

IMM-6477-93

IMM-6477-93

Dolly Shuk Ching Chan (*Applicant*)**Dolly Shuk Ching Chan** (*requérante*)

v.

c.

Minister of Citizenship and Immigration (*Respondent*)**Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration** (*intimé*)**INDEXED AS: CHAN v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: CHAN c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)**

Trial Division, Cullen J.—Ottawa, April 1 and June 17, 1996.

Section de première instance, juge Cullen—Ottawa, 1^{er} avril et 17 juin 1996.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Permanent resident visa revoked on ground applicant member of inadmissible class pursuant to Immigration Act, s. 19(1)(c.2) (member of foreign criminal organization) — On judicial review application, Court ordering non-disclosure of confidential government information pursuant to s. 82.1(10) — S. 82.1(10) permitting Minister to apply in camera, ex parte for non-disclosure — S. 82.1(10) not infringing Charter, s. 7 — Applicant's rights not infringed as no right to come to Canada, only right to apply to come — Procedure prescribed not violating principles of fundamental justice — Questions certified: whether s. 82.1(10) infringing Charter, s. 7, and if so whether demonstrably justified.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Visa de résidente permanente révoqué au motif que la requérante appartient à une catégorie de personnes non admissibles conformément à l'art. 19(1)c.2) (membre d'une organisation criminelle étrangère) de la Loi sur l'immigration — Dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire, la Cour a ordonné la non communication de renseignements confidentiels du gouvernement conformément à l'art. 82.1(10) — L'art. 82.1(10) permet au ministre de demander la non communication à huis clos et en l'absence de l'une des parties — L'art. 82.1(10) ne porte pas atteinte à l'art. 7 de la Charte — Les droits de la requérante ne sont pas violés car nul n'a le droit d'entrer au Canada mais uniquement le droit de demander à y venir — La procédure prescrite ne viole pas les principes de justice fondamentale — Questions certifiées: l'art. 82.1(10) viole-t-il l'art. 7 de la Charte, et si tel est le cas, peut-on en démontrer la justification?

Bill of rights — Immigration Act, s. 82.1(10) permitting Minister to apply ex parte, in camera for examination of information by F.C.T.D. in absence of applicant, counsel as disclosure injurious to national security or public safety — Question certified as to whether Canadian Bill of Rights, s. 2(e) infringed.

Déclaration des droits — L'art. 82.1(10) de la Loi sur l'immigration permet au ministre de demander, à huis clos et en l'absence de l'une des parties, à la C.F. 1^{re} inst. d'examiner, en l'absence de l'intéressé et du conseiller le représentant, des renseignements dont la communication porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes — La question certifiée consiste à savoir s'il y a eu violation de l'art. 2e) de la Déclaration des droits.

Administrative law — Judicial review — Declarations — Judicial review of revocation of permanent resident visa — After visa issued, new information indicating applicant member of foreign criminal organization — Applicant notified new information might render her inadmissible — Not making appointment for immigration hearing although invited to do so — Applicant found to be member of inadmissible class pursuant to Immigration Act, s. 19(1)(c.2), visa revoked — On judicial review application, Court ordering non-disclosure of confidential government information pursuant to s. 82.1(10) — Duty of fairness met by offering applicant opportunity to attend interview — Visa officer not functus officio — Within

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Jugements déclaratoires — Examen judiciaire de la révocation du visa de résidente permanente — Une fois le visa délivré, de nouveaux renseignements ont indiqué que la requérante faisait partie d'une organisation criminelle étrangère — La requérante a été avisée que les nouveaux renseignements pourraient la rendre non admissible — Bien qu'incitée à le faire, elle n'a pas demandé une audition en matière d'immigration — La requérante a été déclarée membre d'une catégorie de personnes non admissibles conformément à l'art. 19(1)c.2) de la Loi sur l'immigration, et son visa a été révoqué — Dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour a ordonné la non

jurisdiction to revoke visa — Not fettering discretion — Adequate grounds on which to base decision — Questions certified: whether s. 82.1(10) infringing Charter, s. 7, Canadian Bill of Rights, s. 2(e); whether visa officer functus officio after permanent resident visa issued.

Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Inadmissible persons — Judicial review of revocation of permanent resident visa — After visa issued, new information indicating applicant member of foreign criminal organization — Applicant notified new information might render her inadmissible — Despite request to do so, applicant not making appointment for immigration hearing — Visa officer holding member of inadmissible class pursuant to Immigration Act, s. 19(1)(c.2), revoking visa — S. 82.1(10) not contravening Charter, s. 7 — Visa officer having jurisdiction to revoke visa — No breach of procedural fairness — Visa officer not fettering discretion — Adequate grounds for decision — Questions certified: whether s. 82.1(10) infringing Charter, s. 7, Canadian Bill of Rights, s. 2(e); whether visa officer functus officio after permanent resident visa issued.

This was an application for judicial review of the revocation of the applicant's permanent resident visa. After visas had been issued to the applicant and her dependent son, the visa officer received new information indicating that the applicant was a member of a foreign criminal organization: a triad (a Chinese secret society existing for criminal purposes). The applicant was notified that the new information might render her inadmissible and was invited to arrange a meeting with the visa officer. Although the applicant's request to have counsel attend an interview with her was initially denied, the request was eventually accepted, but no attempt was made to arrange an appointment for an immigration hearing. The visa officer found that the applicant was a member of an inadmissible class pursuant to *Immigration Act*, paragraph 19(1)(c.2) and revoked her visa. Paragraph 19(1)(c.2) prohibits admission of persons who there are reasonable grounds to believe are members of an organization that there are reasonable grounds to believe is engaged in criminal activity. The applicant applied for judicial review of that decision. Subsequently, the Court ordered non-disclosure of confidential government information obtained pursuant to *Immigration Act*, subsection 82.1(10). Subsection 82.1(10) permits the Minister to apply in

communication de renseignements confidentiels du gouvernement en application de l'art. 82.1(10) — L'offre faite à la requérante d'assister à une entrevue répond à l'obligation d'équité — L'agent des visas n'a pas perdu sa compétence — Il est compétent à révoquer le visa — Il n'a pas restreint son pouvoir discrétionnaire — Motifs suffisants pour étayer sa décision — Questions certifiées: l'art. 82.1(10) viole-t-il l'art. 7 de la Charte et l'art. 2e) de la Déclaration canadienne des droits; l'agent des visas perd-il sa compétence après la délivrance d'un visa de résident permanent?

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — Contrôle judiciaire de la révocation du visa de résidente permanente — Une fois le visa délivré, de nouveaux renseignements ont indiqué que la requérante était membre d'une organisation criminelle — La requérante a été avisée que les nouveaux renseignements pourraient la rendre non admissible — Bien qu'incitée à le faire, la requérante n'a pas pris rendez-vous en vue d'une audition en matière d'immigration — L'agent des visas a conclu que la requérante faisait partie d'une catégorie de personnes non admissibles en vertu de l'art. 19(1)(c.2) de la Loi sur l'immigration, et il a révoqué son visa — L'art. 82.1(10) n'enfreint pas l'art. 7 de la Charte — L'agent des visas a compétence pour révoquer le visa — Aucune violation de l'équité dans la procédure — L'agent des visas n'a pas restreint son pouvoir discrétionnaire — Motifs suffisants pour étayer sa décision — Questions certifiées: l'art. 82.1(10) viole-t-il l'art. 7 de la Charte et l'art. 2e) de la Déclaration canadienne des droits; l'agent des visas perd-il sa compétence après la délivrance du visa de résident permanent?

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la révocation du visa de résidente permanente de la requérante. Après la délivrance de visas à la requérante et à son fils à charge, l'agent des visas a reçu de nouveaux renseignements précisant que la requérante était membre d'une organisation criminelle étrangère: une triade (société secrète chinoise existant à des fins criminelles). La requérante a été avisée que les nouveaux renseignements pourraient la rendre non admissible et elle a été invitée à fixer une entrevue avec l'agent des visas. Bien qu'initialement on ait refusé à l'avocat de la requérante l'autorisation d'assister avec elle à une entrevue, on lui a plus tard accordé cette permission, mais il n'a fait aucun effort pour obtenir une audition d'immigration. L'agent des visas a conclu que la requérante était membre d'une catégorie de personnes non admissibles conformément à l'alinéa 19(1)(c.2) de la *Loi sur l'immigration* et il a révoqué son visa. L'alinéa 19(1)(c.2) interdit l'admission au Canada aux personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles 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 activités criminelles. La requérante a demandé le contrôle judiciaire de cette décision. Subséquemment, la Cour a ordonné la non communication de

camera, ex parte for non-disclosure of confidential information obtained from government or an institution of a foreign state and requires the Court to examine the information, provide counsel for the Minister with a reasonable opportunity to be heard, and to consider the information on the application for judicial review only if found to be injurious to national security or to the safety of persons. The applicant submitted that the *in camera, ex parte* proceedings deprived her of her right to liberty and security of the person guaranteed in Charter, section 7 as freedom of movement is akin to liberty. She argued that that deprivation was not in accordance with the principles of fundamental justice, since she had not been provided with disclosure of the allegations against her, nor did she have an opportunity to respond. The applicant also submitted that, when making the decision to revoke the visa, the visa officer was *functus officio*. Finally the applicant submitted that the visa officer improperly exercised his discretion by adopting as his own the decision which was made in Ottawa concerning the applicant.

The issues were: (1) whether subsection 82.1(10) infringes Charter, section 7; (2) whether the visa officer, in revoking the visas, was *functus officio*; (3) whether subsection 82.1(10) breached the applicant's right to procedural fairness; and (4) whether the visa officer improperly fettered his discretion.

Held, the application should be dismissed.

(1) Subsection 82.1(10) does not infringe Charter, section 7. The applicant's rights were not impaired in any way. She does not have a right to come to Canada; at best she has a right to apply to come here. Nor was there any evidence that she had suffered psychological stress or that her reputation had been tarnished by the allegation that she was a member of a triad.

The procedure prescribed in subsection 82.1(10) did not violate the principles of fundamental justice. An analysis of the scope of the principles of fundamental justice in proceedings under subsection 82.1(10) must be conducted in the context of the principles and policies underlying immigration law, particularly the principle that an alien has no right to enter or remain in Canada. The right to know the evidence upon which the decision to revoke the visa was made must be balanced against the competing interests of the state in protecting the safety of Canadian society and the promotion of international order by denying the use of our territory to persons likely to engage in

renseignements confidentiels du gouvernement obtenus en application du paragraphe 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration*. Le paragraphe 82.1(10) permet au ministre de demander, à huis clos et en l'absence de l'une des parties, la non communication de renseignements obtenus sous le sceau du secret auprès du gouvernement d'un État étranger ou d'une organisation mise sur pied par des États étrangers, et il exige que la Cour étudie les renseignements, accorde au représentant du ministre la possibilité raisonnable de se faire entendre, et ne tienne compte des renseignements fournis dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire que si elle décide que leur communication porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes. La requérante a soutenu que les procédures à huis clos et en l'absence de l'une des parties la privaient de son droit à la liberté et à la sécurité de sa personne garanti par l'article 7 de la Charte, la liberté de mouvement s'assimilant à la liberté. Elle a fait valoir que le déni de ses droits n'était pas conforme aux principes de justice fondamentale, puisqu'elle n'a eu ni communication des allégations faites contre elle ni la possibilité de les réfuter. La requérante a aussi affirmé que lorsqu'il a décidé de révoquer son visa, l'agent des visas n'avait plus compétence pour le faire. En dernier lieu, la requérante a prétendu que l'agent des visas avait irrégulièrement exercé son pouvoir discrétionnaire en faisant sienne la décision prise à Ottawa à l'égard de la requérante.

Les questions litigieuses étaient les suivantes: (1) le paragraphe 82.1(10) viole-t-il l'article 7 de la Charte? (2) l'agent des visas, lorsqu'il a révoqué les visas, avait-il perdu la compétence pour ce faire? (3) le paragraphe 82.1(10) porte-t-il atteinte au droit de la requérante à l'équité dans la procédure? et (4) l'agent des visas a-t-il irrégulièrement restreint son pouvoir discrétionnaire?

Jugement: la demande doit être rejetée.

(1) Le paragraphe 82.1(10) n'enfreint pas l'article 7 de la Charte. Il n'y a eu aucun déni des droits de la requérante. Elle n'a aucun droit d'entrer au Canada; tout au plus a-t-elle le droit de demander à y entrer. Il n'y a non plus aucune preuve qu'elle ait souffert un stress psychologique ou que sa réputation ait été ternie parce qu'elle était soupçonnée d'être membre d'une triade.

La procédure prescrite au paragraphe 82.1(10) ne viole pas les principes de justice fondamentale. L'analyse de la portée des principes de justice fondamentale dans les procédures fondées sur le paragraphe 82.1(10) doit se faire compte tenu des principes et des politiques qui sous-tendent le droit de l'immigration, particulièrement le principe voulant qu'un étranger n'ait aucun droit d'entrer et de demeurer au Canada. Le droit de connaître les éléments de preuve sur lesquels se fonde la décision de révoquer le visa doit être mis dans la balance avec les droits opposés de l'État de protéger la sécurité de la société canadienne et de maintenir l'ordre international en

criminal activity. Parliament, in subsection 82.1(10), has sought to strike a reasonable balance between the competing interests of the individual and the state. The applicant was merely denied the opportunity to come to Canada and non-citizens do not have an unqualified right to enter the country. Furthermore, while fundamental justice demands a fair procedure, it does not demand a perfect system of full disclosure and a full oral hearing in every case. In the context of subsection 82.1(10), while the applicant does not get a summary of the confidential evidence, she is told why she is being denied admission to Canada. Nothing prevents the applicant from seeking judicial review of the visa officer's decision and of leading affidavit evidence to show that she is not a member of the triad. While not perfect justice, when disclosure could be injurious to national security or to the safety of persons, the applicant's rights must be balanced against the state's legitimate interests.

(2) The visa officer was not *functus officio* and had jurisdiction to revoke the applicant's visa. Although nothing in the *Immigration Act* deals with whether a visa officer may review decisions already made, this silence should not be construed as a prohibition against reconsideration of decisions. A visa officer has jurisdiction to reconsider his decision, particularly when new information comes to light. The visa officer, upon receiving information that the applicant was a member of an inadmissible class, had jurisdiction to reconsider his earlier decision and revoke her visa. To squeeze the administrative decisions of visa officers into the same *functus officio* box that is imposed on judicial decision-makers would not accord with the role and duties of visa officers.

(3) There was no breach of the applicant's right to procedural fairness. The issuance of a visa is part of the statutory scheme in which section 8 imposes on the person seeking to come to Canada the burden of proving that he has a right to do so. The applicant did not have a right to have her counsel present at the interview with the visa officer. The *Immigration Act* does not explicitly confer a right to counsel on persons making an application for landing. The visa officer fulfilled his duty of fairness by offering the applicant an opportunity to attend an interview.

(4) The visa officer did not fetter his discretion and had adequate grounds upon which to base his decision. There was no indication that the visa officer did not weigh the information from Ottawa and from the RCMP and arrive at his own conclusion. The visa officer need not be convinced "beyond a reasonable doubt" that the applicant was a member of a triad. It must only be shown that the visa officer had reasonable grounds to believe that the appli-

refusant aux personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles la possibilité de pénétrer dans notre territoire. Le législateur a, au paragraphe 82.1(10), cherché à établir un équilibre raisonnable entre les intérêts opposés du particulier et de l'État. On a simplement refusé à la requérante de venir au Canada, et les non-citoyens n'ont pas le droit absolu d'entrer au pays. De plus, alors que la justice fondamentale exige une procédure équitable, elle n'impose pas un système parfait d'entière communication et d'audition orale complète dans chaque cas. Dans le contexte du paragraphe 82.1(10), bien que la requérante ne reçoive pas un résumé de la preuve confidentielle, on lui dit pourquoi on lui refuse l'admission au Canada. Rien n'empêche la requérante de demander le contrôle judiciaire de la décision de l'agent des visas et de produire des affidavits pour démontrer qu'elle n'est pas membre de la triade en question. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une justice parfaite, lorsque la communication pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes, les droits de la requérante doivent être considérés en regard des intérêts légitimes de l'État.

(2) L'agent des visas n'était pas dessaisi et avait compétence pour révoquer le visa de la requérante. Bien que rien dans la *Loi sur l'immigration* ne porte sur le réexamen éventuel, par un agent des visas, de ses décisions, ce silence ne doit pas s'interpréter comme prohibant un tel réexamen. L'agent des visas, particulièrement sur réception de nouveaux renseignements, est compétent à reconsidérer sa décision. L'agent des visas, après avoir été informé que la requérante était membre d'une catégorie de personnes non admissibles, était compétent à reconsidérer sa décision antérieure et à révoquer son visa. Appliquer aux décisions administratives des agents des visas les mêmes règles de perte de compétence qui régissent les décisions judiciaires ne serait pas en accord avec le rôle et les fonctions des agents des visas.

(3) Il n'y a pas eu atteinte au droit de la requérante à l'équité dans la procédure. La délivrance d'un visa fait partie d'un cadre législatif dans lequel l'article 8 impose à quiconque cherche à entrer au Canada l'obligation de prouver qu'il en a le droit. La requérante n'avait pas le droit à la présence de son avocat à l'entrevue avec l'agent des visas. La *Loi sur l'immigration* ne confère pas explicitement à ceux qui demandent le droit d'établissement le droit à l'assistance d'un avocat. L'agent des visas a rempli son obligation d'équité en offrant une entrevue à la requérante.

(4) L'agent des visas n'a pas restreint son pouvoir discrétionnaire et il avait des motifs suffisants sur lesquels fonder sa décision. Rien n'indique que l'agent des visas n'a pas pesé les renseignements reçus d'Ottawa et de la GRC pour en tirer ses propres conclusions. L'agent des visas n'a pas à être convaincu «au-delà de tout doute raisonnable» que la requérante était membre d'une triade. Il suffit qu'il existe des motifs raisonnables de croire que

cant is or was a member of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in crime. This does not mean that there must be proof that the organization is criminal or that the applicant is or was a member of such an organization, but only that there are reasonable grounds to believe she is or was a member. The visa officer had more than adequate grounds upon which to base his decision that the applicant should not be admitted to Canada.

The following questions were certified: (1) Does *Immigration Act*, subsection 82.1(10) infringe Charter, section 7, and if so, is the infringement demonstrably justified pursuant to section 1? (2) Does subsection 82.1(10) infringe *Canadian Bill of Rights*, paragraph 2(e)? (3) Can a visa officer revoke permanent resident visas, once they have been issued or is the visa officer *functus officio*?

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1.
Canada Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10.
Canadian Bill of Rights, R.S.C., 1985, Appendix III, ss. 1(a),(b),(e), 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, 7.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 324.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 8, 19(1)(c.2) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11), 40.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31), 82.1(10) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Rodriguez v. British Columbia (Attorney General), [1993] 3 S.C.R. 519; (1993), 107 D.L.R. (4th) 342; [1993] 7 W.W.R. 641; 56 W.A.C. 1; 82 B.C.L.R. (2d) 273; 34 B.C.A.C. 1; 85 C.C.C. (3d) 15; 24 C.R. (4th) 281; 158 N.R. 1; *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R.

la requérante est ou a été membre d'une organisation dont il a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou se livrait à des activités criminelles. Cela ne signifie pas qu'il doit y avoir des preuves que l'organisation est criminelle ni que la requérante est ou a été réellement membre d'une telle organisation, mais seulement qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle est ou a été membre d'une organisation de ce genre. L'agent des visas avait des motifs plus que suffisants pour étayer sa décision que la requérante ne devrait pas être admise au Canada.

Les questions suivantes ont été certifiées: 1) Le paragraphe 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration* enfreint-il l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, si tel est le cas, s'agit-il d'une infraction dont la justification peut se démontrer conformément à l'article premier de la *Charte*? 2) Le paragraphe 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration* enfreint-il le paragraphe 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*? 3) L'agent des visas peut-il révoquer les visas de résidents permanents après leur délivrance ou a-t-il alors perdu compétence à cet égard?

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, 7.
Déclaration canadienne des droits, L.R.C. (1985), appendice III, art. 1a),b),e), 2e).
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1.
Loi sur la preuve au Canada, S.R.C. 1970, ch. E-10.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 8, 19(1)c.2) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), 40.1 (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31), 82.1(10) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73).
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règle 324.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général), [1993] 3 R.C.S. 519; (1993), 107 D.L.R. (4th) 342; [1993] 7 W.W.R. 641; 56 W.A.C. 1; 82 B.C.L.R. (2d) 273; 34 B.C.A.C. 1; 85 C.C.C. (3d) 15; 24 C.R. (4th) 281; 158 N.R. 1; *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234;

(2d) 1; 135 N.R. 161; *Henrie v. Canada (Security Intelligence Review Committee)*, [1989] 2 F.C. 229; (1988), 53 D.L.R. (4th) 568 (T.D.); affd (1992), 88 D.L.R. (4th) 575 (F.C.A.); *Vidal and Dadwah v. Minister of Employment and Immigration* (1991), 41 F.T.R. 118; 13 Imm. L.R. (2d) 123 (F.C.T.D.); *Attorney General of Canada v. Jolly*, [1975] F.C. 216; (1975), 54 D.L.R. (3d) 277; 7 N.R. 271 (C.A.); *Dick v. Minister of Employment and Immigration* (1992), 52 F.T.R. 318; 17 Imm. L.R. (2d) 25 (F.C.T.D.); *Chandler v. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 S.C.R. 848; (1989), 101 A.R. 321; 62 D.L.R. (4th) 577; [1989] 6 W.W.R. 521; 70 Alta. L.R. (2d) 193; 40 Admin. L.R. 128; 36 C.L.R. 1; 99 N.R. 277.

CONSIDERED:

Shah v. Minister of Employment and Immigration (1994), 170 N.R. 238 (F.C.A.).

REFERRED TO:

R. v. Lyons, [1987] 2 S.C.R. 309; (1987), 44 D.L.R. (4th) 193; 37 C.C.C. (3d) 1; 61 C.R. (3d) 1; 80 N.R. 161.

APPLICATION for judicial review of the visa officer's decision to revoke the applicant's permanent resident visa on the ground that she was a member of an inadmissible class pursuant to *Immigration Act*, paragraph 19(1)(c.2). Application dismissed.

COUNSEL:

Kay M. Vinall for applicant.
Harry J. Wruck for respondent.

SOLICITORS:

Kay M. Vinall, Vancouver, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

1 CULLEN J.: This is an application for judicial review of a decision of a visa officer, Jean-Paul Delisle, dated October 13, 1993. The decision denied the applicant's application for permanent

16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161; *Henrie c. Canada (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)*, [1989] 2 C.F. 229; (1988), 53 D.L.R. (4th) 568 (1^{re} inst.); conf. par (1992), 88 D.L.R. (4th) 575 (C.A.F.); *Vidal et Dadwah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1991), 41 F.T.R. 118; 13 Imm. L.R. (2d) 123 (C.F. 1^{re} inst.); *Procureur général du Canada c. Jolly*, [1975] C.F. 216; (1975), 54 D.L.R. (3d) 277; 7 N.R. 271 (C.A.); *Dick c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1992), 52 F.T.R. 318; 17 Imm. L.R. (2d) 25 (C.F. 1^{re} inst.); *Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848; (1989), 101 A.R. 321; 62 D.L.R. (4th) 577; [1989] 6 W.W.R. 521; 70 Alta. L.R. (2d) 193; 40 Admin. L.R. 128; 36 C.L.R. 1; 99 N.R. 277.

DÉCISION EXAMINÉE:

Shah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (1994), 170 N.R. 238 (C.A.F.).

DÉCISION CITÉE:

R. c. Lyons, [1987] 2 R.C.S. 309; (1987), 44 D.L.R. (4th) 193; 37 C.C.C. (3d) 1; 61 C.R. (3d) 1; 80 N.R. 161.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision d'un agent des visas de révoquer le visa de résidente permanente de la requérante au motif qu'elle était membre d'une catégorie de personnes non admissibles conformément à l'alinéa 19(1)c.2) de la *Loi sur l'immigration*. Rejet de la demande.

AVOCATS:

Kay M. Vinall pour la requérante.
Harry J. Wruck pour l'intimé.

PROCUREURS:

Kay M. Vinall, Vancouver, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

1 LE JUGE CULLEN: Il s'agit de la demande de contrôle judiciaire de la décision de l'agent des visas Jean-Paul Delisle, en date du 13 octobre 1993. La décision rejetait la demande de résidence permanente

residence on the ground that she was a member of an inadmissible class, pursuant to paragraph 19(1)(c.2) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, as amended [by S.C. 1992, c. 49, s. 11] (the *Immigration Act*).

FACTS

2 The facts in this case are not in dispute. On August 16, 1990, the Commission for Canada in Hong Kong received an application for permanent residence in Canada from the applicant and her dependent son, Stanley Cheung Tak Kwai. The applicant stated she was unmarried and had a personal net worth of \$1,485,273 CAN. On October 27, 1992, the application was favourably reviewed without the need for an interview by a visa officer, James Gill.

3 On January 19, 1993, the Hong Kong government provided the Commission for Canada in Hong Kong with information indicating that in 1972 the applicant was registered as being married to Benton Cheun Yan Loong (also known as Cheun Yan Lung, also known as Benton Cheun Yan Lung, also known as Benton Cheung Yan Loon). On February 4, 1993, the Commission for Canada in Hong Kong wrote to the applicant, asking her to provide particulars of her marriage to Benton Cheun Yan Lung and to explain why she described herself as "never married" in her application for permanent residence in Canada. The applicant's lawyer, Victor Yang, wrote to the Canadian Commission on March 2, 1993 and indicated that the applicant is the concubine of Benton Cheun Yan Lung. She described her marital status as "never married" in her application because she had never registered her marriage in the marriage registry in Hong Kong. This explanation was accepted by the visa officer. A concubine in Hong Kong is the second wife of a man in Hong Kong and was permitted under Hong Kong law (the Marriage Ordinance) until 1975.

4 On March 11, 1993, immigrant visas were issued to the applicant and her son. Had the parties acted on their valid visas straightaway, there is little ques-

de la requérante au motif qu'elle appartenait à une catégorie de personnes non admissibles, conformément au paragraphe 19(1)c.2) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, et ses modifications [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] (la *Loi sur l'immigration*).

LES FAITS

2 Les faits en l'espèce ne sont pas contestés. Le 16 août 1990, le commissariat du Canada à Hong Kong a reçu une demande de résidence permanente au Canada de la part de la requérante et de son fils à charge, Stanley Cheung Tak Kwai. La requérante a déclaré qu'elle n'était pas mariée et qu'elle avait une fortune personnelle nette de 1 485 273 \$ CAN. Le 27 octobre 1992, la demande a été examinée favorablement par l'agent des visas James Gill, sans la nécessité d'une entrevue.

3 Le 19 janvier 1993, le gouvernement de Hong Kong a prèvenu le commissariat du Canada à Hong Kong qu'en 1972 la requérante avait été inscrite comme étant mariée à Benton Cheun Yan Loong (alias Cheun Yan Lung, alias Benton Cheun Yan Lung, alias Benton Cheung Yan Loon). Le 4 février 1993, le commissariat du Canada à Hong Kong a écrit à la requérante, lui demandant de fournir des détails sur son mariage à Benton Cheun Yan Lung et d'expliquer pourquoi elle disait n'avoir [TRADUCTION] «jamais été mariée» dans sa demande de résidence permanente au Canada. L'avocat de la requérante, Victor Yang, a écrit au commissariat canadien le 2 mars 1993 et indiqué que la requérante était la concubine de Benton Cheun Yan Lung. Dans sa demande, elle a décrit son statut matrimonial par la mention «jamais été mariée» parce qu'elle n'avait jamais inscrit son mariage au registre des mariages de Hong Kong. L'agent des visas a accepté cette explication. À Hong Kong, une concubine est la seconde épouse d'un habitant de Hong Kong, situation permise en vertu de la loi à Hong Kong (le Marriage Ordinance) jusqu'en 1975.

4 Le 11 mars 1993, des visas d'immigrants ont été délivrés à la requérante et à son fils. Il ne fait aucun doute que si les intéressés s'étaient servis immédia-

tion they would now be permanent residents in Canada.

5 However, new information concerning the applicant came to the attention of visa officer, Jean-Paul Delisle. Delisle was recently posted to Hong Kong, but had held a number of other posts, both as a visa officer and in other immigration-related positions. The information indicated that the applicant was a member of the Sun Yee On triad and, as such, fell within paragraph 19(1)(c.2) of the *Immigration Act*. Paragraph 19(1)(c.2) reads:

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

...

(c.2) persons who there are reasonable grounds to believe are or were members of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of any offence under the *Criminal Code*, the *Narcotic Control Act* or Part III or IV of the *Food and Drugs Act* that may be punishable by way of indictment or in the commission outside Canada of an act or omission that, if committed in Canada, would constitute such an offence, except persons who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest.

6 Delisle notified the applicant, on August 26, 1993, that new information might render her inadmissible to Canada and asked her to set up a meeting with him. By letter dated September 13, 1993, he further advised the applicant that: (1) she might be inadmissible to Canada; (2) she should not use the issued visas; and (3) she had not complied with the August 26, 1993 request to provide further information.

7 Counsel for the applicant contacted Delisle and indicated that he would advise his client not to attend an immigration interview unless he also attended; this request was initially denied. On September 22, 1993, counsel for the applicant advised he had instructions to set up an immigration inter-

tement de leurs visas valides, ils seraient aujourd'hui résidents permanents du Canada.

5 Cependant, de nouveaux renseignements sur la requérante ont été portés à l'attention de l'agent des visas, Jean-Paul Delisle. Celui-ci occupait depuis peu son poste à Hong Kong, mais il en avait occupé plusieurs autres, aussi bien comme agent des visas qu'en qualité de titulaire d'autres fonctions reliées à l'immigration. Les renseignements fournis précisaient que la requérante était membre de la triade Sun Yee On et, comme telle, elle se trouvait visée par l'alinéa 19(1)c.2) de la *Loi sur l'immigration*. L'alinéa 19(1)c.2) est libellé comme suit:

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

...

c.2) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles 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 activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d'une infraction au *Code criminel*, à la *Loi sur les stupéfiants* ou aux parties III ou IV de la *Loi sur les aliments et drogues* qui peut être punissable par mise en accusation ou a commis à l'étranger un fait — acte ou omission — qui, s'il avait été commis au Canada, constituerait une telle infraction, sauf si elles convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national.

6 M. Delisle a avisé la requérante, le 26 août 1993, que de nouveaux renseignements pouvaient la rendre non admissible au Canada et il lui a demandé de prendre rendez-vous avec lui. Par lettre en date du 13 septembre 1993, il a avisé en outre la requérante que: (1) elle pourrait être non admissible au Canada; (2) elle ne devait pas se servir des visas qui lui avaient été délivrés; (3) elle ne s'était pas conformée à la demande de renseignements supplémentaires qui lui avait été faite le 26 août 1993.

7 L'avocat de la requérante a pris contact avec M. Delisle et il a indiqué qu'il aviserait sa cliente de ne pas assister à une entrevue d'immigration sans sa présence; cette demande a initialement été rejetée. Le 22 septembre 1993, l'avocat de la requérante a prévenu qu'il avait pour instruction de fixer une

view with the Commission for Canada in Hong Kong and to have a member of his law firm present at any immigration interviews set up in respect of the application. This request was accepted by Delisle on September 29 and it was decided that counsel could set up an interview once the applicant returned from a trip to Britain. No appointment for an immigration hearing was ever set up by the applicant's counsel and no contact was made with the Commission prior to Delisle issuing the decision in question.

8 On October 13, 1993, Delisle notified the applicant that: (1) there were reasonable grounds to believe that the applicant is a person described in paragraph 19(1)(c.2); (2) the applicant's application for a visa was refused; and (3) the applicant must return the immigrant visas issued previously to her. It is this decision—to revoke the visas and deny the applicant admission to Canada on the basis of paragraph 19(1)(c.2)—that is the subject of this judicial review.

9 On November 12, 1993, the applicant served and filed an originating notice of motion, pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)], seeking the following relief (amendment to paragraph (e) was permitted pursuant to an order signed by me):

(a) An order quashing the decision of visa officer Jean-Paul Delisle of the Hong Kong Commission for Canada, made in writing and dated October 13, 1993, wherein the said visa officer purported to refuse the applicant's application for permanent residence in Canada on the basis that the applicant and her accompanying dependent were inadmissible pursuant to paragraph 19(1)(c.2) of the *Immigration Act*, notwithstanding the issuance of immigration visas to the applicant and her accompanying dependent son;

(b) A declaration that, on the material before the said visa officer, the applicant is not inadmissible pursuant to paragraph 19(1)(c.2) of the *Immigration Act*;

entrevue d'immigration avec le commissariat du Canada à Hong Kong et de s'assurer de la présence d'un membre de son cabinet juridique à toute entrevue fixée relativement à la demande. M. Delisle a accueilli cette demande le 29 septembre, et il a été décidé que l'avocat de la requérante pourrait fixer une entrevue lorsque sa cliente serait de retour d'un voyage en Grande-Bretagne. Or, l'avocat en cause n'a jamais pris rendez-vous en vue d'une audition en matière d'immigration et aucun contact n'a été établi avec le commissariat du Canada avant que M. Delisle ne rende la décision contestée.

Le 13 octobre 1993, M. Delisle a avisé la requérante que: (1) il existait des motifs raisonnables de croire qu'elle était une personne visée à l'alinéa 19(1)c.2); (2) la demande de visa de la requérante était rejetée; (3) la requérante devait retourner les visas d'immigrants qui lui avaient été délivrés. C'est cette décision, celle de révoquer les visas et de refuser à la requérante l'admission au Canada en vertu de l'alinéa 19(1)c.2), qui fait l'objet du contrôle judiciaire.

Le 12 novembre 1993, la requérante a signifié et déposé un avis de requête introductif d'instance, conformément à l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)], demandant les réparations suivantes (par ordonnance signée de ma main, j'ai autorisé la modification de l'alinéa e)):

a) Une ordonnance annulant la décision de l'agent des visas Jean-Paul Delisle du commissariat du Canada à Hong Kong, rendue par écrit et datée du 13 octobre 1993, dans laquelle il prétendait rejeter la demande de résidence permanente au Canada de la requérante au motif que celle-ci et la personne à charge qui l'accompagnait n'étaient pas admissibles en vertu de l'alinéa 19(1)c.2) de la *Loi sur l'immigration*, en dépit de la délivrance de visas d'immigrants à la requérante et à son fils à charge qui l'accompagnait;

b) Un jugement déclaratoire portant que, selon la documentation dont disposait l'agent des visas, la requérante n'est pas non admissible en vertu de l'alinéa 19(1)c.2) de la *Loi sur l'immigration*;

(c) A declaration that, on the material before the said visa officer, the applicant's accompanying dependent, Stanley Cheung Tak Kwai is also not inadmissible pursuant to paragraph 19(1)(c.2) of the *Immigration Act*;

(d) A declaration that the visas issued to the applicant and her accompanying dependent are valid visas for immigration to Canada; and

(e) An order referring the applicant's application for permanent residence to a different visa officer and compelling the officer to reconsider the application in accordance with the law and such directions as this Court deems appropriate.

10 On May 6, 1994, counsel for the respondent advised the Court that he intended to bring an application pursuant to subsection 82.1(10) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73] of the *Immigration Act* to:

... have certain information examined by the Federal Court Trial Division *in camera* and in the absence of the applicant and her counsel. Counsel for the respondent will set out at that time the information the respondent intends to adduce and the grounds upon which the disclosure of this information would be injurious to the national security of Canada or to the safety of persons.

11 On June 29, 1994, the respondent filed a notice of motion under subsection 82.1(10) of the *Immigration Act* as follows:

TAKE NOTICE that the respondent Minister applied *in camera* to this Court for an Order, pursuant to subsection 82.1(1) of the *Immigration Act* for non-disclosure to the Applicant of information obtained in confidence from government or an institution of a foreign state.

AND TAKE NOTICE that at the time of the *in camera* hearing, the respondent will present pursuant to subsection 82.1(10) of the *Immigration Act* the confidential information in support of this application and will make submissions as to why the information should not be disclosed to the applicant or her counsel on the grounds that the disclosure would be injurious to Canada's national security and to the safety of persons.

AND TAKE NOTICE that the respondent Minister requests that this Court order that this Court's records

c) Un jugement déclaratoire portant que, selon la documentation dont disposait l'agent des visas, la personne à charge accompagnant la requérante, Stanley Cheung Tak Kwai, n'est pas non plus non admissible en vertu de l'alinéa 19(1)c.2) de la *Loi sur l'immigration*;

d) Un jugement déclaratoire portant que les visas délivrés à la requérante et à la personne à charge qui l'accompagne sont des visas valides en vue de l'immigration au Canada;

e) Une ordonnance renvoyant la demande de résidence permanente de la requérante à un agent des visas différent et l'obligeant à étudier de nouveau la demande conformément au droit et aux directives que cette Cour juge appropriées.

Le 6 mai 1994, l'avocat de l'intimé a avisé la Cour qu'il entendait faire une demande conformément au paragraphe 82.1(10) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73] de la *Loi sur l'immigration* afin que:

[TRADUCTION] ... la Section de première instance de la Cour fédérale examine certains renseignements à huis clos et en l'absence de la requérante et de son avocat. L'avocat de l'intimé exposera à ce moment les renseignements que son client a l'intention de produire et les motifs pour lesquels leur communication porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes.

Le 29 juin 1994, l'intimé déposait l'avis de requête suivant conformément au paragraphe 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration*:

[TRADUCTION] SACHEZ QUE le ministre intimé a demandé à huis clos à cette Cour de rendre une ordonnance, conformément au paragraphe 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration*, portant non communication à la requérante des renseignements obtenus sous le sceau du secret auprès du gouvernement d'un État étranger ou de l'un de ses organismes.

ET SACHEZ QU'au moment de l'audition à huis clos, l'intimé présentera conformément au paragraphe 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration* les renseignements secrets à l'appui de cette demande et il présentera des observations expliquant les motifs pour lesquels les renseignements ne doivent pas être communiqués à l'appelante ou à son avocate parce que cette communication porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celles de personnes;

ET SACHEZ QUE le ministre intimé demande à cette Cour d'ordonner que les dossiers de cette Cour relatifs à

relating to this matter, insofar as it contains information not disclosed to the applicant and her counsel, be sealed and not be disclosed to any other person except by further order of the Court for the purposes of subsection 82.1(10) of the Act.

- 12 I allowed the respondent's motion on September 29, 1994 and ordered:

That the respondent shall not be required to disclose information obtained in confidence from the government or an institution of a foreign state or from an international organization of states or an institution thereof for the reason that such disclosure would be injurious to national security and safety of persons.

- 13 Subsequent to my order, however, the applicant applied for the release of certain documents pursuant to the *Access to Information Act* [R.S.C., 1985, c. A-1] and received some of the documents which were subject to my order of non-disclosure. On the respondent's motion, I reviewed the secret file and issued another order on February 15, 1995, again ordering non-disclosure with the exception of the seven documents already released to the applicant under the *Access to Information Act* and an internal government memorandum. Although some of the documents have been released to the applicant, I am satisfied that the remainder of the secret file should remain confidential.

- 14 Given that both the applicant and the respondent had to deal with affiants in Hong Kong, the Court has been lenient with extensions of time and with motions under *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663], Rule 324. An order, signed by the Associate Chief Justice, fixed October 25, 1995 as the date of hearing. On October 11, 1995, however, the Court and the respondent were served a "notice of constitutional question." The respondent indicated several difficulties and concluded it would be impossible to proceed on the date set for hearing. It was mutually agreed to re-schedule the hearing to April 1, 1996.

cette affaire, dans la mesure où ils contiennent des renseignements non communiqués à la requérante ou à son avocate, soient scellés et ne soient pas communiqués à quiconque sauf par ordonnance ultérieure de cette Cour aux fins du paragraphe 82.1(10) de la Loi.

- J'ai accueilli la requête de l'intimé le 29 septembre 1994 et j'ai ordonné: 12

[TRADUCTION] Que l'intimé ne sera pas tenu de communiquer les renseignements obtenus sous le sceau du secret auprès du gouvernement d'un État étranger, d'une organisation internationale mise sur pied par des États étrangers ou l'un de leurs organismes parce que cette communication porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes.

- À la suite de mon ordonnance, toutefois, la requérante a demandé communication de certains documents conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* [L.R.C. (1985), ch. A-1] et elle a obtenu certains des documents qui faisaient l'objet de mon ordonnance de non communication. À la requête de l'intimé, j'ai examiné le dossier secret et j'ai délivré une autre ordonnance le 15 février 1995, ordonnant de nouveau la non communication sauf en ce qui concerne les sept documents déjà communiqués à la requérante conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* et à une note de service gouvernementale interne. Bien que certains documents aient été communiqués à la requérante, je suis convaincu que le reste du dossier secret devrait demeurer sous scellés. 13

- Étant donné que la requérante et l'intimé ont eu affaire à des déposants à Hong Kong, la Cour s'est montrée indulgente à l'égard de la prorogation des délais et des requêtes en vertu de la Règle 324 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663]. Une ordonnance, signée par le juge en chef adjoint, fixait la date d'audition au 25 octobre 1995. Le 11 octobre 1995, cependant, la Cour et l'intimé ont eu signification d'un [TRADUCTION] «avis de question relative à la Constitution». L'intimé a souligné plusieurs difficultés et a conclu qu'il serait impossible d'agir à la date fixée pour l'audition. Il a été convenu mutuellement de reporter la date de l'audition au premier avril 1996. 14

ISSUES

15 The applicant and the respondent raised a number of issues, some of which I do not consider relevant in disposing of this application. I have decided to address the relevant issues in the following order:

(1) Does subsection 82.1(10) of the *Immigration Act* infringe paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C., 1985, Appendix III] or section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]? If so, is the infringement demonstrably justified in a free and democratic society, pursuant to section 1 of the Charter?

(2) Was the visa officer, in revoking the visas for the applicant, *functus officio*?

(3) Does subsection 82.1(10) breach the applicant's right to procedural fairness?

(4) Did the visa officer improperly fetter his discretion or otherwise err in law?

CONSTITUTIONALITY OF SUBSECTION
82.1(10)

16 The applicant submits that subsection 82.1(10) of the *Immigration Act* infringes section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. The impugned subsection states:

82.1

(10) With respect to any application for judicial review of a decision by a visa officer to refuse to issue a visa to a person on the grounds that the person is a person described in any of paragraphs 19(1)(c.1) to (g), (k) and (l),

(a) the Minister may make an application to the Federal Court—Trial Division, *in camera*, and in the absence of

LES QUESTIONS LITIGIEUSES

La requérante et l'intimé ont soulevé plusieurs questions litigieuses, dont certaines, à mon sens, non pertinentes au règlement de cette demande. J'ai décidé de traiter des questions pertinentes dans l'ordre suivant:

(1) Le paragraphe 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration* enfreint-il l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), appendice III] ou l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]? Si tel est le cas, s'agit-il d'une infraction dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, conformément à l'article premier de la Charte?

(2) L'agent des visas, lorsqu'il a révoqué les visas de la requérante, avait-il perdu compétence à cet égard?

(3) Le paragraphe 82.1(10) porte-t-il atteinte au droit de la requérante à l'équité dans la procédure?

(4) L'agent des visas a-t-il irrégulièrement restreint son pouvoir discrétionnaire ou par ailleurs commis une erreur de droit?

CONSTITUTIONNALITÉ DU PARAGRAPHE
82.1(10)

La requérante affirme que le paragraphe 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration* enfreint l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Les dispositions contestées sont libellées comme suit:

82.1

(10) Dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire d'une décision de l'agent des visas de refuser un visa au motif que l'intéressé appartient à l'une des catégories visées aux alinéa 19(1)c.1) à g), k) ou l):

a) le ministre peut présenter à la Section de première instance de la Cour fédérale, à huis clos et en l'absence

the person and any counsel representing the person, for the non-disclosure to the person of information obtained in confidence from the government or an institution of a foreign state or from an international organization of states or an institution thereof;

(b) the Court shall, *in camera*, and in the absence of the person and any counsel representing the person,

(i) examine the information, and

(ii) provide counsel representing the Minister with a reasonable opportunity to be heard as to whether the information should not be disclosed to the person on the grounds that the disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons;

(c) the information shall be returned to counsel representing the Minister and shall not be considered by the Court in making its determination on the judicial review if, in the opinion of the Court, the disclosure of the information to the person would not be injurious to national security or to the safety of persons; and

(d) if the Court determines that the information should not be disclosed to the person on the grounds that the disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons, the information shall not be disclosed but may be considered by the Court in making its determination.

17 In a nutshell, the applicant submits that the *in camera* and *ex parte* proceedings pursuant to this subsection of the *Immigration Act* deprived her of her right to liberty and her security of person, guaranteed in section 7 of the Charter and paragraphs 1(a), (b) and (e) of the *Canadian Bill of Rights*. Furthermore, the deprivation of her rights is not in accordance with the principles of fundamental justice, as provided in section 7 of the Charter and paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, since she was neither provided with disclosure of the allegations against her nor did she have an opportunity to respond.

18 Section 7 of the Charter reads as follows:

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.

de l'intéressé et du conseiller le représentant, une demande en vue d'empêcher la communication de renseignements obtenus sous le sceau du secret auprès du gouvernement d'un État étranger, d'une organisation internationale mise sur pied par des États étrangers ou l'un de leurs organismes;

b) la Section de première instance de la Cour fédérale, à huis clos et en l'absence de l'intéressé et du conseiller le représentant:

(i) étudie les renseignements,

(ii) accorde au représentant du ministre la possibilité de présenter ses arguments sur le fait que les renseignements ne devraient pas être communiqués à l'intéressé parce que cette communication porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes;

c) ces renseignements doivent être remis au représentant du ministre et ne peuvent servir de fondement au jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale sur la demande de contrôle judiciaire si la Section de première instance de la Cour fédérale détermine que leur communication à l'intéressé ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes;

d) si la Section de première instance de la Cour fédérale décide que cette communication porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes, les renseignements ne sont pas communiqués mais peuvent servir de fondement au jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale sur la demande de contrôle judiciaire.

Bref, la requérante soutient que les procédures qui se sont déroulées à huis clos et en son absence conformément à ce paragraphe de la *Loi sur l'immigration* l'ont privée de son droit à la liberté et à la sécurité de sa personne, garanti par l'article 7 de la Charte et les alinéas 1a), b) et e) de la *Déclaration canadienne des droits*. En outre, le déni de ses droits n'est pas conforme aux principes de justice fondamentale, prévus à l'article 7 de la Charte et à l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, puisqu'elle n'a eu ni communication des allégations faites contre elle ni la possibilité de les réfuter.

L'article 7 de la Charte est libellé 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.

As indicated by the Supreme Court of Canada in *Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519, at page 584, the approach to be taken in assessing an alleged violation of the section 7 has two stages: first, the Court must determine whether there has been a deprivation of the right to life, liberty or security of the person and, second, the Court must consider whether the infringement or deprivation was in conformity with the principles of fundamental justice.

19 Does subsection 82.1(10) deprive the applicant of her life, liberty or security of the person? The applicant submits that the right to freedom of movement is akin to the right to liberty. She claims that the impairment of her right to come to Canada has infringed her right to liberty. Furthermore, the stigma attaching to the allegation of being in a triad and the damage to her reputation has caused the applicant psychological stress and has impaired her security of the person.

20 Frankly, I have some difficulty accepting that the applicant's rights have been impaired in any way. The applicant does not, as she contends, have a right to come to Canada; at best, she has a right to apply to come to Canada. Furthermore, there is no evidence to support the applicant's submission that she has suffered psychological stress or that her reputation has been tarnished. My conclusions on the impairment of the applicant's rights are sufficient to dispose of the constitutional argument; however, I am further satisfied that the applicant has failed to make out a case that the procedure prescribed in subsection 82.1(10) of the *Immigration Act* violates the principles of fundamental justice.

21 The principles to be applied in determining whether a statutory scheme violates the principles of fundamental justice were enunciated by Sopinka J. in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711. In considering the constitutionality of legislation governing the deportation of permanent residents convicted of certain criminal offences, Sopinka J. confirmed the importance of adopting a contextual approach to the

Comme l'a dit la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519, à la page 584, l'approche à adopter dans l'appréciation d'une violation alléguée de l'article 7 se compose de deux étapes: premièrement, la Cour doit déterminer s'il y a eu déni du droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne et, deuxièmement, la Cour doit se demander si l'atteinte ou le déni étaient conformes aux principes de justice fondamentale.

Le paragraphe 82.1(10) porte-t-il atteinte au droit de la requérante à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne? La requérante affirme que le droit à la liberté de mouvement est assimilable au droit à la liberté. Elle soutient que l'atteinte portée à son droit de venir au Canada a violé son droit à la liberté. De plus, la honte qu'il y a d'être soupçonnée d'appartenir à une triade et le tort causé à sa réputation ont infligé à la requérante un stress psychologique et porté atteinte à la sécurité de sa personne.

Franchement, j'éprouve quelque difficulté à accepter qu'il y a eu atteinte aux droits de la requérante de quelque façon que ce soit. La requérante n'a pas, comme elle le prétend, le droit de venir au Canada; tout au plus a-t-elle le droit de demander à venir au Canada. De plus, aucune preuve n'étaye sa prétention selon laquelle elle aurait subi un stress psychologique et sa réputation aurait été ternie. Mes conclusions à l'égard de l'atteinte aux droits de la requérante suffisent à rejeter le moyen fondé sur la Constitution; cependant, je suis aussi persuadé que la requérante n'est pas parvenue à justifier la prétention selon laquelle la procédure prescrite au paragraphe 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration* viole les principes de justice fondamentale.

Les règles à appliquer pour déterminer si un texte législatif viole les principes de justice fondamentale ont été énoncés par le juge Sopinka dans l'arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711. En étudiant la constitutionnalité de la législation régissant l'expulsion des résidents permanents convaincus de certains actes criminels, le juge Sopinka a confirmé l'importance de l'adoption d'une approche contextuelle dans

interpretation of section 7 of the Charter. In this regard, he stated as follows at pages 733-734:

Thus in determining the scope of principles of fundamental justice as they apply to this case, the Court must look to the principles and policies underlying immigration law. The most fundamental principle of immigration law is that non-citizens do not have an unqualified right to enter or remain in the country. At common law an alien has no right to enter or remain in the country. . . .

. . .

The distinction between citizens and non-citizens is recognized in the *Charter*. While permanent residents are given the right to move to, take up residence in, and pursue the gaining of a livelihood in any province in s. 6(2), only citizens are accorded the right "to enter, remain in and leave Canada" in s. 6(1).

Thus Parliament has the right to adopt an immigration policy and to enact legislation prescribing the conditions under which non-citizens will be permitted to enter and remain in Canada. It has done so in the *Immigration Act*.

In my opinion, these words of Sopinka J. are directly applicable to the case at bar. An analysis of the scope of the principles of fundamental justice in proceedings under subsection 82.1(10) of the *Immigration Act* must be conducted in the context of the principles and policies underlying immigration law, particularly the principle that an alien has no right to enter or remain in Canada.

22 The applicant argued, in both written and oral submissions, that she was deprived of her right to a fair trial because she could not know the evidence upon which the decision to revoke her visa was made. In my view, however, this right to know must be balanced against the competing interests of the state in protecting the safety of Canadian society and the promotion of international order by denying the use of our territory to persons likely to engage in criminal activity. In *Chiarelli, supra*, Sopinka J. noted at page 744 that, although the individual had an interest in a fair procedure, the state has "a considerable interest in effectively conducting national security and criminal intelligence investigations and in protecting police sources." I also adopt the rea-

l'interprétation de l'article 7 de la Charte. À cet égard, il a dit ce qui suit, aux pages 733 et 734:

Donc, pour déterminer la portée des principes de justice fondamentale en tant qu'ils s'appliquent en l'espèce, la Cour doit tenir compte des principes et des politiques qui sous-tendent le droit de l'immigration. Or, le principe le plus fondamental du droit de l'immigration veut que les non-citoyens n'aient pas un droit absolu d'entrer au pays ou d'y demeurer. En common law, les étrangers ne jouissent pas du droit d'entrer au pays ou d'y demeurer. . . .

. . .

La distinction entre citoyens et non-citoyens est reconnue dans la *Charte*. Bien que le par. 6(2) accorde aux résidents permanents le droit de se déplacer dans tout le pays, d'établir leur résidence et de gagner leur vie dans toute province, seuls les citoyens ont le droit «de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir», que garantit le par. 6(1).

Le Parlement a donc le droit d'adopter une politique en matière d'immigration et de légiférer en prescrivant les conditions à remplir par les non-citoyens pour qu'il leur soit permis d'entrer au Canada et d'y demeurer. C'est ce qu'il a fait dans la *Loi sur l'immigration*.

À mon avis, ces propos du juge Sopinka s'appliquent directement à l'espèce. L'analyse de la portée des principes de justice fondamentale dans les procédures fondées sur le paragraphe 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration* doit se faire compte tenu des principes et des politiques qui sous-tendent le droit de l'immigration, particulièrement le principe voulant qu'un étranger n'ait aucun droit d'entrer et de demeurer au Canada.

La requérante a fait valoir, tant dans ses observations orales qu'écrites, qu'elle a été privée de son droit à un procès équitable parce qu'elle ne pouvait connaître les éléments de preuve sur lesquels se fondait la décision de révoquer son visa. À mon sens, cependant, le droit de savoir doit être mis dans la balance avec les droits opposés de l'État de protéger la sécurité de la société canadienne et de maintenir l'ordre international en refusant aux personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles la possibilité de pénétrer dans notre territoire. Dans l'arrêt *Chiarelli*, précité, le juge Sopinka a noté à la page 744 que, bien qu'un particulier ait intérêt à ce que la procédure soit équitable, l'État «a aussi grandement intérêt à mener efficacement les enquêtes en

22

soning of Addy J. in *Henrie v. Canada (Security Intelligence Review Committee)*, [1989] 2 F.C. 229 (T.D.); affd (1992), 88 D.L.R. (4th) 575 (C.A.). Although the case before His Lordship concerned disclosure under the *Canada Evidence Act* [R.S.C. 1970, c. E-10], I think the principles are equally applicable to the case at bar. Mr. Justice Addy stated at page 238:

Public interest in the administration of justice requires complete openness of the judicial process. That principle must be jealously guarded and rigorously applied, especially where evidence which appears to be relevant to a judicial determination is at stake. That cardinal rule not only safeguards the rights of litigants generally but, more importantly, it is fundamental to the public interest in the preservation of our free and democratic society. There are, however, very limited and well-defined occasions where that principle of complete openness must play a secondary role and where, with regard to the admission of evidence, the public interest in not disclosing the evidence may outweigh the public interest in disclosure. This frequently occurs where national security is involved for the simple reason that the very existence of our free and democratic society as well as the continued protection of the rights of litigants ultimately depend on the security and continued existence of our nation and of its institutions and laws.

23 In my view, Parliament, in subsection 82.1(10), has sought to strike a reasonable balance between the competing interests of the individual and the state. I accept that the applicant is somewhat handicapped in her ability to make a full and fair response. It must be remembered, however, that this matter does not fall into the criminal context where the full force of the state can be brought to bear against a person who is convicted. The applicant is merely denied the opportunity to come to Canada and, as already mentioned, non-citizens do not have an unqualified right to enter the country. Furthermore, while fundamental justice demands a fair procedure, it does not demand a perfect system of full disclosure and a full oral hearing in every case. The principles of fundamental justice are not immutable, but can vary according to the context in which

matière de sécurité nationale et de criminalité et à protéger les sources de renseignements de la police.» J'adopte aussi le raisonnement du juge Addy dans l'arrêt *Henrie c. Canada (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)*, [1989] 2 C.F. 229 (1^{re} inst.); confirmé par (1992), 88 D.L.R. (4th) 575 (C.A.). Bien que l'affaire dont était saisi le juge ait concerné la communication en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada* [S.R.C. 1970, ch. E-10], je crois que les principes dégagés soient également applicables en l'espèce. Le juge Addy a dit à la page 238:

L'intérêt qu'a le public dans l'administration de la justice exige l'entière transparence du processus judiciaire. Ce principe doit être jalousement préservé et rigoureusement appliqué, surtout lorsque sont en jeu des éléments de preuve qui semblent pertinents à une décision judiciaire. Cette règle cardinale ne protège pas seulement les droits des plaideurs en général mais, plus important encore, elle est essentielle à l'intérêt qu'a le public dans le maintien de notre société libre et démocratique. Il existe toutefois des circonstances très limitées et bien définies où le principe de l'entière transparence doit jouer un rôle secondaire et où, en matière de recevabilité de la preuve, l'intérêt public servi par la non-divulgaration de cette dernière peut l'emporter sur l'intérêt du public dans sa divulgation. Cela se produit fréquemment lorsqu'il est question de la sécurité nationale, pour la simple raison que l'existence même de notre société libre et démocratique aussi bien que la protection continue des droits des plaideurs dépendent en fin de compte de la sécurité et du maintien de notre nation et de ses institutions et de ses lois.

À mon sens, le législateur a, au paragraphe 82.1(10), cherché à établir un équilibre raisonnable entre les intérêts opposés du particulier et de l'État. Je reconnais que la possibilité, pour la requérante, de répliquer de façon pleine et entière se trouve quelque peu restreinte. Il faut cependant se souvenir que cette affaire ne s'inscrit pas dans un contexte criminel, où toute la force de l'État peut être mobilisée contre une personne reconnue coupable. On refuse simplement à la requérante de venir au Canada et, comme je l'ai déjà mentionné, les non-citoyens n'ont pas le droit absolu d'entrer au pays. De plus, alors que la justice fondamentale exige une procédure équitable, elle n'impose pas un système parfait d'entière communication et d'audition orale complète dans chaque cas. Les principes de justice fondamentale ne sont pas immuables, mais ils peuvent varier

they are invoked: see *R v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309, at page 361.

selon le contexte dans lequel ils sont invoqués: voir l'arrêt *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309, à la page 361.

24 In the context of subsection 82.1(10), the secret information is carefully reviewed by a judge of this Court and he or she must consider whether the information could be revealed to the person concerned. While the applicant does not get a summary of the confidential evidence, as in the case of a certificate filed under section 40.1 [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 4; S.C. 1992, c. 49, s. 31] of the *Immigration Act*, she is told why she is being denied admission to Canada. The applicant was told that the visa officer considered her a member of an inadmissible class, under paragraph 19(1)(c.2) of the *Immigration Act*, and that he had reasonable grounds to believe that she was a member of the Sun Yee On triad. There is nothing which prevents the applicant from seeking judicial review of the visa officer's decision and of leading affidavit evidence to show that she is not a member of the triad. Again, I accept that this is not "perfect justice", but when disclosure could be injurious to national security or to the safety of persons, the applicant's rights must be balanced against the state's legitimate interests.

24 Dans le contexte du paragraphe 82.1(10), les renseignements secrets sont soigneusement étudiés par un juge de cette Cour, qui doit se demander s'ils peuvent être divulgués à l'intéressé. Bien que la requérante ne reçoive pas un résumé de la preuve confidentielle, comme c'est le cas pour l'attestation déposée en vertu de l'article 40.1 [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 29, art. 4; L.C. 1992, ch. 49, art. 31] de la *Loi sur l'immigration*, on lui dit pourquoi on lui refuse l'admission au Canada. On a avisé la requérante que l'agent des visas considérait qu'elle appartenait à une catégorie de personnes non admissibles, conformément au paragraphe 19(1)c.2) de la *Loi sur l'immigration*, et qu'il avait des motifs raisonnables de croire qu'elle était membre de la triade Sun Yee On. Rien n'empêche la requérante de demander le contrôle judiciaire de la décision de l'agent des visas et de produire des affidavits pour démontrer qu'elle n'est pas membre de la triade en question. De nouveau, je reconnais que ce n'est pas là [TRADUCTION] «justice parfaite», mais lorsque la communication pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes, les droits de la requérante doivent être considérés en regard des intérêts légitimes de l'État.

25 Having found that the applicant has not been deprived of her right to life, liberty, or security of the person, contrary to the principles of fundamental justice, there is no need to consider the arguments advanced under section 1 of the Charter and the applicant's proposed remedy of having the Court provide a summary of the secret material or allowing counsel access on an undertaking not to disclose. I have also not considered the applicant's submissions concerning the *Canadian Bill of Rights*.

25 Comme j'ai conclu que la requérante n'a pas été privée de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, contrairement aux principes de justice fondamentale, point n'est besoin d'examiner les arguments fondés sur l'article premier de la Charte ni la réparation recherchée par la requérante, soit la remise par la Cour d'un résumé des documents secrets ou l'autorisation accordée à l'avocat de la requérante d'en prendre connaissance avec l'engagement de ne pas les divulguer. Je n'ai pas non plus étudié les observations de la requérante à l'égard de la *Déclaration canadienne des droits*.

FUNCTUS OFFICIO

PERTE DE COMPÉTENCE

26 In the case at bar, the applicant was issued a visa. The visa was revoked, however, when information

26 En l'espèce, la requérante a obtenu un visa, qui a toutefois été révoqué lorsqu'ont été reçus des rensei-

about the applicant's involvement with the Sun Yee On triad came to light. The applicant submits that, when making the decision to revoke the visa, the visa officer was *functus officio*.

27 The doctrine of *functus officio* was considered by the Supreme Court of Canada in *Chandler v. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 S.C.R. 848. Sopinka J., writing for the majority, held that the doctrine applied to administrative bodies as well as courts, but he stated at page 862:

... I am of the opinion that its application must be more flexible and less formalistic in respect to the decision of administrative tribunals which are subject to appeal only on a point of law. Justice may require the reopening of administrative proceedings in order to provide relief which would otherwise be available on appeal.

Accordingly, the principle should not be strictly applied where there are indications in the enabling statute that a decision can be reopened in order to enable the tribunal to discharge the function committed to it by enabling legislation.

I understand this decision to mean that administrative decision-making, because it is more flexible and less formalistic than judicial decision-making, can be "re-opened" in the interests of justice where the enabling statute contemplates reconsideration of a decision.

28 Does the *Immigration Act* contemplate that a visa officer can reconsider his decision? There is nothing in the statute that deals with whether a visa officer may review decisions already made. I would take this silence, however, not to be a prohibition against reconsideration of decisions. Rather, I think that the visa officer has jurisdiction to reconsider his decision, particularly when new information comes to light. One can well imagine a situation opposite the one in the case at bar. What if the applicant was initially denied her visa because the officer considered her to be a member of the Sun Yee On triad? Could she not have brought new information to light, asking the visa officer to reconsider his decision? If the new information was persuasive, I have little doubt that the visa officer would have

gnements sur ses liens avec la triade Sun Yee On. La requérante soutient que l'agent des visas n'avait plus compétence lorsqu'il a pris la décision de révoquer son visa.

27 La Cour suprême du Canada a étudié la doctrine de la perte de compétence dans l'arrêt *Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848. Le juge Sopinka, qui écrivait pour la majorité, a conclu que la doctrine s'appliquait aux organismes administratifs aussi bien qu'aux tribunaux judiciaires, mais il a déclaré à la page 862:

... j'estime que son application doit être plus souple et moins formaliste dans le cas de décisions rendues par des tribunaux administratifs qui ne peuvent faire l'objet d'un appel que sur une question de droit. Il est possible que des procédures administratives doivent être rouvertes, dans l'intérêt de la justice, afin d'offrir un redressement qu'il aurait par ailleurs été possible d'obtenir par voie d'appel.

Par conséquent, il ne faudrait pas appliquer le principe de façon stricte lorsque la loi habilitante porte à croire qu'une décision peut être rouverte afin de permettre au tribunal d'exercer la fonction que lui confère sa loi habilitante.

Si je comprends bien cet arrêt, les décisions rendues par des organismes administratifs, plus souples et moins formalistes que les décisions judiciaires, peuvent être «rouvertes» dans l'intérêt de la justice lorsque la loi habilitante envisage le réexamen d'une décision.

28 La *Loi sur l'immigration* envisage-t-elle qu'un agent des visas puisse réexaminer sa décision? Rien dans la loi ne porte sur le réexamen éventuel, par un agent des visas, de ses décisions. Je n'interprète cependant pas ce silence comme prohibant un tel réexamen. Je crois plutôt que l'agent des visas a la compétence nécessaire pour reconsidérer ses décisions, particulièrement lorsque de nouveaux renseignements sont connus. On peut fort bien imaginer une situation opposée à celle en l'espèce. Qu'en serait-il si on avait dès le départ refusé un visa à la requérante parce que l'agent avait considéré qu'elle était membre de la triade Sun Yee On? N'aurait-elle pu présenter de nouveaux renseignements, et demander à l'agent des visas de reconsidérer sa décision? Si les nouveaux renseignements étaient convaincants,

jurisdiction to issue a new decision, granting a visa. In my view, the same logic applies to the case at bar. The visa officer, upon receiving information that the applicant was a member of an inadmissible class, had jurisdiction to reconsider his earlier decision and revoke her visa. To squeeze the administrative decisions of visa officers into the same *functus officio* box that is imposed on judicial decision-makers would, in my view, not accord with the role and duties of visa officers.

PROCEDURAL FAIRNESS

29 While it is well established that there is a duty to act fairly in administrative matters, the scope of that duty will vary with the circumstances. For example, in *Shah v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (F.C.A.), Hugessen J.A., said that the content of the duty of fairness owed by a visa officer in assessing an application for landing on humanitarian and compassionate grounds was “minimal”. An “H and C” application is purely discretionary and the law gives the applicant no right to any particular outcome. In the case at bar, however, the applicant initially appeared to have fulfilled the requirements for a visa and, indeed, was granted a visa. It could be argued that the decision to revoke her visa should give rise to more stringent requirements of procedural fairness. However, the issuance of a visa is still part of the statutory scheme in which section 8 of the *Immigration Act* states that “[w]here a person seeks to come into Canada, the burden of proving that that person has a right to come into Canada or that his admission would not be contrary to this Act or the regulations rests on that person.”

30 Once information concerning the applicant and the Sun Yee On triad came to the attention of the visa officer, he contacted the applicant and provided her with an opportunity to set up a meeting to be apprised of his concerns. The applicant did not avail

je ne doute pas que l’agent des visas aurait la compétence nécessaire pour rendre une nouvelle décision qui accorderait le visa. À mon sens, la même logique s’applique à l’espèce. L’agent des visas, sur réception de renseignements l’informant que la requérante était membre d’une catégorie de personnes non admissible, était compétent à reconsidérer sa décision antérieure et à révoquer son visa. Appliquer aux décisions administratives des agents des visas les mêmes règles de perte subséquente de compétence qui régissent les décisions judiciaires ne serait pas, à mon sens, en accord avec le rôle et les fonctions des agents des visas.

ÉQUITÉ DANS LA PROCÉDURE

L’obligation d’agir avec équité dans les matières administratives est certes bien établie, mais l’étendue de cette obligation varie avec les circonstances. Par exemple, dans l’arrêt *Shah c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (C.A.F.), le juge Hugessen, J.C.A., a dit que la teneur de l’obligation d’équité imposée à l’agent des visas dans l’appréciation d’une demande d’établissement pour des raisons d’ordre humanitaire était «minimale». Les demandes fondées sur des raisons d’ordre humanitaire entraînent l’exercice d’un pouvoir purement discrétionnaire, et la loi ne donne aux requérants aucun droit à une issue particulière. En l’espèce, toutefois, la requérante semble avoir respecté, initialement, les conditions applicables à la délivrance d’un visa et, de fait, on lui en a délivré un. On pourrait soutenir que la décision de révoquer son visa devrait obéir à des normes plus strictes d’équité dans la procédure. Cependant, la délivrance d’un visa fait encore partie d’un cadre législatif dans lequel l’article 8 de la *Loi sur l’immigration* dit qu’«[i]l incombe à quiconque cherche à entrer au Canada de prouver qu’il en a le droit ou que le fait d’y être admis ne contreviendrait pas à la présente loi ni à ses règlements.»

Lorsque les renseignements relatifs à la requérante et à la triade Sun Yee On ont été portés à la connaissance de l’agent des visas, il a communiqué avec la requérante et il lui a offert de prendre rendez-vous avec elle pour lui exposer ses craintes. La requérante

herself of the opportunity to attend the immigration interview. On cross-examination of his affidavit, the visa officer indicated that he intended only to inform the applicant that he considered her inadmissible and, according to applicant, she would have had no opportunity to dissuade him from his decision, regardless of whether she attended the interview or not.

31 I do not accept the applicant's submissions. The applicant ostensibly did not attend the interview because the visa officer refused to have her counsel present. In my view, the applicant did not have a right to have her counsel present at the interview with the visa officer. The *Immigration Act* does not explicitly confer a right to counsel on persons making an application for landing, even though there is provision for counsel under other procedures under the Act. In my view, the visa officer fulfilled his duty of fairness by offering the applicant an interview. He had no obligation to offer an interview with the applicant's counsel present. Furthermore, I am not willing to speculate whether the visa officer would not have given the applicant a chance to "make her case" at the interview. I accept that, based on the information the visa officer had at the time that he contacted the applicant, he believed that the applicant was inadmissible, but what if the applicant had brought completely new information to light at the interview? The visa officer may well have taken that new information into account and arrived at a different decision. This, however, is speculative, given that the applicant did not avail herself of the opportunity to attend the interview with the visa officer. In my view, the visa officer acted fairly by offering the applicant a chance to attend an interview and make her case.

32 The applicant further submitted that she was denied procedural fairness since the visa officer took into account evidence that post-dated his decision. The applicant directed me to documents attached as an exhibit to the Delisle affidavit, a few of which post-dated the decision concerning the applicant. The visa officer, however, swore that he took into

n'a pas profité de l'occasion qui lui était offerte d'avoir une entrevue avec l'agent des visas. Contre-interrogé sur son affidavit, l'agent des visas a indiqué qu'il entendait simplement aviser la requérante qu'il la jugeait inadmissible et, selon la requérante, elle n'aurait pas eu la possibilité de le convaincre de revenir sur cette décision, qu'elle se soit présentée ou non à l'entrevue.

Je n'accepte pas les observations de la requérante. Elle n'a ostensiblement pas assisté à l'entrevue parce que l'agent des visas a refusé que son avocat soit présent. À mon avis, la requérante n'avait pas droit à la présence de son avocat à l'entrevue avec l'agent des visas. La *Loi sur l'immigration* ne confère pas explicitement à ceux qui demandent le droit d'établissement le droit à l'assistance d'un avocat, bien que le droit soit prévu dans d'autres procédures sous le régime de la Loi. J'estime que l'agent des visas a rempli son obligation d'équité en offrant une entrevue à la requérante. Il n'était aucunement tenu d'offrir qu'elle ait lieu en présence de l'avocat de la requérante. De plus, je ne suis pas disposé à faire des conjectures sur la question de savoir si l'agent des visas n'aurait pas accordé à la requérante la possibilité de [TRADUCTION] «faire valoir son point de vue» à l'entrevue. J'accepte que, selon les renseignements dont il disposait à l'époque où il a communiqué avec la requérante, l'agent des visas estimait celle-ci non admissible, mais qu'en serait-il si elle avait produit à l'entrevue des renseignements entièrement nouveaux? L'agent des visas aurait fort bien pu en tenir compte et prendre une décision différente. Cela n'est cependant que conjectures, la requérante ne s'étant pas prévalu de la possibilité d'une entrevue avec l'agent des visas. À mon sens, l'agent des visas a agi équitablement en offrant à la requérante la possibilité d'assister à une entrevue et de faire valoir son point de vue.

La requérante a de plus affirmé qu'elle a été privée d'équité dans la procédure puisque l'agent des visas a pris en considération des preuves postérieures à sa décision. La requérante m'a renvoyé à des documents joints à titre de pièces à l'affidavit de M. Delisle, dont quelques uns étaient postérieurs à la décision concernant la requérante. L'agent des visas

account the documents attached as an exhibit in arriving at his decision. The applicant submitted that the visa officer cannot rely on this evidence in arriving at his decision and I agree. I am not prepared to conclude, however, that the visa officer failed to comply with the duty of fairness simply because these documents are attached as an exhibit to his affidavit. First, the documents in question are a minority; the bulk of the evidence pre-dates the decision and entirely supports the visa officer's decision. Second, I am prepared to accept that the inclusion of the post-dated documents was an administrative slip. As the visa officer explained in cross-examination, he has a "clippings file" to which he regularly adds information and from which he gathers evidence in making a decision. Obviously, a few wayward documents were accidentally attached to the affidavit and I do not accept that the visa officer purposely tried to bolster his decision after the fact.

FETTERING DISCRETION

33 Having found that the visa officer did not act in a procedurally unfair manner, I will review the merits of his decision. As a preliminary matter, I note that the applicant urged this Court that, if I disagreed with the decision, I could substitute my discretion for that of the visa officer. In my view, this interpretation of the Court's power on judicial review is patently wrong. In *Vidal and Dadwah v. Minister of Employment and Immigration* (1991), 41 F.T.R. 118 (F.C.T.D.), Mr. Justice Strayer stated at page 122:

The court should not interfere with the exercise of discretion by an officer or body authorized by statute to exercise that discretion unless it is clear that the discretion has been exercised in bad faith or on grounds unrelated to the purposes for which the discretion is granted.

This reasoning was also followed by Mr. Justice Collier in *Dick v. Minister of Employment and Immigration* (1992), 52 F.T.R. 318 (F.C.T.D.), at page 319:

a cependant juré avoir tenu compte des documents joints à titre de pièces en parvenant à sa décision. La requérante a fait valoir que l'agent des visas ne peut se fier à ces éléments de preuve en parvenant à sa décision et j'en conviens. Je ne suis cependant pas disposé à conclure que l'agent des visas a failli à son obligation d'équité simplement parce que ces documents sont joints à titre de pièces à son affidavit. Premièrement, ces documents sont en minorité; la majorité de la preuve est antérieure à la décision de l'agent des visas et l'appuie entièrement. Deuxièmement, je suis disposé à accepter que l'inclusion de documents postérieurs était une bévue administrative. Comme l'agent des visas l'a expliqué au cours de son contre-interrogatoire, il a un [TRADUCTION] «dossier de découpures» qu'il enrichit constamment de renseignements et dont il tire des éléments de preuve en arrivant à une décision. Il est évident que certains documents inattendus se sont inopinément retrouvés joints à l'affidavit, et je ne crois pas que l'agent des visas ait sciemment tenté d'étayer davantage sa décision après le fait.

LIMITATION DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

33 Après avoir conclu que l'agent des visas n'a pas manqué d'équité dans la procédure, je vais étudier sa décision au fond. Point préliminaire, je note que la requérante a affirmé à cette Cour que, dans l'éventualité où je ne serais pas d'accord avec la décision, je pouvais substituer mon pouvoir discrétionnaire à celui de l'agent des visas. J'estime que cette interprétation du pouvoir conféré à la Cour dans le cadre d'un contrôle judiciaire est manifestement erronée. Dans l'arrêt *Vidal et Dadwah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1991), 41 F.T.R. 118 (C.F. 1^{re} inst.), le juge Strayer a dit à la page 122:

La Cour ne devrait pas gêner l'exercice du pouvoir discrétionnaire par un agent ou un organisme autorisé par la loi à exercer ce pouvoir discrétionnaire, sauf s'il est clair que ce pouvoir a été exercé de mauvaise foi ou pour des raisons qui n'étaient pas liées aux objectifs pour lesquels le pouvoir discrétionnaire est accordé.

Le juge Strayer a aussi suivi ce raisonnement dans l'arrêt *Dick c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1992), 52 F.T.R. 318 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 319:

The onus is on the applicant to satisfy the court there was reversible error, warranting judicial interference by way of relief in the nature of certiorari. This is not an appeal, or a retrial of the matter. Nor can the court, in the absence of error in the legal sense, substitute its opinion for the discretion exercised by the immigration officer in coming to the decision he did.

So long as the visa officer properly exercised the discretion conferred upon him by the *Immigration Act*, there is no scope for substituting my opinion for that of the visa officer, regardless of whether I would have arrived at the same decision.

34 Turning to the merits of the decision, the applicant submits that the visa officer improperly exercised his discretion by adopting as his own the decision which was made in Ottawa concerning the applicant. The visa officer did not independently consider the information he received. In my view, this submission is groundless. While the visa officer did receive information from Ottawa and from the RCMP, there is no indication that he did not weigh this evidence and arrive at his own conclusion. Mr. Delisle is an experienced visa officer and understands what is required of him.

35 The applicant further submitted that the visa officer did not have "reasonable grounds" to believe that the applicant is a member of a triad. Counsel directed this Court to a report concerning triads and pointed out that the applicant had never been arrested in Hong Kong where triads are illegal. Furthermore, proceedings against Sun Yee On triad members, including the applicant's stepson, were dismissed by the Court of Appeal in Hong Kong in the case of *The Queen v. Chan Kai and others*.¹

36 While the evidence to which the applicant directed me tends to support her case, the visa officer need not be convinced "beyond a reasonable doubt" that the applicant is a member of a triad. It must be shown that the visa officer had reasonable grounds to believe that the applicant is or was a member of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in crime. This

Il incombe à la requérante de convaincre la Cour qu'il y a erreur donnant lieu à cassation, justifiant la Cour d'intervenir et d'accorder une réparation sous forme de bref de certiorari. Il ne s'agit pas d'un appel, et on ne juge pas de nouveau la même affaire. La Cour ne peut non plus, en l'absence d'erreur au sens juridique, substituer son opinion au pouvoir discrétionnaire exercé par l'agent d'immigration lorsqu'il a formé sa décision.

Pourvu que l'agent des visas ait régulièrement exercé le pouvoir discrétionnaire que lui accorde la *Loi sur l'immigration*, je n'ai pas la possibilité de substituer mon opinion à celle de l'agent des visas, peu importe que j'en serais arrivé ou non à la même décision.

Pour en venir au fond de la décision, la requérante soutient que l'agent des visas a exercé irrégulièrement son pouvoir discrétionnaire en faisant sienne la décision prise à son égard à Ottawa. L'agent des visas n'a pas considéré indépendamment les renseignements reçus. À mon avis, ce moyen est sans fondement. Bien que l'agent des visas ait reçu des renseignements d'Ottawa et de la GRC, rien ne laisse croire qu'il n'a pas pesé cette preuve pour en tirer ensuite ses propres conclusions. M. Delisle est un agent des visas expérimenté qui comprend ce qu'on attend de lui.

La requérante a en outre soutenu que l'agent des visas n'avait pas [TRADUCTION] «des motifs raisonnables» de croire qu'elle était membre d'une triade. Son avocat a renvoyé cette Cour à un rapport sur les triades et a souligné que sa cliente n'avait jamais été arrêtée à Hong Kong, où les triades sont illégales. De plus, les procédures contre les membres de la triade Sun Yee On, y compris le beau-fils de la requérante, ont été rejetées par la Cour d'appel de Hong Kong dans l'arrêt *The Queen v. Chan Kai and others*.¹

Bien que la preuve à laquelle la requérante m'a renvoyé tende à appuyer ses prétentions, l'agent des visas n'a pas à être convaincu [TRADUCTION] «au-delà de tout doute raisonnable» que la requérante est membre d'une triade. Il doit être démontré qu'il avait des motifs raisonnables de croire que la requérante est ou a été membre d'une organisation dont il a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre à

does not mean that there must be proof that the organization is criminal or that the applicant is or was an actual member of such an organization, but only that there are reasonable grounds to believe she is or was a member of such an organization. In my view, the proper test to be applied is the one set out in *Attorney General of Canada v. Jolly*, [1975] F.C. 216 (C.A.), where the Federal Court of Appeal, in examining whether a potential visitor was a member of a subversive organization, stated the following at pages 225 and 226:

But where the fact to be ascertained on the evidence is whether there are reasonable grounds for such a belief, rather than the existence of the fact itself, it seems to me that to require proof of the fact itself and proceed to determine whether it has been established is to demand the proof of a different fact from that required to be ascertained. It seems to me that the use by the statute of the expression "reasonable grounds for believing" implies that the fact itself need not be established and that evidence which falls short of proving the subversive character of the organization will be sufficient if it is enough to show reasonable grounds for believing that the organization is one that advocates subversion by force, etc.

37 Furthermore, I have reviewed the secret material, both in advance of the hearing and after considering the submissions of counsel, and find that the visa officer had more than adequate grounds upon which to base his decision that the applicant should not be admitted to Canada.

CONCLUSIONS

38 My conclusions in this application are summarized as follows:

(1) Subsection 82.1(10) of the *Immigration Act* does not infringe section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*;

(2) The visa officer was not *functus officio* and had jurisdiction to revoke the applicant's visa;

(3) There was no breach of the applicant's right to procedural fairness; and

des activités criminelles. Cela ne signifie pas qu'il doit y avoir des preuves que l'organisation est criminelle ni que la requérante est ou a été réellement membre d'une telle organisation; il suffit qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle est ou a été membre d'une organisation de ce genre. À mon avis le critère applicable est celui qui est exposé à l'arrêt *Le procureur général du Canada c. Jolly*, [1975] C.F. 216 (C.A.), dans lequel la Cour d'appel fédérale, en se demandant si un visiteur potentiel était membre d'une organisation subversive, a déclaré ce qui suit aux pages 225 et 226:

Toutefois, lorsque la preuve a pour but d'établir s'il y a raisonnablement lieu de croire que le fait existe et non d'établir l'existence du fait lui-même, il me semble qu'exiger la preuve du fait lui-même et en arriver à déterminer s'il a été établi, revient à demander la preuve d'un fait différent de celui qu'il faut établir. Il me semble aussi que l'emploi dans la loi de l'expression «il y a raisonnablement lieu de croire» implique que le fait lui-même n'a pas besoin d'être établi et que la preuve qui ne parvient pas à établir le caractère subversif de l'organisation sera suffisante si elle démontre qu'il y a raisonnablement lieu de croire que cette organisation préconise le renversement par la force, etc.

De plus, j'ai examiné les documents secrets, aussi 37 bien avant l'audition qu'après avoir étudié les observations des avocats, et j'ai conclu que l'agent des visas avait des motifs plus que suffisants pour étayer sa décision que la requérante ne devrait pas être admise au Canada.

CONCLUSIONS

Mes conclusions en l'espèce se résument comme 38 suit:

(1) Le paragraphe 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration* n'enfreint pas l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*;

(2) L'agent des visas n'était pas dessaisi et avait compétence pour révoquer le visa de la requérante;

(3) Il n'y pas eu atteinte au droit de la requérante à l'équité dans la procédure;

(4) The visa officer did not fetter his discretion and had adequate grounds upon which to base his decision.

(4) L'agent des visas n'a pas restreint son pouvoir discrétionnaire et il avait des motifs suffisants sur lesquels fonder sa décision.

39 Accordingly, this application is dismissed.

Conséquemment, cette demande est rejetée.

39

40 The applicant and the respondent submitted questions for certification and I have decided that the following questions should be certified:

La requérante et l'intimé ont soumis des questions en vue de leur certification, et j'ai décidé que les questions suivantes devraient être certifiées:

40

1. Does subsection 82.1(10) of the *Immigration Act* infringe section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and, if so, is the infringement demonstrably justified in a free and democratic society, pursuant to section 1 of the Charter?

1) Le paragraphe 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration* enfreint-il l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, si tel est le cas, s'agit-il d'une infraction dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, conformément à l'article premier de la Charte?

2. Does subsection 82.1(10) of the *Immigration Act* infringe paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*?

2) Le paragraphe 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration* enfreint-il le paragraphe 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*?

3. Can a visa officer revoke permanent resident visas, once they have been issued, or is the visa officer *functus officio*?

3) Un agent des visas peut-il révoquer un visa de résident permanent, une fois délivré, ou l'agent a-t-il alors perdu sa compétence à cet égard?

¹ This case is appended as Exhibit E to the affidavit of Michael E. Blanchflower, found at vol. 1, tab 1 of the respondent's record.

¹ Cet arrêt constitue la pièce E de l'affidavit de M. Michael E. Blanchflower, au vol. 1, onglet 1, du dossier de l'intimé.