Exhibit 11, Document 652.

<sup>116</sup> This is made obvious by the fact that the first list of screening criteria presented to the Prime Minister in September 9, 1949 as reflecting the applicable criteria is the list which resulted from this process. (See list, at para. 247 of these reasons.)

<sup>117</sup> Letter to Major J. A. Wright from Geo. B. McClellan, Supt. Officer, Special Branch, July 26, 1948. Exhibit 12, Document 661.

<sup>118</sup> The applicant has been unable to produce Major Wright's report of "the 20th ulto" or Sgt. Norfolk's report on the subject.

<sup>119</sup> Letter to the Commissioner of the RCMP from Major J. A. Wright, August 11, 1948. Exhibit 12, Document 668.

<sup>120</sup> None of the security officers in function at the time were available to testify.

<sup>121</sup> The prohibition relating to members of the Nazi party must also be read as applying to non-Germans since in 1948, Germans were enemy aliens and as such were prohibited from entry under P.C. 1950-4850.

<sup>122</sup> Transcript, at p. 580.

<sup>106</sup> Affidavit de d'Ombrain sous la rubrique [TRADUCTION] «Conclusions relatives au contrôle de sécurité des candidats à l'immigration», aux par. 85, 115.

<sup>107</sup> Voir l'affidavit de d'Ombrain et les documents mentionnés sous les rubriques [TRADUCTION] «Critères applicables au contrôle de sécurité», «Méthodes de contrôle de sécurité», «Clarification des critères relatifs aux activités en temps de guerre» et «Conclusions relatives au contrôle de sécurité», aux par. 83 à 119.

<sup>108</sup> À moins, évidemment, que le document en cause soit rétrospectif.

<sup>109</sup> Tableau, Statistiques d'immigration après la guerre. Pièce 22.

<sup>110</sup> L'intensité de la situation qui existait ressort du fait que le comité du Cabinet sur la politique d'immigration s'est réuni 37 fois entre avril 1947 et avril 1948 (affidavit de d'Ombrain, au par. 49). Le conseil de sécurité s'est réuni 21 fois entre juin 1946 et avril 1949 (affidavit de d'Ombrain, au par. 32). D'après M. d'Ombrain, c'est en 1947 et 1948 que la liste des critères de sécurité a [TRADUCTION] «évolué» (affidavit de d'Ombrain, au par. 85).

<sup>111</sup> C'est-à-dire la politique générale en vertu de laquelle les critères de contrôle ont été mis au point.

<sup>112</sup> Projet de mémoire adressé au premier ministre par N. A. R. (N. A. Robertson), 16 septembre 1949. Pièce 13, document 783.

<sup>113</sup> Lettre du commissaire de la GRC au sergent d'état-major W. W. Hinton, 23 octobre 1946, par. 12. Pièce 8, document 342.

<sup>114</sup> Transcription, à la p. 577.

<sup>115</sup> Lettre adressée au major J. A. Wright par Geo. B. McClellan, surintendant, Division spéciale, 7 juillet 1948. Pièce 11, document 652.

<sup>116</sup> C'est ce que démontre le fait que les critères de contrôle exposés au premier ministre le 9 septembre 1949 sont ceux que l'on trouve dans la liste qui a été établie à la suite de ce processus. (Voir la liste au par. 247 des présents motifs.)

<sup>117</sup> Lettre adressée au major J. A. Wright par Geo. B. McClellan, surintendant, Division spéciale, 26 juillet 1948. Pièce 12, document 661.

<sup>118</sup> Le demandeur a été incapable de produire le rapport du major Wright du «20 du mois dernier» ou le rapport du sergent Norfolk sur le sujet.

<sup>119</sup> Lettre adressée au commissaire de la GRC par le major J. A. Wright, 11 août 1948. Pièce 12, document 668.

<sup>120</sup> Aucun des agents de sécurité exerçant leurs fonctions à l'époque n'a pu venir témoigner.

<sup>121</sup> Il faut également considérer que l'interdiction visant les membres du parti nazi s'applique aux non-Allemands puisque en 1948, les Allemands étaient des étrangers ennemis et qu'il leur était donc interdit d'entrer au Canada en vertu du décret C.P. 1950-4850.

<sup>122</sup> Transcription, à la p. 580.

<sup>123</sup> Letter to Major J. A. Wright from A. W. Parsons, Inspector for officer in charge of Special Branch, September 23, 1948. Exhibit 12, Document 692.

<sup>124</sup> The letter goes on to state “with the exception of that shown under (j),” a cause which was thought to properly belong to immigration officers. See para. 5 of the said letter.

<sup>125</sup> Screening of applicants for admission to Canada, November 20, 1948. Exhibit 12, Document 710.

<sup>126</sup> See memorandum addressed to the Commissioner of the RCMP from Laval Fortier, Commissioner of Immigration, Department of Mines and Resources, February 7, 1949, at p. 2. Exhibit 12, Document 730.

<sup>127</sup> Compare the list under para. 247 below.

<sup>128</sup> There has been no suggestion by the applicant that the respondent came within either of these paragraphs.

<sup>129</sup> My impression was that Mr. d’Ombain’s failure to deal with this document was owing to the fact that he had only been asked to opine on the general policy of government. However, when I raised the matter during argument, counsel for the applicant confirmed that Mr. d’Ombain had been asked to opine on the security criteria as they were being applied in the field at the time.

<sup>130</sup> d’Ombain affidavit, at para. 106.

<sup>131</sup> (1998), 151 F.T.R. 161 (F.C.T.D.), at p. 194 (hereinafter *Vitols*).

<sup>132</sup> d’Ombain affidavit, at para. 82.

<sup>133</sup> Memorandum to the Cabinet from E. W. T. Gill, Vice-Chairman, Security Panel, February 4, 1947, at para. 5. Exhibit 9, Document 398.

<sup>134</sup> Letter from the Commissioner of the RCMP to the Deputy Minister, Immigration Branch, Department of Mines and Resources, May 10, 1948. Exhibit 11, Document 634.

<sup>135</sup> Draft memorandum to the Prime Minister from N. A. R. (N. A. Robertson), September 16, 1949. Exhibit 13, Document 783.

<sup>136</sup> d’Ombain affidavit, at paras. 83, 84.

<sup>137</sup> Transcript, at pp. 582-584.

<sup>138</sup> Specific reference is made to the adverbs “presently” “in” and “previously”.

<sup>139</sup> The specific suggestion was that “some thought could be given to widening the scope of the proposed list” by reference to “collaborators presently residing in previously occupied territory”.

<sup>140</sup> Minutes of the 10th meeting of the Security Panel held January 30, 1947, signed by J. A. K. Rutherford, Secretary, February 1<sup>st</sup>, 1947. Exhibit 9, Document 395.

<sup>141</sup> Memorandum to the Cabinet from E. W. Gill, Vice-Chairman, Security Panel, February 4, 1947, at para. 3. Exhibit 9, Document 398.

<sup>142</sup> Mr. d’Ombain uses the term “unrefined” in his affidavit. See d’Ombain affidavit under the heading “Refinement of Criteria Relating to Wartime Activities”, at paras. 93-109.

<sup>123</sup> Lettre adressée au major J. A. Wright par A. W. Parsons, inspecteur pour l’officier responsable de la Division spéciale, 23 septembre 1948. Pièce 12, document 692.

<sup>124</sup> Il ajoute ensuite dans sa lettre [TRADUCTION] «À l’exception de la catégorie j)», un motif que l’on pensait relever des agents d’immigration. Voir le paragraphe 5 de ladite lettre.

<sup>125</sup> Sélection des personnes sollicitant l’admission au Canada, 20 novembre 1948. Pièce 12, document 710.

<sup>126</sup> Voir la note de service adressée au commissaire de la GRC par Laval Fortier, commissaire de l’Immigration, ministère des Mines et des Ressources, 7 février 1949, à la p. 2. Pièce 12, document 730.

<sup>127</sup> Comparer avec la liste figurant au par. 247 ci-dessous.

<sup>128</sup> Le demandeur n’a pas soutenu que le défendeur était visé par l’un ou l’autre de ces alinéas.

<sup>129</sup> J’ai eu l’impression que M. d’Ombain n’avait pas parlé de ce document parce qu’on lui avait simplement demandé de donner son avis sur la politique générale du gouvernement. Cependant, lorsque j’ai soulevé cette question pendant les plaidoiries, l’avocat du demandeur a confirmé qu’on avait demandé à M. d’Ombain de donner son avis sur les critères de sécurité tels qu’ils étaient appliqués sur le terrain à l’époque.

<sup>130</sup> Affidavit de d’Ombain, au par. 106.

<sup>131</sup> (1998), 151 F.T.R. 161 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), à la p. 194 (ci-après *Vitols*).

<sup>132</sup> Affidavit de d’Ombain, au par. 82.

<sup>133</sup> Mémoire au Cabinet de E. W. T. Gill, vice-président, conseil de sécurité, 4 février 1947, par. 5. Pièce 9, document 398.

<sup>134</sup> Lettre du commissaire de la GRC au sous-ministre, Direction générale de l’immigration, ministère des Mines et des Ressources, 10 mai 1948. Pièce 11, document 634.

<sup>135</sup> Projet de mémoire au premier ministre de N. A. R. (N. A. Robertson), 16 septembre 1949. Pièce 13, document 783.

<sup>136</sup> Affidavit de d’Ombain, aux par. 83, 84.

<sup>137</sup> Transcription, aux p. 582 à 584.

<sup>138</sup> On renvoie précisément aux adverbess «présentement», «sur» et «antérieurement».

<sup>139</sup> On a clairement laissé entendre qu’on [TRADUCTION] «pourrait envisager d’étendre la portée de la liste proposée» en y incluant les [TRADUCTION] «collaborateurs résidant présentement dans un territoire antérieurement occupé».

<sup>140</sup> Procès-verbal de la 10<sup>e</sup> réunion du conseil de sécurité tenue le 30 janvier 1947, signé par J. A. K. Rutherford, secrétaire, 1<sup>er</sup> février 1947. Pièce 9, document 395.

<sup>141</sup> Mémoire au Cabinet de E. W. Gill, vice-président, conseil de sécurité, 4 février 1947, par. 3. Pièce 9, document 398.

<sup>142</sup> M. d’Ombain utilise le terme [TRADUCTION] «imprécis» dans son affidavit. Voir l’affidavit de d’Ombain sous la rubrique [TRADUCTION] «Clarification des critères relatifs aux activités en temps de guerre», aux par. 93 à 109.

<sup>143</sup> Memorandum from P. M. Dwyer, Secretary, Security Panel to the Security Panel, April 30, 1952, at para. 10. Exhibit 15, Document 944.

<sup>144</sup> Final submissions of the applicant, at para. 489.

<sup>145</sup> Letter from E. W. Gill, Acting Secretary, Security Panel, to J. A. Glen, Minister of Mines and Resources, August 23, 1946. Exhibit 8, Document 325.

<sup>146</sup> Extract from "Cabinet Conclusions" of the meeting of Cabinet, August 5, 1946. Exhibit 8, Document 316.

<sup>147</sup> Confidential memorandum for Mr. Wrong, July 24, 1946. Exhibit 7, Document 314.

<sup>148</sup> Extract from "Cabinet Conclusions" of the meeting of Cabinet, August 5, 1946. Exhibit 8, Document 316.

<sup>149</sup> Letter from the Commissioner of the RCMP to S/Sergeant W. W. Hinton, October 23, 1946. Exhibit 8, Document 342.

<sup>150</sup> *Immigration Act*, R.S.C. 1927, c. 93.

<sup>151</sup> *Immigration Act—prohibiting the landing in Canada of immigrants with certain exceptions*, P.C. 1947-4849, SOR/47-920, *C. Gaz.* 1947.II.2338.

<sup>152</sup> *Immigration Act—prohibiting the entry into Canada of enemy aliens*, P.C. 1947-4850, SOR/47-921, *C. Gaz.* 1947.II.2339.

<sup>153</sup> *Immigration Act—regulation respecting the production of passports by immigrants to Canada*, P.C. 1947-4851, SOR/47-922, *C. Gaz.* 1947.II.2340.

<sup>154</sup> Letter from Assistant Commissioner Nicholson to officer in charge of special branch, visa control, July 22, 1948. Exhibit 11, Document 660.

<sup>155</sup> Letter from Geo. B. McClellan, Supt. to Major J. A. Wright, July 26, 1948. Exhibit 12, Document 661.

<sup>156</sup> Memorandum for the Security Panel, Re: Security Screening of Prospective Immigrants from J. A. K. Rutherford, Secretary of the Security Panel, March 30, 1948. Exhibit 11, Document 604.

<sup>157</sup> S. 13-20 of the *Immigration Act* provided a right of appeal to a Board of Inquiry from any decision made under the Act refusing entry and a further appeal to the Minister except where the refusal was based on medical grounds.

<sup>158</sup> Letter from the Commissioner of the RCMP to the Director of Immigration, July 3, 1948. Exhibit 11, Document 650.

<sup>159</sup> Confidential agreement respecting the "Duties and Responsibilities of Security Officers Attached to the Canadian Immigration Mission in Occupied Countries" executed by the Director, Immigration Branch and the Commissioner of the RCMP, July 12, 1948. Exhibit 11, Document 655.

<sup>160</sup> In a memorandum dated February 7, 1949, the Associate Commissioner of Immigration, Laval Fortier, notes: "in order that the senior officers of this Branch (the Minister, the Deputy Minister, [etc.]) would know the grounds of

<sup>143</sup> Note de service adressée par P. M. Dwyer, secrétaire, conseil de sécurité, au conseil de sécurité, 30 avril 1952, par. 10. Pièce 15, document 944.

<sup>144</sup> Observations finales du demandeur, au par. 489.

<sup>145</sup> Lettre de E. W. Gill, secrétaire par intérim, conseil de sécurité, à J. A. Glen, ministre des Mines et des Ressources, 23 août 1946. Pièce 8, document 325.

<sup>146</sup> Extrait tiré des «Conclusions du Cabinet» lors de la réunion du Cabinet du 5 août 1946. Pièce 8, document 316.

<sup>147</sup> Note de service confidentielle à l'intention de M. Wrong, 24 juillet 1946. Pièce 7, document 314.

<sup>148</sup> Extrait tiré des «Conclusions du Cabinet» lors de la réunion du Cabinet du 5 août 1946. Pièce 8, document 316.

<sup>149</sup> Lettre adressée par le commissaire de la GRC au sergent d'état-major W. W. Hinton, 23 octobre 1946. Pièce 8, document 342.

<sup>150</sup> *Loi de l'immigration*, S.R.C. 1927, ch. 93.

<sup>151</sup> *Loi de l'immigration—Interdiction aux immigrants de débarquer au Canada, sauf en certains cas*, C.P. 1947-4849, DORS/47-920, *Gazette du Canada* 1947.II.2485.

<sup>152</sup> *Loi de l'immigration—Entrée au Canada interdite aux étrangers ennemis*, C.P. 1947-4850, DORS/47-921, *Gazette du Canada* 1947.II.2487.

<sup>153</sup> *Loi de l'immigration—Règlements sur la production de passeports par les immigrants venant au Canada*, C.P. 1947-4851, DORS/47-922, *Gazette du Canada* 1947.II.2487.

<sup>154</sup> Lettre adressée par le commissaire adjoint Nicholson à l'officier responsable de la Division spéciale, contrôle des visas, 22 juillet 1948. Pièce 11, document 660.

<sup>155</sup> Lettre adressée par Geo. B. McClellan au major J. A. Wright, 26 juillet 1948. Pièce 12, document 661.

<sup>156</sup> Note de service adressée au conseil de sécurité, Objet: Contrôle de sécurité des candidats à l'immigration, par J. A. K. Rutherford, secrétaire du conseil de sécurité, 30 mars 1948. Pièce 11, document 604.

<sup>157</sup> Les art. 13 à 20 de la *Loi de l'immigration* conféraient le droit d'interjeter appel devant un conseil d'enquête de toute décision de refuser l'admission en vertu de la Loi ainsi qu'un autre droit d'interjeter appel devant le ministre sauf dans les cas où le refus reposait sur des raisons d'ordre médical.

<sup>158</sup> Lettre du commissaire de la GRC au directeur de l'Immigration, 3 juillet 1948. Pièce 11, document 650.

<sup>159</sup> Accord confidentiel relatif aux [TRADUCTION] «Fonctions et attributions des agents de sécurité affectés à la mission d'immigration du Canada dans les territoires occupés» signé par le directeur, Direction générale de l'immigration, et le commissaire de la GRC, 12 juillet 1948. Pièce 11, document 655.

<sup>160</sup> Dans une note de service datée du 7 février 1949, le commissaire adjoint de l'Immigration, Laval Fortier, fait la remarque suivante: [TRADUCTION] «afin de permettre aux hauts fonctionnaires de la Direction générale (le ministre, le

rejection, the R.C.M.P. have agreed to include after the words Not Clear for Security the grounds for rejection by indicating the grounds by a letter (a), (b), (c), (d), etc., whichever grounds are applicable." Exhibit 12, Document 730.

<sup>161</sup> d'Ombrain affidavit, at paras. 29-33.

<sup>162</sup> d'Ombrain affidavit, at para. 28.

<sup>163</sup> Extract from "Cabinet Conclusions" of the meeting of Cabinet, August 5, 1946. Exhibit 8, Document 316.

<sup>164</sup> This should be obvious to the applicant as she has admitted in the present proceeding that the respondent did not come in under the consolidation of P.C. 1947-2180, but under the consolidation of P.C. 1931-695. Transcript, at pp. 3533-3556.

<sup>165</sup> See Order in Council P.C. 1950-4850, prohibiting the entry of enemy aliens.

<sup>166</sup> As early as July 8, 1946, during the second meeting of the Security Panel, the following is recorded:

Doubt existed as to whether existing immigration regulations provided authority for the refusal of entry of persons deemed undesirable from a security point of view and, if the situation demanded it, some new procedure would have to be devised.

At the conclusion of this meeting, a resolution was adopted to draft, for the benefit of the Minister of Mines and Resources "a clause for inclusion in the new regulations . . . to permit the refusal of undesirables on security grounds". Security Panel Minutes, July 8, 1946, at p. 5. Exhibit 7, Document 309.

<sup>167</sup> Memorandum to Mr. Robertson from A. P. Heeney, September 20, 1926. Exhibit 8, Document 327.

<sup>168</sup> Memorandum to Cabinet from E. W. T. Gill, Vice-Chairman, Security Panel, February 4, 1947. Exhibit 9, Document 398.

<sup>169</sup> Draft memorandum to Prime Minister from N. A. R. (N. A. Robertson), September 16, 1949. Exhibit 13, Document 783.

<sup>170</sup> Affidavit of Mr. d'Ombrain, at para. 14.

<sup>171</sup> *Immigration Act—Order re: landing of immigrants in Canada*, P.C. 1950-2856, SOR/50-232, *C. Gaz.* 1950.II.765.

<sup>172</sup> Cabinet Directive: Circular No. 14: Rejection of Immigrants on Security Grounds, N. A. Robertson, October 28 1949. Document 805.

Displaced persons and certain classes of prospective immigrants desiring to enter Canada are investigated under established procedures by the R.C.M. Police. Persons in specified categories (i.e., Communists, members of the Nazi or Fascist Parties or any revolutionary organization, "collaborators", and users of false or fictitious names or documents) are regarded as inadmissible under the Immigration Act and are refused a visa. As some of the persons so rejected are not aware that their

sous-ministre [etc.]) de connaître les motifs de refoulement, la GRC a accepté d'inclure, après les termes «N'a pas réussi le contrôle de sécurité», les motifs de refoulement en indiquant ceux-ci par les lettres a), b), c), d), etc., suivant les motifs applicables». Pièce 12, document 730.

<sup>161</sup> Affidavit de d'Ombrain, aux par. 29 à 33.

<sup>162</sup> Affidavit de d'Ombrain, au par. 28.

<sup>163</sup> Extrait tiré des «Conclusions du Cabinet» de la réunion du Cabinet, 5 août 1946. Pièce 8, document 316.

<sup>164</sup> Cela devrait être évident pour le demandeur puisqu'il a admis, dans la présente affaire, que le défendeur n'était pas visé par la refonte du décret C.P. 1947-2180, mais plutôt par la refonte du décret C.P. 1931-695. Transcription, aux p. 3533 à 3556.

<sup>165</sup> Voir le décret C.P. 1950-4850, interdisant l'entrée au Canada aux étrangers ennemis.

<sup>166</sup> Dès le 8 juillet 1948, au cours de la deuxième réunion du conseil de sécurité, on trouve ce qui suit :

[TRADUCTION] Des doutes existaient quant à savoir si les dispositions réglementaires applicables en matière d'immigration conféraient le pouvoir de refouler les personnes jugées indésirables du point de vue de la sécurité et, advenant le cas où la situation l'exigeait, si de nouvelles procédures devaient être prévues.

À la fin de cette réunion, on a adopté une résolution qui prévoyait la rédaction, pour le bénéfice du ministre des Mines et des Ressources, d'une [TRADUCTION] «disposition devant être incluse dans les nouveaux règlements [. . .] afin de permettre le refoulement des personnes indésirables pour raisons de sécurité». Procès-verbal du conseil de sécurité, 8 juillet 1946, à la p. 5. Pièce 7, document 309.

<sup>167</sup> Note de service adressée à M. Robertson par A. P. Heeney, 20 septembre 1926. Pièce 8, document 327.

<sup>168</sup> Mémoire au Cabinet de E. W. T. Gill, vice-président, conseil de sécurité, 4 février 1947. Pièce 9, document 398.

<sup>169</sup> Projet de mémoire adressé au premier ministre par N. A. R. (N. A. Robertson), 16 septembre 1949. Pièce 13, document 783.

<sup>170</sup> Affidavit de M. d'Ombrain, au par. 14.

<sup>171</sup> *Loi de l'immigration—Décret concernant l'entrée d'immigrants au Canada*, C.P. 1950-2856, DORS/50-232, *Gazette du Canada* 1950.II.814.

<sup>172</sup> Directive du Cabinet: Circulaire n° 14: Refoulement d'immigrants pour raisons de sécurité, N. A. Robertson, 28 octobre 1949. Document 805.

[TRADUCTION] Les personnes déplacées ainsi que certaines catégories de candidats à l'immigration souhaitant entrer au Canada font l'objet d'une enquête conformément aux procédures établies par la GRC. Les personnes entrant dans certaines catégories (c.-à-d. les communistes, les membres du parti nazi ou d'un parti fasciste ou de tout groupe révolutionnaire, les «collaborateurs» et les personnes qui se servent de noms ou de documents faux ou fictifs) sont considérées inadmissibles au sens de la Loi de

subversive records are known to security and intelligence agencies, disclosure of the reasons for their rejection as immigrants tends to excite suspicion and compromise valuable sources of information.

<sup>173</sup> *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Bogutin*, (1998), 144 F.T.R. 1 (F.C.T.D.), at para. 66, p. 18.

<sup>174</sup> *Bogutin, supra*, at para. 67, p. 18.

<sup>175</sup> *Bogutin, supra*, at para. 73, p. 19.

<sup>176</sup> d'Ombraïn affidavit, at paras. 26, 49.

<sup>177</sup> d'Ombraïn affidavit, at para. 54.

<sup>178</sup> d'Ombraïn affidavit, at paras. 56, 57.

<sup>179</sup> By then the responsibility for Immigration was no longer under Mines and Resources. A new ministry had been formed and the responsibility for immigration had been transferred to the Minister of Citizenship and Immigration.

<sup>180</sup> *Halsbury's Laws of England*, Vol. 8(2), 4th ed. reissue, at p. 244, para. 367.

<sup>181</sup> P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. (Toronto: Carswell, 1997), at pp. 15-19.

<sup>182</sup> R.S.C., 1985, c. I-21.

<sup>183</sup> See para. 267 above.

<sup>184</sup> Assuming that to be the case for present purposes.

l'immigration et leur demande de visa est rejetée. Comme certaines des personnes ainsi refoulées ne savent pas que les agences de sécurité et les services secrets sont au courant de leurs antécédents subversifs, la divulgation des motifs de leur refoulement risquerait d'éveiller les soupçons et de compromettre des sources de renseignement précieuses.

<sup>173</sup> *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Bogutin*, (1998), 144 F.T.R. 1 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), au par. 66, p. 18.

<sup>174</sup> *Bogutin*, précitée, au par. 67, p. 18.

<sup>175</sup> *Bogutin*, précitée, au par. 73, p. 19.

<sup>176</sup> Affidavit de d'Ombraïn, aux par. 26, 49.

<sup>177</sup> Affidavit de d'Ombraïn, au par. 54.

<sup>178</sup> Affidavit de d'Ombraïn, aux par. 56, 57.

<sup>179</sup> À cette époque, l'immigration ne relevait plus du ministère des Mines et des Ressources. Un nouveau ministère avait été créé et l'immigration avait été confiée au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

<sup>180</sup> *Halsbury's Laws of England*, vol. 8(2), 4<sup>e</sup> éd., réédition, à la p. 244, par. 367.

<sup>181</sup> P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 4<sup>e</sup> éd. (Toronto: Carswell, 1997), aux p. 15 à 19.

<sup>182</sup> L.R.C. (1985), ch. I-21.

<sup>183</sup> Voir le par. 267 ci-dessus.

<sup>184</sup> Si on présume que c'est le cas aux fins de la présente affaire.