

A-855-96

A-855-96

The Minister of Citizenship and Immigration
(Appellant)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(appellant)

v.

c.

Jeffrey Hugh Williams (Respondent)

Jeffrey Hugh Williams (intimé)

INDEXED AS: WILLIAMS v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)

RÉPERTORIÉ: WILLIAMS c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)

Court of Appeal, Strayer, Robertson and McDonald JJ.A.—Toronto, March 20; Ottawa, April 11, 1997.

Cour d'appel, juges Strayer, Robertson et McDonald, J.C.A.—Toronto, 20 mars; Ottawa, 11 avril 1997.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Appeal from order setting aside Minister's opinion respondent danger to Canadian public — Respondent, permanent resident, convicted of serious criminal offences — Deportation order issued — While appeal therefrom pending, Minister forming opinion under Immigration Act, s. 70(5) — Motions Judge holding principles of fundamental justice requiring reasons for opinion — Appeal allowed, certified questions answered — (1) S. 70(5) not engaging interests affecting liberty and/or security of person pursuant to Charter, s. 7 — Refusal of discretionary exemption from lawful deportation order (effect of s. 70(5) opinion) as applied to non-refugee having no legal right to be in country not involving deprivation of liberty — "Liberty" not including right of personal choice for permanent residents to stay in country where violated essential condition under which permitted to remain in Canada — (2) S. 70(5) not inconsistent with requirements of fundamental justice — (i) Not unconstitutionally vague — Giving sufficient direction to Minister so that both Minister, Court can determine whether Minister exercising power for purposes intended by Parliament — (ii) S. 70(5) not invalid for not requiring reasons — Possible to render proper decision without reasons, particularly where tribunal exercising discretionary powers — Principles of fundamental justice as guaranteed by Charter, s. 7 not requiring reasons — (3) No infringement of fundamental justice herein in failure to give reasons — No evidence Minister's delegate acting in bad faith, on basis of irrelevant criteria or without regard to material — (4) Failure to provide reasons in context of procedure used not breaching natural justice, procedural fairness — Requirements of natural justice subsumed under fairness — Given consequences, nature of decision, minimal requirements of fairness imposed, met.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Appel d'une ordonnance annulant l'avis du ministre selon lequel l'intimé constitue un danger pour le public au Canada — L'intimé, un résident permanent, a été déclaré coupable d'infractions criminelles graves — Une mesure d'expulsion a été prise — Pendant que l'appel de cette mesure était en instance, le ministre a exprimé un avis fondé sur l'art. 70(5) de la Loi sur l'immigration — Le juge des requêtes a statué que les principes de justice fondamentale exigeaient que des motifs soient fournis — L'appel est accueilli et il est répondu aux questions certifiées — (1) L'art. 70(5) ne fait pas intervenir les droits à la liberté et/ou à la sécurité de la personne conformément à l'art. 7 de la Charte — Le refus d'accorder une dispense discrétionnaire de l'exécution d'une mesure d'expulsion légale (effet de l'avis fondé sur l'art. 70(5)) prise contre un non-réfugié auquel la loi ne reconnaît pas le droit d'être au Canada n'entraîne pas une perte de liberté — La «liberté» ne comprend pas le droit pour les résidents permanents de faire le choix personnel de demeurer au Canada lorsqu'ils ont manqué à une condition essentielle devant être respectée pour qu'il leur soit permis de demeurer au Canada — (2) L'art. 70(5) n'est pas incompatible avec les exigences de justice fondamentale — (i) Cette disposition n'est pas inconstitutionnellement imprécise — Elle donne des instructions suffisantes au ministre, afin que le ministre et la Cour puissent déterminer si le ministre exerce ce pouvoir comme le législateur l'entendait — (ii) L'art. 70(5) n'est pas nul parce qu'il n'exige pas que des motifs soient fournis — Il est possible de rendre une décision sans fournir de motifs, surtout lorsqu'un tribunal exerce des pouvoirs discrétionnaires — Les principes de justice fondamentale garantis par l'art. 7 de la Charte n'exigent pas que des motifs soient fournis — (3) Le défaut de fournir des motifs en l'espèce ne porte pas atteinte à la justice fondamentale — Rien ne prouve que le délégué du ministre a agi de mauvaise foi, en tenant compte de facteurs dénués de pertinence ou sans égard au dossier — (4) L'omission de fournir des motifs dans le contexte de la procédure utilisée ne va pas à l'encontre de la justice

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Appeal from order setting aside Minister's opinion issued under Immigration Act, s. 70(5) respondent danger to Canadian public — Motions Judge holding denial of natural justice, fairness as Minister not providing reasons for decision — Appeal allowed — Test under s. 70(5) whether Minister of opinion constituting such danger — Unless scheme of Act indicating otherwise, subjective decisions judicially reviewable only if decision maker acting in bad faith, erring in law or acting on basis of irrelevant considerations — Based on record, no evidence to contrary, assumption decision maker acting in good faith — None of material considered irrelevant, nor other irrelevant considerations considered — Requirements of natural justice subsumed under general category of "fairness" — Requirements of fairness depending on seriousness of decision — Consequences of decision not deportation order, but withdrawal of discretionary power to exempt respondent from lawful deportation — Also substituting possibility of discretionary stay for automatic statutory stay — Decision-making authorized by s. 70(5) not judicial, quasi-judicial, involving application of legal principles to facts — Minimal requirement of fairness met.

Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Removal of permanent residents — Appeal from order setting aside Minister's opinion respondent danger to Canadian public — Respondent, permanent resident, convicted of serious criminal offences — Deportation order issued — While appeal therefrom pending, Minister forming opinion under Immigration Act, s. 70(5) — Effect of Minister forming opinion to substitute (i) right of judicial review for right of appeal of deportation order; (ii) exercise by Minister of discretion to relieve from lawful deportation for exercise of similar discretion by Appeal Division; (iii) right to seek judicial stay instead of statutory stay — Minister's opinion not causa causans of deportation — Respondent facing deportation because as non-citizen, committing serious crimes in Canada.

naturelle et de l'équité procédurale — Les exigences de justice naturelle sont subsumées dans l'équité — Vu les conséquences et la nature de la décision, les exigences minimales imposées en matière d'équité ont été respectées.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Appel d'une ordonnance annulant l'avis du ministre fondé sur l'art. 70(5) de la Loi sur l'immigration selon lequel l'intimé constitue un danger pour le public au Canada — Le juge des requêtes a statué qu'il y a eu un déni de justice naturelle et d'équité parce que le ministre n'a pas motivé sa décision — Appel accueilli — Le critère prévu à l'art. 70(5) consiste à savoir si, selon le ministre, la personne constitue un tel danger — À moins que l'économie de la Loi n'indique le contraire, les décisions subjectives ne peuvent être examinées judiciairement que si le décideur a agi de mauvaise foi, a commis une erreur de droit ou a pris en considération des facteurs dénués de pertinence — D'après le dossier, rien ne permet de conclure le contraire et il faut présumer que le décideur a agi de bonne foi — Aucun document n'a été jugé non pertinent et aucun autre facteur dénué de pertinence n'a été pris en considération — Les exigences de justice naturelle sont subsumées dans la catégorie générale de l'«équité» — Les exigences en matière d'équité varient selon la gravité de la décision — Les conséquences de la décision ne sont pas la prise d'une mesure d'expulsion, mais le retrait du pouvoir discrétionnaire de dispenser l'intimé de l'exécution d'une mesure d'expulsion légale — Cette décision substitue également l'éventualité d'un sursis d'exécution discrétionnaire à un sursis d'origine législative automatique — Le processus décisionnel autorisé par l'art. 70(5) n'est pas un processus judiciaire ou quasi-judiciaire qui comporte l'application de principes juridiques à des faits — Les exigences minimales en matière d'équité ont été respectées.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de résidents permanents — Appel d'une ordonnance annulant l'avis du ministre selon lequel l'intimé constitue un danger pour le public au Canada — L'intimé, un résident permanent, a été déclaré coupable d'infractions criminelles graves — Une mesure d'expulsion a été prise — Pendant que l'appel de cette mesure était en instance, le ministre a exprimé un avis fondé sur l'art. 70(5) de la Loi sur l'immigration — L'avis donné par le ministre en application de l'art. 70(5) a pour effet de substituer (i) le droit de demander un contrôle judiciaire au droit d'interjeter appel de la mesure d'expulsion; (ii) l'exercice par le ministre du pouvoir discrétionnaire dont il est investi de dispenser une personne d'une expulsion légale à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire semblable conféré à la section d'appel; (iii) le droit de demander un sursis judiciaire au droit d'obtenir un sursis d'origine législative — L'avis du ministre n'est pas la cause véritable de l'expulsion — L'intimé est menacé d'expulsion parce que, en tant que non-citoyen, il a commis des crimes graves au Canada.

Bill of Rights — Appeal from order setting aside Minister's opinion respondent danger to Canadian public under Immigration Act, s. 70(5) — Motions Judge holding principles of fundamental justice requiring Minister to provide reasons for opinion — S. 2(e) guaranteeing right to fair hearing in accordance with principles of fundamental justice — Principles of fundamental justice not requiring reasons — S. 2(e) requiring fair "hearing" — Absence of reasons not necessarily affecting hearing.

This was an appeal from an order of the Trial Division setting aside the Minister's decision that she was of the opinion that the respondent constituted a danger to the public in Canada. The Motions Judge held that there had been a denial of fundamental justice, natural justice and fairness because the Minister had not provided reasons for her decision. The respondent has had the status of a permanent resident since arriving in Canada as a child in 1976. Between 1984 and 1989, he was convicted of several serious criminal offences. Upon conviction of one offence he was sentenced to four years' imprisonment. The sentencing judge characterized him as "a deliberate and determined narcotic trafficker". An adjudicator determined that the applicant was a person described in *Immigration Act*, subsection 27(1) and issued a deportation order. The respondent appealed that decision pursuant to subsection 70(1), but before the appeal was heard he was notified that the Minister would be considering whether to issue an opinion under subsection 70(5). That subsection removes the right of appeal against a deportation order where the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada. The respondent made submissions regarding whether he was a danger to the public and whether there were sufficient humanitarian and compassionate factors to outweigh any danger he might present. An immigration officer considered all the material and submitted it with a report recommending that the opinion be certified that the respondent was a danger to the public in Canada. Subsequently the Minister's delegate signed such an opinion, thus precluding continuation of the appeal. After quashing the Minister's decision, the Motions Judge certified the following questions: (1) does *Immigration Act*, subsection 70(5) engage interests affecting liberty and/or security of the person pursuant to Charter, section 7; (2) is subsection 70(5) inconsistent with the requirements of fundamental justice and of no force or effect as it is unconstitutionally vague and/or does not provide for the rendering of reasons; (3) is the exercise of discretion by the Minister to issue an opinion pursuant to subsection 70(5), in the context of the procedure being used for that determination, inconsistent with the requirements of fundamental justice and Charter, section 7 where no reasons are provided for the opinion; and (4) does the failure to provide reasons for a determi-

Déclaration des droits — Appel d'une ordonnance annulant l'avis du ministre fondé sur l'art. 70(5) de la Loi sur l'immigration selon lequel l'intimé constitue un danger pour le public au Canada — Le juge des requêtes a statué que les principes de justice fondamentale obligerait le ministre à fournir des motifs — L'art. 2e) garantit le droit à une audition impartiale conformément aux principes de justice fondamentale — Les principes de justice fondamentale n'exigent pas que des motifs soient fournis — L'art. 2e) exige une «audition» impartiale — Une décision non motivée n'est pas nécessairement préjudiciable à l'audition.

Il s'agissait de l'appel d'une ordonnance par laquelle la Section de première instance a annulé la décision du ministre portant que, selon le ministre, le requérant constituait un danger pour le public au Canada. Le juge des requêtes a statué qu'il y a eu un déni de justice fondamentale, de justice naturelle et d'équité parce que le ministre n'a pas motivé son avis. L'intimé avait le statut de résident permanent depuis son entrée au Canada en 1976, alors qu'il était enfant. Entre 1984 et 1989, il a été reconnu coupable de plusieurs infractions criminelles graves. Après avoir été reconnu coupable d'une infraction, il a été condamné à une peine de prison de quatre ans. Le juge qui a prononcé la sentence l'a qualifié de «trafiquant de drogues convaincu». Un arbitre a conclu que le requérant était une personne visée au paragraphe 27(1) et a ordonné son expulsion. L'intimé a interjeté appel de cette décision en application du paragraphe 70(1), mais avant que son appel ne soit entendu, il a été avisé que le ministre examinerait l'opportunité d'exprimer un avis fondé sur le paragraphe 70(5). Cette disposition enlève le droit d'appel contre une mesure d'expulsion lorsque le ministre est d'avis que la personne constitue un danger pour le public au Canada. L'intimé a présenté des observations sur les questions de savoir s'il constituait un danger pour le public et s'il existait des raisons d'ordre humanitaire suffisantes pour primer le danger qu'il pourrait constituer. Un agent d'immigration a examiné tous ces documents et les a soumis avec un rapport recommandant d'exprimer l'avis que l'intimé constituait un danger pour le public au Canada. Par la suite, le délégué du ministre a signé un tel avis, ce qui a empêché la poursuite de l'appel. Après avoir annulé la décision du ministre, le juge des requêtes a certifié les questions suivantes: (1) le paragraphe 70(5) de la *Loi sur l'immigration* fait-il intervenir les droits à la liberté et/ou à la sécurité de la personne conformément à l'article 7 de la Charte; (2) le paragraphe 70(5) est-il incompatible avec les exigences de la justice fondamentale et inopérant du fait qu'il est d'une imprécision inconstitutionnelle et/ou ne prévoit pas l'obligation de motiver une décision; (3) l'exercice par le ministre du pouvoir discrétionnaire d'exprimer un avis fondé sur le paragraphe 70(5), dans le contexte de la procédure utilisée pour cette décision, est-il incompatible avec les exigences de justice fondamentale et l'article 7 de la Charte lorsque l'avis n'est

nation under subsection 70(5) in the context of the procedure being used, breach the requirements of natural justice or procedural fairness?

Held, the appeal should be allowed and the four certified questions answered in the negative.

(1) It should not be assumed that an opinion given under subsection 70(5) is the equivalent of a deportation order. At worst it replaces an appeal on law and facts with judicial review, substitutes the Minister's humanitarian discretion for that of the Appeal Division, and substitutes the possibility of a judicial stay of deportation for the certainty of a statutory stay. Even if the Minister's opinion did cause the removal of the respondent, it did not engage a "liberty" or "security of the person" interest under section 7. The refusal of a discretionary exemption from a lawful deportation order, as applied to a non-refugee who has no legal right to be in the country, does not involve a deprivation of liberty. "Liberty" does not include the right of personal choice for permanent residents to stay in this country where they have violated an essential condition under which they were permitted to remain in Canada.

(2) (i) Subsection 70(5) was not unconstitutionally vague. A law is unconstitutionally vague "if it so lacks in precision as not to give sufficient guidance for legal debate". In this context, the question was whether subsection 70(5) gives sufficient direction to the Minister so that both she and the Court can determine whether the Minister exercised the power for the purposes intended by Parliament. The formulation in subsection 70(5) is sufficiently clear for that purpose. In the context, "public danger" must refer to the possibility that a person who has committed a serious crime in the past may seriously be thought to be a potential re-offender. It need not be proven that the person will reoffend. The subsection adequately focusses the Minister's mind on consideration of whether, given what she knows about the individual and what that individual has had to say on his own behalf, she can form an opinion in good faith that he is a possible re-offender whose presence in Canada creates an "unacceptable" risk to the public. With the impossibility of proof of future conduct, there is always a risk and the extent to which society should be prepared to accept that risk can involve political considerations not inappropriate for a minister. "Danger" must mean a "present or future danger to the public". It is open to a minister to forecast future misconduct on the basis of past misconduct, particularly having regard to the circumstances of the offences and comments made by a sentencing judge. The statutory criterion is not impermissibly vague just because it allows the Minister to reach a conclusion different from

pas motivé; et (4) l'omission de motiver une décision rendue en vertu du paragraphe 70(5) dans le contexte de la procédure utilisée va-t-elle à l'encontre des exigences de justice naturelle et de l'équité en matière de procédure?

Jugement: l'appel doit être accueilli et les quatre questions certifiées doivent recevoir une réponse négative.

(1) On ne devrait pas présumer qu'un avis donné en vertu du paragraphe 70(5) est l'équivalent d'une mesure d'expulsion. Au pire, l'avis remplace un appel sur le droit et les faits par un contrôle judiciaire, remplace le pouvoir discrétionnaire de la section d'appel par le pouvoir discrétionnaire dont le ministre est investi d'accorder une dispense pour des raisons d'ordre humanitaire et remplace la certitude d'un sursis d'exécution d'origine législative par l'éventualité d'un sursis d'exécution judiciaire. Même si c'est l'avis du ministre qui est la cause de l'expulsion de l'intimé, cela ne fait pas intervenir un droit à la «liberté» ou à la «sécurité de la personne» prévu à l'article 7. Le refus d'accorder une dispense discrétionnaire de l'exécution d'une mesure d'expulsion légale prise contre un non-réfugié auquel la loi ne reconnaît pas le droit d'être au Canada n'entraîne pas une perte de liberté. La «liberté» ne comprend pas le droit pour les résidents permanents de faire le choix personnel de demeurer au Canada s'ils ont manqué à une condition essentielle devant être respectée pour qu'il leur soit permis de demeurer au Canada.

(2) (i) Le paragraphe 70(5) n'est pas inconstitutionnellement imprécis. Une loi est d'une imprécision inconstitutionnelle «si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire». Dans ce contexte, la question était de savoir si le paragraphe 70(5) donne des instructions suffisantes au ministre, afin que le ministre et la Cour puissent déterminer si le ministre a exercé ce pouvoir comme le législateur l'entendait. Le libellé du paragraphe 70(5) est suffisamment clair à cet égard. Dans ce contexte, l'expression «danger public» doit se rapporter à la possibilité qu'une personne ayant commis un crime grave dans le passé puisse sérieusement être considérée comme un récidiviste potentiel. Point n'est besoin de prouver que cette personne récidivera. Cette disposition oriente convenablement la pensée du ministre vers la question de savoir si, compte tenu de ce que le ministre sait de l'intéressé et des observations que l'intéressé a faites en son propre nom, le ministre peut sincèrement croire que l'intéressé est un récidiviste potentiel dont la présence au Canada crée un risque «inacceptable» pour le public. Vu l'impossibilité de prouver une conduite future, il y a toujours un risque, et la mesure dans laquelle la société devrait être prête à accepter ce risque peut faire intervenir des considérations politiques qui ne sont pas inappropriées de la part d'un ministre. Le «danger» doit être interprété comme un «danger présent ou futur pour le public». Il est loisible à un ministre de prévoir une inconduite future à partir d'une inconduite passée, particulièrement eu égard aux circonstances des

that of the Court. "Danger to the public in Canada" sufficiently directs the Minister to the question which needs to be considered, and adequately permits a reviewing court to determine whether regard was had to relevant considerations. One cannot demand such precise criteria in subsection 70(5) as to ensure that it can be applied with absolute predictability of result.

(ii) Subsection 70(5) was not invalid for not requiring the giving of reasons. There is no duty on tribunals to give reasons where a statute has not specifically so provided, particularly where the decision is discretionary. Where a discretionary tribunal decision is either, on its face, perverse, or where there is evidence of facts being before the tribunal which manifestly required a different result or which were irrelevant yet apparently determinative of the result, then a court may be obliged to conclude that, in the absence of reasons which might have explained how the result is rational or how certain factors were taken into account but rejected, the decision must be set aside for one of the established grounds of judicial review such as error of law, bad faith, consideration of irrelevant factors, failure to consider relevant factors etc. In such cases the decision is set aside not because of a lack of reasons *per se*, but because in the absence of reasons it is not possible to overcome the inference of perversity or error derived from the result or the surrounding circumstances of the decision. It is possible for a tribunal, or a judge, to render a proper decision without reasons, particularly where tribunals are exercising largely discretionary powers, such as the Minister under subsection 70(5). The principles of fundamental justice as guaranteed by Charter, section 7 do not require that reasons be given. For the same reason, there is no conflict with *Canadian Bill of Rights*, paragraph 2(e) which guarantees the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice. Moreover, paragraph 2(e) only requires a "fair hearing" and absence of reasons for a decision does not necessarily affect the "hearing".

(3) The failure to give reasons did not infringe fundamental justice. Even accepting that an absence of reasons may preclude effective judicial review, that was not the situation here. The issue was whether the Minister's delegate acted in bad faith, on the basis of irrelevant criteria or evidence, or without regard to the material. There was no evidence that any of these things occurred and the result was not perverse. It was open to the Minister's delegate to form the opinion based on the respondent's convictions, their nature and frequency, and

infractions et aux commentaires faits par l'un des juges qui ont prononcé les peines. Le critère législatif n'est pas d'une imprécision inadmissible simplement parce qu'il permet au ministre de parvenir à une conclusion différente de celle de la Cour. L'expression «danger pour le public au Canada» attire suffisamment l'attention du ministre sur la question qu'il doit examiner et permet adéquatement à une cour de contrôle de déterminer si des facteurs pertinents ont été pris en considération. On ne peut pas exiger que le paragraphe 70(5) renferme des critères précis au point de faire en sorte que l'application de cette disposition donne des résultats tout à fait prévisibles.

(ii) Le paragraphe 70(5) n'est pas inopérant parce qu'il ne prévoit pas l'obligation de fournir des motifs. Rien n'oblige les tribunaux à motiver leurs décisions lorsqu'une loi ne l'exige pas expressément, surtout lorsqu'il s'agit d'une décision discrétionnaire. Lorsque la décision discrétionnaire d'un tribunal est manifestement absurde ou lorsque les faits qui ont été soumis au tribunal exigeaient manifestement un résultat différent ou étaient dénués de pertinence mais ont apparemment eu un effet déterminant sur le résultat, il se peut qu'une cour de justice doive, en l'absence de motifs qui auraient pu expliquer comment le résultat est effectivement justifié ou comment certains facteurs ont été pris en considération mais rejetés, annuler la décision pour l'un des motifs reconnus de contrôle judiciaire comme l'erreur de droit, la mauvaise foi, la prise en considération de facteurs dénués de pertinence et l'omission de tenir compte de facteurs pertinents. Dans de telles circonstances, la décision est annulée non pas parce qu'elle n'est pas motivée, mais parce que sans motifs il n'est pas possible de surmonter l'obstacle que constitue la conclusion d'absurdité ou d'erreur dérivée du résultat ou des circonstances entourant la décision. Il est possible qu'un tribunal, ou un juge, rende une décision légitime sans fournir de motifs, surtout lorsque les tribunaux exercent des pouvoirs en grande partie discrétionnaires, comme le ministre en vertu du paragraphe 70(5). Les principes de justice fondamentale qui sont garantis par l'article 7 de la Charte n'exigent pas que des motifs soient fournis. Pour la même raison, il n'y a pas de conflit avec l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, qui garantit le droit à une audition impartiale en conformité avec les principes de justice fondamentale. De plus, l'alinéa 2e) exige uniquement une «audition impartiale» et une décision non motivée n'est pas nécessairement préjudiciable à l'«audition».

(3) Le défaut de fournir des motifs ne porte nullement atteinte à la justice fondamentale. Même en acceptant qu'une décision non motivée peut empêcher un contrôle judiciaire véritable, telle n'est pas la situation en l'espèce. La question était de savoir si le délégué du ministre a agi de mauvaise foi, en tenant compte de facteurs ou d'éléments de preuve dénués de pertinence, ou sans égard au dossier. Rien ne permettait de conclure que l'un ou l'autre de ces faits s'est produit, et le résultat n'était pas absurde. Il était loisible au délégué du ministre d'exprimer l'avis,

the comments of the sentencing judge, that he represented a danger to the Canadian public. The Minister did not employ unlawful criteria.

(4) The requirements of natural justice are subsumed under the general category of "fairness", particularly in respect of an administrative decision such as this. The requirements of fairness depend on the seriousness of the decision being taken. The consequence of this decision was not a deportation order, but the withdrawal of a discretionary power to exempt the respondent from lawful deportation, such discretion instead being limited thereafter to exercise by the Minister. It also substituted the possibility of a discretionary stay for an automatic statutory stay. The decision-making authorized by subsection 70(5) is not judicial or quasi-judicial in nature involving the application of pre-existing legal principles to specific factual determinations, but rather the formation of an opinion in good faith drawn from the probabilities as perceived by the Minister from an examination of relevant material and an assessment as to the acceptability of the probable risk. In such circumstances the requirements of fairness are minimal and were met for the same reasons that the requirements of fundamental justice were met.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, s. 2(e).
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 11(e), 24.
- Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 52.
- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 515.
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 4(1), 27(1)(d)(i),(ii), 32(2), 49(1)(b) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 41), 70(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1995, c. 15, s. 13), (5) (as enacted *idem*), 114(2) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102).
- Narcotic Control Act*, R.S.C., 1985, c. N-1.
- United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1992] 1 S.C.R. 711; (1992), 90 D.L.R.

sur le fondement des déclarations de culpabilité prononcées contre l'intimé, de leur nature et de leur nombre, et d'après les observations du juge qui a prononcé la sentence, que l'intimé constituait un danger pour le public au Canada. Le ministre n'a pas appliqué des critères illégaux.

(4) Les exigences de justice naturelle sont subsumées dans la catégorie générale de l'«équité», particulièrement en ce qui a trait à une décision administrative comme celle qui nous intéresse. Les exigences en matière d'équité varient selon la gravité de la décision qui est prise. La conséquence de cette décision n'était pas une mesure d'expulsion, mais le retrait du pouvoir discrétionnaire de dispenser l'intimé d'une expulsion légale, ce pouvoir étant plutôt exercé par le ministre par la suite. Cette décision substituait également l'éventualité d'un sursis d'exécution discrétionnaire à un sursis d'origine législative automatique. Le processus décisionnel autorisé par le paragraphe 70(5) n'est pas un processus judiciaire ou quasi-judiciaire qui, par nature, comporte l'application de principes juridiques préexistants à des décisions factuelles précises, mais réside plutôt dans la formulation d'un avis de bonne foi basé sur les probabilités perçues par le ministre au moyen d'un examen des documents pertinents et sur une évaluation de l'acceptabilité du risque probable. Dans de telles circonstances, les exigences en matière d'équité sont minimales et ont été respectées pour des motifs identiques à ceux qui ont été donnés quant au respect des exigences de justice fondamentale.

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. 7, 11e), 24.
- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6.
- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 515.
- Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, art. 2e).
- Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 52.
- Loi sur les stupéfiants*, L.R.C. (1985), ch. N-1.
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 4(1), 27(1)(d)(i),(ii), 32(2), 49(1)(b) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 41), 70(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1995, ch. 15, art. 13), (5) (édicte, *idem*), 114(2) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1992] 1 R.C.S. 711; (1992), 90 D.L.R.

(4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161; *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *Thompson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 1097 (T.D.) (QL); *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565.

DISTINGUISHED:

Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; (1988), 44 D.L.R. (4th) 385; 37 C.C.C. (3d) 449; 62 C.R. (3d) 1; 31 C.R.R. 1; 82 N.R. 1; 26 O.A.C. 1; *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Doody*, [1994] 1 A.C. 531 (H.L.).

CONSIDERED:

Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1990] 2 F.C. 299; (1990), 67 D.L.R. (4th) 697; 42 Admin. L.R. 189; 10 Imm. L.R. (2d) 137; 107 N.R. 107 (C.A.); *Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 F.C. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.); *R. v. Morales*, [1992] 3 S.C.R. 711; (1992), 77 C.C.C. (3d) 91; 17 C.R. (4th) 74; 12 C.R.R. (2d) 31; 144 N.R. 176; 51 Q.A.C. 161; *B. (R.) v. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 S.C.R. 315; (1994), 122 D.L.R. (4th) 1; 26 C.R.R. (2d) 202; 176 N.R. 161; 78 O.A.C. 1; 9 R.F.L. (4th) 157.

REFERRED TO:

Clarke v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1996] F.C.J. No. 1567 (T.D.) (QL); *Ibrahim v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 1559 (T.D.) (QL); *Hinds v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 1544 (T.D.) (QL); *Calabrese v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 1691 (T.D.) (QL); *Gervasoni v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 110 F.T.R. 297; 34 Imm. L.R. (2d) 80 (F.C.T.D.); *Lindo v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)* (1996), 34 Imm. L.R. (2d) 310 (F.C.T.D.); *Canales v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 114 F.T.R. 281

(4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *Thompson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1097 (1^{re} inst.) (QL); *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; (1988), 44 D.L.R. (4th) 385; 37 C.C.C. (3d) 449; 62 C.R. (3d) 1; 31 C.R.R. 1; 82 N.R. 1; 26 O.A.C. 1; *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Doody*, [1994] 1 A.C. 531 (H.L.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1990] 2 C.F. 299; (1990), 67 D.L.R. (4th) 697; 42 Admin. L.R. 189; 10 Imm. L.R. (2d) 137; 107 N.R. 107 (C.A.); *Nguyen c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 C.F. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.); *R. c. Morales*, [1992] 3 R.C.S. 711; (1992), 77 C.C.C. (3d) 91; 17 C.R. (4th) 74; 12 C.R.R. (2d) 31; 144 N.R. 176; 51 Q.A.C. 161; *B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315; (1994), 122 D.L.R. (4th) 1; 26 C.R.R. (2d) 202; 176 N.R. 161; 78 O.A.C. 1; 9 R.F.L. (4th) 157.

DÉCISIONS CITÉES:

Clarke c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1996] A.C.F. n° 1567 (1^{re} inst.) (QL); *Ibrahim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1559 (1^{re} inst.) (QL); *Hinds c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1544 (1^{re} inst.) (QL); *Calabrese c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1691 (1^{re} inst.) (QL); *Gervasoni c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 110 F.T.R. 297; 34 Imm. L.R. (2d) 80 (C.F. 1^{re} inst.); *Lindo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 34 Imm. L.R. (2d) 310 (C.F. 1^{re} inst.); *Canales c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Im-*

(F.C.T.D.); *Canada (Attorney General) v. Purcell*, [1996] 1 F.C. 644; (1995), 96 CLLC 210-010; 192 N.R. 148 (C.A.); *Shah v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (F.C.A.); *Baker v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1997] 2 F.C. 127 (C.A.); *Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; 120 N.R. 193 (F.C.A.); *Canepa v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 3 F.C. 270; (1992), 10 C.R.R. (2d) 348 (C.A.); *Barrera v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 2 F.C. 3; (1992), 99 D.L.R. (4th) 264; 18 Imm. L.R. (2d) 81; 151 N.R. 28 (C.A.); *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; *Public Service Board of N.S.W. v. Osmond* (1986), 159 C.L.R. 656 (H.C.); *Canadian Human Rights Commission v. Canada* (1995), 192 N.R. 125 (F.C.A.); *R v Civil Service Appeal Board, ex p Cunningham*, [1991] 4 All ER 310 (C.A.); *Bidulka v. Canada (Treasury Board)*, [1987] 3 F.C. 630; (1987), 76 N.R. 374 (C.A.).

AUTHORS CITED

Wade, H. W. R. and Christopher Forsyth. *Administrative Law*, 7th ed. Oxford: Clarendon Press, 1994.

APPEAL from an order setting aside the Minister's decision that she was of the opinion that the respondent constituted a danger to the public in Canada ([1997] 1 F.C. 431 (T.D.); [1997] 1 F.C. 457 (T.D.)) and certifying four questions. Appeal allowed and all four questions answered in the negative.

COUNSEL:

Urszula Kaczmarczyk and I. John Loncar for appellant.

Ronald P. Poulton and Victoria Russell for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.

Jackman & Associates, Toronto, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STRAYER J.A.:

migration (1996), 114 F.T.R. 281 (C.F. 1^{re} inst.); *Canada (Procureur général) c. Purcell*, [1996] 1 C.F. 644; (1995), 96 CLLC 210-010; 192 N.R. 148 (C.A.); *Shah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (C.A.F.); *Baker c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1997] 2 C.F. 127 (C.A.); *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; 120 N.R. 193 (C.A.F.); *Canepa c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 3 C.F. 270; (1992), 10 C.R.R. (2d) 348 (C.A.); *Barrera c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 2 C.F. 3; (1992), 99 D.L.R. (4th) 264; 18 Imm. L.R. (2d) 81; 151 N.R. 28 (C.A.); *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; *Public Service Board of N.S.W. v. Osmond* (1986), 159 C.L.R. 656 (H.C.); *Commission canadienne des droits de la personne c. Canada* (1995), 192 N.R. 125 (C.A.F.); *R v Civil Service Appeal Board, ex p Cunningham*, [1991] 4 All ER 310 (C.A.); *Bidulka c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 3 C.F. 630; (1987), 76 N.R. 374 (C.A.).

DOCTRINE

Wade, H. W. R. and Christopher Forsyth. *Administrative Law*, 7th ed. Oxford: Clarendon Press, 1994.

APPEL d'une ordonnance annulant la décision du ministre portant que, selon le ministre, l'intimé constituait un danger pour le public au Canada ([1997] 1 C.F. 431 (1^{re} inst.); [1997] 1 C.F. 457 (1^{re} inst.)) et certifiant quatre questions. Appel accueilli et réponse négative donnée aux quatre questions.

AVOCATS:

Urszula Kaczmarczyk et I. John Loncar pour l'appelant.

Ronald P. Poulton et Victoria Russell pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelant.

Jackman & Associates, Toronto, pour l'intimé.

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

LE JUGE STRAYER, J.C.A.:

Introduction

1 This is an appeal from an order of the Trial Division of October 29, 1996 [[1997] 1 F.C. 431; [1997] 1 F.C. 457]. In it the Motions Judge set aside a decision made on behalf of the Minister of Citizenship and Immigration under subsection 70(5) of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2 (as enacted by S.C. 1995, c. 15, s. 13)], on November 10, 1995, to the effect that the Minister was of the opinion that the applicant constituted a danger to the public in Canada. The learned Motions Judge set the decision aside on the basis that the Minister was, in the circumstances, obliged by principles of fundamental justice¹ and of the common law to provide reasons for her decision. The Motions Judge declined to find that subsection 70(5) itself is invalid as inconsistent with 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]], on the grounds advanced by the applicant: namely that it is too vague and that it does not specifically require reasons to be given. On this appeal the appellant seeks a reversal of the Motions Judge's finding that the Minister violated principles of fundamental justice and the common law, while the respondent not only seeks to uphold her opinion but also contends that she should have held subsection 70(5) to be contrary to section 7 of the Charter for vagueness and a lack of requirement of reasons.

Facts

2 The respondent was born in Jamaica in 1966, entered Canada in 1976 and has had the status of a permanent resident since that time. He has never acquired Canadian citizenship. Between May 1984 and September 1989, he was convicted of five offences, including the criminal offence of assault and four offences involving trafficking in narcotics contrary to the *Narcotic Control Act* [R.S.C., 1985, c. N-1]. On one of these charges, for possession of

Introduction

1 Il s'agit de l'appel d'une ordonnance rendue par la Section de première instance le 29 octobre 1996 [[1997] 1 C.F. 431; [1997] 1 C.F. 457]. Par cette ordonnance, le juge des requêtes a annulé une décision prise au nom du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en application du paragraphe 70(5) de la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2 (édicte par L.C. 1995, ch. 15, art. 13)] le 10 novembre 1995 et portant que, selon le ministre, le requérant constituait un danger pour le public au Canada. Le juge des requêtes a annulé la décision au motif que les principes de justice fondamentale¹ et les principes reconnus par la common law obligeaient le ministre, dans les circonstances, à motiver sa décision. Le juge des requêtes a refusé de conclure que le paragraphe 70(5) lui-même est nul en raison de son incompatibilité avec 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]] pour les motifs invoqués par le requérant, à savoir que ce paragraphe est trop imprécis et n'exige pas expressément que des motifs soient fournis. Dans le cadre du présent appel, l'appelant demande l'annulation de la conclusion du juge des requêtes selon laquelle le ministre a contrevenu aux principes de justice fondamentale et à la common law. Quant à l'intimé, non seulement il demande la confirmation de la décision du juge des requêtes, mais il soutient aussi que le juge des requêtes aurait dû statuer que le paragraphe 70(5) contrevient à l'article 7 de la Charte parce qu'il est imprécis et ne prévoit pas l'obligation de fournir des motifs.

Les faits

2 L'intimé est né en Jamaïque en 1966, est entré au Canada en 1976 et a le statut de résident permanent depuis ce temps. Il n'a jamais obtenu la citoyenneté canadienne. Entre le mois de mai 1984 et le mois de septembre 1989, il a été reconnu coupable de cinq infractions, à savoir l'infraction criminelle de voies de fait et quatre infractions reliées au trafic des stupéfiants en violation de la *Loi sur les stupéfiants* [L.R.C. (1985), ch. N-1]. À la suite de l'une de ces

cocaine for purposes of trafficking, he was sentenced in February 1992 to four years' imprisonment. On that occasion a trial judge of the Ontario Court (General Division) said this of the respondent:

In 1989, he was convicted on four charges of trafficking, firstly being in May of 1982 [*sic*], charges resulting in 6 months incarceration and 3 years probation. He was convicted in August of 1989 of trafficking in a narcotic and given 6 months and again in August of 1989 trafficking in a narcotic, and in 1989, in September, failing to comply with a recognizance. The offence date in the offences with which I dealt was the 24th of September 1989. It is apparent from that that he must have been scarcely out of custody in connection with the 1989 narcotics offences when he committed the present offence.

The accused appears to be a deliberate and determined narcotic trafficker, and, in my view, the sentence should reflect that fact by way of specific and general deterrence. There will be a sentence of 4 years imprisonment.²

3 The *Immigration Act* contains, or contained at the relevant times, the following provisions:

4. (1) A Canadian citizen and a permanent resident have a right to come into Canada except where, in the case of a permanent resident, it is established that that person is a person described in subsection 27(1).

...

27. (1) Where an immigration officer or a peace officer is in possession of information indicating that a permanent resident is a person who

...

(d) has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of

(i) more than six months has been imposed, or

(ii) five years or more may be imposed,

...

the immigration officer . . . shall forward a written report to the Deputy Minister . . .

accusations, soit la possession de cocaïne dans le but d'en faire le trafic, il a été condamné en février 1992 à une peine de prison de quatre ans. Le juge de première instance de la Cour de l'Ontario (Division générale) qui a prononcé la sentence a fait les remarques suivantes sur l'intimé:

[TRADUCTION] En 1989, il a été reconnu coupable relativement à quatre accusations de commerce illicite, la première fois en mai 1982 [*sic*], et a été condamné à une peine de prison de six mois et à une probation de trois ans. En août 1989, il a été reconnu coupable de trafic d'un stupéfiant et condamné à une peine de prison de six mois. Il a de nouveau été reconnu coupable en août 1989 de trafic d'un stupéfiant et, en septembre 1989, d'avoir contrevenu à un engagement. La date de perpétration de l'infraction en ce qui a trait aux infractions que j'ai examinées était le 24 septembre 1989. Il appert que l'accusé devait à peine avoir recouvré sa liberté relativement aux infractions de 1989 reliées aux stupéfiants lorsqu'il a commis la présente infraction.

L'accusé semble être un trafiquant de drogues convaincu et, selon moi, la sentence devrait tenir compte de ce fait en guise de dissuasion générale et spécifique. L'accusé sera condamné à une peine de prison de quatre ans².

La *Loi sur l'immigration* contient, ou contenait à l'époque pertinente, les dispositions suivantes: 3

4. (1) Ont le droit d'entrer au Canada les citoyens canadiens et, sauf s'il a été établi qu'ils appartiennent à l'une des catégories visées au paragraphe 27(1), les résidents permanents.

...

27. (1) L'agent d'immigration ou l'agent de la paix doit faire part au sous-ministre, dans un rapport écrit . . . de renseignements concernant un résident permanent et indiquant que celui-ci, selon le cas:

...

d) a été déclaré coupable d'une infraction prévue par une loi fédérale:

(i) soit pour laquelle une peine d'emprisonnement de plus de six mois a été imposée,

(ii) soit qui peut être punissable d'au moins cinq ans d'emprisonnement;

A person alleged to fall within these provisions in subsection 27(1) may be the subject of an inquiry by an adjudicator under section 32 which provides:

32. . . .

(2) Where an adjudicator decides that a person who is the subject of an inquiry is a permanent resident described in subsection 27(1), the adjudicator shall, subject to subsections 44(1) and 46(3), make a deportation order against that person. [Emphasis added.]

On June 27, 1994 an adjudicator determined that the respondent was such a person and ordered his deportation as he was required to do.

4 As I understand it, it is not in dispute that the respondent is a permanent resident but not a citizen, that he committed the offences referred to the adjudicator for inquiry and that he was correctly found to be a person described in paragraph 27(1)(d) in respect of whom, according to subsection 32(2), the adjudicator was obliged to issue a deportation order.

5 The respondent appealed that decision to the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board pursuant to subsection 70(1) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1995, c. 15, s. 13] which provides as follows:

70. (1) Subject to subsections (4) and (5), where a removal order or conditional removal order is made against a permanent resident or against a person lawfully in possession of a valid returning resident permit issued to that person pursuant to the regulations, that person may appeal to the Appeal Division on either or both of the following grounds namely,

(a) on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact; and

(b) on the ground that, having regard to all the circumstances of the case, the person should not be removed from Canada.

Before his appeal could be heard he was notified by letter of the Department of Citizenship and Immigration dated October 2, 1995 that the Minister would

Une personne qui serait visée par les dispositions prévues au paragraphe 27(1) peut faire l'objet d'une enquête par un arbitre en application de l'article 32 qui dispose:

32. . . .

(2) S'il conclut que l'intéressé est un résident permanent se trouvant dans l'une des situations visées au paragraphe 27(1), l'arbitre, sous réserve des paragraphes 44(1) et 46(3), prend une mesure d'expulsion contre lui. [Non souligné dans l'original.]

Le 27 juin 1994, un arbitre a conclu que l'intimé était une telle personne et a ordonné son expulsion comme il était tenu de le faire.

4 Si je comprends bien, l'intimé ne conteste pas qu'il est un résident permanent mais n'est pas un citoyen, qu'il a commis les infractions à l'égard desquelles l'arbitre a mené une enquête et qu'il a été reconnu à juste titre comme une personne se trouvant dans la situation visée à l'alinéa 27(1)d) à l'égard de laquelle, conformément au paragraphe 32(2), l'arbitre était tenu de prendre une mesure d'expulsion.

5 L'intimé a interjeté appel de cette décision devant la section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en application du paragraphe 70(1) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1995, ch. 15, art. 13] qui est ainsi libellé:

70. (1) Sous réserve des paragraphes (4) et (5), les résidents permanents et les titulaires de permis de retour en cours de validité et conformes aux règlements peuvent faire appel devant la section d'appel d'une mesure de renvoi ou de renvoi conditionnel en invoquant les moyens suivants:

a) question de droit, de fait ou mixte;

b) le fait que, eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, ils ne devraient pas être renvoyés du Canada.

Avant que son appel ne puisse être entendu, l'intimé a été avisé par voie de lettre en date du 2 octobre 1995 envoyée par le ministère de la Citoyenneté et

be considering whether to issue an opinion under subsection 70(5) that the respondent was a danger to the public in Canada. Subsection 70(5) provides as follows.

70. . . .

(5) No appeal may be made to the Appeal Division by a person described in subsection (1) or paragraph (2)(a) or (b) against whom a deportation order or conditional deportation order is made where the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada and the person has been determined by an adjudicator to be

(a) a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(c), (c.1), (c.2) or (d);

(b) a person described in paragraph 27(1)(a.1); or

(c) a person described in paragraph 27(1)(d) who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed.³

The letter listed the following documents which would be provided to the Minister for consideration and which were attached to the letter.

- Immigrant Visa and Record of Landing
- Report under Section 27 of the Immigration Act
- Narrative Report Pursuant to Act 27(1)
- Deportation Order
- Police Summary of Information
- Warrant of Committal upon Conviction
- Sentencing reports
- Documents received from solicitor to Appeals officer

The letter went on to say that the effect of such an opinion being issued would be to remove the respondent's right of appeal under subsection 70(1). The letter invited the respondent to make any repre-

de l'Immigration que le ministre examinerait l'opportunité d'exprimer un avis de danger pour le public au Canada fondé sur le paragraphe 70(5). Cette disposition est ainsi libellée:

70. . . .

(5) Ne peuvent faire appel devant la section d'appel les personnes, visées au paragraphe (1) ou aux alinéas (2)a) ou b), qui, selon la décision d'un arbitre:

a) appartiennent à l'une des catégories non admissibles visées aux alinéas 19(1)c), c.1), c.2) ou d) et, selon le ministre, constituent un danger pour le public au Canada;

b) relèvent du cas visé à l'alinéa 27(1)a.1) et, selon le ministre, constituent un danger pour le public au Canada;

c) relèvent, pour toute infraction punissable aux termes d'une loi fédérale d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans, du cas visé à l'alinéa 27(1)d) et, selon le ministre, constituent un danger pour le public au Canada³.

La lettre précisait que les documents suivants, qui étaient joints en annexe, seraient soumis au ministre pour examen:

- Le visa d'immigrant et la fiche relative au droit d'établissement
- Le rapport prévu à l'article 27 de la Loi sur l'immigration
- Le rapport circonstancié prévu au paragraphe 27(1)
- La mesure d'expulsion
- Les renseignements récapitulatifs de la police
- Le mandat de dépôt sur déclaration de culpabilité
- Les procès-verbaux de sentence
- Les documents soumis à l'agent des appels par l'avocate

La lettre mentionnait en outre que la formulation d'un tel avis aurait pour effet de retirer à l'intimé le droit d'appel prévu au paragraphe 70(1). La lettre invitait l'intimé à présenter des observations sur les

sentations regarding the question of whether he was a danger to the public and whether there would be sufficient humanitarian and compassionate factors to outweigh any danger he might present. In reply the respondent's solicitor sent an eleven-page letter of submission on both topics. Among other things she referred the Minister to a psychological report which the Minister already had, a copy of which had been provided again by the Department to the respondent. This report expressed a fairly positive opinion on Mr. Williams' "progress" since incarceration. Subsequently an immigration officer considered all this material and submitted it to the delegate of the Minister with a report recommending that the opinion be certified that the respondent Williams constituted a danger to the public in Canada. On November 10, 1995 the delegate of the Minister signed such an opinion, thus precluding the continuation of the appeal before the Appeal Division. Williams obtained leave to commence a judicial review of the Minister's opinion which was subsequently quashed by the decision of the Trial Division under appeal.

6 As noted above the learned Motions Judge found that there had been a denial of fundamental justice, natural justice and fairness because the Minister did not give any reasons for her opinion. She based her conclusion on the following propositions: the consequences for the individual from such an opinion are "substantial"; the decision-making process gives no assurance that the ultimate decision maker considers the applicant's submissions directly; it is not clear what reasoning led to the applicant being found to be a present or future danger to the public; and as there were no reasons given, a reviewing court on judicial review cannot determine whether the Minister is applying "consistent and lawful criteria". She then proceeded to certify the following questions [at pages 460-461]:

1. Does subsection 70(5) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 engage interests affecting liberty and/or security of the person pursuant to section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*,

questions de savoir s'il constituait un danger pour le public et s'il existait des raisons d'ordre humanitaire suffisantes pour primer le danger qu'il pourrait constituer. En guise de réponse, l'avocate de l'intimé a fait parvenir au ministre une lettre de onze pages renfermant des observations sur ces deux points. Entre autres choses, l'avocate a renvoyé le ministre à un rapport psychologique que le ministre avait déjà et dont le Ministère avait fourni un nouvel exemplaire à l'intimé. Ce rapport exprimait une opinion passablement favorable quant aux [TRADUCTION] «progrès» faits par M. Williams depuis son incarcération. Par la suite, un agent d'immigration a examiné tous ces documents et les a remis au délégué du ministre avec un rapport recommandant d'exprimer l'avis que l'intimé constituait un danger pour le public au Canada. Le 10 novembre 1995, le délégué du ministre a signé cet avis, ce qui a empêché la poursuite de l'appel devant la section d'appel. M. Williams a obtenu l'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire de l'avis du ministre, lequel a par la suite été annulé par la décision de la Section de première instance portée en appel.

6 Comme il est mentionné plus haut, le juge des requêtes a conclu qu'il y a eu un déni de justice fondamentale, de justice naturelle et d'équité parce que le ministre n'a pas motivé son avis. Le juge des requêtes a fondé sa conclusion sur les affirmations suivantes: les conséquences pour l'intéressé d'un tel avis sont «considérables»; le processus décisionnel ne donne aucune assurance que le décideur ultime considère directement les observations du requérant; on ne sait pas très bien quel raisonnement a motivé la conclusion que le requérant constitue un danger présent ou futur pour le public; et comme l'avis n'était pas motivé, une cour siégeant en révision ne peut, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, déterminer si le ministre applique des «critères pertinents et légitimes». Le juge des requêtes a ensuite certifié les questions suivantes [aux pages 460 et 461]:

1. Le paragraphe 70(5) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, fait-il intervenir les droits à la liberté et/ou à la sécurité de la personne conformément à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B,

1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]?

2. If yes, is subsection 70(5) inconsistent with the requirements of fundamental justice and of no force or effect as it is unconstitutionally vague and/or does not provide for the rendering of reasons for a determination that a person constitutes a danger to the public in Canada?

3. Is the exercise of discretion by the Minister of Citizenship and Immigration to issue an opinion that a person constitutes a danger to the public in Canada pursuant to subsection 70(5), in the context of the procedure being used for that determination, inconsistent with the requirements of fundamental justice and section 7 of the Charter where no reasons are provided for the opinion?

4. Does the failure to provide reasons for a determination under subsection 70(5) that a person constitutes a danger to the public in Canada, in the context of the procedure being used, breach the requirements of natural justice or procedural fairness?

As the first three questions all involve the constitutional validity or applicability of subsection 70(5) of the *Immigration Act*, a notice of constitutional question was served by the respondent on the attorneys general.

Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]?

2. Dans l'affirmative, le paragraphe 70(5) est-il incompatible avec les exigences de la justice fondamentale et inopérant du fait qu'il est d'une imprécision inconstitutionnelle et/ou ne prévoit pas l'obligation de motiver une décision selon laquelle une personne constitue un danger pour le public au Canada?

3. L'exercice par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du pouvoir discrétionnaire d'exprimer l'opinion qu'une personne constitue un danger pour le public au Canada conformément au paragraphe 70(5), dans le contexte de la procédure utilisée pour cette décision, est-il incompatible avec les exigences de la justice fondamentale et l'article 7 de la Charte là où il ne motive pas son opinion?

4. L'omission de motiver une décision rendue en vertu du paragraphe 70(5) selon laquelle une personne constitue un danger pour le public au Canada, dans le contexte de la procédure utilisée pour cette décision, va-t-elle à l'encontre des exigences de la justice naturelle et de l'équité en matière de procédure?

Comme les trois premières questions portent toutes sur la constitutionnalité ou l'applicabilité du paragraphe 70(5) de la *Loi sur l'immigration*, l'intimé a signifié un avis de question constitutionnelle aux procureurs généraux.

7 The issues involved are quite important. The question of whether the Minister is required to give reasons for her opinion issued pursuant to subsection 70(5) has been the subject of conflicting decisions in the Trial Division, some judges holding that reasons are required⁴ and others holding that they are not.⁵

Analysis

8 Before attempting to answer the certified questions, it would be useful to begin with some consideration of the effect of the Minister's opinion under subsection 70(5) and the role of the Court in reviewing that opinion.

Effect of the Minister's Opinion

9 The Motions Judge describes the consequences of the Minister's opinion as follows [at page 448]:

7 Les questions en litige sont très importantes. La Section de première instance a rendu des décisions contradictoires sur la question de savoir si le ministre est tenu de motiver l'avis qu'il exprime en application du paragraphe 70(5). Certains juges ont statué que des motifs doivent être fournis⁴ tandis que d'autres ont affirmé le contraire⁵.

Analyse

8 Avant de tenter de répondre aux questions certifiées, il serait utile de commencer par examiner l'effet de l'avis du ministre fondé sur le paragraphe 70(5) et le rôle de la Cour dans le cadre du contrôle de cet avis.

Effet de l'avis du ministre

9 Le juge des requêtes décrit en ces termes les conséquences de l'avis du ministre [à la page 448]:

The individual will be uprooted from family and returned to a country where he has not lived for over 20 years, and from which he came when only 9 years old.

In other words, she treats the Minister's opinion as a deportation order. With respect it seems to me that such a characterization of the effects of that opinion greatly exaggerates its importance and thus distorts any analysis of the requirements of fundamental justice in the circumstances.

- 10 Why does Williams face deportation to Jamaica? Primarily it is because it is the public policy of Canada, as expressed by our elected members of Parliament, that non-citizens who commit crimes of a certain seriousness shall be deported. As the Supreme Court has stated in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*,⁶ an analogous case:

However there is one element common to all persons who fall within the class of permanent residents described in s. 27(1)(d)(ii). They have all deliberately violated an essential condition under which they were permitted to remain in Canada. In such a situation, there is no breach of fundamental justice in giving practical effect to the termination of their right to remain in Canada. In the case of a permanent resident, deportation is the only way in which to accomplish this. There is nothing inherently unjust about a mandatory order. The fact of a deliberate violation of the condition imposed by s. 27(1)(d)(ii) is sufficient to justify a deportation order. It is not necessary, in order to comply with fundamental justice, to look beyond this fact to other aggravating or mitigating circumstances.

It is not disputed that Williams is such a person. Had he not appealed the deportation order issued by the adjudicator, he would have been subject to immediate deportation. As was said in *Chiarelli*⁷ there was no constitutional obligation on Parliament to provide any kind of an appeal or discretionary relief. It follows that any right of appeal conferred by Parliament can be qualified or abolished. In fact an appeal has been generally available on the terms set out in subsection 70(1). It will be noted from the quotation above of that subsection that the grounds of appeal include, in paragraph 70(1)(a), any question of law or fact or mixed law and fact and, in paragraph 70(1)(b), a discretionary ground whereby

Le requérant sera retiré de sa famille et renvoyé dans un pays où il n'a pas vécu depuis 20 ans, et qu'il a quitté âgé seulement de 9 ans.

En d'autres termes, le juge des requêtes traite cet avis comme une mesure d'expulsion. En toute confraternité, il me semble que cette qualification des effets de l'avis attribue une importance excessive à l'avis et fausse donc l'analyse des exigences de la justice fondamentale dans les circonstances.

- Pourquoi M. Williams doit-il être renvoyé en Jamaïque? C'est avant tout parce que la politique gouvernementale du Canada, telle qu'elle est exprimée par les membres élus du Parlement, veut que les non-citoyens qui commettent des crimes d'une certaine gravité soient expulsés. Comme la Cour suprême l'a déclaré dans l'arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*⁶, qui est une affaire analogue:

Toutes les personnes qui entrent dans la catégorie des résidents permanents mentionnés au sous-al. 27(1)d)(ii) ont cependant un point commun: elles ont manqué volontairement à une condition essentielle devant être respectée pour qu'il leur soit permis de demeurer au Canada. En pareil cas, mettre effectivement fin à leur droit d'y demeurer ne va nullement à l'encontre de la justice fondamentale. Dans le cas du résident permanent, seule l'expulsion permet d'atteindre ce résultat. Une ordonnance impérative n'a rien d'intrinsèquement injuste. La violation délibérée de la condition prescrite par le sous-al. 27(1)d)(ii) suffit pour justifier une ordonnance d'expulsion. Point n'est besoin, pour se conformer aux exigences de la justice fondamentale, de chercher, au-delà de ce seul fait, des circonstances aggravantes ou atténuantes.

Il n'est pas contesté que M. Williams est une telle personne. S'il n'avait pas interjeté appel de la mesure d'expulsion prise par l'arbitre, il aurait été expulsé sur-le-champ. Comme la Cour suprême l'a déclaré dans l'arrêt *Chiarelli*⁷, le législateur n'était pas constitutionnellement tenu de prévoir un appel ou un redressement discrétionnaire quelconque. Il s'ensuit que tout droit d'appel accordé par le législateur peut être restreint ou retiré. Dans les faits, un appel peut généralement être interjeté aux conditions énoncées au paragraphe 70(1). Il convient de noter dans l'extrait précité de cette disposition que les moyens d'appel prévus sont, à l'alinéa 70(1)a), une question de fait ou de droit ou une question mixte de

the Board may determine that:

70. . . .

(b) . . . having regard to all the circumstances of the case, the person should not be removed from Canada.

Appeals by permanent residents on these grounds were generally permitted until the amendment adopted in 1995⁸ which added subsection 70(5) previously quoted. It is common ground that this subsection requires that the Minister both be satisfied under paragraph 70(5)(c) that a person has been convicted of a particularly serious offence, not just any offence referred to in paragraph 27(1)(d), and that she form the opinion that such person constitutes a danger to the public in Canada. There was no dispute that the Minister properly found Williams to be a person described in paragraph 70(5)(c).

11 The new subsection 70(5) was adopted after Williams had filed his appeal with the Appeal Division but before his appeal had been heard. The effect of the Minister's opinion was to prevent the appeal being heard. However, a transitional provision in the 1995 legislation provides that where the Minister gives notice of an opinion of dangerousness of a person before his appeal is heard, the appeal cannot proceed but such person has a right to file an application for a judicial review of the deportation order within fifteen days of being so notified.⁹ Although entitled to do so the respondent did not file such an application in this case.

12 What then did the respondent lose through the Minister forming the opinion that he is a danger to the public in Canada? He lost the right to pursue an appeal under paragraph 70(1)(a) on any question of law or fact or mixed question of law and fact. In place of this he was given the right to seek a judicial review which would be fully as effective in respect of any questions of law but might not provide as complete a review of findings of fact. This he did not do nor is it suggested that the respondent

droit et de fait et, à l'alinéa 70(1)b), un moyen discrétionnaire par lequel la Commission peut décider que:

70. . . .

b) . . . eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, ils ne devraient pas être renvoyés du Canada.

Les résidents permanents ont généralement été autorisés à interjeter appel en invoquant ces moyens jusqu'à l'adoption en 1995⁸ de la modification qui a ajouté le paragraphe 70(5) cité plus haut. Il est acquis que ce paragraphe exige que le ministre soit à la fois convaincu en vertu de l'alinéa 70(5)c) qu'une personne a été reconnue coupable d'un crime particulièrement grave, pas juste d'une infraction visée à l'alinéa 27(1)d), et d'avis que cette personne constitue un danger pour le public au Canada. Il n'est pas contesté que le ministre a conclu à bon droit que M. Williams est une personne qui relève du cas visé à l'alinéa 70(5)c).

Le nouveau paragraphe 70(5) a été adopté après que M. Williams a déposé son appel auprès de la section d'appel de l'immigration, mais avant que son appel ne soit entendu. L'avis du ministre a eu pour effet d'empêcher l'audition de l'appel. Toutefois, une disposition transitoire de la loi de 1995 prévoit que lorsque le ministre exprime, à l'égard d'une personne, un avis de danger pour le public avant que l'audition de l'appel interjeté par cette personne ne soit commencé, l'appel ne peut pas se poursuivre, mais cette personne a le droit de présenter une demande de contrôle judiciaire de la mesure d'expulsion dans les quinze jours de la réception d'un avis⁹. L'intimé avait le droit de présenter pareille demande en l'espèce, mais il n'en a rien fait.

Qu'a donc perdu l'intimé du fait de la formulation par le ministre de l'avis selon lequel l'intimé constitue un danger pour le public au Canada? Il a perdu le droit d'interjeter appel en vertu de l'alinéa 70(1)a) sur une question de droit ou de fait, ou sur une question mixte de droit et de fait. À la place, il a obtenu le droit de demander un contrôle judiciaire, recours qui serait au moins aussi efficace à l'égard d'une question de droit, mais qui ne permettrait peut-être pas un examen aussi complet des conclu-

really has an unrequited desire to argue that the adjudicator erred in fact or law with respect to issuing the deportation order. In any event, the substitution of judicial review for a right of appeal, by virtue of the Minister forming his opinion, does not strike me as a serious effect on his rights.

13 What Williams mainly complains of, as far as I can ascertain, is that as a result of the Minister's action he has lost the opportunity to have the Appeal Division consider under paragraph 70(1)(b) whether "having regard to all the circumstances" he should not be removed from Canada. Counsel was unable to suggest to us any consideration that the Board could make under paragraph (b) which would not equally be available through the exercise of the Minister's discretion under subsection 114(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102] to relieve Williams of deportation on humanitarian and compassionate grounds. Such a review is always available before deportation and in fact the process employed here specifically requested Williams to make any submissions relevant to humanitarian and compassionate grounds to the Minister at the same time as making submissions on whether he represented a danger to the public in Canada. This his counsel did at some length.

14 Williams' counsel also complains that, once the right of appeal was terminated, he lost the statutory stay of deportation to which he was previously entitled under paragraph 49(1)(b) [as am. *idem*, s. 41] of the Act. Such stays arise automatically when an appeal is filed with the Appeal Division and can last for several years pending the final disposition of the appeal. In place of this the respondent was put in the position, once the Minister's opinion issued, of having to launch judicial review proceedings against the deportation order and then having to convince a judge that the deportation order should be stayed pending determination of the judicial review. Again it is hard to see this transformation as an invasion of the respondent's fundamental rights, howsoever inconvenient it may be to him and his

sions de fait. L'intimé n'a pas exercé ce droit, et il n'est pas donné à entendre qu'il a vraiment le désir non partagé de soutenir que l'arbitre a commis une erreur de fait ou de droit en prenant la mesure d'expulsion. Quoi qu'il en soit, la substitution d'un contrôle judiciaire à un droit d'appel, du fait de l'avis donné par le ministre, ne me paraît pas constituer une atteinte grave aux droits de l'intimé.

Pour autant que je puisse en juger, M. Williams se plaint surtout de ne plus pouvoir, à cause de l'avis donné par le ministre, demander à la section d'appel de décider, en application de l'alinéa 70(1)b), si, «eu égard aux circonstances», il ne devrait pas être expulsé du Canada. L'avocate de l'intimé a été incapable de nous mentionner un motif que la Commission pourrait invoquer en vertu de l'alinéa b) qui ne pourrait pas l'être également dans le cadre de l'exercice par le ministre du pouvoir discrétionnaire que le paragraphe 114(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102] lui accorde de soustraire M. Williams à une expulsion pour des raisons d'ordre humanitaire. Un tel examen est toujours possible avant une expulsion et, de fait, la procédure employée en l'espèce a fait en sorte qu'on a expressément demandé à M. Williams de joindre aux observations qu'il présenterait au ministre sur la question de savoir s'il constituait un danger pour le public au Canada des observations quant aux raisons d'ordre humanitaire. C'est ce que son avocate a fait de façon assez détaillée. 13

L'avocate de M. Williams se plaint également que le retrait du droit d'appel a fait perdre à M. Williams le sursis d'exécution d'origine législative de la mesure d'expulsion auquel il avait droit auparavant en application de l'alinéa 49(1)b) [mod., *idem*, art. 41] de la Loi. Ce sursis d'exécution est automatique lorsqu'un appel est déposé auprès de la section d'appel et peut durer jusqu'à l'issue de l'appel, c'est-à-dire plusieurs années. Au lieu de cela, l'intimé s'est trouvé dans la position où, après que le ministre a donné son avis, il devait entamer une procédure en contrôle judiciaire contre la mesure d'expulsion, puis convaincre un juge de surseoir à l'exécution de la mesure d'expulsion jusqu'à l'issue du contrôle judiciaire. Une fois de plus, il est difficile de considérer cette transformation comme un 14

counsel. In most other systems of appeals, stays are discretionary and not automatic.

empiètement sur les droits fondamentaux de l'intimé, aussi ennuyeux que cela puisse être pour lui et son avocate. Dans la plupart des autres procédures d'appel, les sursis ne sont pas automatiques, mais discrétionnaires.

15 The effect then of the Minister forming and giving notification of her opinion under subsection 70(5) is to substitute a right of judicial review for a right of appeal of the deportation order, a substitution of the exercise by the Minister of her discretion to relieve from lawful deportation for the exercise of a similar discretion of the Appeal Division under paragraph 70(1)(b), and the substitution of a right to seek a judicial stay in lieu of a statutory stay. I therefore find it difficult to characterize the Minister's opinion as the *causa causans* of the respondent's deportation. It is not even possible to say that the Minister's opinion is a *causa sine qua non* because it cannot be assumed that in its absence the Appeal Division would have found some error of fact not discernible through judicial review or would have exercised under paragraph (b) a discretion more favourable to the respondent than that exercised by the Minister in considering humanitarian and compassionate grounds.

L'avis donné par le ministre en application du paragraphe 70(5) a donc pour effet de substituer le droit de demander un contrôle judiciaire au droit d'interjeter appel de la mesure d'expulsion, de substituer l'exercice par le ministre du pouvoir discrétionnaire dont elle est investie de dispenser une personne d'une expulsion légale à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire semblable conféré à la section d'appel par l'alinéa 70(1)b), et de substituer le droit de demander un sursis judiciaire au droit d'obtenir un sursis d'origine législative. Il me paraît donc difficile de considérer l'avis du ministre comme la cause véritable de l'expulsion de l'intimé. Il n'est même pas possible d'affirmer que l'avis du ministre est une cause *sine qua non* parce qu'on ne peut pas présumer qu'en son absence la section d'appel aurait relevé une erreur de fait qu'un contrôle judiciaire n'aurait pas permis de relever ou aurait exercé, en application de l'alinéa b), un pouvoir discrétionnaire plus favorable à l'intimé que celui qu'aurait exercé le ministre dans le cadre de son examen des raisons d'ordre humanitaire.

16 In short, Mr. Williams faces deportation because as a non-citizen he has committed serious crimes in this country. It is not suggested that he had other than fair trials leading up to his convictions; that his deportation order was wrong in law or in fact; or that he lacked the opportunity to express his views on all the material submitted to the Minister (other than the "Ministerial Opinion Report" summarizing that material for the Minister's delegate which was not given to the respondent at the time but which was produced for the purpose of judicial scrutiny in the judicial review).

Bref, M. Williams est menacé d'expulsion parce que, en tant que non-citoyen, il a commis des crimes graves au Canada. Il n'est pas donné à entendre que les procès qui ont abouti aux déclarations de culpabilité prononcées contre M. Williams ont été inévitables, que la mesure d'expulsion prise contre celui-ci était erronée en droit ou quant aux faits, ou qu'on n'a pas donné à M. Williams la possibilité d'exprimer ses opinions sur tous les documents soumis au ministre (mis à part le «Rapport sur l'avis du ministre» résumant le dossier préparé à l'intention du délégué du ministre qui n'a pas été remis à l'intimé à ce moment-là, mais a été produit en vue d'un examen judiciaire dans le cadre du contrôle judiciaire).

Reviewability of the Minister's Opinion

Le caractère révisable de l'avis du ministre

17 It is striking that subsection 70(5) says that no appeal may be made under subsection 70(1) "where

Il est frappant que le paragraphe 70(5) dispose que ne peut faire appel l'intéressé qui constitue un

the Minister is of the opinion” [underlining added], not “where a judge is of the opinion” that the deportee constitutes a danger. Nor did Parliament put the matter in objective terms whereby a certificate precluding further appeal could only be issued where it is “established” or “determined” that the appellant constitutes a danger to the public in Canada. Instead the power to make such a finding is stated in subjective terms: the test is not whether the permanent resident is a danger to the public but whether “the Minister is of the opinion” [underlining added] that he is such a danger. There is ample authority that, unless the overall scheme of the Act indicates otherwise through e.g. an unlimited right of appeal of such an opinion,¹⁰ such subjective decisions cannot be judicially reviewed except on grounds such as that the decision maker acted in bad faith, or erred in law, or acted upon the basis of irrelevant considerations.¹¹ Further, when confronted with the record which was, according to undisputed evidence, before the decision maker, and there is no evidence to the contrary, the Court must assume that the decision maker acted in good faith in having regard to that material.¹²

danger «selon le ministre» [soulignement ajouté] et non «selon le jugé». Par ailleurs, le législateur n’a pas formulé la disposition de manière objective, c’est-à-dire en prescrivant qu’une attestation interdisant un autre appel peut uniquement être délivrée s’il est «établi» ou «décidé» que l’appelant constitue un danger pour le public au Canada. Le législateur a plutôt eu recours à une formulation subjective pour énoncer le pouvoir de tirer une telle conclusion: le critère n’est pas celui de savoir si le résident permanent constitue un danger pour le public, mais celui de savoir si, «selon le ministre» [soulignement ajouté], il constitue un tel danger. Il existe une jurisprudence abondante selon laquelle, à moins que toute l’économie de la Loi n’indique le contraire en accordant par exemple un droit d’appel illimité contre un tel avis¹⁰, ces décisions subjectives ne peuvent pas être examinées par les tribunaux, sauf pour des motifs comme la mauvaise foi du décideur, une erreur de droit ou la prise en considération de facteurs dénués de pertinence¹¹. En outre, lorsque la Cour est saisie du dossier qui, selon une preuve non contestée, a été soumis au décideur, et que rien ne permet de conclure le contraire, celle-ci doit présumer que le décideur a agi de bonne foi en tenant compte de ce dossier¹².

18 In the present case we know what material was submitted to the decision maker. That material included matters both favourable and unfavourable to the respondent, including the submissions of his own counsel and a psychologist’s report in his favour. I am unable to see how any of this material can be said to be irrelevant to the formation of the Minister’s opinion nor has it been suggested that other irrelevant considerations were taken into account on behalf of the Minister in forming the opinion on her behalf. The Court is not being asked to affirm the correctness of the Minister’s opinion but only to determine whether there is any lawful basis for its review.

En l’espèce, nous savons quels documents ont été soumis au décideur. Parmi ceux-ci, il y avait à la fois des documents favorables et des documents défavorables à l’intimé, notamment les observations faites par son avocate et un rapport psychologique qui lui était favorable. Je n’arrive pas à comprendre comment on peut affirmer que l’un de ces documents est sans rapport avec la formulation de l’avis du ministre, et il n’a pas été donné à entendre que d’autres facteurs dénués de pertinence ont été pris en considération au nom du ministre pour exprimer l’avis en son nom. La Cour n’est pas invitée à confirmer le bien-fondé de l’avis du ministre, mais simplement à déterminer si le contrôle de cet avis est justifié en droit.

19 With these considerations in mind I now turn to the four questions certified.

Ces remarques étant faites, j’en viens maintenant aux quatre questions qui ont été certifiées.

Question 1

Question 1

1. Does subsection 70(5) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 engage interests affecting liberty and/or secu-

1. Le paragraphe 70(5) de la *Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, fait-il intervenir les droits à la liberté et/ou

rity of the person pursuant to 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]]?

à la sécurité de la personne conformément à 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]]?

20 Firstly, for the reasons set out above I am not prepared to assume that an opinion given under subsection 70(5) should be seen as the equivalent of a deportation order. At worst it replaces an appeal on law and facts with judicial review, substitutes the Minister's humanitarian discretion for that of the Appeal Division, and substitutes the possibility of a judicial stay of deportation for the certainty of a statutory stay.

20 Premièrement, pour les motifs exposés plus haut, je ne suis pas disposé à présumer qu'un avis donné en vertu du paragraphe 70(5) devrait être assimilé à une mesure d'expulsion. Au pire, l'avis remplace un appel sur le droit et les faits par un contrôle judiciaire, remplace le pouvoir discrétionnaire de la section d'appel par le pouvoir discrétionnaire dont le ministre est investi d'accorder une dispense pour des raisons d'ordre humanitaire et remplace la certitude d'un sursis d'exécution d'origine législative par l'éventualité d'un sursis d'exécution judiciaire.

21 Secondly, even accepting the Motions Judge's premise that it is the Minister's opinion which causes the removal of Williams, I am not persuaded that this engages a "liberty" or "security of the person" interest under section 7 of the Charter.

21 Deuxièmement, même en acceptant la prémisse du juge des requêtes selon laquelle c'est l'avis du ministre qui est la cause de l'expulsion de M. Williams, je ne suis pas convaincu que cela fait intervenir un droit à la «liberté» ou à la «sécurité de la personne» prévu à l'article 7 de la Charte.

22 It is necessary to distinguish this case from those such as *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*¹³ in which three of the six judges held section 7 to be engaged in the disposition of a refugee claim. Fundamental to that opinion was the consideration that refugee claimants potentially face removal to countries where, they allege, they would be in danger of death or imprisonment. In the present case, there is no suggestion that Williams cannot return safely to Jamaica even though he would prefer not to. He has none of the "rights" under the Refugee Convention [*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6], as implemented by the *Immigration Act*, on which three of the judges of the Supreme Court based their conclusion that section 7 interests were affected and three others based their conclusion that paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* was engaged.

22 Il est nécessaire d'établir une distinction entre la présente espèce et des affaires comme l'arrêt *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*¹³ dans lequel trois des six juges ont statué que l'article 7 entrerait en jeu dans le règlement d'une revendication du statut de réfugié. Le fait qu'un revendicateur du statut de réfugié risque d'être renvoyé dans un pays dans lequel il serait, selon lui, menacé de mort ou d'emprisonnement a été fondamental pour parvenir à cette conclusion. En l'espèce, M. Williams n'a pas laissé entendre qu'il ne peut pas retourner en Jamaïque en toute sécurité, même s'il préférerait ne pas y retourner. Il n'a aucun des «droits» reconnus par la Convention sur les réfugiés [*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6], telle qu'elle est mise en œuvre par la *Loi sur l'immigration*, que trois des juges de la Cour suprême ont invoqués pour conclure que les droits garantis par l'article 7 avaient été violés, et que trois autres juges ont invoqués pour conclure que l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* entrerait en jeu.

- 23 The jurisprudence of this Court on this subject has not been entirely consistent. There is one line of authority¹⁴ in which it has been clearly held that deportation is not a deprivation of liberty and therefore section 7 is not engaged. There have been some views to the contrary. When *Chiarelli* was before this Court¹⁵ the judges all found there to be a potential deprivation of liberty in the deportation of a permanent resident, although the Supreme Court¹⁶ in reversing the decision on other grounds found it unnecessary to address this issue. In *Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*¹⁷ Marceau J.A. at one point stated that a declaration that a person is ineligible to make a refugee claim does not in itself affect life, liberty or security of the person. He later says that when this declaration is combined with the requirement that non-citizens who commit serious crimes be deported, the overall scheme concerns the “deprivation of liberty”. It is not clear to what extent this observation depends on the person in question being a refugee claimant who would, by definition, be able to assert a potential danger to himself in returning home.¹⁸ It also appears that such findings were unnecessary as the Court found there to be no breach of fundamental justice.
- La jurisprudence de cette Cour sur ce point manque de cohérence. Dans une série de décisions¹⁴, il a été clairement statué qu’une expulsion n’entraîne pas une perte de liberté et, partant, que l’article 7 n’entre pas en jeu. Des opinions contraires ont été exprimées. Lorsque cette Cour a été saisie de l’affaire *Chiarelli*¹⁵, les juges sont tous arrivés à la conclusion que l’expulsion d’un résident permanent pouvait entraîner une perte de liberté, mais la Cour suprême¹⁶, qui a infirmé cette décision pour d’autres motifs, n’a pas jugé nécessaire de traiter cette question. Dans l’arrêt *Nguyen c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*¹⁷, le juge Marceau, J.C.A., a déclaré à un moment donné qu’une déclaration d’irrecevabilité de la revendication d’un requérant ne porte pas en elle-même atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne. Il a ensuite affirmé que lorsque cette déclaration est combinée à l’exigence voulant que les non-citoyens qui commettent des crimes graves soient expulsés, c’est tout le cadre législatif qui se rapporte à la «perte de liberté». On ne sait pas très bien dans quelle mesure cette observation tient au fait que l’intéressé était un demandeur du statut de réfugié qui pouvait, par définition, affirmer que sa vie serait en danger s’il retournait dans son pays¹⁸. De plus, il semble que ces conclusions étaient inutiles puisque la Cour a conclu qu’il n’y a pas eu d’entorse à la justice fondamentale.
- 24 Without purporting to decide the question in respect to refugees, I have difficulty understanding how the refusal of a discretionary exemption from a lawful deportation order, as applied to a non-refugee who has no legal right to be in the country, must be seen as involving a deprivation of liberty. Unless “liberty” is taken to include the freedom to be anywhere one wishes, regardless of the law, how can it be “deprived” by the lawful execution of a removal order?
- Sans prétendre trancher la question à l’égard des réfugiés, j’ai du mal à comprendre comment on peut considérer que le refus d’accorder une dispense discrétionnaire de l’exécution d’une mesure d’expulsion légale prise contre un non-réfugié auquel la loi ne reconnaît pas le droit d’être au Canada entraîne une perte de liberté. À moins de considérer que la «liberté» comprend la liberté d’être partout où l’on veut, sans égard à la loi, comment l’exécution légale d’une mesure d’expulsion peut-elle faire perdre cette liberté?
- 25 Counsel for the respondent has invoked pronouncements of the Supreme Court in cases having little to do with immigration in order to assert a broader interpretation for “liberty” and “security of the person”. He cited *Wilson J. in R. v. Morgentaler*¹⁹ to the effect that liberty interests
- L’avocat de l’intimé a invoqué des arrêts de la Cour suprême qui n’ont pas grand-chose à voir avec l’immigration pour revendiquer une interprétation plus large de la «liberté» et de la «sécurité de la personne». Il a cité des remarques faites par le juge Wilson dans l’arrêt *R. c. Morgentaler*¹⁹, à savoir que

include a general guarantee of “personal autonomy over important decisions intimately affecting . . . private lives”. Suffice it to say that the four judges who concurred in the result declined to consider the application of “liberty” in this context and based their decision on “security of the person”. It was clear that their conclusion that section 7 was engaged was directly related to the very intrusive character of abortion availability and the fact that criminal sanctions were potentially involved. Two judges found no violation of section 7. Counsel cited to us another invocation of “personal autonomy” as an aspect of “liberty”, in the case of *B. (R.) v. Children’s Aid Society of Metropolitan Toronto*²⁰ in which four judges of the Supreme Court considered that the protection of “liberty” in section 7 gave parents the right to refuse medical treatment for their children. It may be noted that four other judges declined to give “liberty” that scope and one judge considered it unnecessary to decide the matter as he found no violation of section 7 requirements of fundamental justice.

le droit à la liberté comprend une garantie générale «d’autonomie personnelle sur les décisions importantes touchant intimement à [la] vie privée [d’un individu]». Je me contenterai de dire que quatre juges qui ont accepté le résultat ont refusé d’examiner l’application de la «liberté» dans ce contexte et ont fondé leur décision sur la «sécurité de la personne». De toute évidence, leur conclusion selon laquelle l’article 7 entrainé en jeu se rapportait directement au caractère très importun du recours à l’avortement et au fait que des sanctions pénales pouvaient être imposées. Deux juges ont conclu que l’article 7 n’avait pas été violé. L’avocat nous a renvoyés à un autre arrêt dans lequel l’«autonomie personnelle» est considérée comme un aspect de la «liberté», soit *B. (R.) c. Children’s Aid Society of Metropolitan Toronto*²⁰. Dans cet arrêt, quatre juges de la Cour suprême ont considéré que la «liberté» garantie par l’article 7 donne aux parents le droit de refuser un traitement médical pour leurs enfants. Il convient de faire remarquer que quatre autres juges ont refusé de donner à la «liberté» cette portée et qu’un juge n’a pas estimé nécessaire de trancher la question puisqu’il a conclu que les exigences de justice fondamentale prévues à l’article 7 n’avaient pas été violées.

26 On the basis of the jurisprudence to date, then, I am unable to conclude that “liberty” includes the right of personal choice for permanent residents to stay in this country where, as the Supreme Court said in *Chiarelli*:²¹

They have all deliberately violated an essential condition under which they were permitted to remain in Canada.

Accordingly I would answer question 1 in the negative.

Question 2

2. If yes, is subsection 70(5) inconsistent with the requirements of fundamental justice and of no force or effect as it is unconstitutionally vague and/or does not provide for the rendering of reasons for a determination that a person constitutes a danger to the public in Canada?

26 Eu égard aux décisions rendues jusqu’à ce jour, donc, je suis incapable de conclure que la «liberté» comprend le droit pour les résidents permanents de faire le choix personnel de demeurer au Canada lorsque, comme la Cour suprême l’a déclaré dans l’arrêt *Chiarelli*²¹:

. . . [ils] ont manqué volontairement à une condition essentielle devant être respectée pour qu’il leur soit permis de demeurer au Canada.

Par conséquent, je répondrais à la question 1 par la négative.

Question 2

2. Dans l’affirmative, le paragraphe 70(5) est-il incompatible avec les exigences de la justice fondamentale et inopérant du fait qu’il est d’une imprécision inconstitutionnelle et/ou ne prévoit pas l’obligation de motiver une décision selon laquelle une personne constitue un danger pour le public au Canada?

- 27 As my answer to question 1 is in the negative I need not, strictly speaking, answer questions 2 and 3. However, in case I should be incorrect with respect to my conclusion that section 7 is not engaged, I will answer these questions. As the words “of no force or effect” adopt the language of section 52 of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)* [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] I understand this to be primarily a question of whether subsection 70(5) is valid.
- 28 While it is clear that undue vagueness could violate the requirements of fundamental justice, I agree with the learned Motions Judge that subsection 70(5) does not display such vagueness.
- 29 It has been said by the Supreme Court in *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*²² that a law is unconstitutionally vague “if it so lacks in precision as not to give sufficient guidance for legal debate”. In the context of judicial review of a ministerial decision as to whether she “is of the opinion that a person constitutes a danger to the public in Canada” the question must be: does this phraseology give sufficient direction to the Minister so that both she and the Court can determine whether she is exercising the power for the purposes intended by Parliament? In my view the formulation in subsection 70(5) is sufficiently clear for that purpose. In the context the meaning of “public danger” is not a mystery: it must refer to the possibility that a person who has committed a serious crime in the past may seriously be thought to be a potential re-offender. It need not be proven—indeed it cannot be proven—that the person will reoffend. What I believe the subsection adequately focusses the Minister’s mind on is consideration of whether, given what she knows about the individual and what that individual has had to say in his own behalf, she can form an opinion in good faith that he is a possible re-offender whose presence in Canada creates an unacceptable risk to the public. I lay some stress on the word “unacceptable” because, with the impossibility of proof of future conduct, there is always a risk and the extent to which society should
- Comme j’ai répondu à la question 1 par la négative, je n’ai pas besoin, à strictement parler, de répondre aux questions 2 et 3. Toutefois, au cas où j’aurais conclu à tort que l’article 7 n’entre pas en jeu, je répondrai à ces questions. Comme le mot «inopérantes» est également employé à l’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.)* [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], je crois comprendre qu’il s’agit principalement de savoir si le paragraphe 70(5) est valide.
- Il est certain qu’une imprécision excessive peut porter atteinte aux exigences de justice fondamentale, mais je conviens avec le juge des requêtes que le paragraphe 70(5) n’atteint pas une telle imprécision.
- La Cour suprême a déclaré dans l’arrêt *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*²² qu’une loi est d’une imprécision inconstitutionnelle «si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire». Dans le contexte du contrôle judiciaire d’une décision du ministre sur la question de savoir si, «selon le ministre, [une personne] constitu[e] un danger pour le public au Canada», la question qu’il faut se poser est la suivante: cette phraséologie donne-t-elle des instructions suffisantes au ministre, afin que le ministre et la Cour puissent déterminer si le ministre exerce ce pouvoir comme le législateur l’entendait? À mon avis, le libellé du paragraphe 70(5) est suffisamment clair à cet égard. Dans ce contexte, le sens de l’expression «danger pour le public» n’est pas un mystère: cette expression doit se rapporter à la possibilité qu’une personne ayant commis un crime grave dans le passé puisse sérieusement être considérée comme un récidiviste potentiel. Point n’est besoin de prouver—à vrai dire, on ne peut pas prouver—que cette personne récidivera. Selon moi, cette disposition oriente convenablement la pensée du ministre vers la question de savoir si, compte tenu de ce que le ministre sait de l’intéressé et des observations que l’intéressé a faites en son propre nom, le ministre peut sincèrement croire que l’intéressé est un récidiviste potentiel dont la présence au Canada crée un risque inacceptable pour le public. J’insiste sur le

be prepared to accept that risk can involve political considerations not inappropriate for a minister. She may well conclude, for example, that people convicted of narcotics offences have a greater likelihood of recidivism and that trafficking represents a particular menace to Canadian society. I agree with Gibson J. in the *Thompson* case²³ that “danger” must be taken to refer to a “present or future danger to the public”. But I am reluctant to assert that some particular kind of material must be available to the Minister to draw a conclusion of present or future danger. I find it hard to understand why it is not open to a minister to forecast future misconduct on the basis of past misconduct, particularly having regard to the circumstances of the offences and, as in this case, comments made by one of the sentencing judges. A reviewing court may disagree with the Minister’s forecast, or consider that more weight should have been given to certain material, but that does not mean that the statutory criterion is impermissibly vague just because it allows the Minister to reach a conclusion different from that of the Court.

mot «inacceptable» parce que, vu l’impossibilité de prouver une conduite future, il y a toujours un risque, et la mesure dans laquelle la société devrait être prête à accepter ce risque peut faire intervenir des considérations politiques qui ne sont pas inappropriées de la part d’un ministre. Celui-ci peut bien conclure, par exemple, que les personnes reconnues coupables d’infractions reliées aux stupéfiants sont plus susceptibles de récidiver et que le trafic des stupéfiants constitue une menace particulière pour la société canadienne. Je conviens avec le juge Gibson dans l’affaire *Thompson*²³ que le «danger» doit être interprété comme un «danger présent ou futur pour le public». J’hésite toutefois à affirmer que le ministre doit avoir en main un type particulier de document pour tirer une conclusion de danger présent ou futur. J’ai du mal à comprendre pourquoi il n’est pas loisible à un ministre de prévoir une inconduite future à partir d’une inconduite passée, particulièrement eu égard aux circonstances des infractions et, comme en l’espèce, aux commentaires faits par l’un des juges qui ont prononcé les peines. Il se peut qu’une cour de contrôle ne soit pas du même avis que le ministre, ou considère qu’on aurait dû donner plus de poids à certains documents, mais cela ne veut pas dire que le critère législatif est d’une imprécision inadmissible simplement parce qu’il permet au ministre de parvenir à une conclusion différente de celle de la Cour.

30 I am therefore satisfied that the expression “danger to the public in Canada” sufficiently directs the Minister to the question which he or she needs to consider, and adequately permits a reviewing court to determine whether he or she has had regard to relevant considerations.

Je suis donc convaincu que l’expression «danger pour le public au Canada» attire suffisamment l’attention du ministre sur la question qu’il doit examiner et permet adéquatement à une cour de contrôle de déterminer si le ministre a pris en considération des facteurs pertinents. 30

31 I believe that Gonthier J. writing for the Supreme Court in *Nova Scotia Pharmaceutical Society*²⁴ issued a salutary warning to the courts in this respect:

J’estime que le juge Gonthier, qui a rédigé les motifs de la Cour suprême dans l’arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*²⁴, a donné un avertissement salutaire aux tribunaux à cet égard: 31

One must be wary of using the doctrine of vagueness to prevent or impede State action in furtherance of valid social objectives, by requiring the law to achieve a degree of precision to which the subject-matter does not lend itself. A delicate balance must be maintained between societal interests and individual rights. A measure of generality also sometimes allows for greater respect for

Il faut hésiter à recourir à la théorie de l’imprécision pour empêcher ou gêner l’action de l’État qui tend à la réalisation d’objectifs sociaux légitimes, en exigeant que la loi atteigne un degré de précision qui ne convient pas à son objet. Il y a lieu d’assurer un délicat dosage des intérêts de la société et des droits de la personne. Une certaine généralité peut parfois favoriser davantage le respect des

fundamental rights, since circumstances that would not justify the invalidation of a more precise enactment may be accommodated through the application of a more general one.

It is particularly notable that in that case the Court rejected the argument that the indictable offence of conspiring "to prevent or lessen, unduly, competition" was unconstitutionally vague.

32 One must be particularly careful in a case such as the present of treating the Minister's decision as a kind of *lettre de cachet*, an arbitrary order issued by a despotic official ordering the random imprisonment or exile of otherwise innocent citizens. Again it is important to remember the conditions for the issue of such an opinion: the commission of offences by a non-citizen, an order for his deportation issued in accordance with the laws of Parliament and due process, the requirement that his offences be of a particularly serious nature carrying possible sentences of ten years or more, and then the confirming of the Minister's opinion only after the requirements of fairness are met through enabling the party affected to make submissions.

33 Counsel for the respondent referred us to some inapposite jurisprudence on the subject of vagueness, in particular the *Morales* case²⁵ in which the Supreme Court of Canada considered the validity of conditions in section 515 of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] concerning refusal of bail. In that case the Court found that a limitation tied to the "public interest" was too vague, although the issue was dealt with in relation to paragraph 11(e) of the Charter and not section 7. It must be observed that this case involved the validity of detention of people prior to trial, a matter of more compelling concern. Further it is important to note that the Court upheld a provision permitting detention where it is necessary

515 (10) . . .

(b) . . . for the protection or safety of the public, having regard to all the circumstances including any

droits fondamentaux car un texte précis pourrait ne pas être invalidé dans certaines circonstances, alors qu'un texte plus général pourrait adéquatement régir ces mêmes circonstances.

Il convient particulièrement de faire remarquer que dans cette affaire la Cour suprême a rejeté le moyen selon lequel l'acte criminel qui consiste à comploter «pour empêcher ou diminuer indûment la concurrence» était d'une imprécision inconstitutionnelle.

32 Il faut prendre particulièrement garde, dans une affaire comme celle dont je suis saisi, de traiter la décision du ministre comme une sorte de lettre de cachet, comme un ordre arbitraire donné par un haut fonctionnaire despotique d'emprisonner ou d'exiler aléatoirement des citoyens par ailleurs innocents. Il est une fois de plus important de rappeler les conditions applicables à la formulation d'un tel avis: la perpétration d'une infraction par un non-citoyen, la prise d'une mesure d'expulsion contre celui-ci en conformité avec les lois fédérales et l'application régulière de la loi, le fait que l'infraction commise doit être particulièrement grave et punissable d'au moins dix ans d'emprisonnement, et la confirmation de l'avis du ministre uniquement après que les exigences d'équité ont été respectées grâce à la présentation d'observations par l'intéressé.

33 L'avocat de l'intimé nous a renvoyés à des décisions incongrues sur la question de l'imprécision, en particulier l'arrêt *Morales*²⁵ dans lequel la Cour suprême du Canada a examiné la validité de conditions prévues à l'article 515 du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46] concernant le refus d'une mise en liberté sous caution. Dans cette affaire, la Cour suprême a conclu qu'une limite liée à l'«intérêt public» était trop imprécise, encore que la question ait été traitée dans l'optique non pas de l'article 7, mais de l'alinéa 11e) de la Charte. Il faut faire remarquer que cette affaire concernait une question encore plus impérieuse, soit la validité de la détention de prévenus avant un procès. De plus, il est important de noter que la Cour a confirmé une disposition permettant la détention, au besoin

515 (10) . . .

b) . . . pour la protection ou la sécurité du public, eu égard aux circonstances, y compris toute probabilité

substantial likelihood that the accused will, if he is released from custody, commit a criminal offence or interfere with the administration of justice.

as provided in paragraph 515(10)(b). It will be noted that the section did not define safety of the public but only gave certain examples of relevant considerations following the word "including". Further, Lamer C.J. confirmed that:

. . . exact predictability of future dangerousness is not constitutionally mandated.²⁶

In my view this reasoning applies equally to the present case and one cannot demand such precise criteria in subsection 70(5) as to ensure that it can be applied with absolute predictability of result.

34 I should mention briefly the guidelines issued by the Department for the guidance of officers in recommending that a minister's opinion be issued under subsection 70(5).²⁷ It was argued that the guidelines do not adequately define and limit the grounds for a finding that a person constitutes a public danger. I would first observe, as did the learned Motions Judge, that the guidelines are not law, are not binding, and they do not purport to be exhaustive.²⁸ Indeed if they did purport to be exhaustive the Minister could not so fetter her discretion. I see nothing in the guidelines that is irrelevant to the proper formation of an opinion under subsection 70(5) (other than, perhaps, humanitarian considerations to which the respondent cannot take exception) but they can in no way be seen as a definition of the totality of the considerations of which the Minister could properly take account.

35 I am therefore satisfied that subsection 70(5) is not unconstitutionally vague and section 7 is not infringed for that reason.

36 It then remains to consider the other aspect of question 2, namely whether the failure of subsection

marquée que le prévenu, s'il est mis en liberté, commettra une infraction criminelle ou nuira à l'administration de la justice.

conformément à l'alinéa 515(10)b). Il convient de noter que cette disposition ne définissait pas la sécurité du public, mais donnait uniquement certains exemples de facteurs pertinents après les mots «y compris». Le juge en chef Lamer a en outre confirmé ceci:

. . . la prévisibilité exacte de la dangerosité future n'est pas une exigence constitutionnelle.²⁶

À mon avis, ce raisonnement s'applique également à la présente affaire, et on ne peut pas exiger que le paragraphe 70(5) renferme des critères précis au point de faire en sorte que l'application de cette disposition donne des résultats tout à fait prévisibles.

34 Il convient de traiter brièvement des lignes directrices établies par le Ministère pour la gouverne des fonctionnaires devant recommander au ministre d'exprimer un avis fondé sur le paragraphe 70(5).²⁷ L'intimé a soutenu que les lignes directrices ne définissent ni ne limitent convenablement les motifs permettant de conclure qu'une personne constitue un danger pour le public. Je ferai d'abord remarquer, comme l'a fait le juge des requêtes, que les lignes directrices ne sont pas des règles de droit, ne sont pas impératives et ne sont pas supposées être exhaustives.²⁸ En fait, si elles étaient supposées être exhaustives, le ministre ne pourrait pas restreindre à ce point son pouvoir discrétionnaire. Selon moi, il n'y a rien dans les lignes directrices qui soit étranger à la formulation régulière d'un avis fondé sur le paragraphe 70(5) (sauf, peut-être, des raisons d'ordre humanitaire que l'intimé ne peut pas désapprouver), mais les lignes directrices ne peuvent en aucune façon être considérées comme définissant la totalité des facteurs dont le ministre pouvait à juste titre tenir compte.

35 Par conséquent, je suis convaincu que le paragraphe 70(5) n'est pas inconstitutionnellement vague, et l'article 7 n'est pas violé pour cette raison.

36 Il ne reste plus qu'à examiner l'autre volet de la question 2, c'est-à-dire la question de savoir si le

70(5) to require the Minister to render reasons “for a determination if the person constitutes a danger to the public in Canada” is a denial of fundamental justice rendering the subsection invalid for that reason. It is of course accepted that the procedural requirements of fundamental justice vary with the context in which they are invoked.²⁹ This is why it is important, as I noted earlier, to understand the true significance of the Minister’s opinion. It is not an order of deportation. It applies to persons already under lawful order of deportation and, as complained of here, may lead to the substitution of one form of discretionary relief for another or the substitution of a discretionary stay of deportation for a statutory one.

fait que le paragraphe 70(5) n’oblige pas le ministre à motiver «la décision selon laquelle une personne constitue un danger pour le public au Canada» est un déni de justice fondamentale qui rend cette disposition inopérante pour cette raison. Il est évidemment admis que les exigences procédurales de la justice fondamentale varient selon le contexte dans lequel elles sont invoquées²⁹. C’est la raison pour laquelle il est important, comme je l’ai mentionné plus haut, de comprendre la signification véritable de l’avis donné par le ministre. Cet avis n’est pas une mesure d’expulsion. Il s’applique aux personnes qui font déjà l’objet d’une mesure d’expulsion légale et, comme l’intimé le déplore en l’espèce, peut entraîner la substitution d’une forme de redressement discrétionnaire à une autre, ou la substitution d’un sursis d’exécution discrétionnaire à un sursis d’exécution d’origine législative.

37 It should first be observed that question 2 may go beyond the issue properly raised by this case. Subsection 70(5) does not authorize the Minister to make a “determination”: instead it authorizes the Minister to form an “opinion” that a person constitutes a danger to the public in Canada. I must interpret the question as being limited to the terminology of the Act.

Il convient d’abord de faire remarquer que la question 2 déborde peut-être le cadre de la question litigieuse régulièrement soulevée par l’espèce. Le paragraphe 70(5) n’autorise pas le ministre à prendre une «décision» mais à exprimer un «avis», à savoir qu’une personne constitue un danger pour le public au Canada. Je dois interpréter la question en fonction des termes employés dans la Loi. 37

38 I would first confirm, as have many courts over the years, that it is usually, if not always, preferable that both courts and tribunals give reasons for their decisions. There are many advantages in issuing reasons: they enable the parties to know why they have won or lost, a very important consideration; the articulation of reasons imposes a discipline upon a court or tribunal when it is obliged to justify the result; and they undoubtedly assist a court later in disposing of an appeal or exercising powers of judicial review.

Je confirmerais d’abord, comme l’ont fait de nombreuses cours de justice dans le passé, qu’il est généralement sinon toujours préférable que les cours de justice et les tribunaux motivent leurs décisions. Donner des motifs est avantageux à bien des égards: les motifs permettent aux parties de savoir pourquoi elles ont eu gain de cause ou été déboutées, ce qui est une considération très importante; la rédaction de motifs astreint une cour de justice ou un tribunal à une discipline lorsqu’il faut justifier le résultat; et les motifs aident indéniablement une cour de justice, par la suite, à statuer sur un appel ou à exercer des pouvoirs de contrôle judiciaire. 38

39 We are frequently told that the principles of fundamental justice are to be found in the basic tenets of our legal system. In my view those basic tenets have never imposed a duty on tribunals to give reasons where a statute has not specifically so pro-

On nous répète souvent que les principes de justice fondamentale résident dans les préceptes fondamentaux de notre système juridique. À mon avis, ces préceptes fondamentaux n’ont jamais obligé les tribunaux à motiver leurs décisions lorsqu’une loi ne 39

vided.³⁰ This is particularly the case where the decision in question is essentially discretionary.³¹ We have been referred to no authoritative jurisprudence relevant to the particular issues here which seriously questions these principles.

40 What has been recognized is that where a discretionary tribunal decision is either, on its face, perverse, or where there is evidence of facts being before the tribunal which manifestly required a different result or which were irrelevant yet apparently determinative of the result, then a court may be obliged to conclude that, in the absence of reasons which might have explained how the result is indeed rational or how certain factors were taken into account but rejected, the decision should be set aside for one of the established grounds for judicial review such as error of law, bad faith, consideration of irrelevant factors, failure to consider relevant factors, etc.³² In such cases the tribunal decision is set aside not because of a lack of reasons *per se* but because in the absence of reasons it is not possible to overcome the inference of perversity or error derived from the result or the surrounding circumstances of the decision. With respect I believe that it is this situation to which Estey J. referred when he said in the *Northwestern Utilities* case that [at page 706]:

This is not to say, however, that absent a requirement by statute or regulation a disposition by an administrative tribunal would be reviewable solely by reason of a failure to disclose its reasons for such disposition. [Emphasis added.]

41 The only case referred to by counsel for the respondent and by the learned Motions Judge which seems on its face to depart from this principle is the House of Lords decision in *Doody*.³³ That case involved the failure of the Home Secretary to give reasons to a life prisoner as to why, in the exercise of his discretionary powers, he had set the minimum period of imprisonment prior to parole eligibility at a length different from that recommended by the judiciary. The House of Lords, with little explanation for its departure from longstanding jurisprudence, held that in the circumstances fairness required that the prisoner be given the reasons for

l'exige pas expressément³⁰. C'est particulièrement vrai lorsque la décision en question est essentiellement une décision discrétionnaire³¹. S'agissant des questions litigieuses en l'espèce, on ne nous a renvoyés à aucun précédent qui conteste sérieusement ces principes.

40 Ce qui a été reconnu, c'est que lorsque la décision discrétionnaire d'un tribunal est manifestement absurde ou lorsque les faits qui ont été soumis au tribunal exigeaient manifestement un résultat différent ou étaient dénués de pertinence mais ont apparemment eu un effet déterminant sur le résultat, il se peut qu'une cour de justice doive, en l'absence de motifs qui auraient pu expliquer comment le résultat est effectivement justifié ou comment certains facteurs ont été pris en considération mais rejetés, annuler la décision pour l'un des motifs reconnus de contrôle judiciaire comme l'erreur de droit, la mauvaise foi, la prise en considération de facteurs dénués de pertinence et l'omission de tenir compte de facteurs pertinents³². Dans de telles circonstances, la décision du tribunal est annulée non pas parce qu'elle n'est pas motivée, mais parce que sans motifs il n'est pas possible de surmonter l'obstacle que constitue la conclusion d'absurdité ou d'erreur dérivée du résultat ou des circonstances entourant la décision. À mon sens, c'est à cette situation que le juge Estey faisait référence lorsqu'il a déclaré dans l'arrêt *Northwestern Utilities* [à la page 706]:

Toutefois, cela ne signifie pas que la décision d'un tribunal administratif est susceptible de révision pour l'unique raison qu'elle n'est pas motivée, en l'absence d'obligation légale ou réglementaire en ce sens. [Non souligné dans l'original.]

41 La seule affaire invoquée par l'avocat de l'intimé et par le juge des requêtes qui semble, à première vue, déroger à ce principe est la décision *Doody* de la Chambre des lords³³. Dans cette affaire, le ministre de l'Intérieur avait omis d'exposer à un prisonnier condamné à perpétuité les motifs pour lesquels, dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires, il n'avait pas fixé la période minimale d'emprisonnement avant l'admissibilité à la libération conditionnelle recommandée par l'appareil judiciaire. La Chambre des lords, qui n'a pratiquement pas expliqué pourquoi elle s'écartait d'une jurisprudence de longue date, a statué que, dans les circonstances,

the decision of the Home Secretary. The rationale appears to have been that as such a decision is subject to judicial review the prisoner would have no means of knowing whether "the decision-making process has gone astray" unless he is given the reasons for that decision.³⁴ I think it must first be observed that this was a case involving incarceration, the Home Secretary in effect determining how long those sentenced to life imprisonment should in fact remain in prison. Further, this decision arose in a system lacking any written constitution or constitutional guarantees of fundamental rights and liberties. In the absence of such constitutional tools, the English judiciary has tended to stretch the traditional bounds of judicial review under the common law in a manner which is not necessarily pertinent to our administrative law. In short I do not find this to be convincing evidence of "the basic tenets of our legal system".

42 I have some difficulty with the notion that a decision without reasons is invalid on the sole ground that it may be difficult to review by an appeal court or a court exercising judicial review powers. Recognizing once again that reasons are highly desirable it is quite possible for a tribunal, or a judge for that matter, to render a proper decision without reasons. Experience shows us that this happens in the courts every day. Why should it be otherwise with tribunals? This is particularly true where tribunals are exercising largely discretionary powers, such as the Minister under subsection 70(5) where he or she is not required to apply existing legal principles to specific conclusions of fact as does a court or many tribunals.

43 I am at a loss to know why courts can as a matter of law render decisions without reasons but may insist that tribunals cannot, as a matter of law do so. A rationale for this proposition, as enunciated in the

l'équité exigeait que le ministre de l'Intérieur fournisse au prisonnier des motifs au soutien de sa décision. La justification de cette décision résiderait dans le fait que, puisqu'une telle décision est susceptible de contrôle judiciaire, le prisonnier aurait été incapable de savoir si [TRADUCTION] «le processus décisionnel a fait fausse route» à moins de connaître les motifs de la décision³⁴. À mon avis, il convient d'abord de faire remarquer qu'il était question d'emprisonnement dans cette affaire et que le ministre de l'Intérieur fixait en réalité la durée de la période pendant laquelle les condamnés à l'emprisonnement à perpétuité devraient effectivement demeurer en prison. En outre, cette décision s'inscrivait dans un système ne comportant aucune constitution écrite ni aucune protection constitutionnelle de droits et de libertés fondamentaux. En l'absence d'outils constitutionnels semblables, l'appareil judiciaire anglais a eu tendance à étendre les limites traditionnelles du contrôle judiciaire prévu par la common law d'une manière qui n'est pas nécessairement appropriée à notre droit administratif. Somme toute, cette preuve des «préceptes fondamentaux de notre système juridique» ne me paraît pas convaincante.

J'ai du mal à comprendre pourquoi une décision non motivée est nulle pour la seule raison que son examen par un tribunal siégeant en appel ou exerçant des pouvoirs de contrôle judiciaire peut être difficile. Je reconnais une fois de plus qu'il est très souhaitable que des motifs soient fournis, mais il est tout à fait possible qu'un tribunal, ou un juge du reste, rende une décision légitime sans fournir de motifs. L'expérience démontre que les cours de justice le font quotidiennement. Pourquoi devrait-il en être autrement pour les tribunaux? C'est particulièrement vrai lorsque les tribunaux exercent des pouvoirs en grande partie discrétionnaires, comme le ministre qui, en vertu du paragraphe 70(5), n'est pas tenu d'appliquer des principes juridiques existants à des conclusions de fait précises comme le font les cours de justice ou de nombreux tribunaux.

Je ne sais absolument pas pourquoi les cours de justice peuvent, de droit, rendre une décision non motivée, mais peuvent insister pour que les tribunaux ne puissent, de droit, le faire. Selon l'arrêt

Doody case and by the Motions Judge in this case, is that without reasons being given by a decision maker, a court on judicial review cannot tell if that decision is correct. With respect, it seems to me that this approach is based on the premise that decisions by tribunals and officials are presumptively wrong unless they can be proven correct. But the separation of powers and ordinary principles of judicial deference require that it is for the person attacking a discretionary decision to demonstrate that it is unlawful. This may be easy in some cases where the decision is patently perverse, patently unlawful as dealing with matters outside the jurisdiction of the decision maker, or explicable only on the assumption of bad faith. Absent such factors, it is for the applicant for judicial review to bring forth evidence or argument as to why the decision is unlawful. This in no way diminishes the desirability of the decision maker giving reasons but I fail to see how this can be turned into a legal duty in the absence of a statutory requirement.

44 Therefore the principles of fundamental justice as guaranteed by section 7 of the Charter do not require that reasons be given. Question 2 may be broad enough, however, to cover the requirements of fundamental justice provided for in paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. Assuming without deciding that the interests protected by paragraph 2(e) are broader than those protected by section 7, I am still satisfied that the requirements of fundamental justice are no broader. For the same reason then I find no conflict with paragraph 2(e). Moreover, paragraph 2(e) only requires a “fair hearing” and I doubt that an absence of reasons for a decision necessarily affects the “hearing”.

45 As question 2 raises the general issue as to whether subsection 70(5) is invalid for not requiring the giving of reasons, I would therefore answer that part of the question in the negative as well.

Doody et le juge des requêtes en l'espèce, cette affirmation s'explique par le fait que si le décideur ne motive pas sa décision, une cour de justice qui siège en révision ne peut pas savoir si la décision est correcte. Il me semble que cette approche est fondée sur la prémisse selon laquelle les décisions rendues par les tribunaux et les hauts fonctionnaires sont présumées erronées tant que leur bien-fondé n'a pas été établi. Toutefois, la séparation des pouvoirs et les principes ordinaires de retenue judiciaire exigent qu'il incombe à la personne qui conteste une décision discrétionnaire de prouver que cette décision est illégale. Cette preuve peut être facile à faire dans certains cas s'il s'agit d'une décision qui est manifestement absurde, qui est manifestement illégale parce qu'elle se rapporte à des questions qui ne ressortissent pas à la compétence du décideur, ou qui n'est explicable qu'en présumant la mauvaise foi. En l'absence de tels facteurs, c'est à la personne qui demande un contrôle judiciaire qu'il appartient de soumettre des éléments de preuve ou d'invoquer des moyens expliquant pourquoi la décision est illégale. Cela ne diminue nullement l'opportunité pour le décideur de fournir des motifs, mais je ne vois pas comment on peut en faire une obligation légale en l'absence d'une exigence législative.

44 Par conséquent, les principes de justice fondamentale qui sont garantis par l'article 7 de la Charte n'exigent pas que des motifs soient fournis. La question 2 est peut-être assez vaste, toutefois, pour englober les exigences de justice fondamentale prévues à l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. En admettant, sans me prononcer là-dessus, que les droits protégés par l'alinéa 2e) soient plus étendus que ceux que protège l'article 7, je demeure convaincu que les exigences de justice fondamentale ne sont pas plus vastes. Pour le même motif, donc, je ne vois aucun conflit avec l'alinéa 2e). Par ailleurs, l'alinéa 2e) exige uniquement une «audition impartiale» et je doute qu'une décision non motivée soit nécessairement préjudiciable à l'«audition».

45 Puisque la question 2 soulève la question générale de savoir si le paragraphe 70(5) est inopérant parce qu'il ne prévoit pas l'obligation de fournir des motifs, je répondrais donc aussi à cette partie de la question par la négative.

Question 3

3. Is the exercise of discretion by the Minister of Citizenship and Immigration to issue an opinion that a person constitutes a danger to the public in Canada pursuant to subsection 70(5), in the context of the procedure being used for that determination, inconsistent with the requirements of fundamental justice and section 7 of the Charter where no reasons are provided for the opinion?

46 As I understand this question, it raises the constitutionality of the Minister's actual opinion here because it was given without reasons, even assuming subsection 70(5) to be valid. In other words whereas question 2 raises an issue under section 52 of the *Constitution Act, 1982*, this question raises an issue under section 24 of the Charter.

47 As this question is more related to the actual exercise, rather than the grant, of the discretion it is even more pertinent to have regard to my observations at the beginning as to the effect of the Minister's decision. That is, as the real consequence for the respondent is simply to remove from the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board the exercise of a discretion to exempt him from a valid deportation order and leave that discretion with the Minister, as well as to substitute a judicial stay for a statutory stay, the requirements of fundamental justice are not very profound. For the reasons which I have given in answer to question 2, I do not consider that there is any infringement of fundamental justice involved in the failure to give reasons in this case or in similar cases. Even accepting the principle adverted to in *Doody* and seemingly accepted by the Motions Judge that an absence of reasons may preclude effective judicial review, that is not the situation in the present case. I have pointed out earlier the limited scope of judicial review of such decisions. The Court is not invited to sit on appeal and to redetermine findings of fact. It is not the opinion of the judge which is required as to whether the non-citizen presents a danger to the public. In this case we know from the affidavit filed on behalf of the Minister before the Motions Judge³⁵ that the Minister's delegate who made the decision had the following before him or her:

Question 3

3. L'exercice par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du pouvoir discrétionnaire d'exprimer l'opinion qu'une personne constitue un danger pour le public au Canada conformément au paragraphe 70(5), dans le contexte de la procédure utilisée pour cette décision, est-il incompatible avec les exigences de la justice fondamentale et l'article 7 de la Charte là où il ne motive pas son opinion?

Si je comprends bien, cette question conteste la constitutionnalité de l'avis même donné par le ministre en l'espèce parce que cet avis n'a pas été motivé, même en admettant que le paragraphe 70(5) soit valide. En d'autres termes, la question 2 soulève une question en vertu de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* alors que la question 3 soulève une question en vertu de l'article 24 de la Charte. 46

Comme cette question se rapporte beaucoup plus à l'exercice véritable qu'à l'octroi du pouvoir discrétionnaire, il est encore plus opportun de tenir compte des observations que j'ai faites au début sur l'effet de la décision du ministre. En fait, puisque, concrètement, cette décision a simplement pour conséquence de retirer à la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié l'exercice du pouvoir discrétionnaire de dispenser l'intimé de l'exécution d'une mesure d'expulsion légitime et d'accorder ce pouvoir discrétionnaire au ministre, de même que de remplacer un sursis d'exécution d'origine législative par un sursis d'exécution judiciaire, les exigences de la justice fondamentale ne sont pas très profondes. Pour les motifs que j'ai fournis en répondant à la question 2, j'estime que le défaut de fournir des motifs en l'espèce ou dans des affaires similaires ne porte nullement atteinte à la justice fondamentale. Même en acceptant le principe énoncé dans l'arrêt *Doody* et apparemment accepté par le juge des requêtes, savoir qu'une décision non motivée peut empêcher un contrôle judiciaire véritable, telle n'est pas la situation en l'espèce. J'ai fait état plus haut de la portée limitée du contrôle judiciaire de telles décisions. La Cour n'est pas invitée à siéger en appel et à statuer à nouveau sur des conclusions de fait. Ce n'est pas l'avis du juge qui est requis sur la question de savoir si un non-citoyen constitue un danger pour le public. En l'espèce, nous 47

... the Applicant's criminal record, the Applicant's counsel's submissions, family in Canada, participation in reintegration courses at Joyceville Penitentiary, the Certificate of Achievement, and the psychologist's report in the Applicant's favour.

The Court also had those documents as well as the report initially submitted to the Minister's delegate but not to the respondent. It is not suggested that any of those documents are completely irrelevant to the considerations pertinent to a finding of dangerousness. Those documents contained the whole of the respondent's submissions, made after a perusal of the documents being put before the Minister's delegate, so that anything to be said by Williams' counsel in his favour was before the delegate. It may be that a motions judge looking at this material might be of the personal view that the evidence against Williams being a danger was stronger than the evidence for him being a danger but, with respect, that is not the issue. The issue is whether it can be said with any assurance that the Minister's delegate acted in bad faith, on the basis of irrelevant criteria or evidence, or without regard to the material. There is simply no evidence that any of these things occurred and I fail to see how the result can be regarded as perverse: that is I do not see how it can be said that it was not open to the Minister's delegate to form the opinion based on Williams' convictions, their nature and frequency, and the comments of the sentencing judge, that he represented a danger to the Canadian public. Nor is there any basis for saying, by comparing the results to the basic undisputed facts, that the Minister must have employed some unlawful criteria. Had any of these problems been demonstrable from the material there might have been a case for saying that the Court was bound to set aside the opinion because without reasons to counteract the negative evidence the Court must find it to be unlawful. But no such problem has been demonstrated and that should be the end of the matter for a reviewing court.

savons d'après l'affidavit qui a été soumis au juge des requêtes³⁵ au nom du ministre que le délégué du ministre qui a pris la décision avait obtenu les documents suivants:

[TRADUCTION] ... le casier judiciaire du requérant, les observations faites par l'avocate du requérant, la famille au Canada, la participation à des cours de réinsertion sociale au pénitencier de Joyceville, l'attestation de réussite et le rapport psychologique favorable au requérant.

La Cour a également été saisie de ces documents ainsi que du rapport qui a initialement été fourni au délégué du ministre, mais pas à l'intimé. Il n'est pas donné à entendre qu'un de ces documents est totalement étranger aux considérations pertinentes quant à une conclusion de dangerosité. Ces documents renferment l'ensemble des observations que l'intimé a faites après avoir lu attentivement les documents soumis au délégué du ministre, de sorte que tout ce que l'avocat de M. Williams allait dire en faveur de son client a été soumis au délégué du ministre. Peut-être qu'un juge des requêtes ayant pris connaissance de ces documents serait personnellement d'avis que la preuve selon laquelle M. Williams ne constitue pas un danger était plus convaincante que la preuve contraire, mais, selon moi, là n'est pas la question. Il s'agit en l'espèce de savoir s'il est possible d'affirmer avec certitude que le délégué du ministre a agi de mauvaise foi, en tenant compte de facteurs ou d'éléments de preuve dénués de pertinence, ou sans égard au dossier. Il n'y a absolument rien qui permette de conclure que l'un ou l'autre de ces faits s'est produit, et je ne vois pas comment on peut considérer que le résultat est absurde: en d'autres termes, je ne vois pas comment on peut dire qu'il n'était pas loisible au délégué du ministre d'exprimer l'avis, sur le fondement des déclarations de culpabilité prononcées contre M. Williams, de leur nature et de leur nombre, et d'après les observations du juge qui a prononcé la sentence, que M. Williams constituait un danger pour le public au Canada. De plus, rien ne permet de conclure, quand on compare les résultats aux faits fondamentaux non contestés, que le ministre doit avoir appliqué des critères illégaux. Si l'existence de l'un de ces problèmes avait été démontrable d'après le dossier, il aurait peut-être été possible d'affirmer que la Cour était tenue d'annuler l'avis parce que, en l'absence de motifs pour

neutraliser la preuve négative, force lui est de conclure que cet avis est illégal. Toutefois, aucun problème semblable n'a été démontré, et cela devrait clore la discussion pour une cour siégeant en révision.

48 I would therefore answer question 3 in the negative.

Je répondrais donc à la question 3 par la négative. 48

Question 4

Question 4

4. Does the failure to provide reasons for a determination under subsection 70(5) that a person constitutes a danger to the public in Canada, in the context of the procedure being used, breach the requirements of natural justice or procedural fairness?

4. L'omission de motiver une décision rendue en vertu du paragraphe 70(5) selon laquelle une personne constitue un danger pour le public au Canada, dans le contexte de la procédure utilisée pour cette décision, va-t-elle à l'encontre des exigences de la justice naturelle et de l'équité en matière de procédure?

49 I believe it is fair to assume that the requirements of "natural justice" are subsumed under the general category of "fairness", particularly in respect of an administrative decision such as this. It is beyond debate that the requirements of fairness depend on the seriousness of the decision being taken. In my view, as expressed above, the consequence of this decision is not an order of deportation but rather the withdrawal of a discretionary power to exempt Williams from lawful deportation, such discretion instead being limited thereafter to exercise by the Minister. It also substitutes the possibility of a discretionary stay for an automatic statutory stay. The decision making authorized by subsection 70(5) is not judicial or quasi-judicial in nature involving the application of pre-existing legal principles to specific factual determinations, but rather the formation of an opinion in good faith drawn from the probabilities as perceived by the Minister from an examination of relevant material and an assessment as to the acceptability of the probable risk. In such circumstances the requirements of fairness are minimal and have surely been met for the same reasons as I have concluded that requirements of fundamental justice, if applicable, have been met.

Selon moi, il est juste de présumer que les exigences de «justice naturelle» sont subsumées dans la catégorie générale de l'«équité», particulièrement en ce qui a trait à une décision administrative comme celle qui nous intéresse. Il est indiscutable que les exigences en matière d'équité varient selon la gravité de la décision qui est prise. À mon sens, comme je l'ai mentionné plus haut, cette décision n'est pas assimilable à une mesure d'expulsion, mais entraîne le retrait du pouvoir discrétionnaire de dispenser M. Williams d'une expulsion légale, ce pouvoir étant plutôt exercé par le ministre par la suite. Cette décision substitue également l'éventualité d'un sursis d'exécution discrétionnaire à un sursis d'origine législative automatique. Le processus décisionnel autorisé par le paragraphe 70(5) n'est pas un processus judiciaire ou quasi-judiciaire qui, par nature, comporte l'application de principes juridiques pré-existants à des décisions factuelles précises, mais réside plutôt dans la formulation d'un avis de bonne foi basé sur les probabilités perçues par le ministre au moyen d'un examen des documents pertinents et sur une évaluation de l'acceptabilité du risque probable. Dans de telles circonstances, les exigences en matière d'équité sont minimales et ont sûrement été respectées pour des motifs identiques à ceux que j'ai donnés pour conclure que les exigences de justice fondamentale, le cas échéant, ont été respectées.

50 Question 4 must therefore be answered in the negative.

Il faut donc répondre par la négative à la question 4. 50

Disposition

51 The appeal should therefore be allowed, the order of the Trial Division dated October 29, 1996 be set aside, and all four certified questions be answered in the negative.

ROBERTSON J.A.: I agree.

MCDONALD J.A.: I agree.

¹ It is not entirely clear whether the Motions Judge was applying the fundamental justice requirement of s. 7 of the Charter, or s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C., 1985, Appendix III], or both.

² Appeal Book, at p. 141.

³ Adopted by S.C. 1995, c. 15, s. 13.

⁴ See e.g. the present case, *Clarke v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 1567 (T.D.) (QL); *Ibrahim v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 1559 (T.D.) (QL); *Hinds v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 1544 (T.D.) (QL); *Calabrese v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 1559 (T.D.) (QL).

⁵ See e.g. *Gervasoni v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 110 F.T.R. 297 (F.C.T.D.); *Canales v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 114 F.T.R. 281 (F.C.T.D.); *Lindo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 34 Imm. L.R. (2d) 310 (F.C.T.D.).

⁶ [1992] 1 S.C.R. 711, at p. 734.

⁷ *Id.*, at pp. 734 and 742.

⁸ *Supra*, note 3.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ See e.g., *Canada (Attorney General) v. Purcell*, [1996] 1 F.C. 644 (C.A.), at p. 661.

¹¹ See e.g., *Purcell, ibid.*; *Shah v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (F.C.A.), at p. 240; Wade and Forsyth, *Administrative Law* (7th ed., 1994), at p. 443.

¹² See e.g., *Baker v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1997] 2 F.C. 127 (C.A.).

¹³ [1985] 1 S.C.R. 177.

¹⁴ *Hoang v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35 (F.C.A.), at p. 41; *Canepa v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 3 F.C. 270 (C.A.), at p. 277;

Dispositif

Je suis d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler l'ordonnance en date du 29 octobre 1996 de la Section de première instance et de répondre par la négative aux quatre questions certifiées. 51

LE JUGE ROBERTSON, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE MCDONALD, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

¹ On ne sait pas très bien si le juge des requêtes a appliqué l'exigence de justice fondamentale prévue à l'art. 7 de la Charte ou l'art. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), appendice III], ou les deux.

² Dossier d'appel, à la p. 141.

³ Adopté par L.C. 1995, ch. 15, art. 13.

⁴ Voir, p. ex., la présente affaire, *Clarke c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1567 (1^{re} inst.) (QL); *Ibrahim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] F.C.J. n° 1559 (1^{re} inst.) (QL); *Hinds c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] F.C.J. n° 1544 (1^{re} inst.) (QL); *Calabrese c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1559 (1^{re} inst.) (QL).

⁵ Voir, p. ex., *Gervasoni c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 110 F.T.R. 297 (C.F. 1^{re} inst.); *Canales c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 114 F.T.R. 281 (C.F. 1^{re} inst.); *Lindo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 34 Imm. L.R. (2d) 310 (C.F. 1^{re} inst.).

⁶ [1992] 1 R.C.S. 711, à la p. 734.

⁷ *Id.*, aux p. 732 et 742.

⁸ Précité, note 3.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Voir, p. ex., *Canada (Procureur général) c. Purcell*, [1996] 1 C.F. 644 (C.A.), à la p. 661.

¹¹ Voir, p. ex., *Purcell, ibid.*; *Shah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (C.A.F.), à la p. 240; Wade et Forsyth, *Administrative Law* (7^e éd., 1994), à la p. 443.

¹² Voir, p. ex., *Baker c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1997] 2 C.F. 127 (C.A.).

¹³ [1985] 1 R.C.S. 177.

¹⁴ *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35 (C.A.F.), à la p. 41; *Canepa c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 3 C.F. 270 (C.A.), à la p. 277; *Barrera c.*

Barrera v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1993] 2 F.C. 3 (C.A.), at p. 16.

¹⁵ [1990] 2 F.C. 299 (C.A.), at pp. 318-319 and 323.

¹⁶ *Supra*, note 6.

¹⁷ [1993] 1 F.C. 696 (C.A.), at pp. 703-704 and 707.

¹⁸ Marceau J.A. does say in a footnote [at p. 703, footnote 5]:

. . . it seems to me, with respect, that forcibly deporting an individual against his will has the necessary effect of interfering with his liberty

¹⁹ [1988] 1 S.C.R. 30, at p. 171.

²⁰ [1995] 1 S.C.R. 315.

²¹ *Supra*, note 6, at p. 734.

²² [1992] 2 S.C.R. 606, at p. 643.

²³ *Thompson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 1097 (T.D.) (QL), at para. 21.

²⁴ *Supra* note 22, at p. 642.

²⁵ *R. v. Morales*, [1992] 3 S.C.R. 711.

²⁶ *Id.*, at p. 738, relying on an earlier decision in *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309.

²⁷ Appeal Book, at pp. 305-307.

²⁸ *Id.*, at p. 231.

²⁹ See e.g. *Chiarelli*, *supra* note 6, at p. 743.

³⁰ See e.g. *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684, at pp. 705-706; *Public Service Board of N.S.W. v. Osmond* (1986), 159 C.L.R. 656 (H.C.), at pp. 662-663, and Commonwealth jurisprudence referred to therein (H.C. of Aust.); *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Doody*, [1994] 1 A.C. 531 (H.L.), at p. 564; *Bidulka v. Canada (Treasury Board)*, [1987] 3 F.C. 630 (C.A.), at p. 643; *Canadian Human Rights Commission v. Canada* (1995), 192 N.R. 125 (F.C.A.), at p. 128.

³¹ *Shah v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (F.C.A.), at p. 239.

³² See e.g., *Canadian Human Rights Commission v. Canada*, *supra* note 30, at pp. 128-130; *R v Civil Service Appeal Board, ex p Cunningham*, [1991] 4 All ER 310 (C.A.).

³³ *Supra*, note 30. The other English case referred to by counsel and cited by the Motions Judge, *Cunningham*, *supra*, note 32, involved a decision which was on its face perverse in the small amount of compensation awarded for loss of employment compared to what, according to the evidence, other tribunals had awarded in analogous cases. It therefore required explanation by reasons or otherwise.

³⁴ [1994] 1 A.C. 531 (H.L.), at p. 565.

³⁵ Appeal Book, at pp. 68-69.

Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1993] 2 C.F. 3 (C.A.), à la p. 16.

¹⁵ [1990] 2 C.F. 299 (C.A.), aux p. 318, 319 et 323.

¹⁶ Précité, note 6.

¹⁷ [1993] 1 C.F. 696 (C.A.), aux p. 703, 704 et 707.

¹⁸ Le juge Marceau, J.C.A., déclare dans une note en bas de page [à la p. 703, note 5]:

. . . il me semble, en toute déférence, que l'expulsion d'un individu aurait pour conséquence nécessaire de porter atteinte à sa liberté

¹⁹ [1988] 1 R.C.S. 30, à la p. 171.

²⁰ [1995] 1 R.C.S. 315.

²¹ Précité, note 6, à la p. 734.

²² [1992] 2 R.C.S. 606, à la p. 643.

²³ *Thompson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1097 (1^{re} inst.) (QL), au par. 21.

²⁴ Précité, note 22, à la p. 642.

²⁵ *R. c. Morales*, [1992] 3 R.C.S. 711.

²⁶ *Id.*, à la p. 738, s'appuyant sur l'arrêt antérieur *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309.

²⁷ Dossier d'appel, aux p. 305 à 307.

²⁸ *Id.*, à la p. 231.

²⁹ Voir, p. ex., *Chiarelli*, précité, note 6, à la p. 743.

³⁰ Voir, p. ex., *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, aux p. 705 et 706; *Public Service Board of N.S.W. v. Osmond* (1986), 159 C.L.R. 656 (H.C.), aux p. 662 et 663, et la jurisprudence du Commonwealth qui y est mentionnée (H.C. d'Austr.); *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Doody*, [1994] 1 A.C. 531 (H.L.), à la p. 564; *Bidulka c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 3 C.F. 630 (C.A.), à la p. 643; *Commission canadienne des droits de la personne c. Canada* (1995), 192 N.R. 125 (C.A.F.), à la p. 128.

³¹ *Shah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (C.A.F.), à la p. 239.

³² Voir, p. ex., *Commission canadienne des droits de la personne c. Canada*, précité, note 30, aux p. 128 à 130; *R v Civil Service Appeal Board, ex p Cunningham*, [1991] 4 All ER 310 (C.A.).

³³ Précité, note 30. L'autre affaire anglaise mentionnée par l'avocat et citée par le juge des requêtes, savoir l'arrêt *Cunningham*, précité, note 32, concerne une décision qui était manifestement absurde parce que l'indemnité accordée en contrepartie du congédiement était peu élevée comparativement à celle que, selon la preuve, d'autres tribunaux avaient accordée dans des affaires analogues. Il fallait donc expliquer la décision en donnant des motifs ou autrement.

³⁴ [1994] 1 A.C. 531 (H.L.), à la p. 565.

³⁵ Dossier d'appel, aux p. 68 et 69.