

	IMM-3223-94	IMM-3223-94
<b>Malachy McAllister</b> ( <i>Applicant</i> )		<b>Malachy McAllister</b> ( <i>requérant</i> )
v.		c.
<b>The Minister of Citizenship and Immigration</b> ( <i>Respondent</i> )		<b>Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration</b> ( <i>intimé</i> )
	IMM-4348-94	IMM-4348-94
<b>Malachy McAllister</b> ( <i>Applicant</i> )		<b>Malachy McAllister</b> ( <i>requérant</i> )
v.		c.
<b>The Minister of Citizenship and Immigration</b> ( <i>Respondent</i> )		<b>Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration</b> ( <i>intimé</i> )
<i>INDEXED AS: MCALLISTER v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)</i>		<i>RÉPERTORIÉ: MCALLISTER c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1<sup>re</sup> INST.)</i>

Trial Division, MacKay J.—Toronto, March 2, 1995; Ottawa, February 8, 1996.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention refugees — Judicial review of Minister's decision, pursuant to Immigration Act, s. 46.01(1)(e)(ii), contrary to public interest to determine applicant's refugee claim under Act; senior immigration officer's decision applicant not eligible to have claim determined by CRDD — Applicant admitting membership in organization proscribed in Northern Ireland, engaged in terrorism — S. 19(1)(f)(iii)(B) precluding admission of persons reasonably believed to be members of organization reasonable ground to believe engaged in terrorism — Not making membership in organization unlawful in Canada, but precluding admission of persons described — Applies to foreign nationals having no right to enter, remain in Canada — Reasonable grounds to conclude applicant person described in s. 19(1)(f)(iii)(B).*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Applicant notified Minister would be considering whether in public interest to have refugee claim determined under Immigration Act, given copies of information in Minister's possession — Minister reviewing applicant's written representations, other information, before deciding in public interest applicant's refugee claim not be determined under Act — No personal inter-*

Section de première instance, juge MacKay—Toronto, 2 mars 1995; Ottawa, 8 février 1996.

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Contrôle judiciaire de la décision du ministre conformément à l'art. 46.01(1)e(ii) de la Loi sur l'immigration selon laquelle il serait contraire à l'intérêt public de faire étudier la revendication du statut de réfugié du requérant aux termes de la Loi; et de la décision de l'agent principal de l'immigration que la revendication du requérant n'était pas recevable par la SSR — Le requérant reconnaît appartenir à une organisation interdite en Irlande du Nord qui se livre à des actes de terrorisme — L'art. 19(1)f(iii)(B) interdit l'admission de personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre à des actes de terrorisme — L'appartenance à l'organisation n'est pas illégale au Canada, mais cette disposition interdit l'admission des personnes visées — Il s'applique aux ressortissants étrangers qui n'ont pas le droit d'entrer ou de demeurer au Canada — Motifs raisonnables de conclure que le requérant est une personne visée à l'art. 19(1)f(iii)(B).*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Le requérant a été avisé que le ministre examinerait s'il serait contraire ou non à l'intérêt public de faire étudier sa revendication du statut de réfugié en vertu de la Loi sur l'immigration d'après les renseignements qu'il avait en sa possession — Le ministre a examiné les observations écrites du requérant, d'autres renseignements, avant de décider s'il était contraire à l'inté-*

view — (1) Principles of fundamental justice not requiring oral hearing in all circumstances — Ss. 46.01(1)(e), 27(2)(a), 19(1)(f)(iii)(B) provided valid process not violating principles of fundamental justice, providing requirements of fair hearing met — Applicant apprised of case to be met, adequate opportunity to respond — Fair hearing requirements met — No issue of credibility requiring oral hearing — No evidence before Minister of which applicant not aware — (2) Delay of 5 1/2 years between making Convention refugee claim and Minister's decision pursuant to s. 46.01 not in public interest to determine claim under Immigration Act — Claim in non-criminal case to Charter relief based on delay requiring evidence or inference of prejudice to applicant because of delay — Even if Minister's decision struck down applicant still member of inadmissible class described in s. 19(1)(f) i.e. person reasonably believed to be member of organization reasonably believed to engage in terrorism — Not entitled to remain in Canada — Neither inference nor evidence prejudice to applicant caused by delay.

Bill of Rights — Applicant notified Minister would be considering whether in public interest to have refugee claim determined under Immigration Act, given copies of information in Minister's possession — Minister reviewing applicant's written representations, other information before deciding in public interest applicant's refugee claim not be determined under Act — No personal interview — Requirements of fair hearing under Canadian Bill of Rights, s. 2(e) met — Applicant apprised of case to be met, adequate opportunity to respond — No evidence before Minister of which applicant not aware.

Construction of statutes — (1) Immigration Act, s. 19(1)(f)(iii)(B) precluding admission to Canada of persons reasonably believed to be members of organization reasonable grounds to believe engaged in acts of terrorism — "Terrorism" not so vague as to be devoid of sufficient certainty of meaning, or that application of provision presenting uncertainty — (2) S. 46.01(1)(e)(ii) providing Convention refugee claimant ineligible to have claim determined by Refugee Division if adjudicator determining person described in s. 19(1)(f) and Minister of opinion

rêt public que la revendication du statut de réfugié soit étudiée en vertu de la Loi — Aucune entrevue personnelle — (1) Les principes de justice fondamentale n'exigent pas la tenue d'une audition dans toutes les circonstances — Les art. 46.01(1)(e), 27(2)(a) et 19(1)(f)(iii)(B) prévoient un processus valide qui n'enfreint pas les principes de justice fondamentale, à condition que le processus réponde aux exigences d'une audition impartiale — Le requérant a été avisé de ce qu'il devait prouver, et que la possibilité de répondre par des observations écrites était suffisante — Il a été satisfait aux exigences d'audition impartiale — Aucune question de crédibilité exigeant une audition orale — Aucune preuve n'est présentée au ministre dont le requérant ne soit pas avisé — (2) Retard de cinq ans et demi entre le dépôt de la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention et la décision du ministre conformément à l'art. 46.01 selon laquelle il serait contraire à l'intérêt public d'étudier la revendication en vertu de la Loi sur l'immigration — Dans les affaires non criminelles, toute prétention à la violation de la Charte fondée sur un retard doit s'appuyer sur la preuve ou quelque inférence de préjudice pour le requérant imputable au retard — Même si la décision du ministre devait être radiée, le requérant demeurerait membre d'une catégorie non admissible visée à l'art. 19(1)(f), c'est-à-dire une personne dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre à des actes de terrorisme — N'a pas le droit de demeurer au Canada — Aucune inférence ni aucune preuve de préjudice causé au requérant du fait du retard.

Déclaration des droits — Le requérant a été avisé que le ministre examinera s'il serait contraire à l'intérêt public de faire étudier sa revendication de réfugié en vertu de la Loi sur l'immigration d'après les renseignements qu'il avait en sa possession — Le ministre examine les observations écrites du requérant, d'autres renseignements avant de décider s'il est contraire à l'intérêt public que la revendication du statut de réfugié soit étudiée en vertu de la Loi — Aucune entrevue personnelle — Il a été satisfait aux exigences d'audition impartiale en vertu de l'art. 2(e) de la Déclaration canadienne des droits — Le requérant a été avisé de ce qu'il devait prouver et a eu une possibilité suffisante de répondre — Aucune preuve n'est présentée au ministre dont le requérant ne soit pas avisé.

Interprétation des lois — (1) L'art. 19(1)(f)(iii)(B) de la Loi sur l'immigration interdit l'admission au Canada de personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre à des actes de terrorisme — Le terme «actes de terrorisme» n'est pas si imprécis au point d'être dépourvu d'une certitude suffisante quant à son sens, ou que l'application des dispositions présente une quelconque incertitude — (2) Aux termes de l'art. 46.01(1)(e)(ii), la revendication du

*contrary to public interest to have claim determined under Act — Use of “public interest” not rendering provision vague — Parliament declaring public interest in relation to class of individuals — Not so vague application by Minister not possibly subject to review — (3) Neither s. 19(1)(f)(iii)(B) nor s. 46.01(1)(e)(ii) applied retrospectively — Not retrospective legislation to adopt rule henceforth excluding persons from Canada on basis of past conduct — No vested right to have Convention refugee claim considered under rule prevailing when application made — As person with no right to enter Canada, claim subject to law prevailing when determined — By necessary implication, express provision, Parliament intending changes in Act applicable to cases arising for determination after amendments effective.*

These were applications for judicial review of (1) the Minister's decision pursuant to subparagraph 46.01(1)(e)(ii) of the *Immigration Act* that it would be contrary to the public interest to have the applicant's refugee claim determined under the Act, and (2) the senior immigration officer's decision that the applicant was not eligible under subparagraph 46.01(1)(e)(ii) to have his Convention refugee claim referred to the Convention Refugee Determination Division. The latter decision followed from the former without any discretion on the officer's part under paragraph 45(1)(a). Subparagraph 46.01(1)(e)(ii) provides that a Convention refugee claimant is not entitled to have the claim determined by the Refugee Division if the person has been determined by an adjudicator to be a person described in paragraph 19(1)(f) and the Minister is of the opinion that it would be contrary to the public interest to have the claim determined under the Act.

The applicant was born in Northern Ireland. In 1981-1982, he was a member of the Irish National Liberation Army (INLA), an organization with a record of violence in Northern Ireland. He came to Canada in 1988 and applied for Convention refugee status on December 22, 1988. An inquiry was held and an adjudicator determined that the applicant was a person described in paragraph 27(2)(a) i.e. inadmissible person, and clause 19(1)(f)(iii)(B), i.e. a person who there were reasonable grounds to believe was a member of an organization that there were reasonable grounds to believe engaged in terrorism. He was advised that the Minister would be considering whether it would be in the public interest to have his refugee claim determined under the *Immigration*

*statut de réfugié au sens de la Convention du requérant n'est pas recevable par la section du statut de réfugié si l'arbitre décide que la personne est visée à l'art. 19(1)f) et si le ministre estime qu'il serait contraire à l'intérêt public de faire étudier la revendication en vertu de la Loi — Le terme «intérêt public» ne rend pas la disposition imprécise — L'intérêt public de base déclaré par le législateur vise une catégorie de personnes — Disposition pas imprécise au point où son application par le ministre pourrait être assujettie à un contrôle — (3) Ni l'art. 19(1)(f)(iii)(B) ni l'art. 46.01(1)(e)(ii) s'appliquent de façon rétroactive — Adopter une règle qui, dorénavant, excluait des personnes du Canada en raison de leur conduite par le passé ne signifie pas que la Loi est appliquée rétroactivement — Aucun droit acquis à ce que la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention soit étudiée conformément aux règles en vigueur au moment de la présentation — Comme la personne n'a pas le droit d'entrer au Canada, la revendication est assujettie au droit en vigueur quand elle est étudiée — Par inférence nécessaire et par disposition expresse, le législateur voulait que les lois modificatives s'appliquent à des affaires qui doivent être tranchées après l'entrée en vigueur des modifications.*

Il s'agit de demandes de contrôle judiciaire de (1) la décision du ministre conformément au sous-alinéa 46.01(1)(e)(ii) de la *Loi sur l'immigration* selon laquelle il serait contraire à l'intérêt public de faire étudier la revendication du statut de réfugié du requérant aux termes de la Loi, et de (2) la décision de l'agent principal de l'immigration selon laquelle, conformément au sous-alinéa 46.01(1)(e)(ii), la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention du requérant n'est pas recevable par la section du statut de réfugié. Cette dernière décision suivait la première en vertu de l'alinéa 45(1)(a), sans que l'agent n'exerce de pouvoir discrétionnaire. Conformément au sous-alinéa 46.01(1)(e)(ii), une revendication du statut de réfugié au sens de la Convention d'un requérant n'est pas recevable par la section du statut de réfugié si l'arbitre a déterminé que la personne était visée à l'alinéa 19(1)(f), et que le ministre estime qu'il serait contraire à l'intérêt public de faire étudier la revendication aux termes de la Loi.

Le requérant est né en Irlande du Nord. En 1981-1982, il était membre de la Irish National Liberation Army (INLA), une organisation avec des antécédents de violence en Irlande du Nord. Il est arrivé au Canada en 1988, et il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention le 22 décembre 1988. Une enquête a eu lieu et un arbitre a déterminé que le requérant était une personne visée à l'alinéa 27(2)(a), c'est-à-dire une personne non admissible, et à la disposition 19(1)(f)(iii)(B), c'est à dire une personne dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre à des actes de terrorisme. Il a été avisé que le ministre examinerait s'il serait contraire à l'intérêt public de faire étudier sa revendication de

*Act.* He made written submissions and requested a personal interview. The applicant was subsequently informed by letter that the Minister, having reviewed those submissions and available information concerning the applicant, had reached the decision under attack. No mention was made of the request for an interview. The applicant was then advised of the senior immigration officer's decision.

On January 1, 1989, shortly after the applicant made his claim, "access criteria" which precluded refugee claimants from having their claims determined by the Refugee Division of the Immigration Refugee Board in circumstances specified by section 46.01, came into force.

The issues were (1) whether the failure to grant the applicant an interview amounted to denial of a fair hearing contrary to Charter, section 7 and *Canadian Bill of Rights*, paragraph 2(e); (2) whether the Minister's decision applying clause 19(1)(f)(iii)(B) was not based on a lawful foundation because it depended upon a finding of membership in an organization, a matter of belief, and not upon unlawful actions by the applicant; (3) whether the words "terrorism" in clause 19(1)(f)(iii)(B) and "public interest" in subparagraph 46.01(1)(e)(ii) were unconstitutionally vague; (4) whether a delay of 5 1/2 years between the making and consideration of the applicant's refugee claim was unreasonable; and (5) whether the applicant had a right to have his claim to Convention refugee status determined in accordance with the law as it stood at the time he made his claim. Subparagraph 46.01(1)(e)(ii) and the current version of clause 19(1)(f)(iii)(B) came into force after he made his claim.

*Held*, the applications should be dismissed.

(1) The principles of fundamental justice under Charter, section 7, and the right to a fair hearing in accordance with those principles under *Canadian Bill of Rights*, paragraph 2(e) do not require an oral hearing in all circumstances. The key factor is the adequacy of the opportunity for the person affected to state his case and to know the case that has to be met. Subparagraph 46.01(1)(e)(ii), paragraph 27(2)(a), and clause 19(1)(f)(iii)(B) provide for a valid process under the Act which does not violate the principles of fundamental justice in light of Charter, section 7, *Canadian Bill of Rights*, paragraph 2(e), or natural justice requirements at common law, provided the process followed met the requirements for a fair hearing. The applicant was apprised of the case to be met and was given adequate opportunity to respond to that case by written submissions. There was no issue of credibility, the determination of which would require an oral hearing, as the applicant

statut de réfugié aux termes de la *Loi sur l'immigration*. Il a présenté des observations écrites, et il a demandé une entrevue personnelle. Le requérant a ensuite été avisé par lettre que le ministre, à l'issue de l'examen des observations et des renseignements disponibles sur le requérant, avait pris la décision contestée. Aucune mention n'a été faite de la demande d'entrevue. Le requérant a ensuite été informé de la décision de l'agent principal de l'immigration.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1989, peu après le dépôt de la revendication du requérant, les critères de recevabilité selon lesquels la revendication du statut de réfugié d'un requérant n'était pas recevable par la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié dans les circonstances prévues à l'article 46.01, sont entrés en vigueur.

Les points en litige étaient les suivants: (1) le défaut d'accorder une entrevue au requérant constituait-il un déni d'audition impartiale en violation de l'article 7 de la Charte et de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*; (2) la décision du ministre en application de la disposition 19(1)(f)(iii)(B) n'était pas fondée en droit car elle dépendait d'une conclusion sur l'appartenance à une organisation, une affaire de croyance, et non pas des actes illégaux commis par le requérant; (3) les termes «actes de terrorisme» à la disposition 19(1)(f)(iii)(B) et «intérêt public» au sous-alinéa 46.01(1)(e)(ii) étaient inconstitutionnellement imprécis; (4) le retard de 5 ans et demi entre le dépôt et l'examen de la revendication du statut de réfugié n'était pas raisonnable; et (5) le requérant avait le droit de voir trancher sa revendication du statut de réfugié conformément à la Loi en vigueur au moment où il l'a présentée. Le sous-alinéa 46.01(1)(e)(ii) et la version actuelle de la disposition 19(1)(f)(iii)(B) est entré en vigueur après qu'il a présenté sa revendication.

*Jugement*: les demandes doivent être rejetées.

(1) Les principes de la justice fondamentale, en vertu de l'article 7 de la Charte, et le droit à une audition impartiale en conformité avec ces principes, en vertu de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* n'exigent pas la tenue d'une audition orale dans toutes les circonstances. Le facteur-clé est la suffisance de la possibilité offerte à la personne visée d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver. Le sous-alinéa 46.01(1)(e)(ii) et l'alinéa 27(2)a), ainsi que la disposition 19(1)(f)(iii)(B) prévoient un processus valide en vertu de la Loi qui n'enfreint ni les principes de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la Charte et de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, ni les critères de justice naturelle en common law, à condition que le processus suivi réponde aux exigences d'une audition impartiale. Le requérant a été avisé de ce qu'il devait prouver, et que la possibilité de répondre par des observations écrites était suffisante. Il n'y a pas eu de question de crédibilité, dont l'examen exigerait

acknowledged his membership in the INLA, a proscribed organization in Northern Ireland. The applicant had been provided with copies of all information considered by the Minister. The requirements of a fair hearing were met.

(2) Clause 19(1)(f)(iii)(B) does not make membership in an organization unlawful in Canada. It does preclude admission to Canada of those who are found to be members of an organization that on reasonable grounds is found to have been or is engaged in terrorism. It applies to foreign nationals, who have no right to enter or remain in Canada except as the Act permits. The applicant acknowledged his membership in an organization, proscribed in Northern Ireland, which was engaged in terrorism. There were reasonable grounds to conclude the applicant was a person described in clause 19(1)(f)(iii)(B) and the Minister's decision was not tainted with error.

(3) Use of the term "terrorism" did not render clause 19(1)(f)(iii)(B) vague in the sense that it violated Charter sections 7 or 1, or that the applicant did not understand the meaning of the term in the circumstances. "Terrorism" is not used in clause 19(1)(f)(iii)(B) with reference to crimes of individuals, but as describing activities of organizations, membership in which is proscribed by Parliament as a basis for exclusion from admission to Canada. The word "terrorism" is defined in dictionaries. It is not so vague as to be devoid of sufficient certainty of meaning, or that application of the provision would present uncertainty. It is recognizable to individuals and to those applying the Act.

Use of "public interest" does not render subparagraph 46.01(1)(e)(ii) vague for constitutional or other reasons. Under clause 19(1)(f)(iii)(B) Parliament has declared that the basic public interest in relation to persons who were members of organizations reasonably believed to have engaged in terrorism is that such persons are not admissible to Canada unless they are exempt from that principle by a positive determination of the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest. Subparagraph 46.01(1)(e)(ii) then provides an opportunity for the refugee claimant to persuade the Minister that it is in the public interest that his refugee claim be considered. If no determination of that issue is made, the claimant remains inadmissible. "Public interest" as used in subparagraph 46.01(1)(e)(ii) does not render that provision so vague that its application by the Minister could not be subject to review in a proper case.

la tenue d'une audition impartiale, puisque le requérant a reconnu qu'il appartenait à l'INLA, une organisation interdite en Irlande du Nord. Le requérant s'est vu remettre des copies de toute l'information dont le ministre a tenu compte. L'exigence relative à la tenue d'une audience a été satisfaite.

(2) L'appartenance à une organisation au Canada n'est pas illégale en vertu de la disposition 19(1)(f)(iii)(B). Cet alinéa interdit, cependant, l'admission au Canada de personnes dont il est prouvé qu'elles sont membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à des actes de terrorisme. Il s'applique aux ressortissants étrangers qui n'ont pas le droit d'entrer ou de demeurer au Canada, sauf dans la mesure où la Loi le permet. Le requérant a reconnu appartenir à une organisation interdite en Irlande du Nord qui s'est livrée à des actes de terrorisme. Il y avait des motifs raisonnables de conclure que le requérant était une personne visée à la disposition 19(1)(f)(iii)(B), et la décision du ministre n'était pas entachée d'une erreur.

(3) Le terme «actes de terrorisme» au sens de la disposition 19(1)(f)(iii)(B) ne rend pas cette disposition imprécise au point qu'elle contrevienne à l'article 7 ou soit contraire à l'article premier de la Charte, ou au sens où elle empêche le requérant de comprendre le terme dans les circonstances de l'espèce. Le terme «actes de terrorisme» n'est pas utilisé à la disposition 19(1)(f)(iii)(B) à l'égard d'activités criminelles par des individus, mais plutôt dans la description des activités d'organisations à laquelle l'appartenance est interdite par le législateur comme fondement pour exclure des personnes des catégories admissibles à l'immigration au Canada. Les dictionnaires définissent le terme «actes de terrorisme». Il n'est pas si imprécis au point d'être dépourvu d'une certitude suffisante quant à son sens ou que l'application des dispositions présente une quelconque incertitude. Le terme est significatif pour les personnes visées par la Loi et pour ceux qui l'appliquent.

Le terme «intérêt public» ne donne pas au sous-alinéa 46.01(1)(e)(ii) une imprécision inconstitutionnelle ou autre. D'après la disposition 19(1)(f)(iii)(B), le législateur a déclaré que l'intérêt public fondamental en ce qui concerne des personnes appartenant à des organisations dont il existe des motifs raisonnables de croire qu'elles se livrent à des actes de terrorisme veut que ces personnes soient non admissibles au Canada, à moins d'être exemptées de ce principe par une décision favorable du ministre selon laquelle leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national. Le sous-alinéa 46.01(1)(e)(ii) vise donc à permettre au demandeur du statut de réfugié de convaincre le ministre qu'il est dans l'intérêt public de faire étudier sa revendication. Si cette question n'est pas tranchée, le requérant demeure inadmissible. Le terme «intérêt public», tel qu'il est utilisé au sous-alinéa 46.01(1)(e)(ii), ne rend pas cette disposition imprécise au point où son application

(4) There was no basis for judicial intervention because of delay in the process of considering the applicant's Convention refugee claim. In a non-criminal case, a claim to Charter relief based on delay requires evidence, or some inference from the surrounding circumstances, that prejudice or unfairness resulted from the delay. Moreover, intervention by the Court to strike down a decision that has been delayed may simply result in more delay without in any way establishing a basis for the claim to refugee status. Thus, even if the Minister's decision were struck down, the applicant would remain a member of an inadmissible class described in clause 19(1)(f)(iii)(B) by reason of the adjudicator's decision which was not questioned by the applicant. Under the Act such a person is not entitled to remain in Canada. There was neither evidence nor inference of prejudice caused to the applicant by delay in dealing with his claim.

(5) Neither clause 19(1)(f)(iii)(B) nor subparagraph 46.01(1)(e)(ii) has been applied retrospectively. It is not retrospective legislation to adopt a rule that henceforth excludes persons from Canada on the basis of their conduct in the past. The applicant, having made a Convention refugee claim, had no vested or entrenched rights to have that claim considered under the rules prevailing at the time of his application. He was a person with no right to enter or remain in Canada, except as provided by the *Immigration Act*, and any claim he made to enter or to remain was subject to the law prevailing when that claim was determined, not when the claim was made. Parliament intended, by necessary implication and by express provision, that changes in the Act would be applicable to cases arising for determination after the amendment became effective.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof*, S.C. 1992, c. 49, ss. 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120.

*An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof*, S.C. 1988, c. 35, s. 41.

*Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, s. 2(e).

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 2, 7, 11(e), 15.

par le ministre ne pourrait pas être assujettie à un contrôle dans une affaire donnée.

(4) Il n'y a pas de fondement à l'intervention de la Cour en raison du retard dans le processus d'étude de la revendication de statut de réfugié du requérant. Dans les affaires non criminelles, toute prétention à la violation de la Charte, fondée sur un retard doit s'appuyer sur la preuve ou sur quelque inférence tirée des circonstances environnantes, qu'un préjudice ou qu'une injustice est imputable au retard. En outre, l'intervention de la Cour pour radier une décision retardée pourrait simplement augmenter le retard sans pour autant poser de fondement pour la revendication de statut de réfugié. Aussi, même si la décision du ministre était radiée, le requérant demeurerait membre d'une catégorie non admissible visée à la disposition 19(1) f) (iii)(B) du fait de la décision de l'arbitre qui n'a pas été contestée par le requérant. En vertu de la Loi, une telle personne n'a pas le droit de demeurer au Canada. Il ne peut y avoir d'inférence de préjudice causé au requérant du fait du retard dans le traitement de sa revendication.

(5) La disposition 19(1)(f)(iii)(B) et le sous-alinéa 46.01(1)(e)(ii) n'ont pas été appliqués de façon rétroactive. Le fait d'adopter une règle qui, dorénavant, exclurait des personnes du Canada en raison de leur conduite par le passé ne signifie pas que la Loi est appliquée rétroactivement. Le requérant, ayant présenté une revendication du statut de réfugié au sens de la Convention, n'avait aucun droit, acquis ou inscrit, à ce que cette revendication soit étudiée conformément aux règles en vigueur au moment de la présentation. Il était une personne qui n'avait pas le droit d'entrer ou de demeurer au Canada, sauf comme le prévoit la *Loi sur l'immigration* et, toute revendication présentée en vue d'entrer ou de demeurer dans le pays est assujettie à la Loi applicable au moment de l'examen de cette revendication, et non au moment de sa présentation. Par inférence nécessaire et par disposition expresse, le législateur voulait que les lois modificatives s'appliquent telles qu'elles étaient dans l'examen de causes tranchées après l'entrée en vigueur des modifications.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 2, 7, 11e), 15.

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 465(1)a) (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 61), 515(10)b).

*Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, art. 2e).

*Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1988, ch. 35, art. 41.

*Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 32(1).  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 465(1)(a) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 61), 515(10)(b).  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 57 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 19).  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 19(1)(c.1)(i) (as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 11), (f)(iii)(B) (as am. *idem*), (g), 27 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 4; S.C. 1992, c. 47, s. 78; c. 49, s. 16), 32 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 5; (4th Supp.), c. 28, s. 11; S.C. 1992, c. 49, s. 21), 32.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 12), 45(1)(a) (as am. *idem*, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 35), (4) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 35), 46.01 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36; 1995, c. 15, s. 9), 83(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73).  
*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52.

*Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1992, ch. 49, art. 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120.  
*Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, ch. C-23, art. 32(1).  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), c. F-7, art. 57 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 19).  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1)c.1(i) (édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), f)(iii)(B) (mod., *idem*), (g), 27 (mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 4; L.C. 1992, ch. 47, art. 78; ch. 49, art. 16), 32 (mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 5; (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 11; L.C. 1992, ch. 49, art. 21), 32.1 (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 12), 45(1)a) (mod., *idem*, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 35), (4) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 35), 46.01 (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36; 1995, ch. 15, art. 9), 83(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73).  
*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## FOLLOWED:

*Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 F.C. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.).

## APPLIED:

*Akthar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 3 F.C. 32; (1991), 50 Admin. L.R. 153; 14 Imm. L.R. (2d) 39 (C.A.).

## DISTINGUISHED:

*Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *Yamani v. Canada (Solicitor General)*, [1996] 1 F.C. 174; (1995), 129 D.L.R. (4th) 226 (T.D.); *R. v. Morales*, [1992] 3 S.C.R. 711; (1992), 51 Q.A.C. 161; 77 C.C.C. (3d) 91; 17 C.R. (4th) 74; 12 C.R.R. (2d) 31; 144 N.R. 176.

## CONSIDERED:

*Allende v. Shultz*, 845 F.2d 1111 (1st Cir. 1988); *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; affg (1991), 102 N.S.R. (2d) 22; 80 D.L.R. (4th) 206;

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION SUIVIE:

*Nguyen c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 C.F. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.).

## DÉCISION APPLIQUÉE:

*Akthar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 3 C.F. 32; (1991), 50 Admin. L.R. 153; 14 Imm. L.R. (2d) 39 (C.A.).

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *Yamani c. Canada (Solliciteur général)*, [1996] 1 C.F. 174; (1995), 129 D.L.R. (4th) 226 (1<sup>re</sup> inst.); *R. c. Morales*, [1992] 3 R.C.S. 711; (1992), 51 Q.A.C. 161; 77 C.C.C. (3d) 91; 17 C.R. (4th) 74; 12 C.R.R. (2d) 31; 144 N.R. 176.

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Allende v. Shultz*, 845 F.2d 1111 (1st Cir. 1988); *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; conf. (1991), 102 N.S.R. (2d) 22; 80 D.L.R. (4th)

279 A.P.R. 222; 64 C.C.C. (3d) 129; 36 C.P.R. (3d) 173; 7 C.R.R. (2d) 352 (C.A.).

REFERRED TO:

*Urbanek v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1992), 17 Imm. L.R. (2d) 153; 144 N.R. 77 (F.C.A.); *Angus v. Sun Alliance Insurance Co.*, [1988] 2 S.C.R. 256; (1988), 65 O.R. (2d) 638; 52 D.L.R. (4th) 193; 34 C.C.L.I. 237; 47 C.C.L.T. 39; [1988] I.L.R. 1-2370; 9 M.V.R. (2d) 245; 87 N.R. 200; 30 O.A.C. 210; *Cortez v. Canada (Secretary of State)* (1994), 74 F.T.R. 9; 23 Imm. L.R. (2d) 270 (F.C.T.D.); *Rudolph v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 653; (1992), 91 D.L.R. (4th) 686; 73 C.C.C. (3d) 442; 14 C.R. (4th) 169; 142 N.R. 62 (C.A.).

APPLICATIONS for judicial review of (1) the Minister's decision pursuant to *Immigration Act*, subparagraph 46.01(1)(e)(ii) that it would be contrary to the public interest to have the applicant's refugee claim determined under the Act, and (2) the senior immigration officer's decision that the applicant was not eligible under subparagraph 46.01(1)(e)(ii) to have his claim to be a Convention refugee referred to the Convention Refugee Determination Division. Applications dismissed.

COUNSEL:

*Irvin H. Sherman, Q.C.* for applicant.  
*Claire A. Le Riche* for respondent.

SOLICITORS:

*Rekai & Johnson*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

- 1 MACKAY J.: By two applications for judicial review, heard together, the applicant seeks to have set aside successive decisions made in relation to his claim to be a Convention refugee.
- 2 The first, in Court file IMM-3223-94, seeks review and an order setting aside the decision by the

206; 279 A.P.R. 222; 64 C.C.C. (3d) 129; 36 C.P.R. (3d) 173; 7 C.R.R. (2d) 352 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

*Urbanek c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1992), 17 Imm. L.R. (2d) 153; 144 N.R. 77 (C.A.F.); *Angus c. Sun Alliance compagnie d'assurance*, [1988] 2 R.C.S. 256; (1988), 65 O.R. (2d) 638; 52 D.L.R. (4th) 193; 34 C.C.L.I. 237; 47 C.C.L.T. 39; [1988] I.L.R. 1-2370; 9 M.V.R. (2d) 245; 87 N.R. 200; 30 O.A.C. 210; *Cortez c. Canada (Secrétaire d'État)* (1994), 74 F.T.R. 9; 23 Imm. L.R. (2d) 270 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Rudolph c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 2 C.F. 653; (1992), 91 D.L.R. (4th) 686; 73 C.C.C. (3d) 442; 14 C.R. (4th) 169; 142 N.R. 62 (C.A.).

DEMANDES de contrôle judiciaire (1) de la décision du ministre conformément au sous-alinéa 46.01(1)e)(ii) de la *Loi sur l'immigration*, et selon laquelle il serait contraire à l'intérêt public de faire étudier la revendication du statut de réfugié du requérant aux termes de la Loi et (2) de la décision d'un agent principal conformément au sous-alinéa 46.01(1)e)(ii), et selon laquelle la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention du requérant n'est pas recevable par la section du statut de réfugié. Les demandes sont rejetées.

AVOCATS:

*Irvin H. Sherman, c.r.*, pour le requérant.  
*Claire A. Le Riche* pour l'intimé.

PROCUREURS:

*Rekai & Johnson*, Toronto, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

- 1 LE JUGE MACKAY: Par deux demandes de contrôle judiciaire entendues conjointement, le requérant cherche à obtenir l'annulation de décisions successives prises relativement à sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention.
- 2 La première demande, sous le numéro de greffe IMM-3223-94, vise un contrôle judiciaire et une



respondent Minister, communicated by letter dated May 26, 1994, pursuant to subparagraph 46.01(1)(e)(ii) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 as amended [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36] (the Act), that it was the Minister's opinion that it would be contrary to the public interest to have the applicant's refugee claim determined under the Act.

3 The second application, in Court file IMM-4348-94, initiated on direction by the Court in response to the plaintiff's application to amend the original application, concerns the decision of a senior immigration officer, made under paragraph 45(1)(a) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 35], dated June 27, 1994, that the applicant is not eligible under subparagraph 46.01(1)(e)(ii) of the Act to have his claim to be a Convention refugee referred to the Convention Refugee Determination Division. That decision was said to be based on the determination of an adjudicator that he was a person described in paragraph 19(1)(f) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11] and the Minister was of the opinion it would be contrary to the public interest to have the applicant's claim determined under the Act.

4 I note that counsel for the parties were agreed that the senior immigration officer's decision, questioned in the second application for judicial review, follows, without any discretion on the officer's part, under paragraph 45(1)(a) from the decision of the Minister.

#### Background

5 The applicant, a citizen of the United Kingdom, was born in Northern Ireland in 1957 and he came to Canada in December, 1988 with his wife and four children. Soon after arrival in Canada he and his wife made separate claims to be Convention refugees.

6 As a young person growing up the applicant had a number of convictions for several minor offences

ordonnance infirmant la décision du ministre intimé communiquée par lettre le 26 mai 1994, conformément au sous-alinéa 46.01(1)e)(ii) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, et ses modifications [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36] (la Loi), selon laquelle il serait contraire à l'intérêt public de faire étudier la revendication du requérant aux termes de la Loi.

3 La deuxième demande, sous le numéro de greffe IMM-4348-94, présentée d'après les instructions de la Cour en réponse à la requête en modification de la demande initiale du plaignant, porte sur la décision d'un agent principal, en vertu de l'alinéa 45(1)a) [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 35], rendue le 27 juin 1994 et selon laquelle, conformément au sous-alinéa 46.01(1)e)(ii) de la Loi, la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention du requérant n'est pas recevable par la section du statut de réfugié. Cette décision était présumément fondée sur la détermination d'un arbitre voulant que l'intéressé appartenait à l'une des catégories non admissibles visées à l'alinéa 19(1)f) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11], et le ministre estimait qu'il serait contraire à l'intérêt public de faire étudier la revendication du requérant aux termes de la Loi.

4 Je note que les avocats des parties avaient convenu que la décision de l'agent principal, contestée dans la deuxième demande de contrôle judiciaire, suivait la décision du ministre en vertu de l'alinéa 45(1)a), sans que l'agent n'exerce de pouvoir discrétionnaire.

#### Contexte

5 Le requérant, un citoyen du Royaume-Uni, est né en Irlande du Nord en 1957. Il est arrivé au Canada en décembre 1988 avec son épouse et ses quatre enfants. Peu après leur arrivée au Canada, le requérant et son épouse ont présenté des revendications distinctes du statut de réfugié au sens de la Convention.

6 Entre 1973 et 1980, pendant son adolescence, le requérant a été condamné à plusieurs reprises pour

between 1973 and 1980. From July 1981 until February 1982 he was a member of the Irish National Liberation Army (INLA), an organization with a record of violence in Northern Ireland. In July 1981 he was charged with a number of serious offences for which he was later convicted, including conspiracy to commit murder, wounding with intent, possession of a firearm, and belonging to a proscribed organization. Upon conviction he was sentenced for terms up to seven years to be served concurrently. In 1987 he was convicted on counts of assault on police and of resisting police and in 1988 he was convicted of driving with excess of alcohol. The later convictions, after his years of imprisonment, resulted in fines without further incarceration.

des infractions mineures. De juillet 1981 à février 1982, il était membre de l'Irish National Liberation Army (INLA), une organisation avec des antécédents de violence en Irlande du Nord. En juillet 1981, il a été accusé d'un certain nombre d'infractions graves à l'égard desquelles il a ensuite été déclaré coupable, notamment de complot en vue de commettre un meurtre, de coups et blessures avec préméditation, de possession d'une arme à feu et d'appartenance à une organisation interdite. Après la déclaration de culpabilité, il a été condamné à des peines d'emprisonnement allant jusqu'à sept ans qui devaient être purgées concurremment. En 1987, il a été condamné pour voies de fait contre un agent de police et résistance à un agent de police et, en 1988, il a été condamné pour conduite avec facultés affaiblies du fait de l'absorption excessive d'alcool. Les condamnations ultérieures, après ses années d'emprisonnement, ont entraîné l'imposition d'amendes sans nouvelle incarcération.

7 After his arrival in Canada the applicant was permitted to work; he and his family settled in southwestern Ontario where he found employment and they acquired a house.

Après son arrivée au Canada, le requérant a été autorisé à travailler; il s'est établi avec sa famille dans le sud-ouest de l'Ontario. Le requérant y a trouvé du travail et a acheté une maison.

8 In March 1993, Mr. McAllister was interviewed by immigration officials about his refugee claim. He was advised by letter of July 9, 1993 that there were insufficient humanitarian and compassionate grounds in his case to accept an application for permanent residence from within Canada and he would be advised of a hearing/inquiry on his refugee claim in due course.

8 En mars 1993, M. McAllister a été convoqué à une entrevue par des agents d'immigration à propos de sa revendication du statut de réfugié. Dans une lettre en date du 9 juillet 1993, il a été informé que les motifs d'ordre humanitaire étaient insuffisants dans son cas pour que la demande de résidence permanente faite au Canada soit acceptée, et qu'il serait avisé, en temps voulu, de la tenue d'une audience ou d'une enquête sur sa revendication du statut de réfugié.

9 On the same day, July 9, 1993, an immigration officer made a report pursuant to section 27 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 4; S.C. 1992, c. 47, s. 78; c. 49, s. 16] of the Act alleging that the applicant was a person in Canada other than a Canadian citizen or a permanent resident who there are reasonable grounds to believe has been convicted outside Canada of an offence that, if committed in Canada, would constitute an offence punishable under an act of Parliament by a maximum term of imprisonment up to ten years or more. Persons

9 Le même jour, le 9 juillet 1993, un agent d'immigration a fait un rapport conformément à l'article 27 [mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 4; L.C. 1992, ch. 47, art. 78; ch. 49, art. 16] de la Loi, indiquant que le requérant était une personne se trouvant au Canada autrement qu'à titre de citoyen canadien ou de résident permanent et dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle a été déclarée coupable, à l'étranger, d'une infraction qui, si elle était commise au Canada, constituerait une infraction punissable aux termes d'une loi fédérale, par mise

falling in that class, defined by subparagraph 19(1)(c.1)(i) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11] of the Act are inadmissible to Canada. That report was said to be based on information that the applicant was convicted in Northern Ireland of the offence of conspiring to commit murder, an offence which if committed in Canada, would constitute an offence contrary to paragraph 465(1)(a) of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 61)]. Also on July 9, 1993 a direction was issued pursuant to subsection 27(3) of the Act for an inquiry to determine if the applicant was a person described in the immigration officer's report of that same day, i.e., a person described in paragraph 27(2)(a) and subparagraph 19(1)(c.1)(i) of the Act.

en accusation, d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans. Les personnes qui appartiennent à cette catégorie, telle qu'elle est définie au sous-alinéa 19(1)c.1(i) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] de la Loi, sont non admissibles au Canada. Ce rapport était présumément fondé sur des renseignements selon lesquels le requérant avait été déclaré coupable, en Irlande du Nord, de l'infraction de complot en vue de commettre un meurtre, une infraction qui, si elle était commise au Canada, serait contraire à l'alinéa 465(1)a) du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 61)]. De plus, le 9 juillet 1993, des instructions ont été données conformément au paragraphe 27(3) de la Loi pour faire procéder à une enquête afin de déterminer si le requérant tombait sous le coup du rapport de l'agent d'immigration fait ce même jour, c'est-à-dire, s'il était une personne appartenant aux catégories prévues à l'alinéa 27(2)a) et au sous-alinéa 19(1)c.1(i) de la Loi.

10 Subsequently on November 23, 1993 a further direction was issued pursuant to subsection 27(3) of the Act for an inquiry to determine if the applicant is a person described in paragraph 27(2)(a) and clause 19(1)(f)(iii)(B). The latter provisions, so far as they are relevant, are as follows:

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

...

(f) persons who there are reasonable grounds to believe

...

(iii) are or were members of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in

...

(B) terrorism,

except persons who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest.

...

10 Par la suite, le 23 novembre 1993, d'autres instructions ont été données conformément au paragraphe 27(3) de la Loi pour faire procéder à une enquête afin de déterminer si le requérant était une personne visée à l'alinéa 27(2)a) et à la disposition 19(1)(f)(iii)(B). Ces dispositions, dans la mesure où elles sont pertinentes, se lisent comme suit:

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

...

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

...

(iii) soit sont ou ont été membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée:

...

(B) soit à des actes de terrorisme,

le présent alinéa ne visant toutefois pas les personnes qui convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national;

...

27. . . .

(2) An immigration officer or a peace officer shall . . . forward a written report to the Deputy Minister setting out the details of any information in the possession of the immigration officer or peace officer indicating that a person in Canada, other than a Canadian citizen or permanent resident, is a person who

(a) is a member of an inadmissible class, other than an inadmissible class described in paragraph 19(1)(h) or 19(2)(c).

27. . . .

(2) L'agent d'immigration ou l'agent de la paix doit . . . faire un rapport écrit et circonstancié au sous-ministre de renseignements concernant une personne se trouvant au Canada autrement qu'à titre de citoyen canadien ou de résident permanent et indiquant que celle-ci, selon le cas:

a) appartient à une catégorie non admissible, autre que celles visées aux alinéas 19(1)h) ou 19(2)c).

11 As a result of the directions issued July 9 and November 23, 1993, Mr. McAllister was the subject of an inquiry before an adjudicator on January 17, 1994 when the adjudicator determined, on the basis of evidence before him, that the applicant was a person described in paragraph 27(2)(a), and subparagraph 19(1)(c.1)(i), and paragraph 27(2)(a) and clause 19(1)(f)(iii)(B). Having so found, the adjudicator issued a conditional deportation order pursuant to subsection 32.1(4) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 12] of the Act.

12 The applicant did not seek to review the determinations of the adjudicator made on January 17, 1994 that he was an inadmissible person for two reasons as described under the Act.

13 By letter dated February 22, 1994, delivered by hand and acknowledged by Mr. McAllister on March 9, 1994, the applicant was advised that the Minister is or "will be considering whether or not it is in the public interest to have your refugee claim determined under the Immigration Act . . . according to subparagraph 46.01(1)(e)(ii) of the Act, in that an immigration adjudicator has found you to be a person described in subparagraph 27(2)(a) for 19(1)(f)(iii)(B) of the Act".

14 The letter advised that the Minister's consideration was based on the finding by an adjudicator that he was a person who there are reasonable grounds to believe is or was "a member of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in terrorism, pursuant to subparagraph 27(2)(a) for 19(1)(f)(iii)(B)". The applicant was invited to make written representa-

11 À la suite des instructions données le 9 juillet et le 23 novembre 1993, M. McAllister a fait l'objet d'une enquête devant un arbitre le 17 janvier 1994, date à laquelle l'arbitre a décidé, d'après la preuve devant lui, que le requérant était visé à l'alinéa 27(2)a) et au sous-alinéa 19(1)c.1)(i), ainsi qu'à l'alinéa 27(2)a) et à la disposition 19(1)f)(iii)(B). Une fois cette décision rendue, l'arbitre a pris une mesure d'expulsion conditionnelle conformément au paragraphe 32.1(4) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 12] de la Loi.

12 Le requérant n'a pas cherché à examiner les décisions de l'arbitre rendues le 17 janvier 1994 selon lesquelles il était une personne non admissible pour deux motifs prévus dans la Loi.

13 Dans une lettre en date du 22 février 1994, remise en mains propres à M. McAllister et dont il a accusé réception le 9 mars 1994, le requérant est avisé que le ministre examine ou [TRADUCTION] «examinera s'il serait contraire ou non à l'intérêt public de faire étudier votre revendication en vertu de la Loi sur l'immigration . . . conformément au sous-alinéa 46.01(1)e)(ii) de la Loi, étant donné qu'un arbitre a décidé que vous apparteniez à l'une des catégories prévues à l'alinéa 27(2)a) et à la disposition 19(1)f)(iii)(B) de la Loi».

14 Par la lettre, le requérant était avisé que l'examen du ministre se fondait sur la décision de l'arbitre selon laquelle le requérant était une personne dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est ou a été [TRADUCTION] «membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à des actes de terrorisme, conformément à l'alinéa 27(2)a) et la disposition

tions to the Minister within 15 days from March 9, 1994 if he wished to comment on the accuracy and correctness of the information on which an opinion of the Minister was to be made, or on any other information relevant to the issue. The letter stated that "Based on evidence submitted at the inquiry the Minister may be of the opinion that it is not in the public interest to have your refugee claim determined under the Act". If the Minister's opinion were negative, Mr. McAllister was advised he would not be eligible to have his claim to refugee status determined by the Refugee Division.

15 The applicant, through his counsel, made submissions to the Minister by letter dated March 23, 1994. By letter dated May 26, 1994 the Minister informed the applicant, through counsel, that, having reviewed the submissions made for the applicant and available information concerning Mr. McAllister, the Minister was of opinion it would be contrary to the public interest to have the applicant's refugee claim determined under the Act. Subsequently the applicant was advised by notice from a senior immigration officer dated June 27, 1994 that he had been found to be ineligible under paragraph 45(1)(a) to have his claim to be a Convention refugee referred to the Refugee Division of the Immigration and Refugee Board. The basis of that determination was said to be the determination (earlier) by an adjudicator that he was a person described in paragraph 19(1)(f) and that the Minister is of opinion it would be contrary to the public interest to have his claim determined under the Act.

16 The application for leave in file IMM-3223-94 was filed June 28, 1994. Subsequently, this Court ordered a stay of deportation of the applicant pending determination of the judicial review proceedings. The second application in Court file IMM-4348-94 was filed October 4, 1994, as earlier noted, pursuant to directions issued by a judge of the Court upon an application to amend the original application to include the decision of the senior immigration officer, dated June 27, 1994.

19(1)(f)(iii)(B)». Le requérant a été invité à soumettre des observations écrites au ministre, dans les quinze jours suivant le 9 mars 1994, quant à l'exactitude et au bien-fondé des renseignements sur lesquels allait se fonder l'avis du ministre, ou de tous les autres renseignements pertinents en l'espèce. La lettre se lisait comme suit: [TRADUCTION] «D'après la preuve présentée à l'enquête, le ministre peut estimer qu'il est contraire à l'intérêt public de faire étudier votre revendication du statut de réfugié aux termes de la Loi». M. McAllister était avisé du fait que si le ministre rendait une décision défavorable, sa revendication du statut de réfugié ne serait pas recevable par la section du statut de réfugié.

15 Par le biais de son avocat, le requérant a soumis des observations au ministre dans une lettre en date du 23 mars 1994. Dans une lettre en date du 26 mai 1994, le ministre a avisé le requérant, par son avocat, qu'à l'issue de l'examen des observations soumises au nom du requérant ainsi que des renseignements disponibles sur M. McAllister, le ministre était d'avis qu'il serait contraire à l'intérêt public de faire étudier la revendication du statut de réfugié du requérant en vertu de la Loi. Par la suite, le requérant a été informé, par un avis d'un agent principal en date du 27 juin 1994 que, conformément à l'alinéa 45(1)a, sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention n'était pas recevable par la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Cette détermination était présumément fondée sur une décision (antérieure) d'un arbitre selon laquelle le requérant était une personne visée à l'alinéa 19(1)f, et sur le fait que le ministre était d'avis qu'il serait contraire à l'ordre public de faire étudier sa revendication en vertu de la Loi.

16 La demande d'autorisation, versée au dossier IMM-3223-94, a été déposée le 28 juin 1994. Par la suite, la Cour a ordonné un sursis à l'exécution d'une ordonnance d'expulsion à l'égard du requérant en attendant l'issue de la procédure de contrôle judiciaire. La deuxième demande, sous le numéro de greffe IMM-4348-94, a été déposée le 4 octobre 1994, comme il a été noté précédemment, conformément aux instructions d'un juge de la Cour sur présentation d'une requête en modification de la de-

17 When the matters came on for hearing five issues were raised on behalf of the applicant. I deal in turn with each of these issues. They concern: fair hearing requirements in relation to the Minister's decision; the application of clause 19(1)(f)(iii)(B), a provision based on membership in an organization, not on actions by the applicant; the application of that provision made with reference to vague and ill-defined standards; the effect of the decision in light of what is said to be unreasonable delay in dealing with the applicant's claim; and the right of a claimant to determination of his claim under the law prevailing at the time the claim was made and the inapplicability of subsequent changes in the law adversely affecting that right.

#### A fair hearing

18 The first ground argued on behalf of the applicant is that the Minister, in forming his opinion concerning the public interest, denied the applicant a fair hearing, to which he is entitled under section 7 of the Charter<sup>1</sup> and under paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III.<sup>2</sup> The refugee determination process under the Act is subject to both section 7 of the Charter and to section 2 of the *Canadian Bill of Rights*, and denial of a right to make a claim to refugee status without a hearing may violate both the Charter and the *Canadian Bill of Rights*.<sup>3</sup>

19 Here it is acknowledged that the applicant was given notice by the Minister in advance of the latter's decision of the public interest issue. Specifically he was advised that the Minister:

... is or will be considering whether or not it is in the public interest to have your refugee claim determined under the Immigration Act ... according to subparagraph 46.01(1)(e)(ii) of the Act, in that an immigration adjudicator has found you to be a person described in subparagraph 27(2)(a) for 19(1)(f)(iii)(B) of the Act.

mande initiale pour inclure la décision de l'agent principal en date du 27 juin 1994.

17 À l'audience de ces instances, cinq questions ont été soulevées au nom du requérant. Je m'attarderai, tour à tour, sur chacune d'elles. Il s'agit des exigences d'audition impartiale relativement à la décision du ministre; de l'application de la disposition 19(1)(f)(iii)(B), une disposition fondée sur l'appartenance à une organisation et non pas sur les actes du requérant; de l'application de cette disposition à l'égard de normes imprécises et mal définies; de l'effet de la décision à la lumière de ce qui est considéré comme un retard déraisonnable dans le traitement de la revendication du requérant et du droit du demandeur à ce que sa revendication soit étudiée en vertu de la loi applicable au moment de la présentation et de l'inapplicabilité des modifications subséquentes de la loi qui ont un effet néfaste sur ce droit.

#### Audition impartiale

18 Le premier motif invoqué au nom du requérant veut que le ministre, en formant son opinion sur l'intérêt public, a privé le requérant du droit à une audition impartiale en vertu de l'article 7 de la Charte<sup>1</sup> et de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III<sup>2</sup>. Le processus de reconnaissance du statut de réfugié en vertu de la Loi est régi à la fois par l'article 7 de la Charte et par l'article 2 de la *Déclaration canadienne des droits*, et la négation du droit de présenter une revendication du statut de réfugié, sans audition, peut enfreindre à la fois la Charte et la *Déclaration canadienne des droits*.<sup>3</sup>

19 En l'espèce, il est reconnu que le requérant a été avisé à l'avance par le ministre de sa décision à l'égard de la question de l'intérêt public. Il a été plus particulièrement informé que le ministre:

[TRADUCTION] ... examine ou examinera s'il serait contraire ou non à l'intérêt public de faire étudier votre revendication en vertu de la Loi sur l'immigration ... conformément au sous-alinéa 46.01(1)e)(ii) de la Loi, étant donné qu'un arbitre a décidé que vous apparteniez à l'une des catégories prévues à l'alinéa 27(2)a) et à la disposition 19(1)(f)(iii)(B) de la Loi.

Specifically, this consideration is based on the adjudicator's finding that you are a person who there are reasonable grounds to believe are or was a member of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in terrorism, pursuant to subparagraph 27(2)(a) for 19(1)(f)(iii)(B).

Based on evidence submitted at the inquiry the Minister may be of the opinion that it is not in the public interest to have your refugee claim determined under the Act.

20 The applicant was further advised that he, or counsel on his behalf, had 15 days to make written representations to the Minister "on the accuracy and correctness of the aforementioned information . . . or any other information relevant to the issue".

21 On behalf of the applicant, counsel did respond and make written submissions and he included a number of supporting documents. In the letter of submissions counsel did expressly request "the right to a personal interview with you and your officials prior to the formation of your opinion . . . . To deny our client this right would be to deprive him of fairness". The letter concludes, "We reserve our right to an interview and to make further submissions".

22 In his letter of May 26, 1994 advising of his decision the Minister makes no reference to the applicant's request for an interview, though the decision does state that the Minister reviewed the applicant's submission and the available information concerning Mr. McAllister.

23 Together the failure to accede to the applicant's request for an interview before the decision was made, or to refer explicitly to that request in the letter of decision, and a perception that the applicant had no basis to know and challenge the reasons of the Minister, give rise to the claim that the applicant was here denied a fair hearing.

24 The principles of fundamental justice, under section 7 of the Charter, and the right to a fair hearing in accordance with those principles, under para-

Plus précisément, l'examen du ministre se fonde sur la décision de l'arbitre selon laquelle vous êtes une personne dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est ou a été membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à des actes de terrorisme conformément à l'alinéa 27(2)a) et la disposition 19(1)f)(iii)(B).

D'après la preuve présentée à l'enquête, le ministre peut estimer qu'il est contraire à l'intérêt public de faire étudier votre revendication du statut de réfugié aux termes de la Loi.

Le requérant a également été avisé que lui-même, 20  
ou un avocat en son nom, avait quinze jours pour soumettre des observations écrites au ministre [TRADUCTION] «à propos de l'exactitude et du bien-fondé des renseignements susmentionnés . . . , ou de tous les autres renseignements pertinents en l'espèce».

L'avocat a répondu au nom du requérant et a 21  
soumis des observations écrites; il a inclus un certain nombre de documents à l'appui. Dans sa lettre, l'avocat a demandé de façon expresse que lui soit accordé [TRADUCTION] «le droit à une entrevue personnelle avec vous et vos agents avant que vous ne formiez votre opinion . . . . Nier ce droit à notre client serait le priver d'équité». La lettre conclut ainsi: [TRADUCTION] «Nous nous réservons le droit à une entrevue ainsi que celui de présenter d'autres observations».

Dans sa lettre du 26 mai 1994 dans laquelle il 22  
communiquait sa décision, le ministre ne fait aucune référence à la demande d'entrevue du requérant, bien que dans sa décision, le ministre déclare avoir examiné les observations du requérant et les renseignements disponibles sur M. McAllister.

Ensemble, le défaut d'accéder à la demande d'en- 23  
trevue du requérant avant la prise de décision, ou de faire explicitement référence à cette demande dans la lettre de décision, et l'impression que le requérant n'était pas fondé à connaître et à contester les motifs du ministre, donnent lieu à la revendication selon laquelle le requérant s'est vu en l'espèce refuser une audition impartiale.

Les principes de justice fondamentale, en vertu de 24  
l'article 7 de la Charte, et le droit à une audition impartiale en conformité avec ces principes, en vertu

graph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, do not require an oral hearing in all circumstances; rather the requirements vary with the circumstances, but the key factor is the adequacy of the opportunity for the person affected to state his or her case and to know the case that has to be met.<sup>4</sup> In *Singh*, referring to requirements under paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, Beetz J. commented that “most important factors in determining the procedural content of fundamental justice in a given case are the nature of the legal rights at issue and the severity of the consequences to the individuals concerned”. In that case he found the rights at issue, i.e., the rights of refugee claimants to seek refuge in Canada, subject to the provisions of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52], as it then was, were of such vital importance for those concerned, who claimed threats to their lives or liberty, i.e., persecution, in their home country, that assessing their claims to be refugees required at least one oral hearing before a final negative determination.<sup>5</sup> In the same case, Wilson J. noted another factor of significance, that is that hearings based on written submissions would not be satisfactory where a serious issue of credibility is involved, for fundamental justice requires that credibility be determined on the basis of an oral hearing.<sup>6</sup>

de l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, n’exigent pas la tenue d’une audition dans tous les cas; les exigences varient plutôt selon les circonstances, mais le facteur-clé est la suffisance de la possibilité offerte à la personne visée d’exposer sa cause et de savoir ce qu’elle doit prouver<sup>4</sup>. Dans l’arrêt *Singh*, par renvoi aux exigences en vertu de l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, le juge Beetz a noté que «[l]es facteurs les plus importants lorsqu’il s’agit de déterminer le contenu de la justice fondamentale sur le plan de la procédure dans un cas donné sont la nature des droits en cause et la gravité des conséquences pour les personnes concernées». Selon lui, dans cette affaire, les droits en cause, c’est-à-dire les droits des demandeurs du statut de réfugié de chercher refuge au Canada, sous réserve des dispositions de la *Loi sur l’immigration de 1976* [S.C. 1976-77, ch. 52], telle qu’elle était à cette époque, étaient d’une importance si vitale pour les personnes concernées qui invoquaient la menace à la vie ou à la liberté, autrement dit, la persécution dans le pays d’origine, que ces personnes auraient dû bénéficier d’au moins une audition avant que leurs revendications ne soient rejetées de façon définitive<sup>5</sup>. Dans la même affaire, le juge Wilson a noté un autre facteur important, savoir que les auditions fondées sur des observations écrites ne donneraient pas satisfaction lorsqu’une question importante de crédibilité était en cause, la justice fondamentale exigeant que cette question soit tranchée par voie d’audition<sup>6</sup>.

25 The Act has been changed significantly since the decision in *Singh*. One major change was the introduction of “access criteria”, precluding claimants for refugee status from having their claims determined by the Refugee Division of the Immigration Refugee Board in circumstances specified by section 46.01<sup>7</sup> which came into force January 1, 1989, shortly after Mr. McAllister made his claim to be a refugee. That provision and subsection 27(2) and paragraph 19(1)(f) were relied upon by the Minister in this case.<sup>8</sup>

La Loi a été modifiée de façon significative depuis l’arrêt *Singh*. Un changement majeur a été l’introduction de «critères de recevabilité» selon lesquels la revendication du statut de réfugié n’est pas recevable par la section du statut de réfugié de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié si l’intéressé se trouvait dans l’une ou l’autre des situations prévues à l’article 46.01<sup>7</sup>, lequel est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989, peu après le dépôt de la revendication du statut de réfugié de M. McAllister. En l’espèce, le ministre s’est fondé sur cette disposition, sur le paragraphe 27(2) et sur l’alinéa 19(1)(f)<sup>8</sup>.

26 Provisions of the Act, analogous to those applied in this case, that is, “access criteria” of another sort,

Les dispositions de la Loi qui sont analogues à celles qui sont appliquées en l’espèce, c’est-à-dire



were upheld in *Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*.<sup>9</sup> There the Court of Appeal dismissed an application for judicial review of a decision of an adjudicator that a refugee claimant was not eligible to have his claim considered by the Refugee Division where he was found to be a person defined by then clause 46.01(1)(e)(ii)(B), as one convicted in Canada of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed, who the Minister has certified constitutes a danger to the public in Canada. In that case Mr. Justice Marceau, for the Court, commented:<sup>10</sup>

A foreigner has no absolute right to be recognized as a political refugee under either the common law or any international convention to which Canada has adhered. It follows that legislation which purports to define conditions for eligibility to claim refugee status may violate the Charter only if those conditions have the effect of subjecting a group of claimants to discriminatory treatment within the meaning of section 15. To deny dangerous criminals the right, generally conceded to immigrants who flee persecution, to seek refuge in Canada certainly cannot be seen as a form of illegitimate discrimination. Only section 15 of the Charter is engaged since, contrary to the first decision which entailed forced deportation and therefore deprivation of liberty, a declaration of ineligibility does not imply or lead, in itself, to any positive act which may affect life, liberty or security of the person . . .

Mr. Justice Marceau also distinguished the circumstances in *Nguyen* from those in *Singh* on the ground that the former dealt with eligibility to have a refugee claim considered, while the latter concerned circumstances where the right to claim refugee status was "previously granted", presumably under the Act, and had not been withdrawn by statute.

les «critères de recevabilité» d'un autre type, ont été confirmées dans l'arrêt *Nguyen c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*.<sup>9</sup> Dans cet arrêt, la Cour d'appel a rejeté une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par un arbitre selon laquelle la revendication du statut de réfugié d'un demandeur ne pouvait être étudiée par la section du statut de réfugié. Les motifs de cette décision étaient multiples: il avait été jugé que le demandeur était visé à la disposition 46.01(1)e)(ii)(B), le demandeur avait été déclaré coupable d'une infraction qui, si elle était commise au Canada, constituerait une infraction punissable aux termes d'une loi fédérale, par mise en accusation, d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans, et le ministre avait déterminé qu'il représentait un danger pour le public au Canada. Dans cet arrêt, le juge Marceau, J.C.A., a présenté les observations suivantes, au nom de la Cour<sup>10</sup>:

Un étranger n'a aucun droit absolu d'être reconnu comme étant un réfugié politique, soit en vertu de la common law, soit en vertu de toute convention internationale à laquelle a adhéré le Canada. Il s'ensuit que les dispositions législatives qui prétendent définir les conditions nécessaires à la revendication du statut de réfugié ne peuvent porter atteinte à la Charte que si ces conditions ont pour effet de faire preuve, à l'égard d'un groupe de demandeurs de statut, de discrimination au sens de l'article 15. Refuser à des criminels dangereux le droit, généralement accordé aux immigrants qui fuient la persécution, de chercher refuge au Canada ne saurait certes pas être considéré comme une forme illégitime de discrimination. Seul l'article 15 de la Charte est en cause car, contrairement à la première décision qui traitait de l'expulsion forcée et par conséquent de la perte de la liberté, une déclaration d'irrecevabilité n'implique ni n'entraîne, en elle-même, aucun acte qui puisse porter atteinte à la vie, la liberté ou la sécurité de la personne . . .

Le juge Marceau a également fait une distinction entre les circonstances de l'arrêt *Nguyen* et celles de l'arrêt *Singh* au motif que le premier traitait de la recevabilité d'une revendication du statut de réfugié, tandis que le deuxième portait sur des circonstances dans lesquelles le droit de revendiquer le statut de réfugié avait été «déjà accordé», probablement en vertu de la Loi, mais n'avait pas été retiré par une loi.

27 In *Nguyen*, Marceau J.A. noted that procedural

Dans l'affaire *Nguyen*, le juge Marceau a noté 27

challenges to the decision-making process, followed in that case, did not need to be addressed, but he did briefly indicate why, in his opinion, there was no merit in objections that there had been no oral hearing. He said, in part:

The procedure set up and actually followed affords the individual concerned full opportunity to make his or her case which, I think, in the circumstances, satisfies the demands of the *audi alteram partem* maxim. I see no reason to require an oral hearing in this case as in any other similar case.<sup>11</sup>

28 Counsel for Mr. McAllister sought to distinguish the circumstances of *Nguyen* from those in this case. Clearly there are differences in the facts, but in my view the Court of Appeal's decision in that case is persuasive in this and its principles and approach should here be followed. Thus, the provisions of the Act here followed by the Minister in his decision of May 26, 1994, i.e., subparagraph 46.01(1)(e)(ii), paragraph 27(2)(a), and clause 19(1)(f)(iii)(B), provide for a valid process under the Act, which does not violate principles of fundamental justice, in light of section 7 of the Charter, paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, or natural justice requirements at common law, provided the process here followed meets requirements for a fair hearing. While it is argued otherwise for the applicant, the facts here clearly indicate, in my view, that the applicant was apprised of the case he had to meet by the letter dated February 22, 1994 and was given adequate opportunity to respond to that case by written submissions.

29 The case to be met was whether the Minister should form the opinion that it was not in the public interest to have Mr. McAllister's refugee claim determined under the Act. The issue was raised, as the letter makes clear, on the adjudicator's finding that he is a person who there are reasonable grounds to believe is or was a member of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in terrorism, pursuant to paragraph 27(2)(a) and clause 19(1)(f)(iii)(B). There was here no issue of credibility about the basis for that belief for Mr. McAllister acknowledged his mem-

qu'il n'était pas nécessaire de traiter des contestations procédurales du processus décisionnel suivi dans cette affaire, mais il a brièvement expliqué pourquoi, à son avis, il n'y avait aucun bien-fondé aux arguments selon lesquels il n'y avait pas eu d'audition orale. Il a déclaré, entre autres:

Les formalités établies et réellement suivies donnent à l'intéressé l'entière possibilité de faire valoir son point de vue ce qui, je crois, satisfait dans les circonstances aux exigences de la maxime *audi alteram partem*. Je ne vois pas plus de raisons d'exiger en l'espèce une audition orale que dans toute autre affaire analogue<sup>11</sup>.

L'avocat de M. McAllister a cherché à établir une distinction entre les circonstances de l'arrêt *Nguyen* et celles de l'espèce. Il existe clairement des différences dans les faits mais, à mon avis, la décision de la Cour d'appel dans cette affaire est concluante, et ses principes et son approche devraient être suivis ici. Ainsi, les dispositions de la Loi qui sont appliquées en l'espèce par le ministre dans sa décision du 26 mai 1994, savoir le sous-alinéa 46.01(1)e)(ii), l'alinéa 27(2)a) et la disposition 19(1)f)(iii)(B), prévoient un processus valide en vertu de la Loi qui n'enfreint ni les principes de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la Charte et de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ni les exigences de justice naturelle en common law, à condition que le processus suivi en l'espèce réponde aux exigences d'une audition impartiale. Contrairement aux arguments avancés au nom du requérant, les faits montrent clairement, à mon avis, que le requérant avait été avisé de ce qu'il devait prouver par la lettre en date du 22 février 1994, et que la possibilité de répondre par des observations écrites était suffisante.

Les arguments soulevés portaient sur la question de savoir si le ministre devait former l'opinion qu'il était contraire à l'intérêt public de faire étudier la revendication du statut de réfugié de M. McAllister en vertu de la Loi. La question a été soulevée, comme le montre la lettre, en regard de la décision de l'arbitre selon laquelle le requérant est une personne dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est ou a été membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à des actes de terrorisme, conformément à l'alinéa 27(2)a) et à la disposition

bership at an earlier date in the INLA, a proscribed organization in Northern Ireland under emergency legislation there. Moreover, the letter of February 22, 1994, providing opportunity for his written submissions also indicated that the Minister's opinion would be based upon evidence submitted at the inquiry held earlier, in January 1994, and representations the applicant might make. Subsequently, in the letter of May 26, 1994 conveying his decision the Minister refers to counsel's submission on behalf of Mr. McAllister and specifically states that the submission and the available information concerning the applicant had been reviewed. There is no evidence that any information available to the Minister was other than that provided on behalf of the Minister at the January inquiry, which Mr. McAllister was aware of and a copy of which appears, from the record and from comments of his counsel at the hearing, to have been provided to him with the letter inviting submissions from him.

19(1)f)(iii)(B). La crédibilité du fondement de cette croyance n'était pas en cause en l'espèce puisque M. McAllister a reconnu avoir été membre de l'INLA, une organisation interdite en Irlande du Nord en vertu de la législation d'exception qui y est en vigueur. De plus, d'après la lettre du 22 février 1994 qui lui donnait la possibilité de soumettre des observations écrites, l'avis du ministre serait fondé sur la preuve présentée à l'enquête tenue précédemment, en janvier 1994, et sur les déclarations que le requérant pourrait faire. Par la suite, dans la lettre du 26 mai 1994 par laquelle il communiquait sa décision, le ministre fait référence aux observations de l'avocat au nom de M. McAllister et déclare, de façon expresse, que ces observations et les renseignements disponibles sur le requérant avaient fait l'objet d'un examen. Il n'existe aucune preuve selon laquelle le ministre disposait de renseignements autres que ceux qui ont été fournis au nom du ministre à l'enquête tenue en janvier; M. McAllister connaissait ces renseignements et il semble, d'après le dossier et les commentaires de son avocat à l'audience, qu'une copie en a été remise au requérant avec la lettre l'invitant à soumettre des observations écrites.

30 Clearly there was no oral hearing and no interview provided in response to his request made with his submissions to the Minister. Nevertheless, in my opinion, the process here followed ensured that the applicant was apprised of the case he had to meet and was given adequate opportunity to make written submissions in relation to the issue the Minister had served notice he would consider and decide. In my view, the requirements of a fair hearing, under the Charter, the *Canadian Bill of Rights* and the common law duty of fairness, were here met.

Il est clair qu'il n'y a eu aucune audition orale ou entrevue en réponse à la demande du requérant dans les observations soumises au ministre. Toutefois, selon moi, la procédure suivie en l'espèce a permis au requérant d'être avisé des faits qu'il devait prouver, et de se voir offrir une possibilité suffisante de soumettre des observations écrites sur la question que le ministre allait devoir examiner et trancher, d'après l'avis donné par ce dernier. Il me semble qu'il a été satisfait aux exigences d'une audition impartiale en vertu de la Charte, de la *Déclaration canadienne des droits* et de l'obligation d'équité imposée en common law. 30

31 Before turning to the next two issues argued on behalf of the applicant I note that although they concern the validity of certain legislative provisions, counsel did not argue directly they were unconstitutional. No notice of a constitutional question was here given in accord with section 57 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 as amended [by S.C. 1990, c. 8, s. 19]. In the circumstances I do not

Avant de se pencher sur les deux autres questions soulevées au nom du requérant, je note que, bien qu'elles visent la validité de certaines dispositions législatives, l'avocat n'a pas allégué directement qu'elles étaient inconstitutionnelles. Aucun avis de question constitutionnelle n'a été donné en l'espèce, conformément à l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 modifié [par L.C. 31

propose to deal with the issues as constitutional questions raising the validity of the provision in question since no adequate base for determination of constitutional issues was laid in this case.

The application of clause 19(1)(f)(iii)(B), a provision based on membership in an organization, not on actions by the applicant

32 For the applicant it is urged that the Minister's decision applying clause 19(1)(f)(iii)(B), is not based on a lawful foundation for it depends upon a finding of membership in an organization, a matter of belief or at least reflective of belief, and not upon unlawful actions by the applicant. Reference was made to the distinction referred to in *Allende v. Shultz*,<sup>12</sup> under American constitutional law, between belief and activity and to the fact that mere membership in an organization is not an offence known to the law in Canada.

33 In *Yamani v. Canada (Solicitor General)*<sup>13</sup> I recently held that a portion of paragraph 19(1)(g) of the Act contravened paragraph 2(d) of the Charter, in so far as it relates to "persons who there are reasonable grounds to believe . . . are members of . . . an organization that is likely to engage in . . . acts" of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada. The case involved the process of terminating the status of a permanent resident. That decision is on appeal. It was rendered after notice under section 57 of the *Federal Court Act* and after thorough argument on the constitutional issues there raised. Those conditions do not here apply, section 2 of the Charter was here raised only in brief reference in the written submissions of counsel and not discussed directly at the hearing. In these circumstances this Court may not render a determination that the provision here in question is invalid for constitutional reasons.

1990, ch. 8, art. 19]. Dans les circonstances, je n'ai pas l'intention de traiter les questions comme si elles étaient constitutionnelles et contestaient la validité de la disposition en cause, vu qu'aucune base adéquate pour la détermination de questions constitutionnelles n'a été établie dans cette affaire.

L'application de la disposition 19(1)(f)(iii)(B), une disposition fondée sur l'appartenance à une organisation et non pas sur les actes du requérant

32 Il est plaidé, au nom du requérant, que la décision du ministre d'appliquer la disposition 19(1)(f)(iii)(B) n'a pas de fondement légal puisqu'elle dépend de la conclusion d'appartenance à une organisation, une question de croyance ou du moins représentative d'une croyance, et non pas d'actes illégaux commis par le requérant. Il a été fait référence à la distinction établie dans l'affaire *Allende v. Schultz*<sup>12</sup>, en vertu du droit constitutionnel américain, entre la croyance et l'activité, ainsi qu'au fait que la simple appartenance à une organisation ne constitue pas une infraction prévue en droit canadien.

33 Dans l'affaire *Yamani c. Canada (Solliciteur général)*<sup>13</sup>, j'ai récemment statué qu'une partie de l'alinéa 19(1)(g) de la Loi enfreignait l'alinéa 2d) de la Charte, dans la mesure où cet alinéa renvoie à des personnes «dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, . . . qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes» de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada. La cause portait sur la procédure d'annulation du statut d'un résident permanent. Cette décision fait l'objet d'un appel. Elle a été rendue après un avis en vertu de l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale* et après une argumentation approfondie sur les questions constitutionnelles soulevées. Ces conditions ne s'appliquent pas en l'espèce; l'article 2 de la Charte n'a été que brièvement mentionné dans les observations écrites de l'avocat et n'a pas fait l'objet d'une discussion directe à l'audience. Dans ces circonstances, la présente Cour ne peut statuer que la disposition contestée en l'espèce est invalide pour des motifs constitutionnels.

34 There are other differences in this case. Here the basis for decision is membership in an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in “terrorism”, a ground here not challenged by the applicant, except to urge that membership in an organization, any organization, is not unlawful in Canada. However that may be, it is to be noted that the *Immigration Act* by clause 19(1)(f)(iii)(B) does not make membership in an organization unlawful in Canada. It does preclude admission to Canada of those who are found to be members of an organization that on reasonable grounds is found to have been or is engaged in terrorism. It applies in the case of foreign nationals, who have no right to enter or remain in Canada except as the Act permits. It is unlike *Yamani* where the provision in question applies to one who has been admitted as a permanent resident who has a right to remain in the country, subject to termination in accord with the law.

35 In this case the organization is defined in the Act with more particularity than was the case with the words I found unsatisfactory in *Yamani*. In the circumstances here the applicant has acknowledged his membership in an organization, proscribed in Northern Ireland, which it is understood he acknowledges, and which news articles provided at his inquiry indicate, was engaged in terrorism. In this case it seems clear there are reasonable grounds to conclude the applicant is a person described in clause 19(1)(f)(iii)(B) and that the Minister’s decision, applying the Act as Parliament provided, was not tainted with error, in law or in fact.

The application of provisions with vague and imprecise terms

36 This third ground argued on behalf of the applicant is that the provisions here applied by the Minister include terms that are not defined in the Act or otherwise, including “terrorism” in clause 19(1)(f)(iii)(B) and “public interest” in subparagraph 46.01(1)(e)(ii).

La présente affaire est différente à d’autres égards. 34 En l’espèce, la décision est fondée sur l’appartenance à une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre ou s’est livrée à des «actes de terrorisme», un motif qui n’est pas contesté par le requérant, sauf pour faire valoir que l’appartenance à une organisation, quelle qu’elle soit, n’est pas illégale au Canada. Quoi qu’il en soit, il convient de noter que l’appartenance à une organisation au Canada n’est pas illégale en vertu de la disposition 19(1)(f)(iii)(B) de la *Loi sur l’immigration*. Cet alinéa interdit, cependant, l’admission au Canada de personnes dont il est prouvé qu’elles sont membres d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre ou s’est livrée à des actes de terrorisme. Il s’applique aux ressortissants étrangers qui n’ont pas le droit d’entrer ou de demeurer au Canada, sauf dans la mesure où la Loi le permet, à la différence de l’affaire *Yamani* où la disposition en cause s’applique à une personne admise à titre de résident permanent qui a le droit de rester dans le pays, sous réserve de toute annulation de ce droit en vertu des lois.

En l’espèce, la Loi définit l’organisation de façon 35 plus précise que dans l’affaire *Yamani* où les mots employés me semblaient insatisfaisants. Dans la présente affaire, le requérant a reconnu son appartenance à une organisation interdite en Irlande du Nord, dont il admet qu’elle s’est livrée à des actes de terrorisme, comme le montrent des articles de journaux présentés à son enquête. Il semble clair qu’il y a des motifs raisonnables de conclure que le requérant est une personne visée à la disposition 19(1)(f)(iii)(B) et que la décision du ministre, fondée sur l’application de la Loi telle que prévue par le législateur, n’est pas entachée d’une erreur, qu’elle soit de droit ou de fait.

L’application de dispositions conçues en termes imprécis

Ce troisième motif allégué au nom du requérant 36 veut que les dispositions que le ministre applique en l’espèce incluent des termes qui ne sont pas définis dans la Loi ou ailleurs, notamment «actes de terrorisme», à la disposition 19(1)(f)(iii)(B), et «intérêt public», au sous-alinéa 46.01(1)(e)(ii).

37 It is suggested the word “terrorism” is so imprecise, vague and ill-defined that the applicant is incapable of knowing in advance with a high degree of certainty what conduct constitutes “terrorism”. In my opinion that is not an issue raised in the circumstances of this case. The applicant acknowledges his membership in the INLA, an organization about which there is evidence in news articles of its activities, at least in recent years, evidence that was before the inquiry and subsequently before the Minister and which was not apparently disputed as evidence of terrorist activity of the organization. Moreover, the word “terrorism” is not used in clause 19(1)(f)(iii)(B) with reference to criminal activity, that is, with reference to commission of a crime, even if most acts of terrorism might also constitute crimes. The word is not used with reference to crimes of individuals. Rather the word is used in the *Immigration Act*, in describing activities of organizations, membership in which is prescribed by Parliament as a basis for exclusion from admissible classes of persons for immigration or for entry to Canada. “Terrorism” is defined by dictionaries, and a definition from Webster’s dictionary is included in written submissions in support of Mr. McAllister’s application for judicial review. It is there defined as “using terror and violence to intimidate, subjugate etc. especially as a political weapon or policy”.

38 In an era when much attention on the international level, and within many countries, has been and continues to be given to containing, restricting and punishing acts of terrorism, I am not persuaded that the word can be considered so vague as to be devoid of sufficient certainty of meaning, or that application of the provision would present uncertainty. The word is recognizable to individuals, as it apparently was to Mr. McAllister in this case, and to those concerned with applying the Act. In my opinion “terrorism” as used in clause 19(1)(f)(iii)(B) does not render that provision vague in the sense that it violates section 7, or in the sense that it

37 Il est suggéré que le terme «actes de terrorisme» est si imprécis et mal défini que le requérant est incapable de savoir à l’avance, avec une grande certitude, quel comportement équivaut à des «actes de terrorisme». À mon avis, cette question n’est pas soulevée dans les circonstances de l’espèce. Le requérant reconnaît appartenir à l’INLA, une organisation dont la preuve des activités a été faite dans des articles de journaux, du moins ces dernières années, une preuve présentée à l’enquête puis, par la suite, au ministre et qui, apparemment, n’a pas été contestée comme preuve de l’activité terroriste de l’organisation. En outre, le terme «actes de terrorisme» n’est pas utilisé à la disposition 19(1)(f)(iii)(B) à l’égard d’activités criminelles, c’est-à-dire de perpétration d’un crime, même si la majorité des actes de terrorisme pourraient aussi constituer des crimes. Le terme n’est pas utilisé pour des crimes commis par des individus. Dans la *Loi sur l’immigration*, ce terme est plutôt utilisé, dans la description des activités d’organisations à laquelle l’appartenance est interdite par le législateur, comme fondement pour exclure des personnes des catégories admissibles à l’immigration ou à une autorisation de séjour au Canada. En revanche, les dictionnaires définissent les «actes de terrorisme», et une définition tirée du Webster est incluse dans les observations écrites à l’appui de la demande de contrôle judiciaire de M. McAllister. Les «actes de terrorisme» y sont définis comme l’[TRADUCTION] «emploi de la terreur et de la violence pour intimider, subjuguier, etc., en particulier comme outil ou programme politique.»

38 À une époque où, au niveau international et dans bon nombre de pays, une attention particulière est portée, et continue d’être portée, au confinement, à la réduction et à la sanction des actes de terrorisme, je ne suis pas convaincu que ce terme puisse être jugé imprécis au point d’être dépourvu d’une certitude suffisante quant à son sens, ou que l’application des dispositions présente une quelconque incertitude. Le terme est significatif pour les personnes comme M. McAllister en l’espèce, et pour celles qui appliquent la Loi. À mon avis, le terme «actes de terrorisme», au sens de la disposition 19(1)(f)(iii)(B), ne rend pas cette disposition imprécise au point qu’elle

would be contrary to section 1, of the Charter, or in the sense that the applicant did not understand the meaning of the term in the circumstances of this case.

39 With reference to the term “public interest”, it is urged that the Court should note and follow the comments of Chief Justice Lamer in *R. v. Morales*.<sup>14</sup>

As currently defined by the courts, the term “public interest” is incapable of framing the legal debate in any meaningful manner or structuring discretion in any way.

Nor would it be possible in my view to give the term “public interest” a constant or settled meaning. The term gives the courts unrestricted latitude to define any circumstances as sufficient to justify pre-trial detention. The term creates no criteria to define these circumstances. No amount of judicial interpretation of the term “public interest” would be capable of rendering it a provision which gives any guidance for legal debate.

In *Morales* the Supreme Court was not concerned with the *Immigration Act*, rather the case concerned paragraph 515(10)(b) of the *Criminal Code* which authorized pre-trial detention of an accused by court order where that was “necessary in the public interest or for the protection or safety of the public, having regard to all the circumstances including any substantial likelihood that the accused will, if he is released from custody, commit a criminal offence or interfere with the administration of justice”. The majority of the Court found that provision, in so far as it authorized detention in “the public interest”, violated paragraph 11(e) of the Charter which guarantees that any person charged with an offence has the right not to be denied reasonable bail without just cause.

40 The concept of “vagueness” as a flaw in criminal legislation violating section 7 of the Charter was earlier dealt with by the Court in *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*<sup>15</sup> where the issue concerned validity of then subsection 32(1) of the *Combines Investigation Act* [R.S.C. 1970, c. C-23] creating an offence to prevent or lessen competition “unduly”. Mr. Justice Gonthier, speaking for the Court, stated

contrevenne à l'article 7 ou soit contraire à l'article premier de la Charte, ou au sens où elle empêche le requérant de comprendre le terme dans les circonstances de l'espèce.

Quant au terme «intérêt public», il est allégué que la Cour devrait noter et suivre les commentaires du juge en chef Lamer dans l'arrêt *R. c. Morales*.<sup>14</sup>

Selon la définition que lui donnent présentement les tribunaux, le terme «intérêt public» ne saurait orienter véritablement le débat judiciaire ni structurer le pouvoir discrétionnaire de quelque façon que ce soit.

Il ne serait pas possible non plus, à mon sens, de donner au terme «intérêt public» un sens constant ou établi. Ce terme donne aux tribunaux toute latitude pour conclure qu'une situation donnée peut justifier la détention avant le procès. Il n'énonce pas de critères permettant de circonscrire ces situations. Aucune interprétation judiciaire du terme «intérêt public» ne pourrait faire en sorte que cette disposition donne des indications susceptibles d'éclairer le débat judiciaire.

Dans l'arrêt *Morales*, la Cour suprême ne visait pas la *Loi sur l'immigration* puisque l'arrêt portait plutôt sur l'alinéa 515(10)(b) du *Code criminel*. Cette disposition justifie la détention du prévenu avant le procès par une ordonnance judiciaire lorsque cette détention est «nécessaire dans l'intérêt public ou pour la protection ou la sécurité du public, eu égard aux circonstances, y compris toute probabilité marquée que le prévenu, s'il est mis en liberté, commettra une infraction criminelle ou nuira à l'administration de la justice.» La majorité de la Cour a jugé que cette disposition, dans la mesure où elle justifiait la détention «dans l'intérêt public», contrevenait au paragraphe 11(e) de la Charte qui garantit que tout inculpé a le droit de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable.

La notion d'«imprécision», en tant que faille dans les lois pénales qui contrevient à l'article 7 de la Charte, a déjà été traitée par la Cour dans l'arrêt *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*.<sup>15</sup> Cet arrêt portait sur la question de validité du paragraphe 32(1) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* [S.R.C. 1970, ch. C-23] qui créait une infraction sur le fait d'empêcher ou de diminuer «indû-

that the doctrine of vagueness applies to all types of enactments:

Finally, I also wish to point out that the standard I have outlined applies to all enactments, irrespective of whether they are civil, criminal, administrative or other. The citizen is entitled to have the State abide by constitutional standards of precision whenever it enacts legal dispositions . . . .

The doctrine of vagueness can therefore be summed up in this proposition: a law will be found unconstitutionally vague if it so lacks in precision as not to give sufficient guidance for legal debate. This statement of the doctrine best conforms to the dictates of the rule of law in the modern State, and it reflects the prevailing argumentative, adversarial framework for the administration of justice.

41 The standard to which Gonthier J. refers as applicable to all enactments, whether civil, criminal, administrative or other, is one that ensures sufficient precision to provide guidance for legal debate, i.e. whether the circumstances are or are not within the intended application of the enactment in question. In passing, I note that in the application of this standard in the later *Morales* case, Gonthier J. dissented from the majority view expressed by Lamer C.J., finding the term “public interest” as used in the *Criminal Code* provision concerning detention prior to trial was not so vague as to contravene constitutional requirements. In the *Nova Scotia Pharmaceutical* case, where the Supreme Court upheld the Nova Scotia Court of Appeal [(1991), 102 N.S.R. (2d) 222] that the word “unduly” as used in subsection 32(1) of the *Combines Investigation Act* was not unconstitutionally vague, Gonthier J. for the Court noted that courts are reluctant to find statutory provisions are not enforceable because of vagueness: “the threshold for finding a law vague is relatively high”.<sup>16</sup>

ment» la concurrence. Le juge Gonthier, dans le prononcé des motifs au nom de la Cour, a déclaré que la théorie de l'imprécision s'appliquait à tous les types de textes de loi:

Pour terminer, je tiens à souligner en outre que la norme que j'ai exposée s'applique à tous les textes de loi, de droit civil, de droit pénal, de droit administratif ou autre. Les citoyens ont droit à ce que l'État se conforme aux normes constitutionnelles régissant la précision chaque fois qu'il établit des textes de loi . . .

La théorie de l'imprécision peut donc se résumer par la proposition suivante: une loi sera jugée d'une imprécision inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire. Cet énoncé de la théorie est le plus conforme aux préceptes de la primauté du droit dans l'État moderne et il reflète l'économie actuelle du système de l'administration de la justice, qui réside dans le débat contradictoire.

41 La norme à laquelle le juge Gonthier renvoie comme étant applicable à tous les textes de loi, qu'ils soient de droit civil, de droit pénal, de droit administratif ou autre, est suffisamment précise afin de constituer un guide pour un débat judiciaire, c'est-à-dire pour savoir si les circonstances sont incluses ou non dans l'application prévue du texte de loi en cause. Je profite de cette occasion pour noter que, dans l'application de cette norme à l'arrêt *Morales* qui a été rendu par la suite, le juge Gonthier était en dissidence de l'avis de la majorité exprimé par le juge en chef Lamer, lorsqu'il a conclu que le terme «intérêt public», tel qu'il était utilisé dans la disposition du *Code criminel* portant sur la détention avant le procès, n'était pas imprécis au point d'enfreindre les exigences constitutionnelles. Dans l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical* où la Cour suprême a confirmé la décision de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse [(1991), 102 N.S.R. (2d) 222] selon laquelle le terme «indûment», comme il est utilisé au paragraphe 32(1) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, n'était pas inconstitutionnellement imprécis, le juge Gonthier a fait remarquer, au nom de la Cour, que les tribunaux hésitent à décider qu'une disposition législative n'est pas exécutoire en raison de son imprécision: «le critère selon lequel une loi sera jugée imprécise est assez exigeant»<sup>16</sup>.

42 In my opinion, that note of judicial caution is appropriately adopted here. The basis of constitu-

42 À mon avis, cette consigne de prudence judiciaire est appliquée de façon pertinente en l'espèce. Aucun



tional issues is not here laid, procedurally or in terms of the issues arising on the facts as established. There are, moreover, differences between the circumstances here and those in *Morales* where the term “public interest” was found unconstitutionally vague as used in paragraph 515(10)(b) of the *Criminal Code*. There discretion under the Code was exercisable by the criminal courts with regard to persons charged generally with indictable offences in certain circumstances, giving rise to a likelihood of a range of decisions, and those decisions if positive, would result in imposition of a serious penalty, a limitation on liberty before any trial for the offence charged, quite separate from considerations of public safety or maintenance of the judicial process which has been separately provided by Parliament as grounds for discretionary action. In this case, under the *Immigration Act*, discretionary authority exercisable in the public interest is vested in one Minister (and in practice, in those responsible to her or him), it relates to persons who have no right to remain in Canada and a positive determination results in opening an opportunity for such persons to remain in the country. As I read this legislative scheme, under clause 19(1)(f)(iii)(B) Parliament has determined that persons who are or were members of organizations that there are reasonable grounds to believe are or were engaged in terrorism are not admissible to Canada unless they have “satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest”. Parliament has declared the basic public interest in relation to such persons, that they are not admissible to Canada, as immigrants, refugees or visitors, unless they are exempt from that principle by a positive determination of the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest.

fondement de questions constitutionnelles n’est posé ici, que ce soit de façon procédurale ou en termes de questions qui découlent des faits établis. De plus, il existe des différences entre les circonstances de l’espèce et celles de l’arrêt *Morales* dans lequel le terme «intérêt public» a été jugé d’une imprécision inconstitutionnelle dans son utilisation à l’alinéa 515(10)b) du *Code criminel*. Dans ce cas, les tribunaux pénaux pouvaient exercer, en vertu du Code, un pouvoir discrétionnaire à l’égard de personnes accusées, en général, d’actes criminels dans certaines circonstances, ce qui pourrait éventuellement donner lieu à une gamme de décisions. Si elles étaient favorables, ces décisions entraîneraient l’imposition d’une sanction grave, une entrave à la liberté avant tout procès pour l’infraction reprochée, tout à fait en dehors des considérations de sécurité publique ou de protection du processus judiciaire que le législateur a prévu, de façon distincte, comme motifs d’une mesure à caractère discrétionnaire. En l’espèce, en vertu de la *Loi sur l’immigration*, le pouvoir discrétionnaire qui peut être exercé dans l’intérêt public est dévolu à un ministre (et, en pratique, aux personnes qui relèvent de lui) et, il vise les personnes qui n’ont pas le droit de demeurer au Canada et à qui une décision favorable permet de demeurer au pays. D’après ma lecture du texte de loi, le législateur a décidé, en vertu de la disposition 19(1)(f)(iii)(B), que les personnes qui sont ou ont été membres d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre ou s’est livrée à des actes de terrorisme sont non admissibles au Canada sauf si elles «convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national». Selon le législateur, l’intérêt public fondamental veut que ces personnes soient non admissibles au Canada comme immigrants, réfugiés ou visiteurs, à moins d’être exemptées de l’application de ce principe par une décision favorable du ministre selon laquelle leur admission ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national.

43 The place of subparagraph 46.01(1)(e)(ii), in relation to paragraph 19(1)(f), is then to provide opportunity for the refugee claimant who is found to fall within paragraph 19(1)(f) to persuade the Minister that it is in the public interest that his or her

Par rapport à l’alinéa 19(1)f), le sous-alinéa 46.01(1)e)(ii) vise donc à permettre au demandeur du statut de réfugié qui tombe sous le coup de l’alinéa 19(1)f) de convaincre le ministre qu’il est dans l’intérêt public de faire étudier sa revendication du 43

claim to be a refugee be considered. In effect, if the claimant persuades the Minister at this stage, that an exception should be made to the basic public interest declared by Parliament and that it is in the public interest that the claim be considered by the Refugee Division, he or she will meet the requirements for exemption under paragraph 19(1)(f). The onus is upon the claimant.<sup>17</sup> As I understand the process, if no determination of that issue is made before there is a hearing by the Refugee Division of the refugee claim, the claimant remains inadmissible to Canada under clause 19(1)(f)(iii)(B) unless he or she can persuade the Minister that an exemption be made in his or her case on the ground that it would not be detrimental to the national interest.

44 In my opinion, the term “public interest” as used in subparagraph 46.01(1)(e)(ii) does not render that provision so vague that its application by the Minister could not be subject to review, in a proper case, on an application for judicial review. The exercise of discretion under that provision is, after all, left to one whose function it is generally to exercise his authority in the public interest. The discretion may be broad, but where it is clearly exercised for a purpose not in the public interest, or without reference to evidence before the Minister, the Court would set the decision aside. The use of the phrase “public interest” does not render subparagraph 46.01(1)(e)(ii) of the Act vague for constitutional or other reasons.

#### Unreasonable delay

45 The fourth ground argued by the applicant is that there was unreasonable delay in considering his refugee claim, some 5½ years after his arrival and making of his claim. It is argued this delay warrants a finding that the Minister’s opinion was made in bad faith, because of the delay. It is said that only after more than five years have elapsed from the time the applicant arrived did the Minister become concerned with protecting the public interest by excluding Mr. McAllister, and that to do so after

statut de réfugié. En fait, si le demandeur persuade le ministre à cette étape-ci qu’une exception devrait être faite à l’intérêt public de base déclaré par le législateur et qu’il est dans l’intérêt public de faire étudier sa revendication par la section du statut de réfugié, il satisfera aux exigences d’exemption en vertu de l’alinéa 19(1)f). Le fardeau de la preuve incombe au requérant<sup>17</sup>. Comme je comprends la procédure, si cette question n’est pas tranchée avant l’audition de la revendication par la section du statut de réfugié, le requérant demeure non admissible au Canada, en vertu de la disposition 19(1)f)(iii)(B), sauf s’il convainc le ministre qu’une exemption devrait être autorisée dans son cas au motif que son admission ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national.

À mon avis, le terme «intérêt public», tel qu’il est utilisé au sous-alinéa 46.01(1)e)(ii), ne rend pas cette disposition imprécise au point où son application par le ministre ne pourrait pas être assujettie à un contrôle, dans un cas pertinent, sur présentation d’une demande de contrôle judiciaire. Après tout, l’exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu de cette disposition incombe à une personne qui, de façon générale, a pour fonction d’exercer son pouvoir dans l’intérêt public. La portée du pouvoir discrétionnaire peut être large, mais si le pouvoir était clairement exercé à une fin qui n’est pas dans l’intérêt public, ou sans référence à la preuve présentée au ministre, la Cour annulerait la décision. L’utilisation du terme «intérêt public» ne rend pas le sous-alinéa 46.01(1)e)(ii) de la Loi imprécis, que ce soit pour des motifs constitutionnels ou autres.

44

#### Retard déraisonnable

Le quatrième motif allégué par le requérant veut qu’il y ait eu un retard déraisonnable dans l’examen de sa revendication du statut de réfugié, quelque cinq ans et demi après l’arrivée du requérant et la présentation de sa revendication. Ainsi, il est allégué que ce retard justifie une décision voulant que l’opinion du ministre ait été formée de mauvaise foi, en raison du retard, et que ce n’est que plus de cinq ans après l’arrivée du requérant que le ministre s’est inquiété de la protection de l’intérêt public en ex-

45

such a length of time is unreasonable and done in bad faith.

cluant M. McAllister. Le fait d'exclure le requérant après si longtemps ne serait donc pas raisonnable et aurait été fait de mauvaise foi.

46 I am not persuaded to so find. In *Akthar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*<sup>18</sup> Mr. Justice Hugessen for the Court of Appeal found that in the circumstances of the case a delay of two and one-half to three years between the making of a refugee claim and the holding of a credible basis hearing, then the first stage in processing of the claim, did not give rise to a Charter remedy. In that case it was stated that a claim in a non-criminal case to Charter relief based on delay requires evidence, or at the very least some inference from the surrounding circumstances, that the claimant has in fact suffered prejudice or unfairness because of the delay. As Hugessen J.A. pointed out in that case, no time limits are specified under the Act, even though Parliament has sought to devise a process for considering refugee claims that is expeditious. Moreover, intervention by the Court to strike down a decision that has been delayed may simply result in more delay without in any way establishing a basis for the claim to refugee status. Thus, in this case even if the Minister's decision here questioned were to be struck down, Mr. McAllister remains a member of an inadmissible class described in clause 19(1)(f)(iii)(B) by reason of the decision of an adjudicator in January 1994, a decision not questioned by the applicant. Under the Act such a person is not entitled to remain in Canada and is subject to deportation on order of an adjudicator under section 32 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 5; (4th Supp.), c. 28, s. 11; S.C. 1992, c. 49, s. 21] of the Act.

Je n'en suis pas convaincu. Dans l'arrêt *Akthar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*<sup>18</sup>, le juge Hugessen, pour la Cour d'appel, a statué que dans les circonstances de l'espèce, le délai de deux ans et demi à trois ans entre la présentation de la revendication du statut de réfugié et la tenue d'une audience sur le minimum de fondement, puis le premier palier du traitement de la demande, n'a pas donné lieu à une réparation fondée sur la Charte. Dans cet arrêt, il a été dit que dans les affaires non criminelles, toute prétention à la violation de la Charte fondée sur un retard doit s'appuyer sur la preuve, ou à tout le moins sur quelque inférence tirée des circonstances environnantes, que la partie demanderesse a réellement subi un préjudice ou une injustice imputable au retard. Comme le juge Hugessen l'a fait remarquer dans cet arrêt, la Loi ne prévoit pas de délai fixe, même si le législateur a cherché à mettre au point un processus pour étudier plus rapidement les revendications du statut de réfugié. En outre, l'intervention de la Cour pour radier une décision retardée pourrait simplement augmenter le retard déjà accumulé sans pour autant poser de fondement pour la revendication du statut de réfugié. Ainsi, en l'espèce, même si la décision contestée du ministre devait être radiée, M. McAllister demeurerait membre d'une catégorie non admissible visée à la disposition 19(1)(f)(iii)(B) du fait de la décision rendue par un arbitre en janvier 1994, décision qui n'est pas contestée par le requérant. En vertu de la Loi, une telle personne n'a pas le droit de demeurer au Canada et est assujettie à une mesure d'expulsion rendue sur ordonnance d'un arbitre, conformément à l'article 32 [mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 5; (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 11; L.C. 1992, ch. 49, art. 21] de la Loi.

47 Thus there can be no inference of prejudice caused to the applicant in the circumstances of this case, as a result of delay in dealing with his claim. There is, moreover, no evidence of prejudice caused to the applicant by reason of the delay in considering his claim. As Hugessen J.A. commented in

Ainsi, il ne peut y avoir d'inférence de préjudice causé au requérant dans les circonstances de l'espèce, du fait du retard dans le traitement de sa revendication. De plus, il n'y a aucune preuve de préjudice causé au requérant en raison du retard à étudier sa revendication. Comme le juge Hugessen, J.C.A., l'a

46

47

*Akthar*, a refugee claimant is asserting a claim which he or she bears the burden of establishing, and evidence of any prejudice suffered is for him or her to produce. Finally, in *Akthar* his lordship referred to the basis of the law relating to refugees, in the following terms.

The purpose of the refugee system both in international and domestic law is not to provide an easy means for immigrants to find a new and more desirable country of residence; it is to furnish a safe haven to those who rightly fear they will be persecuted in their country of origin.<sup>19</sup>

- 48 As the Court of Appeal found in *Akthar*, so I here find that in the circumstances of this case where there is no evidence or inference of prejudice to the applicant as a result of delay, delay does not give rise to remedies under the Charter. There is no basis for intervention by the Court because of delay in the process of considering Mr. McAllister's claim to be a refugee.

The application of amendments to the Act made after the applicant's claim

- 49 In both applications for judicial review it is urged that the applicant has a right to have his claim to be a Convention refugee determined in accord with the law prevailing at the time the applicant made his claim, i.e. December 22, 1988. After that date, on January 1, 1989,<sup>20</sup> subparagraph 46.01(1)(e)(ii) came into force. The current version of clause 19(1)(f)(iii)(B) came into force even later, on February 1, 1993.<sup>21</sup>

- 50 In the first application for judicial review (IMM-3223-94) it is urged that the applicant's rights in relation to his claim vested under section 7 of the Charter before the eligibility criteria under section 46.01 were enacted and it is wrong in law to deprive him of a remedy, the right to make his claim, on the basis of law not existing when the claim was made. It is said subparagraph 46.01(1)(e)(ii) and clause 19(1)(f)(iii)(B) should not be given retroactive application. In the second application (IMM-4348-94) it is said the applicant's right to a fair hearing were entrenched on the date he made his refugee claim. It would be wrong in law, it

déclaré dans l'arrêt *Akthar*, c'est à la personne qui fait valoir ses droits qu'il incombe d'établir une revendication, et elle doit produire la preuve de tout préjudice subi. Enfin, dans l'arrêt *Akthar*, le juge a ainsi fait référence au fondement du droit des réfugiés:

L'objet du système applicable aux réfugiés, tant en droit international qu'en droit interne, n'est pas de fournir aux immigrants un moyen facile de trouver un pays de résidence nouveau et plus désirable, mais plutôt d'offrir un abri sûr à ceux qui craignent avec raison d'être persécutés dans leur pays d'origine<sup>19</sup>.

- À l'instar de la Cour d'appel dans l'arrêt *Akthar*, 48 je conclus que dans les circonstances de l'espèce où il n'y a aucune preuve ou inférence de préjudice causé au requérant du fait du retard, ce retard ne donne lieu à aucune réparation en vertu de la Charte. Il n'y a pas de fondement à l'intervention de la Cour en raison du retard dans le processus d'étude de la revendication du statut de réfugié de M. McAllister.

L'application des modifications à la Loi apportées après la présentation de la demande du requérant

- Dans les deux demandes de contrôle judiciaire, il 49 est allégué que le requérant avait le droit de voir sa revendication du statut de réfugié examinée conformément à la loi applicable au moment où le requérant a présenté sa revendication, savoir le 22 décembre 1988. Par la suite, le 1<sup>er</sup> janvier 1989<sup>20</sup>, le sous-alinéa 46.01(1)e(ii) est entré en vigueur. La version actuelle de la disposition 19(1)f(iii)(B) est entrée en vigueur encore plus tard, soit le 1<sup>er</sup> février 1993<sup>21</sup>.

- Dans la première demande de contrôle judiciaire 50 (IMM-3223-94), il est allégué que les droits du requérant à l'égard de sa revendication lui sont conférés par l'article 7 de la Charte avant que les critères de recevabilité prévus à l'article 46.01 ne soient promulgués, et qu'il est faux en droit de le priver d'une réparation, le droit de présenter sa revendication, au motif que la mesure législative n'existait pas au moment de la présentation de la revendication. Le sous-alinéa 46.01(1)e(ii) et la disposition 19(1)f(iii)(B) ne devraient pas être appliqués de façon rétroactive. Dans la deuxième demande (IMM-4348-94), il est allégué que le droit du requérant à

is urged, to give retroactive effect to current provisions of ineligibility under the Act. In written submissions it is urged that to give the current legislation effect would violate the applicant's equality rights under section 15 of the Charter, but that was not argued at the hearing of this matter.

une audition impartiale a été inscrit à la date à laquelle il a présenté sa revendication du statut de réfugié. Il serait faux en droit de donner un effet rétroactif à des dispositions actuelles d'irrecevabilité en vertu de la Loi. Dans des observations écrites, l'on soutient que le fait de donner effet à la législation actuelle enfreindrait les droits à l'égalité du requérant, en vertu de l'article 15 de la Charte, mais cet aspect n'a pas été plaidé à l'audience, en l'espèce.

51 When this matter was heard this aspect was argued principally in relation to common law principles concerning the temporal application of statutes, not in relation to Charter arguments. The well known principles, set out by Mr. Justice La Forest in *Angus v. Sun Alliance Insurance Co.*<sup>22</sup> are stressed by the applicant, in particular the reluctance of courts to apply legislation retrospectively so as to substantively affect vested rights in an adverse manner.

À l'audition de la question, cet aspect a surtout été invoqué eu égard à des principes de common law sur l'application temporelle des lois, plutôt qu'à des arguments fondés sur la Charte. Le requérant souligne les principes bien connus qu'a énoncés le juge La Forest dans *Angus c. Sun Alliance compagnie d'assurance*<sup>22</sup>, plus particulièrement la réticence des tribunaux à appliquer des lois rétroactivement en vue de modifier de façon importante et contraire les droits acquis. 51

52 I am not persuaded these principles are here applicable. I do not accept that either clause 19(1)(f)(iii)(B) or subparagraph 46.01(1)(e)(ii) is in any means applied retrospectively in the circumstances of this case. Rather, the legislation in force at the time the decisions were made was given effect.<sup>23</sup> It is not retrospective legislation to adopt a rule that henceforth excludes persons from Canada on the basis of their conduct in the past.<sup>24</sup>

Je ne suis pas convaincu que ces principes puissent être appliqués en l'espèce. Je ne peux accepter que la disposition 19(1)(f)(iii)(B) ou le sous-alinéa 46.01(1)(e)(ii) soient, de quelque façon, appliqués rétroactivement dans les circonstances de l'espèce. C'est plutôt la loi en vigueur au moment où les décisions ont été rendues qui était exécutoire<sup>23</sup>. Adopter une règle qui, dorénavant, exclurait des personnes du Canada en raison de leur conduite par le passé ne signifie pas que la loi est appliquée rétroactivement.<sup>24</sup> 52

53 In my opinion, Mr. McAllister, having made a claim to be a Convention refugee had no vested or entrenched rights to have that claim considered under the rules prevailing at the time of his application; rather, he only had a right to have his claim considered under the rules prevailing when it is considered. He was a person with no right to enter or remain in Canada, except as provided by the *Immigration Act*, and in my opinion any claim he made to enter or to remain is subject to the law prevailing when that claim is determined, not when the claim is made.

À mon avis, M. McAllister, ayant présenté une revendication du statut de réfugié au sens de la Convention, n'avait aucun droit, acquis ou inscrit, à ce que cette revendication soit étudiée conformément aux règles en vigueur au moment de la présentation; il n'avait plutôt que le droit de voir sa revendication étudiée selon les règles en vigueur au moment de l'étude. Il était une personne qui n'avait pas le droit d'entrer ou de demeurer au Canada, sauf comme le prévoit la *Loi sur l'immigration* et, à mon avis, toute revendication présentée en vue d'entrer ou de demeurer dans le pays est assujettie à la loi applicable au moment de l'examen de cette revendication, et non au moment de sa présentation. 53

54 Moreover, in my view, the circumstances here are such that I have no hesitation in drawing a clear inference that Parliament intended, as in the normal course, that changes in the Act, would be applicable to cases arising for determination after the amendment in question became effective. In S.C. 1988, c. 35, under which section 46.01 was originally enacted to provide “access criteria”, limiting refugee claimants entitled to have their claims considered by the Refugee Division, section 41 of that amending statute designates certain classes of persons, who as refugee claimants were to be entitled to have their claims determined by the Refugee Division notwithstanding any provision of the Act as amended. Clearly anyone not exempt under section 41 was subject to the access criteria established by section 46.01, by necessary implication. As for the later amendment, amending subparagraph 46.01(1)(e)(ii) and enacting clause 19(1)(f)(iii)(B), by S.C. 1992, c. 49, that amending Act specifically provides intertransitional provisions as follows:

**109. Subject to sections 110 to 120, every provision of the *Immigration Act*, as enacted by this Act shall, on the coming into force of that provision, apply in respect of every application, proceeding or matter under that Act or the regulations made thereunder that is pending or in progress immediately before the coming into force of that provision.**

Sections 110 to 120 which provide for exceptions to that general rule of application, relate to inquiries or hearings commenced before the coming into force of the amendment but not then determined, or outstanding departure notices, or applications for leave or appeals. In my opinion, section 109 expressly enunciates Parliament’s intent that amendments enacted in 1992, including clause 19(1)(f)(iii)(B), are to be applied in any inquiry initiated thereafter, as was the inquiry by the adjudicator in January 1994, the Minister’s review of Mr. McAllister’s case from February to May 1994 (raised in IMM-3223-94) and the senior immigration officer’s finding in June 1994 (raised in IMM-4348-94).

En outre, à mon avis, les circonstances en l’espèce sont telles que je n’ai aucune hésitation à en déduire clairement que le législateur visait, comme à l’accoutumée, l’application des lois modifiées dans les affaires à trancher après l’entrée en vigueur des modifications en cause. Dans L.C. 1988, ch. 35, en vertu de laquelle l’article 46.01 a été adopté à l’origine pour prévoir les «critères de recevabilité», lesquels limitaient le nombre de demandeurs du statut de réfugié qui avaient droit à ce que leurs revendications soient examinées par la section du statut de réfugié, l’article 41 désigne certaines catégories de personnes dont les revendications, à titre de demandeurs du statut de réfugié, pourraient être reçues par la section du statut de réfugié sans égard à toute disposition de la loi modifiée. En clair, toute personne non exemptée par l’article 41 était, par voie de conséquence, assujettie aux critères de recevabilité fixés par l’article 46.01. Quant à la modification ultérieure qui vise le sous-alinéa 46.01(1)(e)(ii) et promulgue la disposition 19(1)(f)(iii)(B), dans L.C. 1992, ch. 49, la loi modificative prévoit de façon expresse des dispositions transitoires, comme suit:

**109. Sous réserve des articles 110 à 120, les dispositions de la *Loi sur l’immigration*, dans leur version édictée par la présente loi, s’appliquent dès leur entrée en vigueur à toute demande présentée, ou procédure instruite, dans le cadre de la *Loi sur l’immigration* ou de ses textes d’application ou à toute autre question soulevée dans ce cadre avant l’entrée en vigueur de ces dispositions.**

Les articles 110 à 120 qui prévoient des exceptions à cette règle d’application générale portent sur les enquêtes ou audiences commencées avant l’entrée en vigueur de la modification, mais sans qu’une décision n’ait été rendue, ou les avis d’interdiction de séjour en cours, ou les demandes d’autorisation d’interjeter appel ou les appels. À mon avis, l’article 109 énonce expressément l’intention du législateur de faire appliquer les modifications édictées en 1992, y compris la disposition 19(1)(f)(iii)(B), dans toute enquête lancée par la suite, comme l’enquête de l’arbitre en janvier 1994, l’examen de l’affaire de M. McAllister par le ministre, de février à mai 1994 (présenté dans IMM-3223-94) et la conclusion de l’agent principal rendue en juin 1994 (présentée dans IMM-4348-94).

55 In summary, I find no retrospective application of the legislation in this case. Further, it is clear, in my view, that by necessary inference, and by express provision, Parliament intended to have the amending statutes applied just as they were in considering Mr. McAllister's case.

#### Conclusion

56 It is my opinion that none of the grounds put forth for the applicant warrant intervention by this Court in regard to the decision of the Minister pursuant to subsection 46.01(1), or in regard to the decision of the senior immigration officer based on the decision of the Minister and the earlier decision of an adjudicator pursuant to paragraph 27(2)(a) and clause 19(1)(f)(iii)(B).

57 Orders go in regard to each file, IMM-3223-94 and IMM-4348-94, dismissing each application for judicial review. I direct that a copy of these reasons be filed in relation to each of these proceedings.

58 At the conclusion of the hearing counsel were invited to propose questions for consideration for certification under subsection 83(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73] as serious questions of general importance. For the applicant it was urged that there were several serious issues raised by this case, but no specific question was submitted for consideration. Counsel for the respondent indicated that since constitutional issues were not directly raised, the only serious issue related to the application of the amending statutes, i.e., whether in the circumstances the legislation as applied was given retrospective effect and if this was warranted. In my opinion, the facts of the case do not directly raise issues that would be determinative of an appeal, and there is not, in my view, a serious question concerning retrospective application of the amending acts. Thus, I decline to certify a question under subsection 83(1).

55 En résumé, je ne conclus pas à une application rétroactive de la loi en l'espèce. De plus, il me semble clair que, par inférence nécessaire et par disposition expresse, le législateur voulait que les lois modificatives s'appliquent telles qu'elles étaient dans l'examen de la cause de M. McAllister.

#### Conclusion

56 Je suis d'avis qu'aucun des motifs avancés au nom du requérant ne justifie l'intervention de la présente Cour en ce qui concerne la décision du ministre en vertu du paragraphe 46.01(1) ou celle de l'agent principal fondée sur la décision du ministre et la décision antérieure d'un arbitre, conformément à l'alinéa 27(2)a) et à la disposition 19(1)f)(iii)(B).

57 Il est ordonné à l'égard de chaque affaire, savoir IMM-3223-94 et IMM-4348-94, que les demandes de contrôle judiciaire soient rejetées. J'ordonne qu'une copie des présents motifs soit déposée avec chacune de ces instances.

58 À la clôture de l'audience, les avocats ont été invités à proposer des questions à étudier en vue de la certification, en vertu du paragraphe 83(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73], en tant que questions graves de portée générale. Pour le requérant, il a été plaidé que plusieurs questions graves avaient été soulevées, mais aucune question précise n'a été proposée en vue d'une étude. L'avocat de l'intimé a indiqué que, puisqu'aucune question constitutionnelle n'avait été soulevée directement, la seule question grave liée à l'application des lois modificatives serait de savoir si, dans les circonstances, les lois, telles qu'elles étaient appliquées, avaient un effet rétroactif et, le cas échéant, si cette rétroactivité était justifiée. À mon avis, les faits en l'espèce ne soulèvent pas directement de questions qui permettraient de trancher sur un appel et, selon moi, il n'existe pas de question grave en ce qui concerne l'application rétroactive des lois modificatives. Dès lors, je refuse de certifier une question en vertu du paragraphe 83(1).

<sup>1</sup> S. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B,

<sup>1</sup> L'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de*

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

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

<sup>2</sup> S. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C., 1985, Appendix III] provides:

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

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

<sup>3</sup> *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177.

<sup>4</sup> *Singh*, *supra*, note 3, *per* Beetz J., at p. 229; *per* Wilson J., at p. 214.

<sup>5</sup> *Singh*, *supra*, note 3, *per* Beetz J., at pp. 229-231.

<sup>6</sup> *Singh*, *supra*, note 3, *per* Wilson J., at pp. 213-214.

<sup>7</sup> S. 46.01 of the Act was enacted by S.C. 1988, c. 35, s. 14 (R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14); subsequently am. by S.C. 1992, c. 49, s. 36 and S.C. 1995, c. 15, s. 9.

<sup>8</sup> These provisions of the Act, relied upon in this case, so far as here relevant, are ss. 27(2)(a), 19(1)(f)(iii)(B) as set out in the text of these reasons at pp. 200-201 and s. 46.01 which is:

**46.01.** (1) A person who claims to be a Convention refugee is not eligible to have the claim determined by the Refugee Division if the person

(e) has been determined by an adjudicator to be

(ii) a person described in paragraph 19(1) . . . (f) . . . and the Minister is of the opinion that it would be contrary to the public interest to have the claim determined under this Act.

<sup>9</sup> [1993] 1 F.C. 696 (C.A.).

<sup>10</sup> *Idem*, at p. 704.

<sup>11</sup> *Supra*, note 9 at pp. 707-708.

1982, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] se lit comme suit:

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

<sup>2</sup> L'art. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), appendice III] se lit comme suit:

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

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

<sup>3</sup> *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177.

<sup>4</sup> *Singh*, précité note 3, par le juge Beetz, à la p. 229; par le juge Wilson, à la p. 214.

<sup>5</sup> *Singh*, précité note 3, par le juge Beetz, aux p. 229 à 231.

<sup>6</sup> *Singh*, précité note 3, par le juge Wilson aux p. 213 et 214.

<sup>7</sup> L'art. 46.01 de la Loi a été édicté par L.C. 1988, ch. 35, art. 14 (L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14); par la suite, il a été modifié par L.C. 1992, ch. 49, art. 36 et par L.C. 1995, ch. 15, art. 9.

<sup>8</sup> Ces dispositions de la Loi qui constituent le fondement en l'espèce sont, dans la mesure où elles sont pertinentes ici, les art. 27(2)a), 19(1)f)(iii)(B) comme ils sont énoncés dans le texte des présents motifs aux p. 200 à 201 et l'art. 46.01 qui se lit comme suit:

**46.01.** (1) La revendication de statut n'est pas recevable par la section du statut si l'intéressé se trouve dans l'une ou l'autre des situations suivantes:

e) l'arbitre a décidé qu'il appartient à l'une des catégories visées:

(ii) aux alinéas 19(1) . . . f) . . . , et, selon le ministre, il serait contraire à l'intérêt public de faire étudier sa revendication aux termes de la présente loi.

<sup>9</sup> [1993] 1 C.F. 696 (C.A.).

<sup>10</sup> *Idem*, à la p. 704.

<sup>11</sup> Précité note 9, à la p. 708.



<sup>12</sup> 845 F.2d 1111 (1st Cir. 1988), at p. 1117.

<sup>13</sup> [1996] 1 F.C. 174 (T.D.).

<sup>14</sup> [1992] 3 S.C.R. 711, at p. 732.

<sup>15</sup> [1992] 2 S.C.R. 606, at pp. 642-643.

<sup>16</sup> *Per* Gonthier J., *idem*, at p. 632.

<sup>17</sup> S. 45(4) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 35] of the Act provides that the burden of proving that a person is eligible to have a claim to be a Convention refugee determined by the Refugee Division rests on the person.

<sup>18</sup> [1991] 3 F.C. 32 (C.A.).

<sup>19</sup> *Idem*, at p. 40. See also *Urbanek v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1992), 17 Imm. L.R. (2d) 153 (F.C.A.), at p. 154.

<sup>20</sup> S. 46.01 was enacted by S.C. 1988, c. 35, s. 14 (in error numbered as s. 48.01), which became R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14, assented to July 21, 1988 and proclaimed in force effective 1/1/89 by SI/88-231 dated 7 December 1988.

<sup>21</sup> S. 19(1) of the current Act was amended by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 3, came into force 30/10/87 by SI/87-250 and paragraph *f*) was amended S.C. 1992, c. 49, s. 11(2) assented to Dec. 17, 1992, which came into force 1/2/93 by SI/93-16 dated January 28, 1993.

<sup>22</sup> [1988] 2 S.C.R. 256, at pp. 265-266.

<sup>23</sup> *Per* Rouleau J. in *Cortez v. Canada (Secretary of State)* (1994), 74 F.T.R. 9 (F.C.T.D.).

<sup>24</sup> *Per* Hugessen J.A. in *Rudolph v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 653 (C.A.), at p. 657.

<sup>12</sup> 845 F.2d 1111 (1st Cir. 1988), à la p. 1117.

<sup>13</sup> [1996] 1 C.F. 174 (1<sup>re</sup> inst.).

<sup>14</sup> [1992] 3 R.C.S. 711, à la p. 732.

<sup>15</sup> [1992] 2 R.C.S. 606, aux p. 642 et 643.

<sup>16</sup> Par le juge Gonthier, *idem*, à la p. 632.

<sup>17</sup> L'art. 45(4) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 35] de la Loi prévoit qu'il appartient à l'intéressé de prouver que sa revendication est recevable.

<sup>18</sup> [1991] 3 C.F. 32 (C.A.).

<sup>19</sup> *Idem*, à la p. 40. Voir aussi l'arrêt *Urbanek c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1992), 17 Imm. L.R. (2d) 153 (C.A.F.), à la p. 154.

<sup>20</sup> L'art. 46.01 a été édicté par L.C. 1988, ch. 35, art. 14 (il avait été numéroté 48.01, par erreur), devenue L.R.C. (1985), (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14 et il a été sanctionné le 21 juillet 1988 et proclamé en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989 par TR/88-231 en date du 7 décembre 1988.

<sup>21</sup> L'art. 19(1) de la Loi actuelle a été modifié dans L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 3, il est entré en vigueur le 30 octobre 1987 par TR/87-250, et l'al. *f*) a été modifié par L.C. 1992, ch. 49, art. 11(2), sanctionné le 17 décembre 1992; il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1993 par TR/93-16 en date du 28 janvier 1993.

<sup>22</sup> [1988] 2 R.C.S. 256, aux p. 265 et 266.

<sup>23</sup> Le juge Rouleau dans l'affaire *Cortez c. Canada (Secrétaire d'État)* (1994), 74 F.T.R. 9 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>24</sup> Le juge Hugessen, J.C.A., dans l'arrêt *Rudolph c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 2 C.F. 653 (C.A.), à la p. 657.