

DES-3-03
2005 FC 1670

DES-3-03
2005 CF 1670

IN THE MATTER OF a certificate filed under subsection 77(1) and sections 78 to 80 of the *Immigration and Refugee Protection Act (IRPA)*;

IN THE MATTER OF the decision of the Minister of Citizenship and Immigration as to whether to protect a person named in a security certificate, under paragraphs 95(1)(c), 112(3)(d) and 113(b) and (c), subparagraphs 113(d)(i) and (ii), subsections 115(2) and 77(2), paragraph 101(1)(f) and section 104 of the IRPA and sections 167 to 172 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227 (IRPR)* and the constitutional challenge to those provisions;

AND IN THE MATTER OF Adil Charkaoui.

INDEXED AS: CHARKAOUI (RE) (F.C.)

Federal Court, Noël J.—Montréal, October 4; Ottawa, December 9, 2005.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Security Certificate — Application contesting validity of security certificate issued under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 77 based on Ministers' satisfaction applicant member of terrorist organization — Applicant challenging constitutional validity of provisions of IRPA governing applications for protection, pre-removal risk assessment, application of principle of non-refoulement, national security — Protection claims system established by IRPA not unconstitutional — Application dismissed.

Constitutional Law — Charter of Rights — Applicant challenging validity of security certificate issued by Ministers under Immigration and Refugee Protection Act, s. 77 — Submitting acts, omissions, decisions of Ministers amounting to treatment prohibited by Charter, ss. 7, 12, 15 — Proceedings initiated by Ministers against applicant serious, involving grave consequences for life — However, not cruel, unusual treatment within meaning of Charter — Ordinary conduct of administrative, judicial process not contrary to Charter, s. 12 — That particular rules apply to non-citizens like applicant not contrary to Charter, ss. 7, 15 — Applicant

DANS L'AFFAIRE CONCERNANT un certificat et son dépôt en vertu du paragraphe 77(1) et des articles 78 à 80 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)*;

DANS L'AFFAIRE CONCERNANT la décision du ministre de la Citoyenneté et de l'immigration de protéger ou non une personne visée par un certificat de sécurité, en vertu des articles, paragraphes et alinéas 95(1)c, 112(3)d, 113b, c) et d) i) et ii) et 115(2), 77(2), 101(1)f) et 104 de la LIPR et des articles 167 à 172 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227 (RIPR)* et de la remise en question constitutionnelle de ces articles et paragraphes;

ET DANS L'AFFAIRE CONCERNANT M. Adil Charkaoui.

RÉPERTORIÉ : CHARKAOUI (RE) (C.F.)

Cour fédérale, juge Noël—Montréal, 4 octobre; Ottawa, 9 décembre 2005.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Certificat de sécurité — Le demandeur contestait la validité d'un certificat de sécurité émis en vertu de l'art. 77 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) parce que les ministres étaient convaincus qu'il était membre d'une organisation terroriste — Il contestait la validité constitutionnelle des dispositions de la LIPR régissant la demande de protection, l'examen des risques avant renvoi, l'application du principe de non-refoulement et la sécurité nationale — Le régime de demande de protection établi par la LIPR n'est pas inconstitutionnel — Demande rejetée.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Le demandeur contestait la validité d'un certificat de sécurité émis par les ministres en vertu de l'art. 77 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Il soutenait que, par leurs agissements, omissions et décisions, les ministres lui ont fait subir un traitement interdit par les art. 7, 12 et 15 de la Charte — L'instance introduite par les ministres contre le demandeur était très grave et comportait des conséquences sérieuses pour sa vie — Cependant, il ne s'agissait pas d'un traitement cruel ou inusité au sens de la Charte — Le déroulement normal du processus administratif et judiciaire

not suffering torture, cruel, inhuman, degrading punishment, treatment.

Bill of Rights — Applicant submitting provisions of Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) relating to protection applications contrary to principles protected by Canadian Bill of Rights, certain international law instruments — Distinction between Canadian citizens, non-citizens justifying different treatment accorded to applicant as compared to Canadian citizens — That particular set of rules applies to non-citizens like applicant not contrary to Bill of Rights, s. 1(b) — Provisions of IRPA relating to claims for protection not contrary to international law instruments, Bill of Rights.

Administrative Law — Applicant submitting actions of Ministers, representatives gave rise to reasonable apprehension of bias, decision makers no longer able to perform duties under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) in respect of him — Said actions not amounting to mistreatment, not indicating appearance of bias on part of decision makers as carried out in compliance with IRPA — Reasonable, right-minded person with thorough knowledge of case would arrive at same determination.

Construction of Statutes — Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 3(3)(f) providing Act must be construed, applied in manner complying with international human rights instruments to which Canada signatory — Review of objectives of IRPA indicating intent to prioritize security — IRPA, s. 3(3)(f) general, interpretive provision not operating to incorporate international law into domestic law.

Practice — Stay of Proceedings — Applicant (alleged member of terrorist organization) arguing procedure followed, decisions made in course of signing of security certificate, preventive detention, release on conditions and protection claim amounting to abuse of process such as would justify suspending proceedings — Suspension of proceedings draconian, exceptional remedy — No abuse of process, nothing oppressive or vexatious in relation to applicant — Principles of fundamental justice followed from outset — That matter proceed to conclusion in interests of justice, applicant.

n'est pas contraire à l'art. 12 de la Charte — Le fait qu'un régime particulier s'applique aux non-citoyens, comme le demandeur, ne constitue pas une violation des art. 7 et 15 de la Charte — Le demandeur n'a pas subi la torture, ni des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Déclaration des droits — Le demandeur soutenait que les dispositions de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) ayant trait à la demande de protection sont contraires aux principes défendus par la Déclaration canadienne des droits et certains instruments de droit international — La distinction faite entre citoyens et non-citoyens canadiens justifie le traitement différent dont a fait l'objet le demandeur par rapport aux citoyens canadiens — Le fait qu'un régime particulier s'applique aux non-citoyens, comme le demandeur, n'est pas contraire à l'art. 1(b) de la Déclaration des droits — Les dispositions de la LIPR ayant trait à la demande de protection ne sont contraires ni aux instruments de droit international, ni à la Déclaration des droits.

Droit administratif — Le demandeur soutenait que les agissements des ministres et de leurs représentants ont donné lieu à une crainte raisonnable de partialité et que les décideurs ne pouvaient plus respecter les obligations que leur imposait la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) à son égard — Ces agissements ne constituaient pas des mauvais traitements et n'ont pas donné lieu à une apparence de partialité chez les décideurs puisqu'ils se sont conformés à la LIPR — Une personne sensée et raisonnable ayant une bonne connaissance du dossier en arriverait à la même conclusion.

Interprétation des lois — L'art. 3(3)(f) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) dispose que l'interprétation et la mise en œuvre de la présente Loi doivent avoir pour effet de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire — L'examen des objets de la LIPR a révélé l'intention du législateur de donner priorité à la sécurité — L'art. 3(3)(f) de la LIPR est une disposition générale et interprétative n'ayant pas pour effet d'incorporer le droit international au droit interne.

Pratique — Suspension d'instance — Le demandeur (qui serait membre d'une organisation terroriste) soutenait que la procédure suivie et les décisions prises relativement à la signature du certificat de sécurité, à sa mise en détention préventive, à sa mise en liberté sous conditions et à sa demande de protection constituaient un abus de procédure justifiant la suspension de l'instance — La suspension de l'instance constitue une mesure draconienne et exceptionnelle — Le demandeur n'a subi aucun abus de procédure et n'a pas fait l'objet d'actes oppressifs ou vexatoires — Les principes de justice fondamentale ont été respectés dès le départ — Il y va de l'intérêt de la justice et de celui du demandeur que l'instruction du présent dossier aille jusqu'à son terme.

This was an application challenging the validity of a security certificate issued by the Solicitor General of Canada (now the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) and the Minister of Citizenship and Immigration (together, the Ministers) under section 77 of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA). The security certificate was based on the satisfaction of the Ministers that the applicant has been and is still a member of the Usama bin Laden network, an organization that has engaged, is engaged or will engage in acts of terrorism. The applicant has been a permanent resident of Canada since 1995. On May 16, 2003, a security certificate and an arrest warrant were signed by the Ministers. Later that year, the Federal Court released a judgment finding that the applicant's detention was valid based on the danger presented to national security and another judgment declaring the provisions relating to the security certificate to be constitutional. The provisions challenged by the applicant relate to applications for protection by persons named in a security certificate. The IRPA provides that before being returned to his country of origin, a person may apply for a pre-removal risk assessment (PRRA). In the case of persons who are not named in a security certificate, if the assessment shows that there is a possibility of torture or cruel or unusual treatment or punishment, refugee protection is granted and the person will not be removed. Persons named in a security certificate may also make a PPRA application but they must make the application before a decision is made as to whether the certificate is reasonable. The fact that a person is named in a security certificate means that a specific procedure will apply to the person when he makes an application. The Minister or the Minister's delegate must weigh the risk of removal against the objective of national security, in accordance with the applicable decisions of the courts. This procedure was the subject of the constitutional challenge herein. The applicant made five main arguments, corresponding to the five questions submitted to the Court. First, the applicant submitted that the Ministers delegated a power contrary to subsection 6(3) of the IRPA in that they made the decision to sign the security certificate and arrest warrant regarding him without having the entire Canadian Security Intelligence Service (CSIS) file before them. Second, the applicant challenged the constitutional validity of the provisions of the IRPA governing applications for protection, pre-removal risk assessment, the application of the principle of non-refoulement and national security. Third, the applicant argued that the acts, omissions and decisions of the Ministers regarding him created a context in which the effects amounted to treatment prohibited by sections 7, 12 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* by exposing him, since May 2003, to the possibility of removal to Morocco, a country where there is a risk of torture. Fourth, the applicant contended that, by their decisions, the

Il s'agissait d'une demande contestant la validité d'un certificat de sécurité émis par le solliciteur général du Canada (maintenant désigné sous le titre de ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) et par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (les ministres) en vertu de l'article 77 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR). Ce certificat de sécurité était fondé sur la conviction des ministres que le demandeur avait été et était toujours membre du réseau d'Oussama Ben Laden, une organisation qui a été, est ou sera l'auteur d'actes de terrorisme. Le demandeur est résident permanent au Canada depuis 1995. Le 16 mai 2003, un certificat de sécurité et un mandat d'arrestation ont été signés par les ministres. Ultérieurement cette année-là, la Cour fédérale a rendu un jugement déclarant valide la détention du demandeur pour motif de danger à la sécurité nationale et un autre jugement déclarant constitutionnelles les dispositions ayant trait aux certificats de sécurité. Les dispositions contestées par le demandeur ont trait à la demande de protection de la personne visée par un certificat de sécurité. La LIPR prévoit que, avant qu'une personne soit renvoyée dans son pays d'origine, celle-ci peut faire une demande d'évaluation des risques avant renvoi (ERAR). Dans le cas où l'intéressé n'est pas visé par un certificat de sécurité, si l'évaluation révèle qu'il risque de subir la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités, l'asile lui est accordé et il n'est pas renvoyé. La personne visée par un certificat de sécurité peut aussi faire une demande d'ERAR mais elle doit la déposer avant qu'une décision soit rendue quant au caractère raisonnable du certificat. Lorsqu'une personne est visée par un certificat de sécurité, une procédure particulière encadre l'instruction de sa demande. Le ministre, ou son délégué, doit concilier le risque auquel donnerait lieu le renvoi de l'intéressé, et la protection de la sécurité nationale, en conformité avec la jurisprudence pertinente. La constitutionnalité de cette procédure était contestée en l'espèce. Le demandeur a fait valoir cinq arguments principaux correspondant aux cinq questions dont il a saisi la Cour. Premièrement, le demandeur a soutenu que les ministres ont commis un acte de délégation de pouvoir interdit par le paragraphe 6(3) de la LIPR lorsqu'ils ont décidé de signer le certificat de sécurité et le mandat d'arrestation le concernant sans avoir devant eux tout le dossier du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Deuxièmement, le demandeur a contesté la validité constitutionnelle des dispositions de la LIPR régissant les demandes de protection, l'examen des risques avant renvoi, l'application du principe de non-refoulement et la sécurité nationale. Troisièmement, le demandeur a soutenu que, par leurs agissements, omissions et décisions, les ministres ont créé un climat qui lui a fait subir un traitement interdit par les articles 7, 12 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* puisqu'ils l'ont exposé depuis mai 2003 à la

Ministers created an appearance of bias which disqualified them as decision makers by preventing them from performing the functions assigned to them by the IRPA. Fifth, the applicant submitted that the circumstances and proceedings to which he was subject justified a permanent suspension of the proceedings.

Held, the application should be dismissed.

(1) There was no evidence showing that the Ministers had before them only the CSIS report, and did not have the evidence on which the report was based, or that they had before them only an incomplete report for the purpose of deciding whether or not to sign the security certificate. A finding of law cannot be based on hypotheses or suppositions. The question of whether Ministers and the Government of Canada exceeded their jurisdiction or otherwise acted illegally and unconstitutionally when they signed and filed an arrest warrant and security certificate against the applicant based on a CSIS report and without themselves having regard to the evidence concerning the applicant was answered in the negative.

(2) The protection application involves a two-pronged procedure by which the decision maker must assess both the risk associated with returning a person named in a security certificate to his country of origin and the danger that the person may constitute to national security. The Minister must weigh these two factors before reaching a conclusion. The decision of the Supreme Court of Canada in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, upholding the weighing exercise provided for in paragraph 53(1)(b) of the former *Immigration Act*, (now found in subparagraph 113(d)(ii) and subsection 115(2) of the IRPA and section 172 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations (IRPR)*), was binding. Paragraph 3(3)(f) of the IRPA, cited as a new provision by the applicant in an attempt to distinguish *Suresh*, provides that the Act is to be construed and applied in a manner that complies with international human rights instruments to which Canada is signatory. It must not be given a larger role than Parliament intended. In a recent decision, the Supreme Court of Canada pointed out that there is only one rule of statutory construction, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament. A review of the objectives of the IRPA, as interpreted by the Supreme Court of Canada, indicated an intent to prioritize security. Read as a whole, the provisions of the IRPA are designed to prevent people from being returned to countries where they face a risk of torture. However, Parliament also wished to ensure the security of Canada by adopting subsection 34(1) of

possibilité d'être renvoyé au Maroc, un pays où il risque d'être torturé. Quatrièmement, le demandeur a soutenu que les ministres ont créé, par leurs décisions, une apparence de partialité les disqualifiant comme décideurs et ne leur permettant pas de remplir les fonctions que la LIPR leur a conférées. Enfin, le demandeur a soutenu que sa situation et la procédure le visant justifiaient la suspension permanente de l'instance.

Jugement : la demande doit être rejetée.

1) Il n'y avait aucune preuve montrant que les ministres ne disposaient que du rapport du SCRS, à l'exclusion de la preuve sur le fondement de laquelle il a été établi ou qu'ils ne disposaient que d'un rapport incomplet avant de décider de signer, ou non, le certificat de sécurité. On ne peut pas dire le droit en se fondant sur des hypothèses ou des conjectures. La Cour a donné une réponse négative à la question de savoir si les ministres et le gouvernement canadien avaient outrepassé leur compétence ou par ailleurs agi illégalement et de manière inconstitutionnelle en signant et déposant un mandat d'arrestation et un certificat de sécurité visant le demandeur sur la base du rapport du SCRS et sans examiner eux-mêmes la preuve le concernant.

2) L'instruction de la demande de protection est régie par une procédure comportant deux volets selon laquelle le décideur doit apprécier le risque lié au renvoi de la personne visée par un certificat de sécurité vers son pays d'origine, et le danger que cette personne peut constituer pour la sécurité nationale. Le ministre doit concilier ces deux facteurs avant de se prononcer. La Cour était liée par l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, dans lequel la Cour suprême du Canada a validé cette approche qui était prescrite par l'alinéa 53(1)b) de l'ancienne *Loi sur l'immigration* et qui se retrouve maintenant au sous-alinéa 113d)(ii) et au paragraphe 115(2) de la LIPR et à l'article 172 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (RIPR)*. Le demandeur a tenté de distinguer sa situation de celle de l'arrêt *Suresh*, en invoquant l'alinéa 3(3)f) de la LIPR (nouveau), qui dispose que l'interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire. Il ne faut pas donner à ce texte une portée dépassant l'intention du législateur. Dans un arrêt récent, la Cour suprême du Canada a rappelé que l'interprétation des lois ne suit désormais qu'une règle unique : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. L'examen des objets de la LIPR, selon l'interprétation de la Cour suprême du Canada, a révélé l'intention du législateur de donner priorité à la sécurité. Lues dans leur ensemble, les dispositions de la LIPR sont conçues

the IRPA which states the general rule of inadmissibility on grounds of security. Parliament chose to give special treatment to persons who are named in a security certificate, and the clarity of the provisions challenged by the applicant illustrates that intention. Parliament would not have enacted very specific and precise provisions relating to persons named in a security certificate if it intended to neutralize or cancel them. Paragraph 3(3)(f) is a general, interpretive provision that does not operate to incorporate international law into domestic law. The *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* and the *International Covenant on Civil and Political Rights* place great weight on the objectives of national security and the public interest, and provide for exceptions accordingly. The texts of these international conventions are in complete harmony with Canadian law.

With respect to the *Canadian Bill of Rights* and the right to equality (paragraph 1b), the distinction made between Canadian citizens and non-citizens justifies the different treatment accorded to the applicant as compared to Canadian citizens. As a permanent resident, the applicant is subject to the IRPA, unlike Canadian citizens. That Act is an immigration code, in itself, which makes a clear distinction between citizens and non-citizens. The fact that a particular set of rules applies to non-citizens like the applicant is therefore not contrary to paragraph 1(b) of the Bill of Rights. The provisions of the IRPA relating to claims for protection are not contrary to the Charter or to the international law instruments referred to or to the Bill of Rights.

(3) The applicant submitted that the Ministers, by four different acts or omissions, treated him in a manner prohibited by sections 7, 12 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and by the Convention against Torture. His first argument, that the threat of removal to a country where he faces a risk of torture amounts to a form of torture was rejected. The proceedings to which the applicant was subject did not amount to a violation of section 7 of the Charter. Proceedings initiated by the Ministers against the applicant were very serious and involved grave consequences for his life. However, it was not a treatment that could be characterized as cruel or unusual within the meaning of section 12 of the Charter. The ordinary conduct of an administrative and judicial process is not contrary to section 12 of the Charter; the proceedings must take their course in the interest of justice. Two main factors contributed to the

pour éviter que des personnes soient renvoyées vers des pays où elles risquent de subir la torture. Cependant, le législateur était aussi soucieux d'assurer la sécurité du Canada en promulguant le paragraphe 34(1) de la LIPR, qui prévoit la règle générale de l'interdiction de territoire pour motifs de sécurité. Le législateur a choisi de traiter d'une façon particulière les personnes qui sont visées par un certificat de sécurité, et la clarté des dispositions dont le demandeur conteste la validité reflète cette intention. Le législateur n'aurait pas édicté des dispositions très spécifiques et précises concernant les personnes visées par un certificat de sécurité s'il avait eu l'intention de les neutraliser ou de les annuler. L'alinéa 3(3)f) de la LIPR est une disposition générale et interprétative n'ayant pas pour effet d'incorporer le droit international au droit interne. La *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* accordent une grande importance aux objectifs de sécurité nationale et d'ordre public et prévoient donc des exceptions. Le texte de ces conventions internationales s'harmonise très bien avec le droit canadien.

Quant à la *Déclaration canadienne des droits* et au droit à l'égalité (alinéa 1b), la distinction faite entre citoyens et non-citoyens canadiens justifie le traitement différent dont fait l'objet le demandeur par rapport aux citoyens canadiens. Le demandeur, en tant que résident permanent, est soumis à la LIPR, contrairement aux citoyens canadiens. Cette loi constitue en soi un code de l'immigration qui fait une distinction claire entre les citoyens et les non-citoyens. Le fait qu'un régime particulier s'applique aux non-citoyens, comme le demandeur, ne constitue donc pas une violation de l'alinéa 1b) de la Déclaration des droits. Les dispositions de la LIPR ayant trait aux demandes de protection ne vont à l'encontre ni de la Charte, ni des instruments de droit international mentionnés plus haut, ni de la Déclaration des droits.

3) Le demandeur soutenait que les ministres, par quatre différents actes et omissions, lui ont infligé un traitement interdit par les articles 7, 12 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et par la Convention contre la torture. Son premier argument, selon lequel la menace de renvoi vers un pays où il y risquait d'y être torturé constituait une forme de torture, a été rejeté. L'instance engagée par les ministres contre le demandeur n'était pas contraire à l'article 7 de la Charte. Elle était très grave et comportait des conséquences sérieuses pour sa vie. Cependant, il ne s'agissait pas d'un traitement que l'on pouvait qualifier de cruel ou d'inusité au sens de l'article 12 de la Charte. Le déroulement normal du processus administratif et judiciaire n'est pas contraire à l'article 12 de la Charte; l'instance doit suivre son cours dans l'intérêt de la justice. Les deux principaux facteurs ayant contribué à la durée de l'instance dirigée contre le demandeur

length of the proceedings in the applicant's case: the complexity of the process itself and the decisions made by the Ministers and their representatives on the one hand, and the decisions made by the applicant in the context of this case on the other hand. In addition to numerous motions, the applicant twice requested a suspension of the proceedings, which he was granted. The determination as to whether the certificate was reasonable could not be made, given those suspensions, and the proceedings could not be completed until that determination is made. The fact that particular rules apply to non-citizens like the applicant is not contrary to sections 7 and 15 of the Charter. Moreover, the wording of article 1, paragraph 1 of the Convention against Torture indicates that an administrative or judicial process cannot be regarded as torture. The applicant has not suffered any torture or cruel, inhuman or degrading punishment or treatment. Second, the applicant submitted that the fact that eight months had passed between the date on which the PRRA was completed (August 21, 2003), concluding that there was a risk of torture if he were removed to Morocco, and the date on which the report was disclosed to him (April 2, 2004) amounted to mistreatment. The PRRA was not concealed, but the Ministers were required under the IRPR to deliver the two reports to the applicant at the same time. Third, the applicant characterized as mistreatment the opinion stated in the diplomatic note from Foreign Affairs Canada dated February 18, 2004, describing him a threat to the security of Canada. The objective of that letter was to obtain certain information and assurances from Morocco concerning human rights if the applicant were returned. The opinion that the applicant is a threat to the security of Canada had been widely publicized by the media. Only the decision as to whether the certificate is reasonable will make it possible to say whether that opinion is sound or not. This could not be found to be a fact that amounts to mistreatment. Fourth, it was alleged that the time taken to respond to the protection claims amounted to mistreatment. The first claim was dealt with over a period of 12 months; the second protection claim is still being considered. A claim of this nature has to take into consideration the facts that result from the passage of time. The time that has passed in this case, for consideration of the applicant's protection claim, did not amount to mistreatment. The applicant's situation did not, in itself, amount to cruel or unusual treatment within the meaning of the sections of the Charter cited by the applicant or the meaning of the Convention against Torture. Nor did the Ministers' conduct amount to cruel or unusual treatment within the meaning of those instruments.

(4) The applicant submitted that the actions of the Government of Canada, taken as a whole, gave rise to a reasonable apprehension of bias, and that the decision makers

sont la complexité du processus lui-même et des décisions prises par les ministres et leurs représentants d'une part et, d'autre part, les décisions prises par le demandeur dans le cadre du présent dossier. Outre les nombreuses requêtes qu'il a déposées, le demandeur a sollicité à deux reprises la suspension de l'instance, qui lui a été accordée chaque fois. Nulle décision ne pouvait être rendue sur le caractère raisonnable du certificat pendant ces suspensions et l'instance ne pouvait prendre fin avant que fût rendue cette décision. Le fait qu'un régime particulier s'applique aux non-citoyens, comme le demandeur, n'est pas contraire aux articles 7 et 15 de la Charte. En outre, le libellé du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention contre la torture indique qu'un processus administratif ou judiciaire ne peut pas être considéré comme une forme de torture. Le demandeur n'a pas subi la torture, ni des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Deuxièmement, le demandeur a fait valoir que le fait que huit mois se sont écoulés entre la date à laquelle a été complété le rapport d'ERAR (le 21 août 2003), concluant à un risque de torture en cas de renvoi vers le Maroc et la date où ce rapport lui a été communiqué (le 2 avril 2004) constituait un mauvais traitement. Il n'y a pas eu dissimulation du rapport d'ERAR, mais les ministres étaient tenus, en vertu du IRPR, de remettre les deux rapports en même temps au demandeur. Troisièmement, le demandeur a qualifié de mauvais traitement l'opinion exprimée dans la note diplomatique des Affaires étrangères Canada en date du 18 février 2004, le qualifiant de menace à la sécurité du Canada. Cette lettre visait à obtenir du Maroc certains renseignements et des assurances sur le plan du respect des droits humains au cas où le demandeur y serait renvoyé. L'opinion selon laquelle le demandeur constituait une menace à la sécurité du Canada a été très médiatisée. Ce n'est que lorsqu'il sera statué sur le caractère raisonnable du certificat que l'on pourra dire s'il s'agit d'une opinion fondée, ou non. Cela ne pouvait donc pas être retenu comme un fait constitutif de mauvais traitement. Quatrièmement, le demandeur a allégué que le temps pris pour répondre à ses demandes de protection était constitutif de mauvais traitement. L'instruction de la première demande a duré 12 mois; celle de la deuxième demande de protection est toujours en cours. Dans les demandes de ce genre, il faut prendre en considération les faits découlant du passage du temps. En l'espèce, la durée de l'instruction de la demande de protection du demandeur ne constituait pas un mauvais traitement. La situation du demandeur ne constituait pas en soi un traitement cruel ou inusité au sens des dispositions de la Charte invoquées par le demandeur ou au sens de la Convention contre la torture. La conduite des ministres ne constituait pas non plus un traitement cruel ou inusité au sens de ces textes.

4) Le demandeur soutenait que les agissements du gouvernement canadien ont globalement donné lieu à une crainte raisonnable de partialité et que les décideurs ne

were no longer able to perform their duties under the IRPA in respect of him. The actions cited did not indicate an appearance of bias on the part of the decision makers, since they were actions carried out in compliance with the IRPA. A reasonable and right-minded person with thorough knowledge of the case would arrive at the same determination. The Ministers and the Government of Canada did not, by their acts, create an appearance of bias that disqualifies them as decision makers and prevents them from performing the functions assigned to them by the Act.

(5) The applicant claimed that the procedure followed and the decisions made amounted to an abuse of process such as would justify suspending the proceedings. In a recent decision, the Supreme Court of Canada reiterated that a suspension of proceedings is a draconian and exceptional remedy. There was nothing oppressive or vexatious in relation to the applicant and the principles of fundamental justice were followed from the outset. No abuse of process such as would justify a permanent suspension was found, whether in relation to the signing of the security certificate, preventive detention, release on conditions or the protection claim. It is in the interests of justice and in the applicant's interests that this matter proceed to its conclusion. There was no fact situation that might amount to an abuse of process such as would justify a permanent suspension of the proceedings.

pouvaient plus respecter les obligations que leur imposait la LIPR à son égard. Ces agissements n'ont pas donné lieu à une apparence de partialité chez les décideurs puisqu'ils se sont conformés à la LIPR. Une personne sensée et raisonnable ayant une bonne connaissance du dossier en arriverait à la même conclusion. Les agissements des ministres et du gouvernement canadien n'ont pas donné lieu à une apparence de partialité qui les disqualifiait comme décideurs et les empêchait de remplir les fonctions que la Loi leur attribuait.

5) Le demandeur soutenait que la procédure suivie et les décisions prises constituaient un abus de procédure justifiant la suspension de l'instance. Dans un arrêt récent, la Cour suprême du Canada a rappelé que la suspension de l'instance constitue une mesure draconienne et exceptionnelle. Le demandeur n'a subi aucun agissement oppressif ou vexatoire et les principes de justice fondamentale ont été respectés dès le départ. La Cour n'a constaté aucun abus de procédure justifiant la suspension permanente de l'instance, que ce soit en ce qui a trait à la signature du certificat de sécurité, à la détention préventive, à la libération sous conditions ou à la demande de protection. Il y va de l'intérêt de la justice et de celui du demandeur que la présente instance se déroule jusqu'à son terme. En l'espèce, les faits ne constituaient pas un abus de procédure justifiant la suspension permanente de l'instance.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, ss. 1(b), 2(b).
- 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, 12, 15, 24.
- Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 52.
- Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, December 10, 1984, [1987] Can. T.S. No. 36, Arts. 1, 3, 16.
- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 50, 57 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 19(F); 2002, c. 8, s. 54).
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 53(1)(b) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43).
- Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(3)(d),(f), 6(3), 33, 34(1)(c),(d),(f), 35, 36, 76 "judge" (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194), 77 (as am. *idem*), 78, 79 (as am. *idem*), 80, 81, 82, 83, 84, 85, 95(1)(c), 97(1), 98, 101(1)(f), 102(1), 104, 112(3)(d), 113(b),(c),(d), 114(1),(2),(3), 115, Sch.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- 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, 12, 15, 24.
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, [1987] R.T. Can. n° 36, art. 1, 3, 16.
- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 9, 32, 33(2).
- Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, art 1b), 2b).
- Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. AG 217 A (III), Doc. off. AG NU, 10 décembre 1948, art. 29(2).
- 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 Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 50, 57 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 19(F); 2002, ch. 8, art. 54).
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 53(1)b) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43).

Immigration and Refugee Protection Regulations,
SOR/2002-227, ss. 138 “urgent need of protection”,
160, 162, 163, 164, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 230.
International Covenant on Civil and Political Rights,
December 19, 1966, [1976] Can. T.S. No. 47, Art.
12(3), 13, 14(1), 19(3)(b), 21, 22(2).
*United Nations Convention Relating to the Status of
Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Arts. 9,
32, 33(2).
Universal Declaration of Human Rights, GA Res. 217 A
(III), UN GAOR, December 10, 1948, Art. 29(2).

Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C.
2001, ch. 27, art. 3(3d),f), 6(3), 33, 34(1c),d),f), 35, 36,
76 « juge » (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194), 77
(mod., *idem*), 78, 79 [mod., *idem*], 80, 81, 82, 83, 84,
85, 95(1c), 97(1), 98, 101(1f), 102(1), 104, 112(3d),
113b),c),d), 114(1),(2),(3), 115, annexe.
Pacte international relatif aux droits civils et politiques,
19 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 47, art. 12(3),
13, 14(1), 19(3b), 21, 22(2).
Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés,
DORS/2002-227, art. 138 « besoin urgent de
protection », 160, 162, 163, 164, 167, 168, 169, 170,
171, 172, 230.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

*Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and
Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th)
1; 37 Admin. L.R. (3d) 152; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm.
L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1; 2002 SCC 1.

APPLIED:

Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc., [2005] 3
S.C.R. 141; (2005), 258 D.L.R. (4th) 595; 32 Admin.
L.R. (4th) 159; 201 C.C.C. (3d) 161; 18 C.E.L.R. (3d) 1;
36 C.R. (6th) 78; 134 C.R.R. (2d) 196; 15 M.P.L.R. (4th)
1; 340 N.R. 305; 2005 SCC 62; *Medovarski v. Canada
(Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v.
Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,
[2005] 2 S.C.R. 539; (2005), 258 D.L.R. (4th) 193; 339
N.R. 1; 2005 SCC 51; *Kindler v. Canada (Minister of
Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779; (1991), 84 D.L.R. (4th)
438; 67 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R. (4th) 1; 6 C.R.R. (2d) 193;
129 N.R. 81; *Mugesera v. Canada (Minister of
Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 91;
(2005), 28 Admin. L.R. (4th) 161; 197 C.C.C. (3d) 225;
15 C.P.C. (6th) 51; 30 C.R. (6th) 107; 47 Imm. L.R. (3d)
1; 254 D.L.R. (4th) 193; 335 N.R. 220; 2005 SCC 39; *R.
v. Scott*, [1990] 3 S.C.R. 979; (1990), 116 N.R. 361; 43
O.A.C. 277.

CONSIDERED:

*De Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and
Immigration)*, [2005] 2 F.C.R. 162; (2004), 245 D.L.R.
(4th) 341; 19 Admin. L.R. (4th) 291; 124 C.R.R. (2d)
189; 257 F.T.R. 290; 40 Imm. L.R. (3d) 256; 2004 FC
1276; *Agiza v. Sweden*, [2005] UNCAT 9.

REFERRED TO:

Charkaoui (Re), [2004] 3 F.C.R. 32; (2003), 253 F.T.R.
22; 38 Imm. L.R. (3d) 56; 2003 FC 1419; *Charkaoui*

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION SUIVIE :

*Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de
l’Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3; 2002 CSC 1.

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc., [2005] 3
R.C.S. 141; 2005 CSC 62; [2005] A.C.S. n° 63 (QL);
*Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de
l’Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la
Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539;
2005 CSC 51; *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*,
[1991] 2 R.C.S. 779; *Mugesera c. Canada (Ministre de la
Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 91;
2005 CSC 39; *R. c. Scott*, [1990] 3 R.C.S. 979.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

*De Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de
l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.F. 162; 2004 CF 1276;
Agiza c. Sweden, [2005] UNCAT 9.

DÉCISIONS CITÉES :

Charkaoui (Re), [2004] 3 R.C.F. 32; 2003 CF 1419;
Charkaoui (Re), [2004] 1 R.C.F. 528; 2003 CF 882;

(*Re*), [2004] 1 F.C.R. 528; (2003), 237 F.T.R. 143; 2003 FC 882; *Charkaoui (Re)* (2004), 245 F.T.R. 276; 39 Imm. L.R. (3d) 318; 2004 FC 107; *Charkaoui (Re)* (2004), 255 F.T.R. 199; 2004 FC 624; *Charkaoui (Re)* (2004), 260 F.T.R. 238; 2004 FC 1031; *Charkaoui (Re)*, [2005] 3 F.C.R. 389; (2005), 252 D.L.R. (4th) 601; 261 F.T.R. 11; 2005 FC 248; *Charkaoui (Re)*, [2005] 2 F.C.R. 299; (2004), 247 D.L.R. (4th) 405; 126 C.R.R. (2d) 298; 328 N.R. 201; 2004 FCA 421; leave to appeal to S.C.C. granted, [2005] C.S.C.R. No. 66 (QL); *Sogi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 3 F.C.R. 517; (2004), 254 F.T.R. 129; 2004 FC 853; *Charkaoui (Re)*, 2004 FC 1562; [2004] F.C.J. No. 1922 (QL); *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161; *Almrei v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 3 F.C.R. 142; (2005), 251 D.L.R. (4th) 13; 45 Imm. L.R. (3d) 163; 330 N.R. 73; 2005 FCA 54; *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673; (1985), 52 O.R. (2d) 779; 24 D.L.R. (4th) 161; 23 C.C.C. (3d) 193; 49 C.R. (3d) 97; 19 C.R.R. 354; 37 M.V.R. 9; 64 N.R. 1; 14 O.A.C. 79; *R. v. Regan*, [2002] 1 S.C.R. 297; (2002), 201 N.S.R. (2d) 63; 209 D.L.R. (4th) 41; 161 C.C.C. (3d) 97; 49 C.R. (5th) 1; 91 C.R.R. (2d) 51; 2002 SCC 12; *R. v. Khan*, [2001] 3 S.C.R. 823; (2001), 207 D.L.R. (4th) 289; [2002] 3 W.W.R. 1; 160 Man. L.R. (2d) 161; 160 C.C.C. (3d) 1; 47 C.R. (5th) 348; 279 N.R. 79; 2001 SCC 86; *Harkat (Re)*, [2005] 2 F.C.R. 416; (2004), 125 C.R.R. (2d) 319; 259 F.T.R. 98; 2004 FC 1717.

Charkaoui (Re), 2004 CF 107; [2004] A.C.F. n° 78 (QL); *Charkaoui (Re)*, 2004 CF 624; [2004] A.C.F. n° 757 (QL); *Charkaoui (Re)*, 2004 CF 1031; [2004] A.C.F. n° 1236 (QL); *Charkaoui (Re)*, [2005] 3 R.C.F. 389; 2005 CF 248; *Charkaoui (Re)*, [2005] 2 R.C.F. 299; 2004 CAF 421; autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée, [2005] C.S.C.R. n° 66 (QL); *Sogi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 3 R.C.F. 517; 2004 CF 853; *Charkaoui (Re)*, 2004 CF 1562; [2004] A.C.F. n° 1922 (QL); *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; *Almrei c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 3 R.C.F. 142; 2005 CAF 54; *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673; *R. c. Regan*, [2002] 1 R.C.S. 297; 2002 CSC 12; *R. c. Khan*, [2001] 3 R.C.S. 823; 2001 CSC 86; *Harkat (Re)*, [2005] 2 R.C.F. 416; 2004 CF 1717.

AUTHORS CITED

- Canada. Parliament. Standing Committee on Citizenship and Immigration. *Evidence*, No. 062, 2nd Sess., 37th Parl., May 27, 2003.
- Canada. Parliament. Standing Committee on Citizenship and Immigration, 2nd Sess., 37th Parl. *Evidence*: Meeting 11, April 26, 2001; Meeting 12, April 30, 2001; Meeting 16, May 2, 2001; Meeting 20, May 4, 2001; Meeting 22, May 8, 2001; Meeting 24, May 15, 2001.
- Canada. Parliament. Standing Committee on Citizenship and Immigration. *First Report, Bill C-11, An Act respecting immigration to Canada and the granting of refugee protection to persons who are displaced, persecuted or in danger*, 1st Sess., 37th Parl., May 28, 2001.

DOCTRINE CITÉE

- Canada. Parlement. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. *Premier rapport, projet de loi C-11, Loi concernant l'immigration au Canada et l'asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger*, 1^{re} sess., 37^e Lég., 28 mai 2001.
- Canada. Parlement. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. *Témoignages*, n° 062, 2^e sess., 37^e Lég., 27 mai 2003.
- Canada. Parlement. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 2^e sess., 37^e Lég. *Témoignages* : Réunion 11, 26 avril 2001; Réunion 12, 30 avril 2001; Réunion 16, 2 mai 2001; Réunion 20, 4 mai 2001; Réunion 22, 8 mai 2001; Réunion 24, 15 mai 2001.

APPLICATION challenging the validity of a security certificate issued by the Solicitor General of Canada and the Minister of Citizenship and Immigration under section 77 of the *Immigration and Refugee Protection*

DEMANDE par laquelle est contestée la validité d'un certificat de sécurité émis par le solliciteur général du Canada et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en vertu de l'article 77 de la *Loi sur*

Act. Application dismissed.

l'immigration et la protection des réfugiés. Demande rejetée.

APPEARANCES:

J. Daniel Roussy, J.C. Luc Cadieux and Daniel Latulippe for the Solicitor General of Canada and the Minister of Citizenship and Immigration.
Dominique Larochelle and Johanne Doyon for Adil Charkaoui.

ONT COMPARU :

J. Daniel Roussy, J.C. Luc Cadieux et Daniel Latulippe pour le solliciteur général du Canada et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.
Dominique Larochelle et Johanne Doyon pour Adil Charkaoui.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for the Solicitor General of Canada and the Minister of Citizenship and Immigration.
Des Longchamps Bourassa Trudeau & LaFrance, Montréal, and *Doyon, Morin,* Montréal, for Adil Charkaoui.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Le sous-procureur général du Canada pour le solliciteur général du Canada et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.
Des Longchamps Bourassa Trudeau & LaFrance, Montréal, et *Doyon, Morin,* Montréal, pour Adil Charkaoui.

The following is the English version of the reasons for order and order rendered by

Voici les motifs de l'ordonnance et de l'ordonnance rendus en français par

NOËL J.:

LE JUGE NOËL :

I. INTRODUCTION

[1] The applicant, Adil Charkaoui (Mr. Charkaoui) has been named in a security certificate under section 77 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194] of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA). The security certificate is based on the satisfaction of the Solicitor General of Canada (now the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) and the Minister of Citizenship and Immigration (Minister of Immigration) (the Ministers) that Mr. Charkaoui has been and is still a member of the Usama bin Laden network, an organization that has engaged, is engaged or will engage in acts of terrorism, that as such he has engaged, is engaged or will engage in terrorism, and accordingly that Mr. Charkaoui has been, is or will be a danger to the security of Canada (see paragraphs 34(1)(c), (d) and (f) of the IRPA).

I. INTRODUCTION

[1] Le requérant, M. Adil Charkaoui (M. Charkaoui), fait l'objet d'un certificat de sécurité en vertu de l'article 77 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194] de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR). Ce certificat de sécurité est fondé sur la conviction du solliciteur général du Canada (maintenant désigné sous le titre de ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) et du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (ministre de l'immigration) (ci-après les ministres) que M. Charkaoui a été et est toujours membre du réseau d'Oussama ben Laden, une organisation qui a été, est ou sera l'auteur d'actes de terrorisme, qu'à ce titre, il s'est livré, se livre ou se livrera au terrorisme et qu'en conséquence, M. Charkaoui a constitué, constitue ou constituera un danger pour la sécurité du Canada (voir les alinéas 34(1)c), d) et f) de la LIPR).

[2] This is the second constitutional proceeding brought by Mr. Charkaoui. The first was a challenge to the constitutional validity of sections 33 and 77-85 [s.

[2] La présente requête est la deuxième requête de nature constitutionnelle de M. Charkaoui. La première contestait la validité constitutionnelle des articles 33 et

79 (as am. *idem*)] (provisions relating to certificates and detention) of the IRPA. The Federal Court (*Charkaoui (Re)*, [2004] 3 F.C.R. 32) and the Federal Court of Appeal (*Charkaoui (Re)*, [2005] 2 F.C.R. 299) found those provisions to be constitutional. The application for leave to appeal from the judgment of the Federal Court of Appeal to the Supreme Court of Canada was allowed and the hearing is scheduled for early summer 2006 [[2005] C.S.C.R. No. 66 (QL)].

[3] Mr. Charkaoui has made five main arguments, corresponding to the five questions he has submitted to the Court.

[4] First, Mr. Charkaoui submits that the Ministers have delegated a power contrary to subsection 6(3) of the IRPA in that they made the decision to sign the security certificate and arrest warrant regarding him without having the entire Canadian Security Intelligence Service (CSIS) file before them. In Mr. Charkaoui's submission, the decision maker had access only to a report by CSIS.

[5] Second, Mr. Charkaoui challenges the constitutional validity of the provisions of the IRPA governing applications for protection, pre-removal risk assessment, the application of the principle of non-refoulement and national security: paragraphs 95(1)(c), 112(3)(d), 113(b) and (c) and subparagraphs 113(d)(i) and (ii), subsections 115(2) and 77(2), paragraph 101(1)(f) and section 104 (paragraph 101(1)(f) and section 104 were not included in the constitutional question, and appear only in Mr. Charkaoui's memorandum of fact and law (Mr. Charkaoui's memorandum)) and sections 167-172 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (IRPR). A notice of constitutional question was served on the Attorneys General of Canada and of the provinces in accordance with section 57 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 19(F); 2002, c. 8, s. 54] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)] (FCA). The question submitted to the Court reads as follows in the notice (typographical errors in the original French not corrected):

[TRANSLATION] Do the provisions of the IRPA . . . governing applications for protection, sections 95(1)(c) (final portion),

77 à 85 [art. 79 (mod., *idem*) (les dispositions sur le certificat et sur la mise en détention) de la LIPR. La Cour fédérale (*Charkaoui (Re)*, [2004] 3 R.C.F. 32 et la Cour d'appel fédérale (*Charkaoui (Re)*, [2005] 2 R.C.F. 299) ont conclu à la validité constitutionnelle de ces dispositions. La demande d'autorisation d'en appeler du jugement de la Cour d'appel fédérale à la Cour suprême du Canada fut accordée et l'audition est prévue pour le début de l'été 2006 [[2005] C.S.C.R. n° 66 (QL)].

[3] M. Charkaoui présente cinq arguments principaux qui correspondent aux cinq questions qu'il adresse à la Cour.

[4] Premièrement, M. Charkaoui est d'avis que les ministres ont commis un acte de délégation prohibé par le paragraphe 6(3) de la LIPR, puisqu'ils auraient pris la décision de signer le certificat de sécurité et le mandat d'arrestation à son égard sans avoir devant eux tout le dossier du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Selon M. Charkaoui, le décideur ne disposait que d'un rapport du SCRS.

[5] Deuxièmement, M. Charkaoui attaque la validité constitutionnelle des dispositions de la LIPR régissant les demandes de protection, l'examen des risques avant renvoi, l'application du principe de non-refoulement et la sécurité nationale, à savoir les alinéas 95(1)c), 112(3)d), 113b), c) et les sous-alinéas d)(i) et (ii) et les paragraphes 115(2), 77(2), l'alinéa 101(1)f) et l'article 104 (l'alinéa 101(1)f) et l'article 104 ne figuraient pas dans l'avis de question constitutionnelle, mais seulement dans le mémoire des faits et du droit de M. Charkaoui, ci-après « mémoire de M. Charkaoui ») et les articles 167 à 172 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (RIPR). Un avis de question constitutionnelle fut signifié au procureur général du Canada et à ceux des provinces, le tout conformément à l'article 57 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 19(F); 2002, ch. 8, art. 54] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)] (LCF). La question posée à la Cour est formulée ainsi dans l'avis (les erreurs typographiques ne sont pas corrigées) :

Est-ce que les dispositions de la LIPR [. . .] régissant les demandes de protection soit les articles 95(1)c) *in fine*,

112(3)(d), 113(b),(c) and (d)(i) and (ii) and 115(2) of the IRPA, read together with sections 77(2) and the corresponding regulatory provisions, sections 167 to 172 IRPR, violate:

- (i) The Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Can. T.S. 1987, No. 36?
- (ii) The Convention relating to the Status of Refugees, Can. T.S. 1969 No. 6, Preamble, s. 33?
- (iii) Sections 7, 12 and 15 of the Canadian Charter, Canada Act, 1982, Schedule B?
- (iv) The Canadian Bill of Rights, 8-9 Eliz. II, c. 44, R.S.C. 1985, App. III?
- (v) The International Covenant on Civil and Political Rights, Can. T.S. 1976 No. 47?
- (vi) The Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res 217 A (III), Doc. A/810 U.N., at page 171 (1948)?

[6] Third, Mr. Charkaoui submits that the acts, omissions and decisions of the Ministers regarding him create a context in which the effects amount to treatment prohibited by sections 7, 12 and 15 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] (Canadian Charter) and the *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, December 10, 1984, [1987] Can. T.S. No. 36 (entry into force June 16, 1987) (Convention against Torture), by exposing him, since May 2003, to the possibility of removal to the Kingdom of Morocco (Morocco), a country where there is a risk of torture.

[7] Fourth, Mr. Charkaoui submits that by their decisions, the Ministers have created an appearance of bias which disqualifies them as decision makers by preventing them from performing the functions assigned to them by the IRPA.

[8] Fifth, Mr. Charkaoui submits that the circumstances and proceedings to which he is subject justify a permanent suspension of the proceedings.

II. RELIEF SOUGHT

[9] The relief sought by Mr. Charkaoui is as follows:

112(3)d), 113b),c) et d) i) et ii) et 115(2) de la LIPR en lien avec les articles 77(2) et les dispositions réglementaires correspondantes, soit les articles 167 à 172 du RIPR violent :

- i) La Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants, R.T. Can 1987, No. 36?
- ii) La Convention relative au statut de réfugié; R.T. Can 1969, no 6, préambule, art. 33.?
- iii) Les articles 7, 12, 15 de la Charte canadienne; Loi de 1982 sur le Canada, Annexe B?
- iv) La Déclaration canadienne des droits; 8-9, Elizabeth II, c. 44, L.R.C. (1985), app. III?
- v) Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. R.T. Can. 1976, no 47?
- vi) La Déclaration universelle des droits de l'homme A.G. Rés. 217 A(III), Doc. A/810 N.U., à la page 171 (1948)?

[6] Troisièmement, M. Charkaoui soutient que les faits, gestes, omissions et décisions des ministres à son égard créent un contexte dont les effets constituent un traitement prohibé par les articles 7, 12 et 15 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, c. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (Charte canadienne) et la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, [1987] R.T. Can. n° 36 (entrée en vigueur le 26 juin 1987) (Convention contre la torture) en l'exposant depuis mai 2003 à une possibilité de renvoi au Royaume du Maroc (Maroc), pays où il y a un risque de torture.

[7] Quatrièmement, M. Charkaoui soutient que les ministres ont créé, par leurs décisions, une apparence de partialité les disqualifiant comme décideurs et ne leur permettant pas d'assumer les fonctions que la LIPR leur attribue.

[8] Finalement, M. Charkaoui plaide que les circonstances et la procédure auxquelles il est sujet justifient la suspension permanente de l'instance.

II. CONCLUSIONS RECHERCHÉES

[9] Les conclusions recherchées par M. Charkaoui sont les suivantes :

- A permanent suspension of the proceedings against him;
- Une suspension permanente des procédures contre lui;
- A declaration that the security certificate and arrest warrant signed and issued against him are invalid and of no force or effect, under sections 7, 12, 15 and subsection 24(1) of the Canadian Charter and section 50 of the FCA (which in fact allows for a stay of proceedings and not a declaration of invalidity);
- Une déclaration à l'effet que le certificat de sécurité et le mandat d'arrestation signés et émis contre lui sont invalides et inopérants, le tout selon les articles 7, 12, 15 et le paragraphe 24(1) de la Charte canadienne et l'article 50 de la LCF (cet article permet en fait la suspension des procédures et non une déclaration d'invalidité);
- A declaration that the provisions of the IRPA governing applications for protection, the final portion of paragraph 95(1)(c), section 98, paragraphs 112(3)(d) and 113(b) and (c) and subparagraphs 113(d)(i) and (ii), read together with subsection 77(2), paragraph 101(1)(f) and section 104 and the corresponding provisions of the regulations, sections 167-172 of the IRPR, are unconstitutional and of no force or effect against him under 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] (CA 1982);
- Une déclaration selon laquelle les dispositions de la LIPR régissant les demandes de protection selon l'alinéa 95(1)c) *in fine*, l'article 98, les alinéas 112(3)d), 113b), c) et les sous-alinéas d) (i) et (ii) en lien avec le paragraphe 77(2), l'alinéa 101(1)f) et l'article 104 et les dispositions réglementaires correspondantes, soit les articles 167 à 172 du RIPR sont inconstitutionnels et inopérants à son égard selon 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] (LC 1982);
- Such other orders as will be requested or as it may please the Court to make as remedies for the alleged violations of Mr. Charkaoui's rights, under section 24 of the Canadian Charter;
- Rendre toutes autres ordonnances qui seront demandées ou qu'il plaira à la Cour d'ordonner à titre de réparation pour la violation alléguée des droits de M. Charkaoui selon l'article 24 de la Charte canadienne;
- Judgment reserving the applicant's other rights;
- Rendre un jugement réservant à l'intéressé ses autres recours;
- Costs.
- Le tout avec dépens.

(See Mr. Charkaoui's memorandum, May 27, 2005, at paragraph 94, under the heading [TRANSLATION] "Nature of the Order Sought".)

(Voir le mémoire de M. Charkaoui, 27 mai 2005, au paragraphe 94 sous le titre « Nature de l'ordonnance demandée ».)

III. SUMMARY OF THE LEGAL SITUATION AND FACTS

III. SOMMAIRE DE LA SITUATION DE DROIT ET DES FAITS

(a) Provisions relating to applications for protection and national security

a) Les dispositions concernant les demandes de protection et la sécurité nationale

[10] The provisions that Mr. Charkaoui challenges are those relating to applications for protection by persons named in a security certificate. Those provisions are paragraph 95(1)(c), section 98, paragraphs 112(3)(d) and 113(b) and (c) and subparagraphs 113(d)(i) and (ii)

[10] Les dispositions attaquées par M. Charkaoui sont celles qui touchent les demandes de protection des personnes visées par un certificat de sécurité. Il s'agit de l'alinéa 95(1)c), l'article 98, les alinéas 112(3)d), 113b), c) et les sous-alinéas 113d) (i) et (ii) et le paragraphe

and subsection 115(2) of the IRPA, read together with subsection 77(2), paragraph 101(1)(f), section 104, subsections 114(1), (2), and (3), 79(2) and 80(1) and paragraphs 81(a), (b) and (c) of the IRPA. The relevant sections of the IRPR are sections 167-172. All of those provisions are reproduced in Appendix 1.

[11] The IRPA provides that before a person is returned to his or her country of origin, the person may apply for a pre-removal risk assessment (PRRA application). In the case of persons who are not named in a security certificate, if the assessment shows that there is a possibility of torture or cruel or unusual treatment or punishment, refugee protection is granted and the person will not be removed.

[12] Persons named in a security certificate may also make a PRRA application but they must make the application before a decision is made as to whether the certificate is reasonable. It is thus not possible for such persons to make an application for protection once the designated judge confirms that the certificate is reasonable (sections 80 and 81 of the IRPA). There is another major difference: two assessments rather than one are done. First, a pre-removal risk assessment (PRRA—a report submitted under section 97 and paragraph 113(d) of the IRPA) will be done (see subsection 112(1) and paragraphs 97(1)(a) and (b) of the IRPA). Second, a restriction assessment will be prepared (report submitted under subparagraph 113(d)(ii) and subsection 112(3) of the IRPA), the purpose of which will be to determine whether the application should be refused because of the nature and severity of acts committed by the applicant or because of the danger that the applicant constitutes to the security of Canada (see subparagraph 113(d)(ii) of the IRPA). Those reports are then submitted to the Minister or the Minister's delegate for final decision (subsection 172(1) of the IRPR). Cases may arise in which files are submitted to the Minister or the Minister's delegate consisting of both a PRRA concluding that removal to the country of origin is risky and a restriction assessment concluding that the person concerned constitutes a danger to national security. The Minister or the Minister's delegate must then consider both reports and also the written response of the person concerned, if any. The Minister or the Minister's delegate must then

115(2) de la LIPR, le tout en tenant compte du paragraphe 77(2), l'alinéa 101(1)f, l'article 104, les paragraphes 114(1), (2), (3), 79(2), 80(1) et les alinéas 81a), b), c) de la LIPR. Quant au RIPR, les articles 167 à 172 sont pertinents. L'ensemble de ces dispositions sont reproduites à l'annexe 1.

[11] La LIPR prévoit qu'avant de renvoyer une personne dans son pays d'origine, celle-ci peut demander une évaluation des risques avant renvoi (demande d'ERAR). Dans le cas des personnes non visées par un certificat de sécurité, si l'évaluation révèle qu'il y a possibilité de torture ou de traitements ou peines cruels et inusités, l'asile est accordé et la personne ne sera pas renvoyée.

[12] Les personnes visées par un certificat de sécurité peuvent elles aussi faire une demande d'ERAR mais elles doivent la déposer avant qu'une décision soit prise quant à la raisonnable du certificat. En effet, il n'est pas possible pour ces personnes de faire une demande de protection une fois la raisonnable du certificat confirmée par le juge désigné (articles 80 et 81 de la LIPR). Autre différence majeure : deux évaluations sont faites au lieu d'une seule. D'une part, une évaluation d'examen des risques avant renvoi (« évaluation d'ERAR »—rapport soumis selon l'article 97 et l'alinéa 113d) de la LIPR) sera faite (voir le paragraphe 112(1) et les alinéas 97(1)a) et 97(1)b) de la LIPR). D'autre part, une évaluation des restrictions sera produite (rapport soumis selon le sous-alinéa 113d)(ii) et le paragraphe 112(3) de la LIPR), dont l'objectif sera de déterminer si la demande devrait être rejetée en raison de la nature et de la gravité des actes passés ou du danger que la personne constitue pour la sécurité du Canada (voir l'alinéa 113d)(ii) de la LIPR). Par la suite, ces rapports seront acheminés au ministre ou à son délégué pour décision finale (paragraphe 172(1) du RIPR). Il peut arriver que le ministre ou son délégué soit saisi d'un dossier comprenant d'une part une évaluation d'ERAR concluant que le renvoi vers le pays d'origine est risqué, et d'autre part, une évaluation des restrictions selon laquelle la personne visée constitue un danger à la sécurité nationale. Le ministre ou son délégué doit alors analyser les deux rapports ainsi que la réplique écrite de la personne le cas échéant. Le ministre ou son délégué doit ensuite faire une pondération ou une mise en

weigh, or balance, the reports that have been submitted and reach a final decision having regard to the applicant's written response (see section 172 of the IRPR). In doing this, the Minister or the Minister's delegate must follow the directives given in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3 and *Sogi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 3 F.C.R. 517 (F.C.). In the analysis below, we will see the principles that apply in those circumstances, as stated by the courts, in detail. In any event, if the Minister concludes that protection should be granted, the person named in the security certificate will not be entitled to refugee protection, and rather only to a stay (subsection 114(1) of the IRPA). Ultimately, the lawfulness of the decision of the Minister or the Minister's delegate is subject to review by a designated judge (see section 76 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194], definition of expression "judge" and section 80 of the IRPA).

[13] To summarize, the fact that a person is named in a security certificate means that a specific procedure will apply to the person when he or she makes an application for protection. The Minister or the Minister's delegate must weigh the risk of removal against the objective of national security, in accordance with the applicable decisions of the courts. It is this procedure that is the subject of the constitutional challenge in this case.

(b) Detailed chronology of events

[14] In order to properly understand the legal issues raised by this proceeding, it is important that we review certain facts of the case, in chronological order:

- Mr. Charkaoui has been a permanent resident since 1995;
- On May 16, 2003, a security certificate and an arrest warrant were signed by the Ministers and the certificate was filed at the Federal Court Registry;
- On May 21, 2003, the arrest warrant was executed;
- On May 30, 2003, the notification required by section 160 of the IRPA (Notification Regarding Pre-removal

balance des rapports qu'il a entre les mains et en arriver à une décision finale en tenant compte de la réplique écrite du demandeur (voir l'article 172 du RIPR). Dans sa démarche, le ministre ou son délégué doit suivre les enseignements découlant des arrêts *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3 et *Sogi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 3 R.C.F. 517 (C.F.). Lors de l'analyse, nous allons voir en détail les principes applicables en de telles circonstances, tels qu'élaborés par les tribunaux. Quoi qu'il en soit, si le ministre conclut que la protection doit être accordée, la personne visée par le certificat de sécurité n'aura pas droit à l'asile, mais seulement à un sursis (paragraphe 114(1) de la LIPR). En dernier lieu, la décision du ministre ou de son délégué est sujette à un contrôle de la légalité par un juge désigné (voir article 76 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194], définition de l'expression « juge » et l'article 80 de la LIPR).

[13] En somme, le fait qu'une personne soit visée par un certificat de sécurité la rend sujette à une procédure particulière lorsqu'elle fait une demande de protection. Le ministre ou son délégué doit soupeser le risque de renvoi d'une part et l'objectif de la sécurité nationale, le tout en conformité avec la jurisprudence applicable. C'est cette procédure qui est remise en question par la présente requête constitutionnelle.

b) Chronologie détaillée des événements

[14] Pour bien comprendre les questions de droit soulevées par la présente procédure, il est important de rappeler certains faits du dossier, par ordre chronologique :

- M. Charkaoui est résident permanent depuis 1995;
- Le 16 mai 2003, un certificat de sécurité et un mandat d'arrestation sont signés par les ministres et le certificat est déposé au greffe de la Cour fédérale;
- Le 21 mai 2003, le mandat d'arrestation est exécuté;
- Le 30 mai 2003, l'avis prévu à l'article 160 du RIPR (Avis concernant l'examen de risques avant renvoi :

Risk Assessment: Persons Named in a Security Certificate) was sent to Mr. Charkaoui by an officer of Citizenship and Immigration Canada (CIC). The notification informed Mr. Charkaoui that he had the right to make a PRRA application and stated that if Mr. Charkaoui wished to exercise that right, a form had to be sent by June 14, 2003 and written submissions sent by June 29, 2003 (the time allowed is set out in section 164 of the IRPR);

- On July 15, 2003, the undersigned released a judgment finding that Mr. Charkaoui's detention was valid based on the danger to national security [[2004] 1 F.C.R. 528 (F.C.)];

- Mr. Charkaoui obtained an extension of time for filing submissions and sent them to the CIC at the end of July 2003 (they are dated July 31) (see sections 162 and 163 of the IRPR). In his submissions, Mr. Charkaoui stressed the reasons why he fears that he will be tortured if he is returned to Morocco;

- On August 21, 2003, the officer in charge of the pre-removal risk assessment completed his assessment and concluded that there [TRANSLATION] "is a probability of torture, death threats and cruel and unusual treatment or punishment if he [Mr. Charkaoui] returns to Morocco." The PRRA was disclosed to Mr. Charkaoui on April 2, 2004, more than seven months later;

- On December 5, 2003, the undersigned released a judgment declaring the provisions relating to the security certificate to be constitutional (see *Charkaoui (Re)*, [2004] 3 F.C.R. 32 (F.C.));

- On December 23, 2003, Mr. Charkaoui's counsel sent a demand to the CIC pointing out that five months had passed since the PRRA application was filed. In that demand, Mr. Charkaoui asked that he be provided with the PRRA without delay;

- By order dated January 8, 2004, the undersigned held that the hearing to determine whether the certificate was reasonable would be held on April 5 to 8, 2004;

personnes nommées à un certificat de sécurité) est envoyé à M. Charkaoui par un agent de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). Cet avis informe M. Charkaoui qu'il a le droit de déposer une demande d'ERAR. L'avis indique que si M. Charkaoui souhaite se prévaloir de ce droit, un formulaire doit être envoyé au plus tard le 14 juin 2003 et des observations écrites au plus tard le 29 juin 2003 (le délai est prévu à l'article 164 du RIPR);

- Le 15 juillet 2003, le soussigné rendait un jugement dans lequel la détention de M. Charkaoui était validée pour raison de danger à la sécurité nationale [[2004] 1 R.C.F. 528 (C.F.)];

- Ayant obtenu une extension de délai pour déposer ses observations, M. Charkaoui les fait parvenir à la fin juillet 2003 à CIC (elles sont datées du 31 juillet) (voir articles 162 et 163 du RIPR). Dans ses observations, M. Charkaoui met l'accent sur les motifs qui lui font craindre d'être victime de torture en cas de renvoi vers le Maroc;

- Le 21 août 2003, l'agent chargé de l'examen des risques avant renvoi finalisait son évaluation et concluait qu'il « existe une probabilité de torture, de menaces à la vie, d'être soumis à des traitements ou peines cruels et inusités si il [M. Charkaoui] retourne au Maroc ». Cette évaluation d'ERAR fut communiquée à M. Charkaoui le 2 avril 2004, soit plus de 7 mois plus tard;

- En date du 5 décembre 2003, le soussigné rendait un jugement déclarant constitutionnelles, les dispositions concernant le certificat de sécurité (voir *Charkaoui (Re)*, [2004] 3 R.C.F. 32 (C.F.));

- Le 23 décembre 2003, la procureure de M. Charkaoui envoie une mise en demeure à CIC dans laquelle on souligne qu'un délai de cinq mois s'est écoulé depuis le dépôt de la demande d'ERAR. Dans cette mise en demeure, M. Charkaoui demande d'obtenir l'évaluation d'ERAR sans délai;

- Par ordonnance datée du 8 janvier 2004, le soussigné décide que l'audition concernant la raisonnable du certificat se tiendra du 5 au 8 avril 2004;

- On January 23, 2004, the Court released a second judgment upholding the detention [(2004), 245 F.T.R. 276 (F.C.)];
- On January 31, 2004, Mr. Charkaoui was granted an initial suspension of proceedings, under subsection 79(1) of the IRPA. The hearing to decide whether the certificate was reasonable, which had been scheduled for early April (see the order dated January 8, 2004), was cancelled;
- On February 18, 2004, the Department of Foreign Affairs and International Trade (Foreign Affairs Canada) sent a diplomatic note (diplomatic note) informing the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation of Morocco (Foreign Affairs Morocco) of the proceedings against Mr. Charkaoui [TRANSLATION] “for the purpose of removing him from Canada and returning him to Morocco because he constitutes a threat to the security of Canada.” In that note, Foreign Affairs Canada asked Morocco to undertake, in the event that Mr. Charkaoui was returned, to treat him humanely and not to subject him to torture or to other cruel, inhuman or degrading acts. That letter was disclosed to Mr. Charkaoui on June 8, 2004;
- On March 10, 2004, Mr. Charkaoui filed a motion for recusal. That motion was dismissed by order of the undersigned on April 28, 2004 [(2004), 255 F.T.R. 199 (F.C.)];
- On April 2, 2004, CIC sent Mr. Charkaoui a letter to which three reports were attached:
 - The PRRA dated August 21, 2003;
 - A restriction assessment dated February 24, 2004, which would not be submitted to the Minister’s delegate because it was incomplete;
 - A second restriction assessment dated April 1, 2004.
- En date du 23 janvier 2004, la Cour rend un second jugement maintenant la détention [2004 CF 107];
- Le 31 janvier 2004, M. Charkaoui se voit accorder une première suspension des procédures, conformément au paragraphe 79(1) de la LIPR. L’audition devant permettre de décider de la raisonnable du certificat, prévue pour le début du mois d’avril (voir l’ordonnance du 8 janvier 2004), est annulée;
- En date du 18 février 2004, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Affaires étrangères Canada) envoie une note diplomatique (note diplomatique) informant le ministère des Affaires étrangères et de la coopération du Maroc (Affaires étrangères marocaines) de la procédure prise contre M. Charkaoui « en vue de l’expulser du Canada et de le renvoyer au Maroc parce qu’il constitue une menace pour la sécurité du Canada ». Dans cette note, les Affaires étrangères Canada demandent au Maroc de s’engager, dans l’éventualité d’un renvoi, à traiter M. Charkaoui de façon humaine et de ne pas le soumettre à la torture ou à d’autres actes cruels, inhumains ou dégradants. Cette lettre fut communiquée à M. Charkaoui le 8 juin 2004;
- Le 10 mars 2004, M. Charkaoui dépose une requête en récusation. Cette requête est rejetée par ordonnance du soussigné en date du 28 avril 2004 [2004 CF 624];
- Le 2 avril 2004, CIC envoie à M. Charkaoui une lettre à laquelle sont joints trois rapports :
 - L’évaluation d’ERAR du 21 août 2003;
 - Une évaluation des restrictions datée du 24 février 2004, qui ne sera pas présentée à la déléguée du ministre, étant incomplète;
 - Une autre évaluation des restrictions datée du 1^{er} avril 2004.

In the letter, Mr. Charkaoui was invited to comment on the reports, and he did so on April 17, 2004;

Dans la lettre, M. Charkaoui est invité à commenter ces rapports, ce qu’il fit le 17 avril 2004.

- On April 18, 2004, Morocco replied to the diplomatic note from Foreign Affairs Canada. In its letter, Morocco stated that there were no judicial proceedings against Mr. Charkaoui, that there was no request for his extradition, that protection against violence, torture, and so on is guaranteed by the constitution of Morocco and that Morocco has ratified a number of international human rights conventions, including the *International Covenant on Civil and Political Rights*, December 19, 1966, [1976] Can. T.S. No. 47 (entry into force March 23, 1976) (International Covenant) and the Convention against Torture;
- On June 8, 2004, the Canada Border Services Agency sent Mr. Charkaoui the diplomatic note from Foreign Affairs Canada dated February 18, 2004, and the reply by Morocco dated April 18, 2004, so that he could comment on them and so that everything could be submitted to the Minister's delegate. Mr. Charkaoui filed his submissions in late July 2004, after obtaining an extension of time;
- By order dated July 23, 2004, the undersigned upheld Mr. Charkaoui's detention for the third time [(2004), 260 F.T.R. 238 (F.C.)];
- On August 6, 2004, the Minister's delegate made a decision (decision of August 6, 2004) denying the protection application. She concluded that under paragraph 113(d) of the IRPA, Mr. Charkaoui was not a person in need of protection within the meaning of section 97 of the IRPA and that he was a danger to the security of Canada. There was an addendum to that decision dated August 20, 2004 (addendum of August 20, 2004);
- On September 10, 2004, Morocco signed an international arrest warrant for Mr. Charkaoui (arrest warrant) stating, *inter alia*, that he was an active member of the Moroccan Islamic Combatant Group (GICM). The warrant was amended on March 17, 2005, and remains in effect;
- On or about December 23, 2004, Mr. Charkaoui's father met with the Consul of Morocco in Montréal and was informed that Mr. Charkaoui was not wanted in Morocco;
- Le 18 avril 2004, le Maroc répond à la note diplomatique des Affaires étrangères Canada. Dans sa lettre, le Maroc indique que M. Charkaoui n'est pas sujet à des procédures judiciaires, qu'il n'y a aucune démarche en vue de son extradition, que la protection contre la violence, la torture, etc. est garantie par la constitution marocaine et que le Maroc a ratifié plusieurs conventions internationales relatives aux droits de l'homme, dont le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 47 (entrée en vigueur : 23 mars 1976) (Pacte international) et la Convention contre la torture;
- Le 8 juin 2004, l'Agence des services frontaliers du Canada envoie à M. Charkaoui la note diplomatique des Affaires étrangères Canada datée du 18 février 2004 et la réponse du Maroc datée du 18 avril 2004 afin que celui-ci puisse les commenter, de sorte que le tout puisse être présenté à la déléguée du ministre. M. Charkaoui soumettra ses observations à la fin juillet 2004, ayant obtenu une extension de délai;
- Par ordonnance datée du 23 juillet 2004, le soussigné maintenait, pour la troisième fois, la détention de M. Charkaoui [2004 CF 1031];
- Le 6 août 2004, une décision de la déléguée du ministre (décision du 6 août 2004) refusait la demande de protection. Elle concluait qu'en vertu de l'alinéa 113d) de la LIPR, M. Charkaoui n'était pas une personne à protéger au sens de l'article 97 de la LIPR et qu'il constitue un danger pour la sécurité du Canada. Cette décision est complétée par un addenda daté du 20 août 2004 (addenda du 20 août 2004);
- Le 10 septembre 2004, le Maroc signait un mandat d'arrêt international de M. Charkaoui (mandat d'arrêt) mentionnant entre autres qu'il était membre actif du Groupe islamique des Combattants marocains (GICM). Ce mandat fut rectifié le 17 mars 2005. Il est en vigueur actuellement;
- Le ou vers le 23 décembre 2004, le père de M. Charkaoui rencontre le Consul du Maroc à Montréal et on l'informe que M. Charkaoui n'est pas recherché au Maroc;

- On February 17, 2005, the undersigned released Mr. Charkaoui, finding that the danger had been neutralized, given the circumstances. The order also imposed 15 preventive conditions on Mr. Charkaoui (see *Charkaoui (Re)*, [2005] 3 F.C.R. 389 (F.C.) and the update to the conditions of release, *Charkaoui (Re)* (November 10, 2005), Ottawa DES-3-03);
- On March 16, 2005, the Ministers filed a motion to set aside the decision of the Minister's delegate dated August 6, 2004 (including the addendum of August 20, 2004) refusing Mr. Charkaoui protection. The Ministers' motion was based on the occurrence of new facts that made the request necessary (issuance of the arrest warrant). By judgment dated March 22, 2005, the decision was set aside;
- On March 16, 2005, Mr. Charkaoui made a second application to suspend the proceedings, under subsection 79(1) of the IRPA. That application was allowed by order dated March 22, 2005. The order also set aside the decision of the Minister's delegate and cancelled the hearing scheduled for April 4 to 8, 2005 (see order of November 9, 2004 [2004 FC 1562]), which was to have been held for the purpose of determining whether the security certificate was reasonable;
- On April 6 and 21, 2005, Mr. Charkaoui sent two demands to the CIC in which it was asked to make a decision granting him protection as soon as possible;
- On May 11, 2005, Mr. Charkaoui instituted this proceeding. By order dated June 30, 2005, the hearing was scheduled for October 4, 5 and 6, 2005;
- On May 11, 2005, Citizenship and Immigration Canada informed Mr. Charkaoui that a new Minister's delegate would [TRANSLATION] "shortly" be assigned the case and that he would be kept informed. To date, the undersigned has not been informed that a new Minister's delegate has been named;
- This application was heard on October 4 and 5, 2005.
- Le 17 février 2005, le soussigné a libéré M. Charkaoui, estimant que le danger était neutralisé compte tenu des circonstances. Par la même ordonnance, 15 conditions préventives sont imposées à M. Charkaoui (voir *Charkaoui (Re)*, [2005] 3 R.C.F. 389 (C.F.) ainsi que la mise à jour des conditions de libération *Charkaoui (Re)* (10 novembre 2005), Ottawa DES-3-03);
- En date du 16 mars 2005, les ministres déposent une requête en annulation de la décision de la déléguée du ministre datée du 6 août 2004 (y incluant l'addenda du 20 août 2004) refusant la protection à M. Charkaoui. La requête des ministres est fondée sur la survenance de faits nouveaux nécessitant une telle demande (la délivrance du mandat d'arrêt). Un jugement daté du 22 mars 2005 accorde l'annulation;
- En date du 16 mars 2005, M. Charkaoui demande pour la deuxième fois la suspension de l'instance, en vertu du paragraphe 79(1) de la LIPR. Cette demande est accordée par ordonnance datée du 22 mars 2005. La même ordonnance annule la décision de la déléguée du ministre ainsi que l'audition prévue du 4 au 8 avril 2005 (voir l'ordonnance du 9 novembre 2004 [2004 CF 1562]), qui devait permettre de statuer sur la raisonnable du certificat de sécurité;
- Les 6 et 21 avril 2005, M. Charkaoui fait parvenir deux mises en demeure à CIC dans lesquelles il est demandé de prendre, à brève échéance, une décision lui accordant la protection;
- Le 11 mai 2005, M. Charkaoui dépose la présente procédure. Par ordonnance du 30 juin 2005, l'audition est fixée pour les 4, 5 et 6 octobre 2005;
- Le 11 mai 2005, Citoyenneté et Immigration Canada informe M. Charkaoui qu'un nouveau délégué du ministre sera « sous peu » saisi du dossier et qu'il en serait informé. En date de ce jour, le soussigné n'a pas été informé qu'un nouveau délégué du ministre a été choisi;
- L'audition de la présente requête s'est tenue les 4 et 5 octobre 2005.

IV. FIVE QUESTIONS IN ISSUE AND OUTLINE OF ANALYSIS

[15] Counsel for Mr. Charkaoui submitted a large number of arguments to the Court on constitutional, international law and procedural grounds and in relation to the interpretation of the facts. Some arguments have been intermingled in Mr. Charkaoui's memorandum. Given that situation, it is not an easy matter for the Court to ensure that all components of the case have been set out and addressed. So that I can be satisfied, to the extent possible, that I will respond to all of the concerns raised, I will reproduce the questions as they were stated by Mr. Charkaoui in his memorandum.

[16] The five questions in issue are as follows. They will be addressed in this order:

[TRANSLATION]

- (i) Did the Ministers and the Government of Canada exceed their jurisdiction or otherwise act illegally and unconstitutionally when they signed and filed an arrest warrant and security certificate against the applicant based on a CSIS report and without themselves having regard to the evidence concerning the applicant?
- (ii) Does the IRPA, paragraph 95(1)(c) (final portion), section 98, paragraphs 112(3)(d) and 113(b) and (c) and subparagraphs (d)(i) and (ii) and subsection 115(2), read together with subsection 77(2), paragraph 101(1)(f) and section 104 and the corresponding provisions of the Regulations, sections 167 to 172 IRPR, violate sections 7, 12 and 15 of the Canadian Charter and the *Canadian Bill of Rights* and the international conventions to which Canada is a signatory?
- (iii) Did the Ministers and the Government of Canada, by their acts or omissions, treat the applicant in a manner prohibited by sections 7, 12 and 15 of the *Canadian Charter of Rights* and by the *Convention against Torture* when they, as they have done and continue to do, exposed him to being returned to a country where he is at risk of being tortured in the circumstances referred to in sections 77 to 85 of the IRPA?
- (iv) Did the Ministers and the Government of Canada, by their acts, create an appearance of bias that disqualifies them as decision-makers and prevents them from performing the functions assigned to them by the Act?
- (v) Do the treatment to which the applicant has been exposed and continues to be exposed, and the acts of the

IV. CINQ QUESTIONS EN LITIGE ET PLAN DE L'ANALYSE

[15] Les procureurs de M. Charkaoui présentent à la Cour une multitude d'arguments constitutionnels, de droit international, procéduraux et d'interprétation des faits. Certains arguments sont entremêlés dans le mémoire de M. Charkaoui. Dans ce contexte, il n'est pas facile pour la Cour de s'assurer que tous les éléments du litige sont présentés et traités. Dans le but de m'assurer, dans la mesure du possible, que je répondrai à l'ensemble des préoccupations soulevées, j'entends reprendre les questions telles que formulées par M. Charkaoui dans son mémoire.

[16] Les cinq questions en litige sont les suivantes. Elles seront abordées dans cet ordre :

- i) Est-ce que les ministres et le Gouvernement canadien ont excédé leur compétence ou autrement agit [*sic*] illégalement et de manière inconstitutionnelle en signant et déposant un mandat d'arrestation et un certificat de sécurité contre le requérant sur la base d'un rapport du SCRS et en ne considérant pas eux même [*sic*] la preuve concernant le requérant?
- ii) Est-ce que le texte de la LIPR par les articles 95(1)c) *in fine*, 98, 112(3)d), 113b), c) et d) i) et ii) et 115(2) de la LIPR en lien avec les articles 77(2), 101(1)f) et 104 et les dispositions réglementaires correspondantes, soit les articles 167 à 172 du RIPR violent les articles 7, 12, 15 de la *Charte canadienne* et la *Déclaration canadienne des droits* de même que les conventions internationales dont est signataire le Canada?
- iii) Est-ce que les ministres et le Gouvernement canadien ont, par leurs agissements ou leurs omissions, traité le requérant de manière prohibée par l'article 7, 12 et 15 de la *Charte canadienne des droits* et par la *Convention contre la torture* en l'exposant, comme ils l'ont fait et le font toujours, à un renvoi vers un pays où il risque la torture dans les circonstances des dispositions des articles 77 à 85 de la LIPR?
- iv) Est-ce que les ministres et le Gouvernement canadien ont par leurs agissements créés [*sic*] une apparence de partialité qui les disqualifie [*sic*] comme décideur [*sic*] et les empêchent [*sic*] d'assumer les fonctions que la loi leur attribue?
- v) Est-ce que le traitement auquel a été exposé et est toujours exposé le requérant et les agissements du

Government of Canada toward him, justify a permanent suspension of the proceedings against the applicant and the other orders sought?

gouvernement canadien envers lui justifie la suspension permanente de l'instance engagée contre le requérant et les autres ordonnances recherchées?

(See Mr. Charkaoui's memorandum, paragraphs 16, 14, 13, 15, and 17.)

(Voir le mémoire de M. Charkaoui, paragraphes 16, 14, 13, 15, 17.)

V. ANALYSIS

- (i) Did the Ministers and the Government of Canada exceed their jurisdiction or otherwise act illegally and unconstitutionally when they signed and filed an arrest warrant and security certificate against the applicant based on a CSIS report and without themselves having regard to the evidence concerning the applicant?

V) L'ANALYSE

- i) Est-ce que les ministres et le gouvernement canadien ont excédé leur compétence ou autrement agie illégalement et de manière inconstitutionnelle en signant et déposant un mandat d'arrestation et un certificat de sécurité contre le requérant sur la base d'un rapport du SCRS et en ne considérant pas eux-même la preuve concernant le requérant?

[17] Mr. Charkaoui submits that when the Ministers signed the security certificate and arrest warrant in May 2003, they had before them only a CSIS report and not all of the evidence. To establish this, Mr. Charkaoui introduced an excerpt from the testimony of Robert Batt, counsel for CSIS, into evidence. The words reported in it were spoken by Mr. Batt in his presentation to the members of the Standing Committee of the House of Commons on Citizenship and Immigration (CI Committee) on May 27, 2003 (see Canada, Parliament, Standing Committee on Citizenship and Immigration, 2nd Sess., 37th Parl., *Evidence*, No. 062, May 27, 2003 (Mr. Robert Batt)). Mr. Batt explained the procedure in relation to a security certificate as follows at that time:

[17] M. Charkaoui soutient que lorsque les ministres ont signé le certificat de sécurité et le mandat d'arrestation en mai 2003, ils n'avaient devant eux qu'un rapport du SCRS et non toute la preuve. Pour le démontrer, M. Charkaoui a déposé en preuve un extrait du témoignage de M^e Robert Batt, avocat du SCRS. Les paroles rapportées ont été prononcées par M^e Batt lors de son intervention devant les membres du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes (Comité CI), le 27 mai 2003 (voir Canada, Parlement, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 2^e sess., 37^e Lég., *Témoignages*, numéro 062, 27 mai 2003, « M^e Robert Batt »). M^e Batt expliquait alors la procédure relative au certificat de sécurité :

The starting point for these cases is basically that intelligence is available that an individual is a member of a terrorist group, an organized crime group, or whatever or that he or she is otherwise inadmissible. This information is put together in the form of a security intelligence report, and then it is presented to the two ministers, the Minister of Citizenship and Immigration and the Solicitor General of Canada. It has to go to these two political ministers before it goes anywhere else. If these two ministers agree, they sign a certificate indicating that in their opinion the information is reasonable and that the person is inadmissible to Canada.

Essentiellement, le point de départ, ce sont les renseignements qu'on possède comme quoi une personne est membre d'un groupe terroriste, d'un groupe appartenant au crime organisé ou qu'elle est pour une raison ou une autre, inadmissible. Ces informations sont regroupées sous forme d'un rapport de renseignement de sécurité qui est ensuite présenté aux deux ministres compétents, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et le Solliciteur général du Canada. Le rapport doit de toute nécessité être vu par ces deux ministres. Si les deux sont d'accord, ils signent un certificat indiquant que, à leur avis, les renseignements sont raisonnables et que l'intéressé ne saurait être admis au Canada.

The certificate and the security intelligence report, which is a classified document, are then filed with the Federal Court, and the chief justice of the Federal Court appoints a designated judge to review the information.

Le certificat et le rapport de renseignement de sécurité, qui est un document classifié, sont ensuite déposés à la Cour fédérale.

[18] In Mr. Charkaoui's submission, that excerpt shows that the Ministers' decision was made solely on the basis of a report, and not having regard to all of the evidence concerning him. In his submission, this was an illegal delegation of the authority assigned to the Ministers (subsection 6(3) of the IRPA) to CSIS that must result in the security certificate and arrest warrant being quashed. Subsection 6(3) of the IRPA reads as follows:

6. . . .

(3) Notwithstanding subsection (2), the Minister may not delegate the power conferred by subsection 77(1) or the ability to make determinations under subsection 34(2) or 35(2) or paragraph 37(2)(a).

[19] The Ministers submit that there is no evidence to show that the information provided to the Minister was incomplete. They submit that they had before them all of the available evidence when they signed the security certificate and that in acting as they did, they fully exercised their jurisdiction.

[20] In my opinion, Mr. Charkaoui's position cannot be accepted. There is no evidence showing that the Ministers had before them only the CSIS report, and did not have the evidence on which the report was based. A report that includes numerous appendices in several volumes was filed at the Court Registry with the security certificate in May 2003. As well, the public portion of the report was given to Mr. Charkaoui and was accompanied by a summary of the evidence that could not be disclosed for reasons of national security, in accordance with subsection 77(1) and paragraphs 78(g) and (h) of the IRPA. I do not have any evidence before me showing that the Ministers had before them only an incomplete report for the purpose of deciding whether or not to sign the security certificate. I cannot base a finding of law on hypotheses or suppositions.

[21] The answer to the first question is therefore "no", there being no evidence.

(ii) Does the IRPA, paragraph 95(1)(c) (final portion), section 98, paragraphs 112(3)(d) and 113(b) and (c) and subparagraphs 113(d)(i) and (ii) and

[18] Selon M. Charkaoui, cet extrait révèle que la décision des ministres a été prise à la lumière d'un rapport uniquement et non en tenant compte de toute la preuve le concernant. Selon lui, il s'agit d'une délégation illégale d'attribution du pouvoir des ministres (paragraphe 6(3) de la LIPR) au SCRS devant entraîner l'annulation du certificat de sécurité et du mandat d'arrestation. Le paragraphe 6(3) de la LIPR se lit comme suit :

6. [. . .]

(3) Ne peuvent toutefois être déléguées les attributions conférées par le paragraphe 77(1) et la prise de décision au titre des dispositions suivantes : 34(2), 35(2) et 37(2)a).

[19] Pour leur part, les ministres estiment qu'il n'y a pas de preuve démontrant que l'information transmise au ministre était partielle. Ils soutiennent avoir signé le certificat de sécurité en ayant devant eux toute la preuve disponible et qu'en agissant ainsi, ils ont pleinement exercé leur compétence.

[20] À mon avis, le point de vue de M. Charkaoui ne peut être retenu. Il n'y a aucune preuve démontrant que les ministres ne disposaient que du rapport du SCRS, à l'exclusion de la preuve à l'appui dudit rapport. Un rapport incluant de nombreuses annexes en plusieurs volumes fut déposé au greffe de la Cour avec le certificat de sécurité en mai 2003. Aussi, la partie publique de ce rapport fut remise à M. Charkaoui et elle était accompagnée d'un résumé de la preuve ne pouvant être dévoilée pour des raisons de sécurité nationale, conformément au paragraphe 77(1) et les alinéas 78g) et h) de la LIPR. Je n'ai devant moi aucune preuve démontrant que les ministres ne disposaient que d'un rapport incomplet pour décider de signer ou non le certificat de sécurité. Je ne peux pas fonder une conclusion de droit sur des hypothèses ou des suppositions.

[21] Je réponds donc par la négative à la première question, faute de preuve.

ii) Est-ce que le texte de la LIPR par l'alinéa 95(1)c) *in fine*, l'article 98, les alinéas 112(3)d), 113b), c) et les sous alinéas 113d)i) et ii) et le paragraphe

subsection 115(2), read together with subsection 77(2), paragraph 101(1)(f) and section 104 and the corresponding provisions of the Regulations, sections 167 to 172 of the IRPR, violate sections 7, 12 and 15 of the Canadian Charter and the *Canadian Bill of Rights* and the international conventions to which Canada is a signatory?

[22] Mr. Charkaoui submits that the proceedings against him infringe his constitutional rights. In his submission, the provisions of the IRPA relating to protection applications are contrary to the principles protected by sections 7, 12 and 15 of the Canadian Charter, by the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III (CBR) and by certain international law instruments. More specifically, Mr. Charkaoui submits that those provisions are a bar to any consideration of danger to national security and in any event do not allow a person to be returned to a country where torture is practised or tolerated. In Mr. Charkaoui's view, the statutory and regulatory rules governing protection applications allow individuals to be returned to be tortured when they allow the decision maker to have regard to the restriction assessment and to the PRRA.

[23] In reply, the Ministers submit that the protection application involves a two-pronged procedure, the validity of which has been affirmed by the Supreme Court of Canada. In their submission, the decision maker must assess both the risk associated with returning a person named in a security certificate to his or her country of origin and the danger that the person may constitute to national security. In their submission, the Minister must weigh these two factors before reaching a conclusion. The Ministers further suggest that although returning a person to be tortured is condemned in Canada, such a return has not been ruled out by the Supreme Court of Canada, as long as there are extraordinary circumstances in the nature of an act of God. In their submission, each case must be considered on an individual basis and only the illegal exercise of the decision-making power by the Minister or the Minister's delegate may, based on the facts, result in a declaration of unconstitutionality. The Ministers rely on *Suresh* and on paragraph 53(1)(b) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43]

115(2) de la LIPR en lien avec le paragraphes 77(2), l'alinéa 101(1)(f) et l'article 104 et les dispositions réglementaires correspondantes, soit les articles 167 à 172 du RPR violent les articles 7, 12, 15 de la Charte canadienne et la *Déclaration canadienne des droits* de même que les conventions internationales dont est signataire le Canada?

[22] M. Charkaoui est d'avis que la procédure à laquelle il est assujéti enfreint ses droits constitutionnels. Selon lui, les dispositions de la LIPR touchant les demandes de protection vont à l'encontre des principes protégés par les articles 7, 12 et 15 de la Charte canadienne, par la *Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III (DCD) et par certains instruments de droit international. Plus précisément, M. Charkaoui estime que ces dispositions prohibent la prise en compte du danger à la sécurité nationale et ne permettent en aucun cas de retourner une personne dans un pays où l'on pratique ou tolère la torture. Pour M. Charkaoui, l'encadrement législatif et réglementaire des demandes de protection autorise le renvoi vers la torture en permettant au décideur de tenir compte de l'évaluation des restrictions d'une part et de l'évaluation d'ERAR d'autre part.

[23] En réponse, les ministres soutiennent que la demande de protection prévoit un double exercice dont la validité a été confirmée par la Cour suprême du Canada. Selon eux, le décideur doit d'une part apprécier le risque lié au retour de la personne visée par un certificat de sécurité dans son pays d'origine et d'autre part le danger que cette personne peut constituer pour la sécurité nationale. Le ministre doit faire, selon eux, une pondération entre ces deux facteurs avant de conclure. Les ministres suggèrent de plus que le renvoi à la torture est condamné au Canada, mais qu'un tel renvoi n'est pas exclu par la Cour suprême du Canada en autant que des circonstances extraordinaires s'apparentant à la force majeure (*Act of God*) existent. Selon eux, chaque cas doit être étudiés individuellement et seul l'exercice illégal du pouvoir décisionnel par le ministre ou son délégué peut, en se fondant sur les faits, donner lieu à une déclaration d'inconstitutionnalité. Les ministres s'appuient sur l'arrêt *Suresh*, et sur l'alinéa 53(1)(b) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43] de l'ancienne *Loi*

of the former *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2 (former Act), and also point out that that paragraph is similar to the new section 113 of the IRPA. The Ministers are further of the opinion that the weighing process set out in the IRPA and the IRPR has already withstood constitutional scrutiny, and that the Supreme Court upheld it in *Suresh*. For the reasons set out below, I agree with the position taken by the Ministers.

[24] I will address the arguments based on the Canadian Charter and international law first, because the two arguments are closely related. I will conclude by briefly addressing the CBR.

The Canadian Charter and International Law Instruments

[25] *Suresh* deals with paragraph 53(1)(b) of the former Act. That paragraph prohibited returning a person (a refugee or a person who had been denied refugee status for one of the reasons listed in the former Act) to a country where the person's life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion, unless:

53. (1) . . .

(b) the person is a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(e), (f), (g), (j), (k) or (l) and the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the security of Canada;

[26] The equivalent of paragraph 53(1)(b) of the former Act is now found in subparagraph 113(d)(ii) and section 115 of the IRPA:

113. . . .

(d) in the case of an applicant described in subsection 112(3), consideration shall be on the basis of the factors set out in section 97 and

...

sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2 (l'ancienne Loi), tout en précisant que cet alinéa s'apparente au nouvel article 113 de la LIPR. Les ministres sont d'avis, en outre, que l'exercice de pondération contenu dans la LIPR et le RIPR a déjà subi et passé le test constitutionnel, la Cour suprême l'ayant validé dans *Suresh*. Pour les raisons qui suivent, je partage le point de vue des ministres.

[24] Je traiterai, dans un premier temps, des arguments fondés sur la Charte canadienne et sur le droit international, puisque les deux arguments sont étroitement liés. Je terminerai en traitant brièvement de la DCD.

La Charte canadienne et les instruments de droit international

[25] L'arrêt *Suresh*, traite de l'alinéa 53(1)(b) de l'ancienne Loi. Cet alinéa interdisait qu'une personne (un réfugié ou une personne à qui ce statut a été refusé pour l'une des raisons énumérées à l'ancienne Loi) soit renvoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques sauf si :

53. (1) [. . .]

[. . .] elle appartient à l'une des catégories non admissibles visées:

[. . .]

b) aux alinéas 19(1)(e), (f), (g), (j), (k) ou (l) et que, selon le ministre, elle constitue un danger pour la sécurité du Canada;

[26] L'équivalent de l'alinéa 53(1)(b) de l'ancienne Loi se trouve maintenant au sous-alinéa 113(d)(ii) et à l'article 115 de la LIPR :

113. [. . .]

d) s'agissant du demandeur visé au paragraphe 112(3), sur la base des éléments mentionnés à l'article 97 et, d'autre part :

[. . .]

(ii) in the case of any other applicant, whether the application should be refused because of the nature and severity of acts committed by the applicant or because of the danger that the applicant constitutes to the security of Canada.

...

115. (1) A protected person or a person who is recognized as a Convention refugee by another country to which the person may be returned shall not be removed from Canada to a country where they would be at risk of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion or at risk of torture or cruel and unusual treatment or punishment.

(2) Subsection (1) does not apply in the case of a person

...

(b) who is inadmissible on grounds of security, violating human or international rights or organized criminality if, in the opinion of the Minister, the person should not be allowed to remain in Canada on the basis of the nature and severity of acts committed or of danger to the security of Canada.

(See also section 172 of the IRPR.)

[27] The weighing process provided for in paragraph 53(1)(b) of the former law was upheld in *Suresh*. In that unanimous decision, signed by “the Court”, the following appears at paragraph 58:

Canadian jurisprudence does not suggest that Canada may never deport a person to face treatment elsewhere that would be unconstitutional if imposed by Canada directly, on Canadian soil. To repeat, the appropriate approach is essentially one of balancing. The outcome will depend not only on considerations inherent in the general context but also on considerations related to the circumstances and condition of the particular person whom the government seeks to expel. On the one hand stands the state’s genuine interest in combatting terrorism, preventing Canada from becoming a safe haven for terrorists, and protecting public security. On the other hand stands Canada’s constitutional commitment to liberty and fair process. This said, Canadian jurisprudence suggests that this balance will usually come down against expelling a person to face torture elsewhere torture.

[28] Having upheld the weighing or balancing process, the Court considered the possibility of return to

(ii) soit, dans le cas de tout autre demandeur, du fait que la demande devrait être rejetée en raison de la nature et de la gravité de ses actes passés ou du danger qu’il constitue pour la sécurité du Canada.

[. . .]

115. (1) Ne peut être renvoyée dans un pays où elle risque la persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités, la personne protégée ou la personne dont il est statué que la qualité de réfugié lui a été reconnue par un autre pays vers lequel elle peut être renvoyée.

(2) Le paragraphe (1) ne s’applique pas à l’interdit de territoire :

[. . .]

b) pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou criminalité organisée si, selon le ministre, il ne devrait pas être présent au Canada en raison soit de la nature et de la gravité de ses actes passés, soit du danger qu’il constitue pour la sécurité du Canada.

(Voir aussi l’article 172 du RPR.)

[27] Le processus de pondération prévu à l’alinéa 53(1)(b) de l’ancienne Loi a été validé dans l’arrêt *Suresh*. Dans cet arrêt unanime signé par « la Cour », il est écrit, au paragraphe 58 :

La jurisprudence canadienne n’indique pas que le Canada ne peut jamais expulser une personne vers un pays où elle risque un traitement qui serait inconstitutionnel s’il était infligé directement par le Canada, en sol canadien. Comme nous l’avons dit plus tôt, la démarche qu’il convient d’appliquer est essentiellement un processus de pondération dont l’issue dépend non seulement de considérations inhérentes au contexte général, mais également de facteurs liés aux circonstances et à la situation de la personne que l’État veut expulser. D’un côté, il y a l’intérêt légitime qu’a le Canada à combattre le terrorisme, à empêcher que notre pays devienne un refuge pour les terroristes et à protéger la sécurité publique. De l’autre côté, il y a l’engagement constitutionnel du Canada envers la liberté et l’équité procédurale. Cela dit, la jurisprudence indique que le résultat de cette mise en balance s’opposera généralement à l’expulsion de la personne visée vers un pays où elle risque la torture.

[28] Ayant validé le processus de pondération ou de mise en balance, la Cour envisageait la possibilité d’un

a country where there was a risk of torture, in exceptional circumstances. At paragraph 78, the Court wrote:

We do not exclude the possibility that in exceptional circumstances, deportation to face torture might be justified, either as a consequence of the balancing process mandated by s. 7 of the [Canadian] *Charter* or under s. 1. (A violation of s. 7 will be saved by s. 1 “only in cases arising out of exceptional conditions, such as natural disasters, the outbreak of war, epidemics and the like”: see *Re B.C. Motor Vehicle Act*, *supra*, at p. 518; and *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46, at para. 99.) Insofar as Canada is unable to deport a person where there are substantial grounds to believe he or she would be tortured on return, this is not because Article 3 of the CAT [Convention against Torture] directly constrains the actions of the Canadian government, but because the fundamental justice balance under s. 7 of the [Canadian] *Charter* generally precludes deportation to torture when applied on a case-by-case basis. We may predict that it will rarely be struck in favour of expulsion where there is a serious risk of torture. However, as the matter is one of balance, precise prediction is elusive. The ambit of an exceptional discretion to deport to torture, if any, must await future cases.

[29] Mr. Charkaoui pointed out that there is a new Act, the IRPA, which contains new sections, new wording and an interpretation section that provides that the Act is to be construed and applied in a manner that complies with international human rights instruments to which Canada is signatory (see paragraph 3(3)(f) of the IRPA). For that reason, in Mr. Charkaoui’s submission, *Suresh* is not applicable. Article 3 of the Convention against Torture, which Canada has signed and ratified, reads as follows:

ARTICLE 3

1. No State Party shall expel, return (“*refouler*”) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.

renvoi vers un pays où il y a risque de torture dans des circonstances exceptionnelles. Au paragraphe 78, elle écrit :

Nous n’excluons pas la possibilité que, dans des circonstances exceptionnelles, une expulsion impliquant un risque de torture puisse être justifiée, soit au terme du processus de pondération requis par l’art. 7 de la *Charte* [canadienne] soit au regard de l’article premier de celle-ci. (Une violation de l’art. 7 est justifiée au regard de l’article premier « seulement dans les circonstances qui résultent de conditions exceptionnelles comme les désastres naturels, le déclenchement d’hostilités, les épidémies et ainsi de suite » : voir *Revoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, précité, p. 518, et *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46, par. 99.) Dans la mesure où le Canada ne peut expulser une personne lorsqu’il existe des motifs sérieux de croire qu’elle sera torturée dans le pays de destination, ce n’est pas parce que l’art. 3 de la [Convention contre la torture] limite directement les actions du gouvernement canadien, mais plutôt parce que la prise en compte, dans chaque cas, des principes de justice fondamentale garantis à l’art. 7 de la *Charte* [canadienne] fera généralement obstacle à une expulsion impliquant un risque de torture. Nous pouvons prédire que le résultat du processus de pondération sera rarement favorable à l’expulsion lorsqu’il existe un risque sérieux de torture. Toutefois, comme tout est affaire d’importance relative, il est difficile de prédire avec précision quel sera le résultat. L’étendue du pouvoir discrétionnaire exceptionnel d’expulser une personne risquant la torture dans le pays de destination, pour autant que ce pouvoir existe, sera définie dans des affaires ultérieures.

[29] M. Charkaoui souligne qu’il y a une nouvelle Loi, la LIPR, comprenant de nouveaux articles, une nouvelle rédaction et un article d’interprétation qui précise que l’interprétation et la mise en œuvre de la LIPR doivent avoir pour effet de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l’homme dont le Canada est signataire. (Voir l’alinéa 3(3)f de la LIPR.) Pour cette raison, l’arrêt *Suresh* ne serait pas applicable selon M. Charkaoui. L’article 3 de la Convention contre la torture, que le Canada a signé et ratifié, se lit comme suit :

ARTICLE 3

1. Aucun État partie n’expulsera, ne refoulera, ni n’extradecera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu’elle risque d’être soumise à la torture.

2. For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights.

Mr. Charkaoui adds that the directives given in *Suresh* do not apply to his situation because that decision dealt with the Minister's discretion, while here it is the provisions of the IRPA that are being challenged.

[30] In my opinion, *Suresh*, upheld the weighing exercise provided for in paragraph 53(1)(b) of the former Act. The same weighing exercise is now found in subparagraph 113(d)(ii) and subsection 115(2) of the IRPA and section 172 of the IRPR. In both the former Act and the IRPA, the Minister is asked to balance the possibility of return to a country where there is a risk of torture against the assessment of danger to national security. In both cases, the person was named in a security certificate. I do not believe that *Suresh* should be distinguished, and I do not see how I could not be bound by what the Supreme Court decided in that decision.

[31] Protection applications are indeed now governed by new provisions in the IRPA and the IRPR, and those provisions are worded differently. However, the weighing principle is still present in the new Act, and was not materially altered by the IRPA. There are therefore no grounds for considering a different approach from the one set out in *Suresh*. I also note that in *Suresh* the Court was careful to state, at paragraph 78, that "[t]he ambit of an exceptional discretion to deport to torture, if any, must await future cases".

[32] I believe that we must keep that passage in mind in deciding whether the balancing process is constitutional. We must also remember that possibilities may arise other than return when a person both represents a danger and faces a risk of torture if returned. While there may be a risk of torture in a country, a person might nonetheless be returned because the country in question had negotiated a return protocol

2. Pour déterminer s'il y a de tels motifs, les autorités compétentes tiendront compte de toutes les considérations pertinentes, y compris, le cas échéant, de l'existence, dans l'Etat intéressé, d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives.

M. Charkaoui ajoute que l'enseignement découlant de l'arrêt *Suresh* ne s'applique pas à sa situation, cet arrêt traitant du pouvoir discrétionnaire du ministre alors que ce sont les dispositions de la LIPR qui sont contestées.

[30] À mon avis, l'arrêt *Suresh* validait l'exercice de pondération prévu à l'alinéa 53(1)(b) de l'ancienne Loi. Le même exercice de pondération se retrouve maintenant au sous-alinéa 113d)ii) et le paragraphe 115(2) de la LIPR et l'article 172 du RIPR. On demande au ministre, dans l'ancienne Loi comme dans la LIPR, de mettre en balance la possibilité d'un renvoi vers un pays où il y a risque de torture et l'évaluation d'un danger à la sécurité nationale. Dans les deux cas, la personne était visée par un certificat de sécurité. Je ne crois pas qu'il y ait lieu de distinguer l'affaire *Suresh* et je ne vois pas comment je pourrais ne pas être lié par ce que la Cour suprême a décidé dans cet arrêt.

[31] Il est vrai que les demandes de protection sont maintenant encadrées par de nouvelles dispositions de la LIPR et du RIPR, et que celles-ci sont rédigées différemment. Toutefois, le principe de la pondération demeure avec la nouvelle Loi, n'ayant pas été substantiellement modifié par la LIPR. Il n'y a donc pas lieu d'envisager une approche différente de celle mise de l'avant dans l'arrêt *Suresh*. Je note en outre que dans l'arrêt *Suresh*, la Cour a pris soin de préciser au paragraphe 78, que « [l']étendue du pouvoir discrétionnaire exceptionnel d'expulser une personne risquant la torture dans un pays de destination, pour autant que ce pouvoir existe, sera définie dans des affaires ultérieures ».

[32] Je crois qu'il faut garder cet extrait en tête pour décider de la question de savoir si la mise en balance est constitutionnelle. Il faut aussi retenir qu'il y a d'autres possibilités à envisager que le renvoi lorsqu'à la fois une personne représente un danger et qu'il y a risque de torture en cas de renvoi. Bien qu'il y ait risque de torture dans un pays, il se pourrait que le renvoi ait néanmoins lieu parce que le pays en question aurait négocié un

that included a satisfactory plan for supervision of detention. In such a case, it would have to be decided whether there was a violation of the Canadian Charter. While I state no opinion as to the constitutional validity of such alternatives to return, the following example illustrates that there are solutions other than simple deportation.

[33] In *Agiza*, for example, the Swedish government returned a person convicted *ex parte*, in Egypt, of terrorist activities. In that case, the Government had given assurances that were considered by the Swedish government to be sufficient. A mechanism providing for regular visits and diplomatic supervision was arranged. The United Nations (UN) Committee against Torture decided that, having regard to the very specific circumstances of the case, Article 3 of the Convention against Torture had been violated (see *Agiza v. Sweden*, Communication No. 233/2003, UN Doc. CAT/C/34/D/233/2003 [[2005] UNCAT 9 (24 May 2005)], at paragraph 13.4). The mechanism itself, on the other hand, was not regarded by the Committee against Torture as violating the Convention against Torture. I mention this only as an example of the efforts made at the international level to find an alternative to simple deportation.

[34] That example shows that it is conceivable, having regard to the decision of the Supreme Court in *Suresh*, that there could be special treatment for persons named in a security certificate but who cannot be returned, given the risk of torture. Such treatment might or might not withstand constitutional scrutiny. It is not the role of this Court, in this case, to decide whether such treatment would comply with the Canadian Charter or with Canada's international commitments. At this stage of these proceedings, that is a hypothetical question. I must have regard to the passage from *Suresh* quoted above. Mr. Charkaoui is awaiting a PRRA and no effort to deport him to a country where there is a risk of torture has been made. No particular weighing exercise, and no decision in which the resulting discretion is exercised, is being considered. Nor is it the role of the Federal Court to propose solutions that comply with the Canadian Charter. Under *Suresh*, the

protocole de renvoi incluant un plan de supervision de la détention satisfaisant. Dans un cas comme celui-là, il y aurait lieu de décider s'il y a ou non contravention à la Charte canadienne. Sans me prononcer sur la validité constitutionnelle ou autrement de telles solutions de remplacement au renvoi, l'exemple qui suit illustre qu'il existe des solutions autres que la déportation pure et simple.

[33] Dans l'affaire *Agiza* par exemple, le gouvernement suédois a renvoyé une personne condamnée *ex parte*, en Egypte, pour activités terroristes. Dans cette affaire, le gouvernement avait donné des assurances jugées suffisantes par le gouvernement suédois. Un mécanisme de visites régulières et de supervision diplomatique avaient été prévus. Le Comité contre la torture de l'Organisation des Nations Unies (ONU), a décidé que compte tenu des circonstances très précises de cette affaire, l'article 3 de la Convention contre la torture avait été violé (voir *Agiza c. Suède*, Communication No. 233/2003, Doc. NU CAT/C/34/D/233/2003 [[2005] UNCAT 9 (24 mai 2005)], au paragraphe 13.4). Le mécanisme en lui-même, par contre, n'a pas été considéré par le Comité contre la torture comme contrevenant à la Convention sur la torture. Je mentionne ceci seulement comme exemple de recherche sur le plan international à titre d'option à la déportation comme telle.

[34] Cet exemple montre qu'il est pensable, compte tenu de la décision rendue par la Cour suprême dans *Suresh*, que les personnes qui sont visées par un certificat de sécurité, mais qui ne peuvent être renvoyées compte tenu du risque de torture pourraient faire l'objet d'un traitement particulier. Ces traitements pourraient passer ou non le test constitutionnel. Il n'appartient pas à cette Cour en l'espèce, de décider si ces traitements seraient ou non conformes à la Charte canadienne ou aux engagements internationaux du Canada. Au stade où en sont les présentes procédures, il s'agit d'une question hypothétique. Je dois tenir compte du passage précité de l'affaire *Suresh*. M. Charkaoui est en attente d'une évaluation ERAR et aucune mesure d'expulsion vers un pays où il y a risque de torture n'a été prise. Ni exercice de pondération en particulier, ni décision dans laquelle la discrétion en découlant est exercée n'est à l'étude. Il ne revient pas non plus à la Cour fédérale d'élaborer des

Court cannot consider whether there has been a violation of the Canadian Charter until the exercise of discretion has resulted in a decision, and that is not the case here.

[35] In attempting to distinguish his situation from the situation in *Suresh*, Mr. Charkaoui points out that there are now provisions in the IRPA for construing and applying that Act. In particular, Mr. Charkaoui cites paragraph 3(3)(f) of the IRPA. That paragraph reads as follows:

3. (1) . . .

(3) This Act is to be construed and applied in a manner that:

. . .

(f) complies with international human rights instruments to which Canada is signatory.

Mr. Charkaoui argues that return to a country where there is a risk of torture is contrary to article 3 of the Convention against Torture and accordingly that the provisions relating to protection applications are invalid in that they allow for the possibility of such a removal.

[36] Paragraph 3(3)(f) must not be given a larger role than Parliament intended. In *De Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 F.C.R. 162 (F.C.), Mr. Justice Kelen explained the meaning of paragraph 3(3)(f). At paragraph 53, he wrote:

. . . [p]aragraph 3(3)(f) of IRPA codifies the common law canon of statutory construction that domestic law should be interpreted to reflect the values contained in international human rights conventions to which Canada has ascribed. In *Baker* the Supreme Court held at paragraph 70 that the human rights values in these international conventions “help inform the contextual approach” which the Court should incorporate when interpreting statutes. However, paragraph 3(3)(f) of IRPA does not incorporate international human rights conventions as part of Canadian law, or state that they override plain words in a statute. Paragraph (3)(3)(f) of IRPA means that the conventions be considered by the Court as “context” when interpreting ambiguous provisions of the

solutions conformes à la Charte canadienne. Conformément à *Suresh*, la Cour ne pourra examiner la question de savoir s’il y a une violation à la Charte canadienne que lorsque l’exercice du pouvoir discrétionnaire aura donné lieu à une décision, ce qui n’est pas le cas en l’espèce.

[35] M. Charkaoui, dans sa tentative de distinguer sa situation de celle de l’arrêt *Suresh*, souligne l’existence de nouvelles dispositions d’interprétation et de mise en œuvre dans la LIPR. En particulier, M. Charkaoui mentionne l’alinéa 3(3)f) de la LIPR. Ce paragraphe se lit comme suit :

3. (1) [. . .]

(3) L’interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet :

[. . .]

f) de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l’homme dont le Canada est signataire.

M. Charkaoui plaide qu’un renvoi vers un pays où il y a risque de torture va à l’encontre de l’article 3 de la Convention contre la torture et qu’à ce titre, les dispositions touchant les demandes de protection sont invalides car elles envisagent une possibilité d’un tel renvoi.

[36] Il ne faut pas donner à l’alinéa 3(3)f) un rôle plus étendu que celui prévu par le législateur. Dans l’affaire *De Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.F. 162 (C.F.), le juge Kelen a précisé la signification de l’alinéa 3(3)f). Il écrit au paragraphe 53 :

[. . .] [l]’alinéa 3(3)f) de la LIPR codifie le principe fondamental d’interprétation législative en common law selon lequel les lois internes devraient être interprétées de façon à refléter les valeurs contenues dans les conventions internationales portant sur les droits de l’homme auxquelles le Canada a adhéré. Dans l’arrêt *Baker*, la Cour suprême a statué, au paragraphe 70, que les valeurs exprimées à l’égard des droits de la personne dans les conventions internationales peuvent « être prises en compte dans l’approche contextuelle » de l’interprétation des lois. Cependant, l’alinéa 3(3)f) de la LIPR n’incorpore pas les conventions internationales portant sur les droits de l’homme dans la législation canadienne pas plus qu’il n’énonce qu’elles outrepassent les termes simples

immigration law. I am of the opinion that paragraph 117(9)(d) of the Regulations is plain, clear, and unambiguous. It leaves no room for such interpretation.

[37] While I note the opinion of Mr. Justice Kelen, I believe that we should take the analysis farther, having regard to the very particular wording of paragraph 3(3)(f). Very recently, in *Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 S.C.R. 141, at paragraph 9, the Supreme Court of Canada pointed out today there is only one rule of statutory construction:

As this Court has reiterated on numerous occasions, “Today, there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament” (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21, quoting E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87; see also *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42, at para. 26). This means that, as recognized in *Rizzo & Rizzo Shoes* “statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone” (at para. 21).

[38] In order to interpret paragraph 3(3)(f) of the IRPA properly, we must start by reviewing the objectives of the IRPA, as they have been interpreted by the Supreme Court of Canada. Very recently, in the unanimous decision in *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539, Chief Justice McLachlin of the Supreme Court of Canada commented on the IRPA and certain principles that apply in immigration law, at paragraphs 10 and 46, as follows:

The objectives as expressed in the *IRPA* indicate an intent to prioritize security. This objective is given effect by preventing the entry of applicants with criminal records, by removing applicants with such records from Canada, and by emphasizing the obligation of permanent residents to behave lawfully while in Canada. This marks a change from the focus in the predecessor statute, which emphasized the successful integration of applicants more than security: e.g. see s. 3(1)(i) of the *IRPA* versus s. 3(f) of the former Act; s. 3(1)(e) of the *IRPA* versus s. 3(d) of the former Act; s. 3(1)(h) of the *IRPA*

d’une loi. L’alinéa 3(3)f) de la LIPR signifie que les conventions devraient être considérées par la Cour comme un « contexte » lorsqu’elle interprète des dispositions ambiguës de la législation en matière d’immigration. Je suis d’avis que l’alinéa 117(9)d) du Règlement est simple, clair et sans ambiguïté. Il ne laisse pas de place à une telle interprétation.

[37] Tout en prenant note de l’opinion du juge Kelen, je crois qu’il y a lieu d’aller plus loin dans l’analyse, compte tenu du libellé très particulier de l’alinéa 3(3)f). La Cour suprême du Canada a récemment rappelé, dans *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141, au paragraphe 9, que l’interprétation des lois ne suit désormais qu’une seule règle :

Comme notre Cour l’a maintes fois répété : « [TRADUCTION] Aujourd’hui, il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2e éd. 1983), p. 87; voir aussi *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26). Cela signifie que, comme on le reconnaît dans *Rizzo & Rizzo Shoes*, « l’interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi » (par. 21).

[38] Pour bien interpréter l’alinéa 3(3)f) de la LIPR, il convient de rappeler d’entrée de jeu les objectifs de la LIPR tels qu’interprétés par la Cour suprême du Canada. Tout récemment, dans l’arrêt rendu unanimement *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.R. 539, la juge en chef McLachlin de la Cour suprême du Canada commentait la LIPR et certains principes applicables en droit de l’immigration de la façon suivante, aux paragraphes 10 et 46 :

Les objectifs explicites de la *LIPR* révèlent une intention de donner priorité à la sécurité. Pour réaliser cet objectif, il faut empêcher l’entrée au Canada des demandeurs ayant un casier judiciaire et renvoyer ceux qui ont un tel casier, et insister sur l’obligation des résidents permanents de se conformer à la loi pendant qu’ils sont au Canada. Cela représente un changement d’orientation par rapport à la loi précédente, qui accordait plus d’importance à l’intégration des demandeurs qu’à la sécurité : voir, par exemple, l’al. 3(1)i) *LIPR* comparativement à l’al 3j) de l’ancienne Loi; l’al. 3(1)e)

versus s. 3(i) of the former Act. Viewed collectively, the objectives of the *IRPA* and its provisions concerning permanent residents, communicate a strong desire to treat criminals and security threats less leniently than under the former Act.

...

The most fundamental principle of immigration law is that non-citizens do not have an unqualified right to enter or remain in Canada: *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711, at p. 733. Thus the deportation of a non-citizen in itself cannot implicate the liberty and security interests protected by s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

[39] While the wording used in paragraph 3(3)(f) does use the expressions “complies” / “se conformer” (as compared to “ensures” / “d’assurer”, used in paragraph 3(3)(d)), nonetheless the *IRPA* must be read as a whole to determine the intention of Parliament. The provisions of the Act and of the *IRPR* show that Parliament was motivated by a genuine desire to combat torture. For example, the purpose of sections 35 and 36 and the schedule to the *IRPA* is to prevent people who have committed acts of torture from being admitted to Canada. The provisions of the *IRPA* are also designed to prevent people from being returned to countries where they face a risk of torture. For example, subsection 97(1) of the *IRPA* provides that as a general rule, people who face a risk of torture or cruel or unusual treatment or punishment are persons in need of protection. Subsection 102(1) further grants regulation-making power by which countries that practise torture may be identified. The definition of the expression “urgent need of protection” found in section 138 of the *IRPR* also attests to Parliament’s desire not to return people to countries where they face a risk of mistreatment. However, Parliament also wishes to ensure the security of Canada. Subsection 34(1) of the *IRPA* states the general rule of inadmissibility on grounds of security. Those general rules are clarified by a series of other rules that seek to strike a balance between national security and protection against torture (see paragraph 3(1)(h) and Division 9 of the *IRPA*). Under section 230 of the *IRPR*, the Minister has the authority to impose a stay on removals to a country where there is a generalized danger to the entire

LIPR comparativement à l’al. 3d) de l’ancienne Loi; l’al. 3(1)h) *LIPR* comparativement à l’al 3i) de l’ancienne Loi. Considérés collectivement, les objectifs de la *LIPR* et de ses dispositions relatives aux résidents permanents traduisent la ferme volonté de traiter les criminels et les menaces à la sécurité avec moins de clémence que le faisait l’ancienne Loi.

[. . .]

Le principe le plus fondamental du droit de l’immigration veut que les non-citoyens n’aient pas un droit absolu d’entrer ou de demeurer au Canada : *Chiarelli c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, p. 733. À elle seule, l’expulsion d’un noncitoyen ne peut mettre en cause les droits à la liberté et à la sécurité garantis par l’art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

[39] Il est vrai que le libellé employé dans l’alinéa 3(3)f) utilise les termes « de se conformer » — « *complies* » (par comparaison à l’expression « d’assurer » — « *ensures* » employée à l’alinéa 3(3)d)). Il faut néanmoins lire la *LIPR* dans son ensemble pour faire ressortir l’intention du législateur. Les dispositions de cette Loi et du *RIPR* montrent que le législateur est animé d’un souci réel de lutter contre la torture. Par exemple, les articles 35 et 36 et l’annexe de la *LIPR* visent à éviter que des personnes ayant commis des actes de torture puissent être admises au Canada. Les dispositions de la *LIPR* ont également pour objectif d’éviter de renvoyer des personnes vers des pays où celles-ci risquent la torture. Par exemple, le paragraphe 97(1) de la *LIPR* prévoit qu’en règle générale, les personnes qui risquent la torture ou des traitements ou peines cruels ou inusités sont des personnes à protéger. Le paragraphe 102(1) prévoit d’ailleurs un pouvoir de réglementation permettant d’identifier les pays qui pratiquent la torture. La définition de l’expression « besoin urgent de protection » que l’on retrouve à l’article 138 du *RIPR* témoigne également du souci du législateur de ne pas renvoyer des personnes vers des pays où elles risquent d’être maltraitées. Cependant, le législateur est aussi soucieux d’assurer la sécurité du Canada. Le paragraphe 34(1) de la *LIPR* prévoit la règle générale de l’interdiction de territoire pour motif de sécurité. Ces règles générales sont raffinées par tout un ensemble d’autres règles qui cherchent à faire l’équilibre entre la sécurité nationale et la protection contre la torture (voir l’alinéa 3(1)h) et la Section 9 de la *LIPR*). Selon l’article 230 du *RIPR*, le ministre dispose d’un

population, but that section also provides that the stay does not apply to persons who are inadmissible on security grounds. As well, under paragraph 101(1)(f) [of the IRPA], a claim for refugee protection, which is normally granted where a person faces a risk of torture, cannot be granted if a person is inadmissible on grounds of security.

[40] In my opinion, Parliament has chosen to give special treatment to persons who are named in a security certificate, and the clarity of the provisions challenged by Mr. Charkaoui illustrates that intention. I find it hard to see why Parliament would have been at pains to enact very specific and precise provisions relating to persons named in a security certificate if it intended to neutralize or cancel them out by paragraph 3(3)(f) of the IRPA.

[41] As a final point, the origin of paragraph 3(3)(f) of the IRPA and the work done in preparation for enacting it provide us with clarification of its exact meaning. When the IRPA was enacted in 2002, it introduced a series of major changes. Some of those changes incorporated amendments that gave effect to international commitments made by Canada. That is the case, for example, for the inclusion of persons who face a risk of torture among those persons who are entitled to the protection of Canada (section 97 of the IRPA). Bill C-11, *An Act respecting immigration to Canada and the granting of refugee protection to persons who are displaced, persecuted or in danger*, 1st Sess., 37th Parl., 2001 (Royal Assent, November 1, 2001), included paragraph 3(3)(f), which was proposed by the CI Committee in its report dated May 28, 2001 (Canada, Parliament, Standing Committee on Citizenship and Immigration, 1st Sess., 37th Parl., First Report, May 28, 2001). Paragraph 3(3)(f) was then passed by both Houses, and given Royal Assent, with the same wording.

[42] A number of people testified before the CI Committee. Some of them proposed that a provision be included referring to international law (see, for example, Canada, Parliament, Standing Committee on Citizenship and Immigration, 1st Sess., 37th Parl., *Evidence: Meeting 12*, April 30, 2001, "Mr. Chilwin Cheng";

pouvoir d'imposer un sursis de renvoi vers un pays où l'ensemble de la population serait exposée à un danger, mais le même article prévoit que le sursis n'est pas applicable aux personnes interdites de territoire pour des raisons de sécurité. De même, en vertu de l'alinéa 101(1)f) [de la LIPR], la demande d'asile, normalement accordée lorsqu'une personne risque la torture, est irrecevable lorsqu'une personne est interdite de territoire pour raison de sécurité.

[40] À mon avis, le législateur a choisi de traiter d'une façon particulière les personnes qui sont visées par un certificat de sécurité, et la clarté des dispositions dont M. Charkaoui attaque la validité illustrent cette intention. Je vois mal pourquoi le législateur aurait pris la peine d'édicter des dispositions très spécifiques et précises touchant les personnes visées par un certificat de sécurité s'il avait eu l'intention de les neutraliser ou de les annuler par l'alinéa 3(3)f) de la LIPR.

[41] Finalement, l'origine de l'alinéa 3(3)f) de la LIPR, ainsi que les travaux préparatoires ayant mené à son adoption permettent de faire la lumière sur sa portée exacte. L'adoption de la nouvelle LIPR, en 2002, a introduit tout un ensemble de changements importants. Certains de ces changements intègrent des modifications faisant suite à des engagements internationaux pris par le Canada. Tel est le cas, par exemple, de l'inclusion des personnes qui risquent la torture parmi les personnes ayant droit à la protection du Canada (article 97 de la LIPR). Le projet de loi C-11, *Loi concernant l'immigration au Canada et l'asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger*, 1^{re} sess., 37^e Lég. 2001 (sanctionné le 1^{er} novembre 2001) incluait l'alinéa 3(3)f), proposé par le Comité CI dans son rapport du 28 mai 2001 (Canada, Parlement, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 1^{re} sess., 37^e Parl., Premier rapport, 28 mai 2001). L'alinéa 3(3)f) sera adopté par les deux Chambres et sanctionné avec le même libellé.

[42] Devant le Comité CI, plusieurs intervenants ont été entendus. Certains d'entre eux ont proposé d'inclure une disposition faisant référence au droit international (voir par exemple Canada, Parlement, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 1^{re} sess., 37^e Lég., *Témoignages* : Réunion 12, 30 avril

Meeting 16, May 2, 2001 “Mr. Andrew Brouwer”; Meeting 20, “Ms. Darlène Dubuisson-Balthazar”). The clause-by-clause consideration of the bill followed, at Meetings 22 and 24, on May 8 and 15, 2001 (Meeting 23, on May 10, 2001, was held *in camera*). Some excerpts from those proceedings are set out in Appendix 2 to these reasons, for information purposes only. In my opinion, it is apparent from those proceedings that what the members wanted to do was not to provide for international law to cancel out or neutralize the clear provisions of the IRPA. If that had been the intention of Parliament, it would have said so clearly, given that such a provision would have had an extremely significant impact on domestic law. Rather, I believe, as can be seen in what the members said, the objective was to clearly identify the values of the receiving country, to ensure that any new international conventions signed by Canada would be included, to allow for progressive interpretation of the IRPA and to make it plain that Parliament intended to abide by its international obligations. I do not believe that any more than that should be seen in it.

[43] Mr. Charkaoui further submits that in addition to its interpretive role, paragraph 3(3)(f) must also guide the application of the IRPA. Even if Mr. Charkaoui is correct on this point, I do not believe that it is impossible to reconcile article 3 of the Convention against Torture with the “application” of the weighing process provided for in the IRPA. On this point, I believe that we must apply what the Supreme Court said in *Suresh*, in which it clearly upheld the weighing exercise set out in the IRPA, taking into account the Convention against Torture on which Mr. Charkaoui relies. In this case, the “application” of the IRPA could not operate in such a way as to violate article 3 of the Convention against Torture, even if that Convention were incorporated into domestic law, because to date, no action has been taken against Mr. Charkaoui that might violate article 3 of the Convention against Torture. The applicable Canadian law (the impugned provisions of the IRPA and *Suresh*) is in complete harmony with the Convention against Torture, as long as no decision has been made to remove to a country where there is a risk of torture. Only then could a violation occur.

2001 « M. Chilwin Cheng »; Réunion 16, 2 mai 2001 « M. Andrew Brouwer »; Réunion 20 « Me Darlène Dubuisson-Balthazar ». L'étude du projet de loi article par article a suivi, lors des Réunions 22 du 8 mai 2001 et 24 du 15 mai 2001 (la réunion 23 du 10 mai 2001 s'est tenue à huis clos). Certains extraits de ces débats se trouvent à l'annexe 2 des présents motifs à titre d'éclairage seulement. À mon avis, il ressort de ces débats que la volonté des parlementaires n'était pas de faire en sorte que le droit international ait pour effet d'annuler ou de neutraliser l'application des dispositions claires de la LIPR. Si telle avait été la volonté du législateur, il l'aurait indiqué clairement, considérant que pareille disposition aurait eu des impacts extrêmement importants sur le droit interne. Je crois plutôt, comme les paroles des parlementaires le laissent transparaître, que l'objectif était d'identifier clairement les valeurs du pays d'accueil, de s'assurer que les nouvelles conventions internationales signées par le Canada soient incluses, de permettre une interprétation évolutive de la LIPR et de souligner la volonté du législateur de respecter ses obligations internationales. Je ne crois pas qu'il faut y voir plus que cela.

[43] M. Charkaoui soutient en outre qu'en plus d'avoir un rôle interprétatif, l'alinéa 3(3)f) doit également guider la mise en œuvre de la LIPR. Même si M. Charkaoui avait raison sur ce point, je ne crois pas que l'article 3 de la Convention sur la torture serait irréconciliable avec la « mise en œuvre » du processus de pondération prévu à la LIPR. À cet égard, je crois qu'il faut retenir que la Cour suprême, dans l'arrêt *Suresh* a clairement validé l'exercice de pondération prévu à la LIPR, tout en tenant compte de la Convention contre la torture sur laquelle s'appuie M. Charkaoui. En l'espèce, la « mise en œuvre » de la LIPR ne pourrait pas avoir pour effet de contrevenir à l'article 3 de la Convention sur la torture, même si cette convention était importée en droit interne, puisqu'à ce jour, M. Charkaoui ne fait l'objet d'aucune mesure susceptible de contrevenir à l'article 3 de la Convention sur la torture. Le droit canadien applicable (les dispositions contestées de la LIPR et l'arrêt *Suresh*) s'harmonise très bien avec la Convention sur la torture, tant et aussi longtemps qu'aucune mesure de renvoi vers un pays où il y a risque de torture n'est décidée. Ce n'est qu'à partir de ce moment qu'il pourrait y avoir contravention.

[44] To summarize, the decision in *Suresh*, upheld the balancing mechanism set out in the IRPA. The interpretation of paragraph 3(3)(f) of the IRPA leads to the conclusion that it is a general, interpretive provision that does not operate to incorporate international law into domestic law. The effect of that provision is not to give international law norms status equal or superior to domestic law, or to invalidate domestic law.

[45] We must keep all this in mind as we examine the other international law instruments cited by Mr. Charkaoui. In addition to the Convention against Torture, which I addressed above, he relies on the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6 (Convention Relating to the Status of Refugees) and the International Covenant. He did not cite any specific provision.

[46] After reading the two conventions referred to above, I have concluded that this argument must be rejected. The explanation I gave concerning the role of international conventions in domestic law applies to those treaties. In addition, although I will not reproduce the text of the conventions here or analyse them exhaustively, I would like to mention several provisions that show that these two conventions place great weight on the objectives of national security and the public interest, and provide for exceptions accordingly (Convention Relating to the Status of Refugees, articles 9 and 32 and subsection 33(2); International Covenant, subsection 12(3), article 13, subsection 14(1), paragraph 19(3)(b), article 21 and subsection 22(2)). In my opinion, the texts of these international conventions are in complete harmony with Canadian law.

[47] I believe that the same thing can be said of the 1948 *Universal Declaration of Human Rights*, GA Res. 217 A (III), Doc. A/810 UN (Universal Declaration), which Mr. Charkaoui also cited (see subsection 29(2)). The Universal Declaration is not, in any event, an international convention; rather, it is a resolution of the UN General Assembly. As such, it does not have mandatory effect. Justices Létourneau and Décary have in fact already reminded the applicant of this, in

[44] En somme, l'arrêt *Suresh* a validé le mécanisme de mise en balance prévu à la LIPR. L'interprétation de l'alinéa 3(3)(f) de la LIPR mène à la conclusion qu'il s'agit d'une disposition générale et interprétative n'ayant pas pour effet de faire pénétrer le droit international en droit interne. Cette disposition n'a pas pour effet de donner à des normes de droit international un statut égal ou supérieur au droit interne, ni le pouvoir de l'invalider.

[45] C'est en gardant tout cela à l'esprit qu'il faut examiner les autres instruments de droit international invoqués par M. Charkaoui. En plus de la Convention sur la torture dont je viens de traiter, il plaide la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6 (Convention relative au statut des réfugiés) et le Pacte international. Aucune disposition précise n'est alléguée.

[46] Après avoir pris connaissance des deux conventions précitées, j'en viens à la conclusion qu'il y a lieu de rejeter cet argument. En effet, l'explication que j'ai donné concernant le rôle des conventions internationales en droit interne s'applique à ces traités. De plus, sans reproduire ici le texte de ces conventions ou en faire une analyse exhaustive, je souhaite mentionner plusieurs dispositions qui montrent que ces deux conventions accordent une grande importance aux objectifs de sécurité nationale et d'ordre public et prévoient des exceptions en conséquence (Convention relative au statut des réfugiés, articles 9 et 32 et le paragraphe 33(2); Pacte international, articles, paragraphe 12(3), article 13, paragraphe 14(1), alinéa 19(3)b, article 21 et le paragraphe 22(2)). À mon avis, le texte de ces conventions internationales s'harmonise très bien avec le droit canadien.

[47] Je crois que l'on peut dire la même chose de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948, Rés. AG 217 A (III), Doc. off. AG NU. (Déclaration universelle), également invoquée par M. Charkaoui (voir paragraphe 29(2)). La Déclaration universelle n'est de toute façon pas une convention internationale, mais une résolution de l'assemblée générale de l'ONU. À ce titre, elle n'a pas de force obligatoire. Les juges Létourneau et Décary l'ont d'ailleurs déjà rappelé au requérant en

December 2004 (see *Charkaoui (Re)* [[2005] 2 F.C.R. 299 (F.C.A.)], at paragraph 138).

[48] With respect to the CBR, I note that Mr. Charkaoui did not explain in his memorandum which provisions I should rely on to strike down the provisions of the IRPA. Paragraphs 1(b) (right to equality) and 2(b) (prohibition on cruel or unusual punishment or treatment) appear to me to be relevant. With respect to the right to equality, first, we must note the distinction made between Canadian citizens and non-citizens, which justifies the different treatment accorded to Mr. Charkaoui as compared to Canadian citizens. As a permanent resident, Mr. Charkaoui is subject to the IRPA, unlike Canadian citizens. That Act is an immigration code, in itself, which makes a clear distinction between citizens and non-citizens (see *Medovarski; Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711, and *Charkaoui (Re)*, [2004] 3 F.C.R. 32 (F.C.), at paragraph 62). The fact that a particular set of rules applies to non-citizens like Mr. Charkaoui is therefore not contrary to paragraph 1(b) of the CBR. On the final point, I will address the prohibition on cruel or unusual punishment or treatment (paragraph 2(b) of the CBR) in detail in my answer to question (iii), since Mr. Charkaoui has stated a number of other reasons as the basis for his arguments.

[49] To summarize, the provisions of the IRPA relating to claims for protection are not contrary to the Canadian Charter or to the international law instruments referred to above or the CBR. The answer to the second question is therefore “no”.

(iii) Did the Ministers and the Government of Canada, by their acts or omissions, treat the applicant in a manner prohibited by sections 7, 12 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and by the Convention against Torture when they, as they have done and continue to do, exposed him to being returned to a country where he is at risk of being tortured in the circumstances referred to in sections 77 to 85 of the IRPA?

[50] In Mr. Charkaoui’s submission, the fact that the Ministers are still considering returning him to Morocco,

décembre 2004 (voir *Charkaoui (Re)* [[2005] 2 R.C.F. 299 (C.A.F.)], au paragraphe 138).

[48] Quant à la DCD, je note que M. Charkaoui n’a pas expliqué dans son mémoire sur quelles dispositions je devrais selon lui me fonder pour invalider des dispositions de la LIPR. Les alinéas 1b) (droit à l’égalité) et 2b) (interdiction des peines et traitements cruels ou inusités) m’apparaissent pertinents. Sur le droit à l’égalité d’abord, il faut rappeler la distinction qui s’impose entre citoyens et non citoyens canadiens, qui justifie le traitement différent dont fait l’objet M. Charkaoui par rapport aux citoyens canadiens. M. Charkaoui, en tant que résident permanent, est assujéti à la LIPR contrairement aux citoyens canadiens. Cette Loi est en soi un code de l’immigration qui fait une distinction claire entre citoyens et non citoyens (voir *Medovarski, Chiarelli c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, et *Charkaoui (Re)*, [2004] 3 R.C.F. 32 (C.F.), au paragraphe 62). Le fait qu’un régime particulier s’applique aux non citoyens comme M. Charkaoui n’est donc pas contraire à l’alinéa 1b) de la DCD. Finalement, j’aborderai en détail l’interdiction des traitements et peines cruels ou inusités (alinéa 2b) de la DCD) dans ma réponse à la question iii), puisque M. Charkaoui invoque plusieurs autres raisons pour fonder ses prétentions.

[49] En résumé, les dispositions de la LIPR touchant les demandes de protection ne vont ni à l’encontre de la Charte canadienne, ni des instruments de droit international précités, ni de la DCD. Je réponds donc par la négative à la deuxième question.

iii) Est-ce que les ministres et le gouvernement canadien ont, par leurs agissements ou leurs omissions, traité le requérant de manière prohibée par les articles 7, 12 et 15 de la Charte canadienne des droits et par la Convention contre la torture en l’exposant, comme ils l’ont fait et le font toujours, à un renvoi vers un pays où il risque la torture dans les circonstances des dispositions des articles 77 à 85 de la LIPR?

[50] Pour M. Charkaoui, le fait que les ministres envisagent toujours de le retourner au Maroc, et ce

and have been doing so since March 2003, amounts to treatment of him that is prohibited by sections 7, 12 and 15 of the Canadian Charter and by the Convention against Torture. The facts, acts and omissions, as presented by Mr. Charkaoui, that, in his opinion, establish mistreatment contrary to sections 7, 12 and 15 of the Canadian Charter and to the Convention against Torture, are as follows:

[TRANSLATION]

- The threat of return to face torture made by the Government of Canada against Mr. Charkaoui for over a year amounts to a form of torture or inhuman and degrading treatment, and is thus in itself a violation of the Convention against Torture as well as a violation of the Charter. . . . In fact, Mr. Charkaoui has been so affected by this situation that he has needed psychiatric medical treatment [see Mr. Charkaoui's memorandum, at paragraphs 24 and 37];
 - The PRRA report dated August 21, 2003, which concluded that there was a risk of torture if Mr. Charkaoui were returned to Morocco, was concealed for eight months. [see Mr. Charkaoui's memorandum, at paragraphs 43 and 68 (in fact, the delay was a little more than seven months: from August 21, 2003, to April 2, 2004)];
 - In a diplomatic note dated February 14, 2004, sent to Morocco, Canadian Foreign Affairs stated the opinion that Mr. Charkaoui [TRANSLATION] "is a threat to the security of Canada", even before examining the file on this point [see Mr. Charkaoui's memorandum, at paragraphs 66 and 67];
 - The Minister's delegate took into account Morocco's diplomatic response, dated April 18, 2004, and regarded it as a serious assurance. In Mr. Charkaoui's submission, this is not a genuine serious assurance [see Mr. Charkaoui's memorandum, paragraphs 6 and 31];
 - Mr. Charkaoui considers the twelve months that it took to obtain a response to the first protection claim (from July 31, 2003, the date when submissions were filed, to August 6, 2004, the date of the report) to be unacceptable. Mr. Charkaoui also considers the seven months that have passed since he send [*sic*] the demand seeking a favourable decision, in April 2005 (from April 6, 2005, the date when the first demand was made, to the date of the hearing on this application, October 4 and 5, 2005), to be unacceptable.
- La menace de renvoi vers la torture qu'exerce le Gouvernement canadien à l'égard de M. Charkaoui depuis plus d'un an équivaut à une forme de torture ou de traitement inhumain et dégradant, ce qui constitue en soi une violation de la Convention contre la torture en plus d'une violation de la Charte [. . .] D'ailleurs, M. Charkaoui est affecté par cette situation au point de nécessiter un suivi médical en psychiatrie [voir mémoire de M. Charkaoui, aux paragraphes 24 et 37];
 - On a dissimulé le rapport ERAR en date du 21 août 2003 qui concluait à un risque de torture si M. Charkaoui était renvoyé au Maroc pendant huit (8) mois [voir mémoire de M. Charkaoui, aux paragraphes 43 et 68 (en fait, le délai est d'un peu plus de 7 mois, soit du 21 août 2003 au 2 avril 2004)];
 - Dans une note diplomatique en date du 18 février 2004 envoyée au Maroc, les Affaires étrangères canadiennes émettaient l'opinion que M. Charkaoui « constitue une menace pour la sécurité du Canada » et ce, avant même d'avoir procédé à l'étude du dossier à cet égard [voir mémoire de M. Charkaoui, aux paragraphes 66 et 67];
 - La déléguée du ministre a pris en considération la réponse diplomatique du Maroc en date du 18 avril 2004 et en a tenu compte en tant qu'assurance sérieuse. Selon M. Charkaoui, il ne s'agit pas d'une véritable assurance sérieuse [voir mémoire de M. Charkaoui, paragraphes 6 et 31];
 - M. Charkaoui trouve inacceptable le délai de douze (12) mois pour obtenir la réponse à la première demande de protection (31 juillet 2003, date à laquelle les observations furent fournies, jusqu'au 6 août 2004, date du rapport). M. Charkaoui trouve aussi inacceptable le délai de sept (7) mois écoulé depuis sa mise en demeure de rendre une décision favorable, datant d'avril 2005 (du 6 avril 2005, date de la première mise en demeure, à la date de l'audition sur la présente requête, soit les 4 et 5 octobre 2005).

[51] The Ministers argue that the times in question are not excessive and that Mr. Charkaoui has not been treated differently from other people subject to similar proceedings.

Mr. Charkaoui's situation

[52] Mr. Charkaoui argues that the threat of removal to a country where he faces a risk of torture amounts to a form of torture. Mr. Charkaoui complains of the anxiety he has been caused by waiting for a decision on the protection claim made in July 2003, and reiterated in the demands made in April 2005 (the initial claim authorized removal to Morocco but was set aside by the Court). He adds that it is still possible that his protection claim will be refused, and that he will accordingly be returned to Morocco, the country where he faces a risk of torture.

[53] In my opinion, that argument must be rejected. First, with respect to section 7 of the Canadian Charter, Mr. Charkaoui does not refer in his memorandum to any judgment that would show me that proceedings such as the proceedings he is subject to amount to a violation of that section. Nor has Mr. Charkaoui specified what aspect of the section he is relying on.

[54] With respect to section 12 of the Canadian Charter, I have no doubt that the proceeding in question amounts to "treatment" within the meaning of that section, as Mr. Charkaoui claims. However, it is not treatment that can be characterized as cruel or unusual within the meaning of the Canadian Charter. The only authorities cited by Mr. Charkaoui in his memorandum are reports produced by Physicians for Human Rights, which is not a disinterested organization. I believe that we must keep in mind that the proceedings initiated by the Ministers against Mr. Charkaoui are very serious and necessarily involve grave consequences for his life. The grounds on which the security certificate is based, the arrest warrant, the preventive detention that is reviewed periodically and the release subject to 15 conditions certainly limit his liberty and autonomy, and the liberty and autonomy of his family and friends. The consequences of those proceedings are out of the ordinary. They certainly cause stress and, I am sure, are a constant source of worry for Mr. Charkaoui. It is a

[51] Pour leur part, les ministres allèguent que les délais en jeu ne sont pas exagérés et que M. Charkaoui n'est pas traité différemment des autres personnes assujetties à semblables procédures.

La situation de M. Charkaoui

[52] M. Charkaoui allègue que la menace de renvoi vers un pays où il y a risque de torture équivaut à une forme de torture. M. Charkaoui se plaint de l'anxiété que suscite chez lui l'attente d'une décision sur la demande de protection faite en juillet 2003 et qu'il a réitérée par des mises en demeure en avril 2005 (la demande initiale a autorisé un renvoi vers le Maroc, mais fut annulée par la Cour). Il ajoute qu'il y a toujours possibilité qu'il y ait un refus de sa demande de protection et qu'en conséquence, il soit renvoyé vers le Maroc, pays où il risquerait d'être torturé.

[53] À mon avis, cet argument doit être rejeté. D'abord, concernant l'article 7 de la Charte canadienne, M. Charkaoui n'a fait mention, dans son mémoire, d'aucun jugement me démontrant que les procédures auxquelles il est soumis constituent une violation de cet article. M. Charkaoui n'a pas précisé non plus sur quel volet de l'article il s'appuie.

[54] Quant à l'article 12 de la Charte canadienne, je n'ai pas de doute que la procédure en question constitue un « traitement » au sens de cet article, comme M. Charkaoui le prétend. Cependant, il ne s'agit pas d'un traitement que l'on peut qualifier de cruel ou d'inusité au sens de la Charte canadienne. Les seules autorités auxquelles renvoie M. Charkaoui dans son mémoire sont des rapports produits par l'organisation intéressée Physicians for Human Rights. Je crois qu'il faut garder à l'esprit que les procédures émises par les ministres contre M. Charkaoui sont très sérieuses et impliquent nécessairement des conséquences graves sur sa vie. Les motifs à la base du certificat de sécurité, le mandat d'arrestation, la détention préventive révisée périodiquement et la libération assortie de 15 conditions limitent certainement sa liberté et son autonomie, ainsi que celles de ses proches. Les conséquences de ces procédures sont hors de l'ordinaire. Elles causent assurément un stress et sont, j'en suis convaincu, une préoccupation constante pour M. Charkaoui. Toute

consequence of any legal proceeding (whether civil, criminal or immigration) that the people involved are affected. They have in common that they cause the people stress. The degree will of course vary, depending on the significance of the proceeding and the interests that could be affected. That is an inevitable consequence, inherent in the judicial process, and I find it hard to see how the ordinary conduct of an administrative and judicial process could be contrary to section 12 of the Canadian Charter. I sympathize with Mr. Charkaoui in this respect, but the proceedings must take their course in the interests of justice.

[55] In addition, it must be noted that there are two main factors that have contributed to the length of the proceedings in Mr. Charkaoui's case. The first is the complexity of the process itself and of the decisions made by the Ministers and their representatives. The second is the decisions that Mr. Charkaoui has made in the context of this case.

[56] First, a protection claim relating to a person named in a security certificate involves a number of actors who all have different jobs to do. There is the PRRA officer, who assesses the human rights situation in the country to which removal may be effected, having regard to the submissions filed by the person named in the certificate. Foreign Affairs Canada and Foreign Affairs Morocco have been involved, through the exchange of diplomatic letters. There is the intelligence branch officer, who analyses the facts for the purpose of the restriction assessment, in order to form an opinion as to the risk that the person presents to the security of Canada. The person concerned, who has to comment on the various documents submitted at every point in the consideration of the protection claim, is involved. And at the end of it all, there is the role of the Minister or the Minister's delegate, who must decide the protection claim. There are very probably other people who contribute to the consideration process. At the end of that process, the Minister or the Minister's delegate has to exercise the discretion that is the result of the weighing done. In some cases, as I noted in the answer to question (ii), alternatives may be considered to avoid removal to a country which might torture a person who, on the other hand, represents a security risk. In those

procédure judiciaire (qu'elle soit civile, criminelle ou d'immigration) a pour conséquence de toucher les personnes impliquées. Elles ont en commun de causer du stress chez ces personnes. Certes, le degré variera selon l'importance de la procédure et des intérêts susceptibles d'être atteints. Il s'agit là d'une conséquence inévitable inhérente au processus judiciaire, et je vois mal comment la marche normale d'un processus administratif et judiciaire pourrait être contraire à l'article 12 de la Charte canadienne. Je sympathise avec M. Charkaoui à ce sujet mais la procédure doit suivre son cours et ce, dans l'intérêt de la justice.

[55] Par ailleurs, il faut noter que deux principaux facteurs ont contribué à la durée des procédures dans le dossier de M. Charkaoui. D'une part, il y a la complexité du processus lui-même et les décisions prises par les ministres et leurs représentants. D'autre part, il y a les décisions prises par M. Charkaoui dans le cadre du présent dossier.

[56] D'abord, une demande de protection touchant une personne visée par le certificat de sécurité, implique plusieurs joueurs assumant différentes tâches. Il y a l'agent d'ERAR qui évalue la situation des droits de la personne dans le pays où il y a possibilité de renvoi tout en tenant compte des observations fournies par la personne visée par le certificat. Il y a l'implication des Affaires étrangères Canada et du Maroc dans un échange de lettres diplomatiques. Il y a l'agent de la direction générale des renseignements qui, dans le cadre d'une évaluation des restrictions, analyse les faits pour se former une opinion quant au risque que pose la personne visée à la sécurité du Canada. Il y a l'implication de la personne visée qui a à commenter les différents documents qu'on soumet à tout moment de l'étude de la demande de protection. À la toute fin, il y a le rôle du ministre ou de son délégué qui doit disposer de la demande de protection. Il y a fort probablement d'autres personnes qui contribuent au processus d'étude. À la fin de ce processus, le ministre ou son délégué a à assumer le pouvoir discrétionnaire découlant de l'exercice de pondération. Dans certains cas, comme je l'ai mentionné en réponse à la question ii), des solutions de remplacement peuvent être envisagées en vue d'éviter le renvoi vers un pays susceptible de torturer

cases, developing alternatives may be a lengthy process, because of the very nature of the alternatives. Then there is the final decision, the lawfulness of which is itself subject to review by the designated judge (subsection 80(1) of the IRPA). In short, the process is extremely complex and inevitably involves the passage of time. Making a quick decision, without taking the time to allow for complete consideration of the issues, the facts and the options to be explored, would certainly not do justice to the person concerned. In this case, the first protection claim was set aside and the proceedings were suspended. We must now await a decision on the protection claim that Mr. Charkaoui made again in April 2005. As of the date of this judgment, the time this has taken is understandable. (See *Almrei v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 3 F.C.R. 142 (F.C.A.), at paragraph 86.)

[57] Moreover, the decisions that Mr. Charkaoui has made are relevant. Although Parliament intended that these proceedings be dealt with “informally and expeditiously” (paragraph 78(c) of the IRPA) and the undersigned at all times sought to get to the bottom of the matter with diligence, having regard to the parties’ interests, this was impossible. Numerous motions were brought in the course of these proceedings (first constitutional challenge to the security certificate and preventive detention, detention reviews and motion for recusal, in addition to the current constitutional and procedural challenge) that have occupied the time and energy of the parties and the Court. In all, the proceedings have been suspended for 13 months, twice at Mr. Charkaoui’s request, under subsection 79(1) of the IRPA. Each time that the Court set dates for the hearing to determine whether the certificate was reasonable, the dates were cancelled because of a suspension application or for some other reason. I am not criticizing Mr. Charkaoui for this; he chose to exercise the rights given him by the law. However, these acts and decisions have contributed to the length of the proceedings, and I must take this into account. In *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779, Mr. Justice La Forest made the following comment, at page 838:

The appellant laid great stress on the “death row” phenomenon and the manner of execution. The death row

une personne représentant par ailleurs un risque à la sécurité. Dans ces cas, élaborer pareilles solutions peut être long, en raison de leur nature même. Puis, la décision finale est elle même sujette à un contrôle de la légalité par le juge désigné (paragraphe 80(1) de la LIPR). En somme, le processus est fort complexe et nécessite inévitablement le passage du temps. Ce ne serait certainement pas rendre justice à la personne visée que de prendre une décision rapide sans disposer d’une période permettant une réflexion complète sur les enjeux, les faits et les options à envisager. En l’espèce, la première demande de protection est annulée et la procédure est suspendue. Il faut maintenant attendre une décision sur la demande de protection, réitérée en avril 2005 par M. Charkaoui. En date du présent jugement, le délai est compréhensible. (Voir *Almrei c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 3 R.C.F. 142 (C.A.F.), au paragraphe 86.)

[57] Par ailleurs, les décisions prises par M. Charkaoui sont pertinentes. Bien que le législateur ait voulu que ces procédures procèdent « sans formalisme et selon la procédure expéditive » (alinéa 78c) de la LIPR) et que le soussigné a toujours voulu vider le fond du litige avec diligence tout en tenant compte des intérêts des parties, ce fut impossible. Il y a eu de nombreuses requêtes prises dans le cadre des présentes procédures (premier débat constitutionnel concernant le certificat de sécurité et la détention préventive, révisions de la détention préventive, requête en récusation, en plus du présent débat constitutionnel et procédural) qui ont accaparé temps et énergie des parties et de la Cour. En tout, les procédures ont été suspendues pendant plus de 13 mois, à deux reprises sur demande de M. Charkaoui, en vertu du paragraphe 79(1) de la LIPR. À chaque fois que la Cour fixait des dates pour l’audition de la raisonnable du certificat, elles devaient être annulées à cause d’une demande de suspension ou pour une autre raison. Je n’en fais pas le reproche à M. Charkaoui, qui a choisi d’exercer des droits qui lui sont conférés par la loi. Cependant, ces faits, gestes et décisions contribuent à la durée des procédures et je dois en tenir compte. Le juge La Forest, dans l’affaire *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779, faisait le commentaire suivant, à la page 838 :

L’appelant a accordé beaucoup d’importance au syndrome du « couloir de la mort » et à la méthode d’exécution. Le

phenomenon owes its existence in large part to the fact that it is not unusual for prisoners to spend many years on death row as they pursue their various appeals through the United States court system. The unwieldy and time-consuming nature of this generous appeal process has come under heavy criticism in the United States in recent years, and is the subject of efforts at reform. While the psychological stress inherent in the death row phenomenon cannot be dismissed lightly, it ultimately pales in comparison to the death penalty. Besides, the fact remains that a defendant is never forced to undergo the full appeal procedure, but the vast majority choose to do so. It would be ironic if delay caused by the appellant's taking advantage of the full and generous avenue of the appeals available to him should be viewed as a violation of fundamental justice; see *Richmond v. Lewis*, 921 F.2d 933 (9th Cir. 1990), at p. 950. As in *Soering*, *supra*, there may be situations where the age or mental capacity of the fugitive may affect the matter, but again that is not this case.

Although that was an extradition case and the Judge's comments related to section 7 of the Canadian Charter, I believe that his reasoning can be applied, in part, to the analysis of the meaning of section 12 of the Canadian Charter. It may be difficult for a person who "takes advantage of the full and generous avenue of the appeals available," on the one hand, to argue successfully that his or her rights under the Canadian Charter have been jeopardized, on the other hand. In the case before us, Mr. Charkaoui twice requested a suspension of the proceedings, which he was granted. The determination as to whether the certificate is reasonable cannot be made, given those suspensions. The proceedings cannot be completed until that determination has been made. If the certificate were found to be unreasonable, that would be the end of the proceedings and Mr. Charkaoui would regain complete liberty. These comments must not be interpreted as blaming Mr. Charkaoui for the decisions he has made. The Court recognizes his right to make them. That is his right. Nonetheless, there are consequences.

[58] With respect to section 15 of the Canadian Charter, I have already cited the relevant case law, holding that the fact that particular rules apply to non-citizens like Mr. Charkaoui is not contrary to

syndrome du couloir de la mort doit son existence en grande partie au fait qu'il n'est pas rare que des prisonniers passent un grand nombre d'années dans le couloir de la mort en attendant l'issue de leurs divers appels dans le système judiciaire des États-Unis. La lourdeur et la lenteur de ce processus d'appel généreux a fait l'objet de nombreuses critiques aux États-Unis au cours des dernières années et des efforts sont faits actuellement pour le réformer. On ne peut pas écarter à la légère le stress psychologique inhérent au syndrome du couloir de la mort, mais il perd de son importance lorsqu'on le compare à la peine de mort. En outre, le fait demeure qu'un défendeur n'est jamais obligé d'avoir recours à la procédure d'appel dans son entier, mais la grande majorité choisit de le faire. Il serait paradoxal qu'un retard causé par le fait qu'un appellant tire avantage de toutes les voies de recours généreuses auxquelles il a droit soit considéré comme une violation de la justice fondamentale; voir *Richmond v. Lewis*, 921 F.2d 933 (9th Cir. 1990), à la p. 950. Comme dans l'arrêt *Soering*, précité, il peut y avoir des situations où l'âge et la capacité mentale du fugitif peuvent avoir un effet sur la question mais, encore une fois, ce n'est pas le cas en l'espèce.

Bien que cette affaire en est une d'extradition et que le commentaire du juge portait sur l'article 7 de la Charte canadienne, je crois que son raisonnement peut être en partie repris dans l'analyse de la portée de l'article 12 de la Charte canadienne. Une personne qui « tire avantage de toutes les voies de recours généreuses » à sa disposition d'une part peut difficilement prétendre avec succès que ses droits sont mis en péril en vertu de la Charte canadienne d'autre part. Dans notre cas, M. Charkaoui a demandé à deux reprises la suspension des procédures, ce qui lui fut accordé. La détermination sur la raisonabilité du certificat ne peut être faite étant donné ces suspensions. Les procédures ne pourront prendre fin que s'il y a une telle détermination qui est faite. Si le certificat était déclaré non-raisonnable, ce serait la fin des procédures et M. Charkaoui récupérerait sa pleine liberté. Ces commentaires ne doivent pas être interprétés comme un blâme envers M. Charkaoui en raison des décisions qu'il a prises. La Cour lui reconnaît le droit de les prendre. C'est son droit. Toutefois, il y a des conséquences.

[58] Quant à l'article 15 de la Charte canadienne, j'ai déjà cité la jurisprudence pertinente selon laquelle le fait qu'un régime particulier s'applique aux non citoyens, comme M. Charkaoui n'est pas contraire aux articles 7

sections 7 and 15 of the Canadian Charter (*Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration and Charkaoui (Re))* [[2004] 3 F.C.R. 32 (F.C.)]).

[59] Mr. Charkaoui also relies on the Convention against Torture, but does not cite any authority in support of his argument that the proceedings to which he is subject violate that Convention. The wording of the final portion of article 1, paragraph 1 of the Convention against Torture seems to indicate, rather, that an administrative or judicial process cannot be regarded as torture:

1. For the purposes of this Convention, the term “torture” means any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to lawful sanctions.

Cruel, inhuman or degrading punishment or treatment is not defined anywhere in the Convention against Torture. Nonetheless, if the drafters of the Convention had intended to allow such proceedings to be regarded not as torture, but as cruel, inhuman or degrading punishment or treatment under article 16 of the Convention, they would not have been at pains to expressly exclude it in article 1. As a final point, I explained in my answer to question (ii) what the nature of the role of the Convention against Torture (and international treaties in general) is in the context of paragraph 3(3)(f) of the IRPA. Having regard to that interpretation and to the reasons given above (both in my reasons relating to the Canadian Charter and in those relating to the Convention against Torture), I am of the opinion that Mr. Charkaoui has not suffered any torture or cruel, inhuman or degrading punishment or treatment.

et 15 de la Charte canadienne (*Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) et Charkaoui (Re)* [[2004] 3 R.C.F. 32 (C.F.)]).

[59] M. Charkaoui s'appuie également sur la Convention contre la torture, mais n'invoque aucune autorité à l'appui de sa prétention voulant que les procédures auxquelles il est sujet violeraient cette Convention. Le libellé du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention contre la torture semble plutôt indiquer qu'un processus administratif ou judiciaire ne peut pas être considéré comme de la torture :

1. Aux fins de la présente Convention, le terme « torture » désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles.

Les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ne sont définis nulle part dans la Convention contre la torture. Toutefois, si les rédacteurs de cette Convention avaient voulu permettre que des procédures puissent constituer non pas de la torture, mais une peine ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sous l'article 16 de cette Convention, ils n'auraient pas pris la peine de les exclure expressément dans l'article premier. Finalement, dans ma réponse à la question ii), j'ai expliqué de quelle nature est le rôle de la Convention contre la torture (et des traités internationaux en général) dans le contexte de l'alinéa 3(3)f) de la LIPR. Tenant compte de cette interprétation et des raisons mentionnées ci-dessus (tant dans mes motifs portant sur la Charte canadienne que dans ceux portant sur la Convention contre la torture), je suis d'avis que M. Charkaoui ne fait ni l'objet de torture, ni d'une peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant.

Time Taken for Disclosure of the PRRA of August 21, 2003

[60] Mr. Charkaoui complains that eight months passed between the date on which the PRRA was completed (August 21, 2003), concluding that there was a risk of torture if he were removed to Morocco, and the date on which the report was disclosed to him (April 2, 2004). In Mr. Charkaoui's submission, this fact shows that he has been subject to mistreatment.

[61] Subsections 172(1), (2) and (3) of the IRPR provide for a procedure for disclosing the PRRA and the restriction assessment. Subsections 172(1) and (2) of the IRPR read as follows:

172. (1) Before making a decision to allow or reject the application of an applicant described in subsection 112(3) of the Act, the Minister shall consider the assessments referred to in subsection (2) and any written response of the applicant to the assessments that is received within 15 days after the applicant is given the assessments.

(2) The following assessments shall be given to the applicant:

(a) a written assessment on the basis of the factors set out in section 97 of the Act; and

(b) a written assessment on the basis of the factors set out in subparagraph 113(d)(i) or (ii) of the Act, as the case may be.

[62] If we consider the wording of the subsections set out above, it would seem that the assessments must be sent together, to allow for a written reply within 15 days after they are received. The record shows that the two assessments were disclosed to Mr. Charkaoui on April 2, 2004. In my opinion, the PRRA was not concealed. Some time did indeed pass between the point when the PRRA was completed and the point when the restriction assessment was done. The Ministers were required, however, under the IRPR, to deliver the two reports to Mr. Charkaoui at the same time, so that when he responded to the content of the reports he had access to essentially the same evidence (excluding the confidential evidence, for reasons of security) as did the decision maker. It is logical that the IRPR would be written this way, since it would be pointless to provide a person named in a security certificate with an incomplete file in

Le délai dans la communication de l'évaluation d'ERAR du 21 août 2003

[60] M. Charkaoui se plaint qu'un délai de huit mois se soit écoulé entre la date (le 21 août 2003) à laquelle a été finalisée l'évaluation d'ERAR concluant à un risque de torture en cas de renvoi vers le Maroc et la date où ce rapport lui a été communiqué (le 2 avril 2004). Selon M. Charkaoui, il s'agit d'un fait de nature à démontrer qu'il est sujet à de mauvais traitements.

[61] Les paragraphes 172(1), (2) et (3) du RIPR prévoient une procédure pour communiquer l'évaluation d'ERAR et l'évaluation des restrictions. Les paragraphes 172(1) et (2) de la LIPR se lisent comme suit :

172. (1) Avant de prendre sa décision accueillant ou rejetant la demande de protection du demandeur visé au paragraphe 112(3) de la Loi, le ministre tient compte des évaluations visées au paragraphe (2) et de toute réplique écrite du demandeur à l'égard de ces évaluations, reçue dans les quinze jours suivant la réception de celles-ci.

(2) Les évaluations suivantes sont fournies au demandeur :

a) une évaluation écrite au regard des éléments mentionnés à l'article 97 de la Loi;

b) une évaluation écrite au regard des éléments mentionnés aux sous-alinéas 113d(i) ou (ii) de la Loi, selon le cas.

[62] Si l'on se fie au libellé des paragraphes précités, il semblerait que les évaluations doivent être envoyées ensemble de façon à permettre une réplique écrite dans les 15 jours suivant la réception. Le dossier révèle que les deux évaluations furent communiquées à M. Charkaoui le 2 avril 2004. À mon avis, il n'y a pas eu dissimulation de l'évaluation d'ERAR. Un laps de temps s'est effectivement écoulé entre le moment où l'évaluation d'ERAR a été terminée et le moment où l'évaluation des restrictions l'a été. Les ministres étaient cependant tenus, en vertu du RIPR, de remettre les deux rapports en même temps à M. Charkaoui pour lui permettre de répondre au contenu de ces rapports en disposant essentiellement (à l'exclusion de la preuve confidentielle pour des raisons de sécurité) des mêmes éléments que le décideur. Il est logique que le RIPR soit ainsi rédigé, puisqu'il serait inutile de remettre à la

cases where the PRRA was completed before the restriction assessment. An incomplete report could only result in a premature and partial reply. That being said, it might have been worth drafting the subsections in question more clearly, to ensure that when the reports were completed they were sent at the same time to the person concerned, so that he or she could reply within 15 days, or to allow disclosure of the PRRA or the restriction assessment once each was completed.

The Diplomatic Note of February 18, 2004

[63] The third fact that Mr. Charkaoui characterized as mistreatment is the opinion stated in the diplomatic note from Foreign Affairs Canada dated February 18, 2004, describing him as a threat to the security of Canada.

[64] In my opinion, the objective of that letter was to obtain certain information and assurances from Morocco concerning human rights if Mr. Charkaoui were returned. The opinion expressed in it reiterates in full the opinion of the Ministers as set out in the security certificate dated May 16, 2003. It is not the opinion of the Minister's delegate, because the delegate's opinion regarding the danger that Mr. Charkaoui presented was not formalized until August 6, 2004, five months after the diplomatic note was sent. In addition, the opinion set out in the diplomatic note was nothing new. The opinion that Mr. Charkaoui is a threat to the security of Canada had been widely publicized by the media. Only the decision as to whether the certificate is reasonable will make it possible to say whether that opinion is sound or not. This therefore cannot be found to be a fact that amounts to mistreatment.

[65] In his memorandum, Mr. Charkaoui seems to have added to the facts by claiming that the Minister's delegate should not have used the diplomatic note from Morocco, dated April 18, 2004, in the analysis of the first protection claim (paragraph 6 of Mr. Charkaoui's memorandum). Because that decision was set aside by order dated March 21, 2005, I need not rule as to the

personne visée par le certificat de sécurité, un dossier incomplet dans les cas où l'évaluation d'ERAR est terminée avant l'évaluation des restrictions. Un rapport incomplet ne pourrait donner lieu qu'à une réplique prématurée et partielle. Ayant dit ceci, il y aurait peut être lieu de rédiger plus clairement les paragraphes en question de façon à s'assurer que lorsque les rapports sont finalisés, ils sont envoyés en même temps à la personne visée pour obtenir sa réplique dans les 15 jours ou encore de permettre la communication de l'évaluation d'ERAR ou de l'évaluation des restrictions dès qu'elles sont finalisées.

La note diplomatique du 18 février 2004

[63] Le troisième fait que M. Charkaoui a qualifié de mauvais traitement est l'opinion exprimée dans la note diplomatique des Affaires étrangères Canada en date du 18 février 2004, selon laquelle il est une menace à la sécurité du Canada.

[64] À mon avis, l'objectif de cette lettre était d'obtenir du Maroc certaines informations et des assurances concernant les droits de la personne si M. Charkaoui était retourné. L'opinion qui y est exprimée reprend intégralement l'opinion des ministres telle que contenue dans le certificat de sécurité daté du 16 mai 2003. Il ne s'agit pas de l'opinion de la déléguée du ministre car son opinion quant au danger que représente M. Charkaoui n'a été officialisée que le 6 août 2004, soit plus de cinq mois après l'envoi de la note diplomatique. De plus, l'opinion incluse dans la note diplomatique n'a rien de nouveau. L'opinion selon laquelle M. Charkaoui est une menace à la sécurité du Canada a été largement médiatisée. Ce n'est que la décision sur la raisonnable du certificat qui permettra de dire s'il s'agit d'une opinion bien fondée ou non. Cela ne peut donc pas être retenu comme étant un fait équivalent à un mauvais traitement.

[65] M. Charkaoui a semblé dans son mémoire ajouter aux faits en prétendant que la déléguée du ministre n'aurait pas dû utiliser la note diplomatique du Maroc en date du 18 avril 2004 dans le cadre de son analyse de la première demande de protection (paragraphe 6 du mémoire de M. Charkaoui). Cette décision ayant été annulée par ordonnance en date du 21 mars 2005, je n'ai

propriety of using the diplomatic note in making the decision. However, I note that the record shows that counsel for Mr. Charkaoui filed submissions concerning the correspondence exchanged between Foreign Affairs Canada and Foreign Affairs Morocco (see the letter from Ms. Doyon dated July 27, 2004, in the Court's record). I would add that this kind of exchange of diplomatic notes would be part of the evidence that would be relevant in deciding whether a decision on a protection claim was lawful (see subsection 80(1) of the IRPA). This fact therefore does not amount to mistreatment.

Time Taken to Respond to Protection Claims

[66] The final set of facts alleged to amount to mistreatment involve the time taken to respond to the protection claims. The first claim was dealt with over a period of 12 months. The second protection claim is currently being considered, and has been for the last seven months. In my analysis of Mr. Charkaoui's situation, I described my understanding of the procedure that is followed when a protection claim is made. I would add that a claim of this nature has to take into consideration the facts that result from the passage of time. A situation may change over time. For example, it was not until September 2004 that an international arrest warrant was issued by Morocco against Mr. Charkaoui. When the diplomatic note from Morocco dated April 18, 2004 was written and the decision of the Minister's delegate dated August 6, 2004 was made, the international arrest warrant had not been issued. This shows that events may have a definite impact on the process of considering a protection claim. Accordingly, I cannot conclude that the time that has passed in this case, for consideration of Mr. Charkaoui's protection claim, amount to mistreatment. That finding is based on the time that has passed to date. The reasonableness of the time may have to be reassessed in future.

[67] For these reasons, I find that Mr. Charkaoui's situation does not, in itself, amount to cruel or unusual treatment within the meaning of the sections of the Canadian Charter cited by Mr. Charkaoui or the meaning of the Convention against Torture. Nor do I believe that the Ministers' conduct (whether because of

pas à me prononcer sur la pertinence de l'emploi de la note diplomatique dans la prise de décision. Toutefois, je note que le dossier révèle que M. Charkaoui, par l'entremise de son avocate, a communiqué ses observations concernant l'échange de correspondance entre les Affaires étrangères Canada et du Maroc (voir la lettre de M^e Doyon datée du 27 juillet 2004 au dossier de la Cour). J'ajoute que ce genre d'échange de notes diplomatiques ferait partie de la preuve pertinente pour décider de la légalité d'une décision traitant d'une demande de protection (voir paragraphe 80(1) de la LIPR). Ce fait ne constitue donc pas un mauvais traitement.

Les délais de réponse aux demandes de protection

[66] Les derniers faits reprochés sont les délais pris pour répondre aux demandes de protection. La première demande fut traitée pendant une période de 12 mois. La deuxième demande de protection est actuellement à l'étude et ce, depuis sept mois. J'ai déjà fait état, dans mon analyse de la situation de M. Charkaoui, de ma compréhension de la procédure suivie à la suite d'une demande de protection. J'ajoute qu'une telle demande doit prendre en considération les faits découlant du passage du temps. Une situation peut changer avec le temps. À titre d'exemple, ce n'est qu'en septembre 2004 qu'un mandat d'arrêt international a été émis par le Maroc contre M. Charkaoui. Lors de la rédaction de la note diplomatique du Maroc en date du 18 avril 2004 et de la décision de la déléguée du ministre en date du 6 août 2004, le mandat d'arrêt international n'était pas émis. Ceci démontre que des événements peuvent avoir un impact certain sur le processus d'étude d'une demande de protection. Ainsi, je ne peux conclure que les délais qui se sont écoulés en l'espèce pour étudier la demande de protection de M. Charkaoui, constituent un mauvais traitement. La présente conclusion est basée sur les délais actuellement écoulés. Leur raisonabilité pourra éventuellement être réévaluée dans le futur.

[67] Pour ces raisons, j'estime que la situation de M. Charkaoui en soi ne constitue pas un traitement cruel ou inusité au sens des articles de la Charte canadienne invoqués par M. Charkaoui ou au sens de la Convention contre la torture. Quant à la conduite des ministres (que ce soit en raison des délais de communication de

the time taken to disclose the PRRA, the wording of the diplomatic note or the time taken to process the protection claim) amounts to cruel or unusual treatment within the meaning of those instruments.

- (iv) Did the Ministers and the Government of Canada by their acts, create an appearance of bias that disqualifies them as decision makers and prevents them from performing the functions assigned to them by the Act?

[68] Mr. Charkaoui further argues that in processing the protection claim, the Government of Canada, the Ministers and their employees engaged in actions that created an appearance of bias that prevents them in future from making objective and unbiased decisions under the IRPA. To show the existence of an appearance of bias, Mr. Charkaoui cited the same facts (see paragraph 65 of his memorandum) as the facts he used to show that he is the victim of cruel or unusual treatment (see the reasons in this judgment in the answer to question (iii)).

[69] Mr. Charkaoui submits that the actions of the Government of Canada, that is, of the Ministers and their representatives, taken as a whole, give rise to a reasonable apprehension of bias, and that in this situation the decision makers are no longer able to perform their duties under the IRPA in respect of him. Mr. Charkaoui cited *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673 to define the test for determining whether there is a reasonable apprehension of bias. The question is whether reasonable and right-minded persons, thinking the matter through and viewing it realistically and practically, would arrive at the conclusion that there is an apprehension of bias. The grounds for the apprehension must be serious.

[70] I explained in my answer to question (iii) why I believe that the actions cited by Mr. Charkaoui do not amount to mistreatment. I would add that, as a whole, they do not appear to me to be actions such as would indicate an appearance of bias on the part of the decision makers, since they are actions carried out in compliance with the IRPA. For that reason, I find that a reasonable and right-minded person with thorough knowledge of

l'évaluation ERAR, du libellé de la note diplomatique ou des délais de traitement de la demande de protection), je ne crois pas qu'elle constitue non plus un traitement cruel ou inusité au sens de ces mêmes textes.

- iv) Est-ce que les ministres et le gouvernement canadien ont par leurs agissements créé une apparence de partialité qui les disqualifie comme décideurs et les empêche d'assumer les fonctions que la loi leur attribue?

[68] M. Charkaoui fait valoir, en outre, que le gouvernement canadien, les ministres et leurs employés ont posé, lors du traitement de la demande de protection, des gestes créant une apparence de partialité les empêchant de prendre à l'avenir des décisions objectives et impartiales en vertu de la LIPR. Pour démontrer l'existence d'une apparence de partialité, M. Charkaoui invoque les mêmes éléments (voir paragraphe 65 de son mémoire) que ceux qu'il emploie pour démontrer qu'il est victime d'un traitement cruel et inusité (voir les motifs du présent jugement en réponse à la question iii)).

[69] M. Charkaoui soutient que les faits et gestes du gouvernement canadien, soit les ministres et leurs représentants, pris dans leur ensemble, font naître une crainte raisonnable de partialité et que de cette situation, les décideurs ne peuvent plus assumer leurs obligations découlant de la LIPR à son égard. M. Charkaoui plaide l'affaire *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673 pour définir le test permettant de déterminer s'il y a une crainte raisonnable de partialité. Il s'agit de se demander si une personne sensée et raisonnable qui étudierait la question en profondeur de façon réaliste et pratique en arriverait à la conclusion qu'il y a une crainte de partialité. Les motifs de crainte doivent être sérieux.

[70] J'ai expliqué dans ma réponse à la question iii) pourquoi je considère que les faits et gestes qu'invoque M. Charkaoui n'équivalent pas à un mauvais traitement. J'ajoute que dans leur ensemble, ils ne m'apparaissent pas comme étant des faits et gestes indiquant une apparence de partialité des décideurs puisqu'il s'agit de gestes posés en conformité avec la LIPR. C'est pourquoi je conclus que la personne sensée et raisonnable ayant

the case would arrive at the same determination.

une connaissance en profondeur du dossier en arriverait à la même constatation.

[71] The answer to question (iv) is therefore “no.”

[71] Je réponds donc par la négative à la question iv).

(v) Do the treatment to which the applicant has been exposed and continues to be exposed and the acts of the Government of Canada toward him, justify a permanent suspension of the proceedings against the applicant and the other orders sought?

v) Est-ce que le traitement auquel a été exposé et est toujours exposé le requérant et les agissements du gouvernement canadien envers lui justifient la suspension permanent de l’instance engagée contre le requérant et les autres ordonnances recherchées?

[72] As I noted in my answer to question (iii), Mr. Charkaoui has claimed that he is subject to a proceeding and to circumstances the effect of which is similar to torture, or to a form of torture or inhuman and degrading treatment. In addition, Mr. Charkaoui is of the opinion that the procedure followed and the decisions made amount to an abuse of process such as would justify suspending the proceedings.

[72] Comme je l’ai mentionné dans ma réponse à la question iii), M. Charkaoui a allégué qu’il est sujet à une procédure et à des circonstances dont l’effet s’apparente à de la torture ou encore à une forme de torture ou de traitement inhumain et dégradant. En outre, M. Charkaoui est d’avis que la procédure suivie et les décisions prises équivalent à de l’abus de procédure justifiant la suspension de l’instance.

[73] In reply, the Ministers argue that there is nothing to justify suspending the hearing. They submit that a suspension of proceedings is a last resort and that there is no situation that would justify a finding of abuse of process. In their submission, the procedures for filing a security certificate, the arrest warrant, detention and detention reviews have been properly followed.

[73] En réponse, les ministres plaident que rien ne justifie la suspension de l’instance. Ils soutiennent que la suspension des procédures est une mesure ultime et qu’il n’y a pas de situation justifiant une constatation d’abus de procédure. Selon eux, les procédures pour le dépôt d’un certificat de sécurité, le mandat d’arrestation, la détention et les révisions de la détention ont été adéquatement suivies.

[74] In the recent decision of the Supreme Court of Canada in *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 91, at paragraph 12, that Court had occasion to reiterate that a suspension of proceedings is a draconian and exceptional remedy:

[74] Dans l’affaire récente *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 91, au paragraphe 12, la Cour suprême du Canada a eu l’occasion de rappeler que la suspension des procédures constitue une forme de réparation draconienne et exceptionnelle :

. . . [t]his Court has in past decisions ruled that the stay of proceedings is a remedy that must be limited to the most serious cases, such as in situations involving abuse by the prosecution (*R. v. Regan*, [2002] 1 S.C.R. 297, 2002 SCC 12, at para. 53; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1997] 3 S.C.R. 391, at para. 59; *R. v. O’Connor*, [1995] 4 S.C.R. 411, at paras. 59 and 68).

[...] la jurisprudence de notre Cour a statué qu’il faut réserver la réparation que constitue l’arrêt des procédures aux cas les plus graves, notamment dans les situations d’abus de la part de la poursuite (*R. c. Regan*, [2002] 1 R.C.S. 297, 2002 CSC 12, par. 53; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391, par. 59; *R. c. O’Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411, par. 59 et 68).

[75] The dissenting opinion of Madam Justice McLachlin (as she then was) in *R. v. Scott*, [1990] 3 S.C.R. 979, at page 1007, cited with approval in *R. v.*

[75] La dissidence de la juge McLachlin [maintenant juge en chef] dans l’arrêt *R. c. Scott*, [1990] 3 R.C.S. 979, à la page 1007, citée avec approbation dans *R. c.*

Regan, [2002] 1 S.C.R. 297, at paragraph 50, provides a good summary of the meaning of the concept of abuse of process:

In summary, abuse of process may be established where: (1) the proceedings are oppressive or vexatious; and, (2) violate the fundamental principles of justice underlying the community's sense of fair play and decency. The concepts of oppressiveness and vexatiousness underline the interest of the accused in a fair trial. But the doctrine evokes as well the public interest in a fair and just trial process and the proper administration of justice. I add that I would read these criteria cumulatively.

[76] Since I have had to answer four questions in detail since starting this analysis and I do not want to repeat myself, I will simply point out that I have identified nothing that amounts to an abuse of process in relation to Mr. Charkaoui. I see nothing oppressive or vexatious and the principles of fundamental justice have been followed from the outset. In this case, the procedure followed in relation to the signing of the security certificate, detention and release on conditions has followed the process set out in the IRPA and the IRPR. The same is true for the protection claims, although the facts changed along the way. As a final point, I would add that the Court has had to review certain of the decisions made in the course of this case and that no abuse of process such as would justify a permanent suspension has been found, whether in relation to the signing of the security certificate, preventive detention, release on conditions or the protection claim. On the contrary, it is in the interests of justice that this matter proceed to its conclusion. It is also in Mr. Charkaoui's interests that it do so.

[77] The answer to the fifth question is therefore "no". I do not see any fact situation in this case that might amount to an abuse of process such as would justify a permanent suspension of the proceedings. I would add that if I had found that there was a fact situation that might resemble such an abuse, I would have had to consider alternative remedies for rectifying the fact situation before contemplating a permanent suspension of the proceedings (see *R. v. Khan*, [2001] 3 S.C.R. 823, at paragraph 80).

Regan, [2002] 1 R.C.S. 297, au paragraphe 50, résume bien la signification de la notion d'abus de procédure :

En résumé, l'abus de procédure peut avoir lieu si : (1) les procédures sont oppressives ou vexatoires; et (2) elles violent les principes fondamentaux de justice sous-jacents au sens de l'équité et de la décence de la société. La première condition, à savoir que les poursuites sont oppressives ou vexatoires, se rapporte au droit de l'accusé d'avoir un procès équitable. Cependant, la notion fait aussi appel à l'intérêt du public à un régime de procès justes et équitables et à la bonne administration de la justice. J'ajouterais que j'interprète ces conditions de façon cumulative.

[76] Ayant à répondre en détail à quatre questions depuis le début de cette analyse et ne voulant pas me répéter, je souligne simplement que je n'ai pas identifié quoi que ce soit qui équivaille à un abus de procédure à l'égard de M. Charkaoui. Je n'y vois rien d'oppressif ou de vexatoire et les principes fondamentaux de justice ont été suivis depuis le début. En l'espèce, la procédure suivie lors de la signature du certificat de sécurité, de la détention, de la libération sous conditions, suivent la démarche prévue à la LIPR et au RIPR. Il en est de même des demandes de protection, bien que les faits aient changé en cours de route. En dernier lieu, j'ajoute que la Cour a eu à réviser certaines décisions prises dans le cours du présent dossier et qu'aucun abus de procédure justifiant une suspension permanente n'a été constaté, que ce soit en ce qui a trait à la signature du certificat de sécurité, à la détention préventive, à la libération sous conditions ou à la demande de protection. Au contraire, il est dans l'intérêt de la justice que le présent dossier chemine jusqu'à sa finalité. Il en va de même de l'intérêt de M. Charkaoui.

[77] Je réponds donc à cette cinquième question par la négative. Je ne vois pas en l'espèce de situation de faits pouvant équivaloir à un abus de procédure justifiant une suspension permanente des procédures. J'ajoute que si j'avais constaté qu'il y avait une situation de faits pouvant s'y apparenter, j'aurais eu à prendre en considération des mesures réparatrices de rechange afin de corriger la situation de faits avant d'envisager une suspension permanente des procédures (voir *R. c. Khan*, [2001] 3 R.C.S. 823, au paragraphe 80).

VI. OTHER MATTERS

[78] Mr. Charkaoui made additional arguments, briefly and with little in the way of grounds. I will attempt to address them all.

Violation of the Rights of Members of the Arabic and Muslim Community

[79] In Mr. Charkaoui's submission, the procedure followed by the Ministers in this case is an improper and unconstitutional use of the IRPA. In his opinion, that procedure [TRANSLATION] "exposes the members of the Arabic and Muslim community, like the applicant, to the violation of their most [*sic*] essential fundamental rights and to administrative and judicial errors" (see Mr. Charkaoui's memorandum, paragraph 27). I have carefully examined the affidavits in support of the application, and I have not identified any evidence on this point. I therefore need not respond to it specifically.

Right to a Special Advocate

[80] I have also noted that at paragraph 4 of his affidavit dated May 9, 2005, Mr. Charkaoui asks that he be granted the right to a special advocate to represent his interests and to respond to the evidence that has been kept confidential for reasons of national security. That subject was not addressed in oral argument and is not dealt with specifically in Mr. Charkaoui's memorandum. I therefore need not respond to it. Nonetheless, I would say to the applicant that this subject was addressed by the Federal Court of Appeal in *Charkaoui (Re)* [[2005] 2 F.C.R. 299], at paragraphs 123-126, and by Madam Justice Dawson of this Court in *Harkat (Re)*, [2005] 2 F.C.R. 416. In both those cases, the Courts refused to grant such a right to persons named in a security certificate. I therefore need not deal with this argument in further detail.

Decision-making Powers Assigned to the Executive Branch

[81] Mr. Charkaoui's final argument is that the Minister of Citizenship and Immigration and the Minister's officials are not an appropriate tribunal within the meaning of article 14 of the International Covenant. That article provides:

VI. AUTRES SUJETS

[78] M. Charkaoui présente de façon brève et peu motivée, des arguments additionnels. Je tenterai de tous les aborder.

La violation des droits des membres de la communauté arabe et musulmane

[79] Selon M. Charkaoui, la démarche suivie par les ministres dans le présent dossier est une utilisation abusive et inconstitutionnelle de la LIPR. Selon lui, cette démarche « expose les membres de la communauté arabe et musulmane comme, [*sic*] le requérant à la violation de leurs droits fondamentaux les plus vitaux et aux erreurs administratives et judiciaires » (voir mémoire de M. Charkaoui, paragraphe 27). Ayant attentivement examiné les affidavits à l'appui de la requête, je n'ai retracé aucun élément de preuve à ce sujet. Je n'ai donc pas à y répondre spécifiquement.

Le droit à l'avocat spécial

[80] J'ai aussi noté que M. Charkaoui demande, au paragraphe 4 de son affidavit daté du 9 mai 2005, que le droit à un avocat spécial lui soit accordé pour représenter ses intérêts et pour répondre à la preuve demeurée confidentielle pour des raisons de sécurité nationale. Ce sujet n'a pas été abordé lors de la plaidoirie et n'est pas traité spécifiquement dans le mémoire de M. Charkaoui. Je n'ai donc pas à y répondre. Toutefois, je fais remarquer au requérant que ce sujet a été traité par la Cour d'appel fédérale dans *Charkaoui (Re)* [[2005] 2 R.C.F. 299], aux paragraphes 123 à 126 et par la juge Dawson de notre Cour dans l'arrêt *Harkat (Re)*, [2005] 2 R.C.F. 416. Dans ces deux affaires, les Cours ont refusé de reconnaître ce droit aux personnes visées par un certificat de sécurité. Je n'ai donc pas à traiter plus en détail de cet argument.

Les pouvoirs décisionnels confiés à l'exécutif

[81] Finalement, M. Charkaoui prétend que le Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et ses fonctionnaires ne constituent pas une instance appropriée au sens de l'article 14 du Pacte international. Cet article prévoit que :

In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil.

[82] The explanations provided in answer to question (ii) apply in this situation for determining the role of the International Covenant in relation to domestic law. Moreover, in Canadian legislation, Parliament often assigns the power to make decisions that affect individuals' rights to the executive branch and administrative decision makers. In immigration, the executive plays a major role (in particular in relation to inadmissibility and protection claims). Those decisions may be reviewed by the Federal Court. The same is true of a decision concerning a protection claim (by a person named in a security certificate; see paragraph 80(1) of the IRPA).

[82] Les explications données en réponse à la question ii) s'appliquent ici pour déterminer quel est le rôle du Pacte international par rapport au droit interne. Par ailleurs, dans les lois canadiennes, le législateur confie souvent à l'exécutif et à des décideurs administratifs le pouvoir de prendre des décisions qui affectent les droits des justiciables. Dans le domaine de l'immigration, l'exécutif joue un rôle important (notamment en matière d'interdiction de territoire et de demandes de protection). Ces décisions sont révisables par la Cour fédérale. Il en va de même d'une décision concernant une demande de protection (par une personne assujettie à un certificat de sécurité, voir paragraphe 80(1) de la LIPR).

[83] This subject was also addressed in the first constitutional challenge. At issue was the Ministers' decision to sign a security certificate and arrest warrant. The same principles apply in this case. Under the IRPA, the executive has a role to play. The judicial branch becomes involved when necessary. That system was upheld by the Federal Court of Appeal in *Charkaoui (Re)*, at paragraph 65:

[83] Le même sujet fut abordé lors du premier débat constitutionnel. Il s'agissait de la décision des ministres de signer un certificat de sécurité et un mandat d'arrestation. Les mêmes principes s'appliquent au présent dossier. Sous la LIPR, l'exécutif a un rôle à assumer. Le pouvoir judiciaire intervient s'il y a lieu. Ce système fut validé par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Charkaoui (Re)*, au paragraphe 65 :

It is undeniable that the initial inadmissibility decision is made by the executive, as are thousands of other decisions made by government ministers, but that decision is subject to the intervention of the judiciary as is often the case for the decisions of federal agencies or a multitude of ministerial or governmental decisions. So there is nothing unlawful, still less abnormal, in a decision of public interest being taken by a minister of the government who is responsible for enforcing the statute under which that decision is made.

Il est indéniable que la décision initiale d'interdiction de territoire est prise par le pouvoir exécutif, comme d'ailleurs des milliers d'autres décisions prises par les ministres du gouvernement, mais elle est sujette à intervention du pouvoir judiciaire comme c'est aussi souvent le cas pour les décisions d'organismes fédéraux ou une multitude de décisions ministérielles ou gouvernementales. Il n'y a donc rien d'illégal, encore moins d'anormal, à ce qu'une décision d'intérêt public soit prise par un ministre du gouvernement, chargé de l'application de la loi en vertu de laquelle cette décision est prise.

(The application for leave to appeal from that judgment was allowed by the Supreme Court of Canada [[2005] C.S.C.R. No. 66 (QL)] and the hearing is scheduled for early in 2006.)

(La demande d'autorisation d'en appeler de ce jugement fut accordée par la Cour suprême du Canada [[2005] C.S.C.R. n° 66 (QL)] et l'audition est prévue dans la première partie de 2006.)

[84] To support that passage, I note what the Supreme Court wrote in *Suresh*, at paragraph 121, concerning the

[84] À l'appui de cet extrait, je prends note de ce que la Cour suprême écrivait dans l'arrêt *Suresh*, au

balancing provision in paragraph 53(1)(b) of the former Act and the possibility of holding a hearing:

Weighing these factors together with all the circumstances, we are of the opinion that the procedural protections required by s. 7 in this case do not extend to the level of requiring the Minister to conduct a full oral hearing or a complete judicial process. However, they require more than the procedure required by the Act under s. 53(1)(b)—that is, none—and they require more than Suresh received.

[85] Section 116 of the IRPA and Division 4 of the IRPR in fact grant a person named in a security certificate more rights than did paragraph 53(1)(b) of the former Act. Briefly, they provide for the possibility of a hearing where the credibility of the person concerned is in issue, a procedure for disclosing documents and the right to reply, and the obligation of the decision maker to have regard to all evidence in the file (see sections 167, 173 and 174 of the IRPR).

[86] As a final point, it is surprising, to say the least, that the applicant has made this argument, given that a similar argument was rejected by the Federal Court of Appeal in *Charkaoui (Re)*, at paragraphs 139-143. The argument is therefore rejected again.

VII. CONCLUSION

[87] In so far as possible, and taking into account the application, the affidavits, the documents filed, the memoranda of fact and law and oral argument, I have answered all of the questions submitted having regard to the Canadian Charter, the IRPA, the IRPR, the CBR and the international law instruments cited by Mr. Charkaoui. In oral argument, counsel placed more weight on certain items, but all of them have been taken into consideration.

[88] Having examined the constitutional question posed in detail (see point (ii) of the analysis), my answer is that the provisions of the IRPA governing claims for protection (paragraphs 95(1)(c) (final portion), 112(3)(d) and 113(b) and (c), subparagraphs (d)(i) and

paragraphe 121, au sujet de l'article de mise en balance de l'alinéa 53(1)(b) de l'ancienne Loi et de l'opportunité de tenir une audience :

Après pondération de ce facteur et de toutes les circonstances, nous estimons que les garanties procédurales dictées par l'art. 7 en l'espèce ne vont pas jusqu'à obliger la ministre à tenir une audience ou une instance judiciaire complète. Elles commandent toutefois davantage que la procédure que requiert l'alinéa 53(1)(b) de la Loi—c'est-à-dire, aucune—et que celle dont M. Suresh a bénéficié.

[85] L'article 116 de la LIPR et la section 4 du RIPR donnent d'ailleurs plus de droits à la personne visée par un certificat de sécurité que l'alinéa 53(1)(b) de l'ancienne Loi. De façon sommaire, on prévoit la possibilité d'une audience lorsque la crédibilité de la personne visée est en jeu, une procédure de communication des documents et le droit à la réplique et l'obligation du décideur de prendre en considération tous les éléments du dossier (voir les articles 167, 173, 174 du RIPR).

[86] Finalement, il est pour le moins surprenant que le requérant avance cet argument, puisqu'un argument similaire a été rejeté par la Cour d'appel fédérale dans *Charkaoui (Re)*, aux paragraphes 139 à 143. L'argument est donc de nouveau rejeté.

VII. CONCLUSION

[87] Dans la mesure du possible et tout en tenant compte de la requête, des affidavits, des documents déposés, des mémoires des faits et de droit ainsi que des plaidoiries, j'ai répondu à toutes les questions posées en tenant compte de la Charte canadienne, de la LIPR, du RIPR, de la DCD et des instruments de droit international invoqués par M. Charkaoui. Dans leurs plaidoiries, les procureurs ont davantage insisté sur certains des textes, mais tous ont été pris en considération.

[88] Ayant étudié en détail la question constitutionnelle posée (voir le point ii) de l'analyse), je réponds que les dispositions de la LIPR régissant les demandes de protection (les alinéas 95(1)(c) *in fine*, 112(3)(d), 113(b), c) et les sous-alinéas d)(i) et (ii) et le

(ii) and subsection 115(2), read together with subsection 77(2)) and sections 167-172 of the IRPR do not violate sections 7, 12 and 15 of the Canadian Charter, the CBR, the Convention against Torture, the Convention Relating to the Status of Refugees, the International Covenant or the Universal Declaration. In short, Mr. Charkaoui has not persuaded the Court that the protection claims system established by the IRPA is unconstitutional. Mr. Charkaoui failed to show that the IRPA, the application of that Act to him or the decisions made amount to torture, inhuman treatment or degrading treatment. The ordinary procedure has followed its course, and the length of that procedure at this point is due to its inherent complexity and the legitimate decisions made by Mr. Charkaoui and his representatives and by the Ministers and their representatives.

[89] The system established by Parliament for protecting persons named in a security certificate is accordingly declared to be valid. Nonetheless, it should be stressed that any deportation order made against a person named in a security certificate continues to be fully subject to review for lawfulness, having regard to the Canadian Charter and to *Suresh*. In this case, no such decision is before the Court.

[90] I have reviewed the five questions asked by Mr. Charkaoui, reproduced in paragraph 29 of this judgment, and the answer to each of those questions is “no”. Unless there is something that I missed, I have also responded to all of the additional concerns raised by Mr. Charkaoui in his memorandum. Accordingly, the application is dismissed and the relief sought is denied.

ORDER

THE COURT ORDERS THAT:

- Mr. Charkaoui’s application be dismissed.

APPENDIX 1

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27

paragraphe 115(2) en lien avec le paragraphe 77(2)) et les articles 167 à 172 du RIRP ne violent pas les articles 7, 12 et 15 de la Charte canadienne, ni la DCD, la Convention contre la torture, la Convention relative au statut des réfugiés, le Pacte international ou la Déclaration universelle. Sommairement, M. Charkaoui n’a pas réussi à convaincre la Cour que le système de demande de protection mis sur pied par la LIPR était inconstitutionnel. M. Charkaoui n’a pas démontré que la LIPR, son application à son égard ou les décisions prises, équivalaient à un traitement de torture, de traitement inhumain ou de traitement dégradant. La procédure normale a suivi son cours et sa durée pour le moment est due à sa complexité inhérente et aux décisions légitimes prises par M. Charkaoui, ses représentants, les ministres et leurs représentants.

[89] Le système mis en place par le législateur pour protéger les personnes visées par un certificat de sécurité est donc déclaré valide. Il convient toutefois d’insister sur le fait que toute mesure d’expulsion d’une personne visée par un certificat de sécurité demeure pleinement sujette à un contrôle de la légalité, en tenant compte de la Charte canadienne, de l’arrêt *Suresh*. Dans la présente affaire, la Cour n’était pas saisie d’une telle décision.

[90] Ayant révisé les cinq questions soulevées par M. Charkaoui, reproduites au paragraphe 29 du présent jugement, je réponds à chacune de ces questions par la négative. Sauf omission, j’ai également répondu à toutes les préoccupations additionnelles soulevées par M. Charkaoui dans son mémoire. En conséquence, la requête et les conclusions recherchées sont rejetées.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE QUE :

- La requête de M. Charkaoui soit rejetée.

ANNEXE 1

Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27

DIVISION 9	SECTION 9
PROTECTION OF INFORMATION	EXAMEN DE RENSEIGNEMENTS À PROTÉGER
Examination on Request by the Minister and the Solicitor General of Canada	Examen à la demande du ministre et du solliciteur général
...	[...]
77. (1) ...	77. (1) [...]
(2) When the certificate is referred, a proceeding under this Act respecting the person named in the certificate, other than an application under subsection 112(1), may not be commenced and, if commenced, must be adjourned, until the judge makes the determination.	(2) Il ne peut être procédé à aucune instance visant le résident permanent ou l'étranger au titre de la présente loi tant qu'il n'a pas été statué sur le certificat; n'est pas visée la demande de protection prévue au paragraphe 112(1).
...	[...]
PART 2	PARTIE 2
REFUGEE PROTECTION	PROTECTION DES RÉFUGIÉS
DIVISION 1	SECTION 1
REFUGEE PROTECTION, CONVENTION REFUGEES AND PERSONS IN NEED OF PROTECTION	NOTIONS D'ASILE, DE RÉFUGIÉ ET DE PERSONNE À PROTÉGER
95. (1) Refugee protection is conferred on a person when	95. (1) L'asile est la protection conférée à toute personne dès lors que, selon le cas :
...	[...]
(c) except in the case of a person described in subsection 112(3), the Minister allows an application for protection.	c) le ministre accorde la demande de protection, sauf si la personne est visée au paragraphe 112(3).
...	[...]
DIVISION 2	SECTION 2
CONVENTION REFUGEES AND PERSONS IN NEED OF PROTECTION	RÉFUGIÉS ET PERSONNES À PROTÉGER
...	[...]
Examination of Eligibility to Refer Claim	Examen de la recevabilité par l'agent
101. (1) A claim is ineligible to be referred to the Refugee Protection Division if	101. (1) La demande est irrecevable dans les cas suivants :
...	[...]

(f) the claimant has been determined to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality or organized criminality, except for persons who are inadmissible solely on the grounds of paragraph 35(1)(c).

...

Suspension or Termination of Consideration of Claim

...

104. (1) An officer may, with respect to a claim that is before the Refugee Protection Division or, in the case of paragraph (d), that is before or has been determined by the Refugee Protection Division or the Refugee Appeal Division, give notice that an officer has determined that:

(a) the claim is ineligible under paragraphs 101(1)(a) to (e);

(b) the claim is ineligible under paragraph 101(1)(f);

(c) the claim was referred as a result of directly or indirectly misrepresenting or withholding material facts relating to a relevant matter and that the claim was not otherwise eligible to be referred to that Division; or

(d) the claim is not the first claim that was received by an officer in respect of the claimant.

(2) A notice given under the following provisions has the following effects:

(a) if given under any of paragraphs (1)(a) to . . .

(b) if given under paragraph (1)(d), it terminates proceedings in and nullifies any decision of the Refugee Protection Division or the Refugee Appeal Division respecting a claim other than the first claim.

...

DIVISION 3

PRE-REMOVAL RISK ASSESSMENT

Protection

112. (1) A person in Canada, other than a person referred to in subsection 115(1), may, in accordance with the

f) prononcé d'interdiction de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux—exception faite des personnes interdites de territoire au seul titre de l'alinéa 35(1)c) —, grande criminalité ou criminalité organisée.

[. . .]

Interruption de l'étude de la demande d'asile

[. . .]

104. (1) L'agent donne un avis portant, en ce qui touche une demande d'asile dont la Section de protection des réfugiés est saisie ou dans le cas visé à l'alinéa d) dont la Section de protection des réfugiés ou la Section d'appel des réfugiés sont ou ont été saisies, que :

a) il y a eu constat d'irrecevabilité au titre des alinéas 101(1)a) à e);

b) il y a eu constat d'irrecevabilité au seul titre de l'alinéa 101(1)f);

c) la demande n'étant pas recevable par ailleurs, la recevabilité résulte, directement ou indirectement, de présentations erronées sur un fait important quant à un objet pertinent, ou de réticence sur ce fait;

d) la demande n'est pas la première reçue par un agent.

(2) L'avis a pour effet, s'il est donné au titre :

a) des alinéas (1)a) à c), de mettre fin à l'affaire en cours devant la Section de protection des réfugiés;

b) de l'alinéa (1)d), de mettre fin à l'affaire en cours et d'annuler toute décision ne portant pas sur la demande initiale

[. . .]

SECTION 3

EXAMEN DES RISQUES AVANT RENVOI

Protection

112. (1) La personne se trouvant au Canada et qui n'est pas visée au paragraphe 115(1) peut, conformément aux

regulations, apply to the Minister for protection if they are subject to a removal order that is in force or are named in a certificate described in subsection 77(1).

règlements, demander la protection au ministre si elle est visée par une mesure de renvoi ayant pris effet ou nommé au certificat visé au paragraphe 77(1).

...

[. . .]

(3) Refugee protection may not result from an application for protection if the person

(3) L'asile ne peut être conféré au demandeur dans les cas suivants :

...

[. . .]

(d) is named in a certificate referred to in subsection 77(1).

d) il est nommé au certificat visé au paragraphe 77(1).

113. Consideration of an application for protection shall be as follows:

113. Il est disposé de la demande comme il suit :

...

[. . .]

(b) a hearing may be held if the Minister, on the basis of prescribed factors, is of the opinion that a hearing is required;

b) une audience peut être tenue si le ministre l'estime requis compte tenu des facteurs réglementaires;

(c) in the case of an applicant not described in subsection 112(3), consideration shall be on the basis of sections 96 to 98;

c) s'agissant du demandeur non visé au paragraphe 112(3), sur la base des articles 96 à 98;

(d) in the case of an applicant described in subsection 112(3), consideration shall be on the basis of the factors set out in section 97 and

d) s'agissant du demandeur visé au paragraphe 112(3), sur la base des éléments mentionnés à l'article 97 et, d'autre part :

(i) in the case of an applicant for protection who is inadmissible on grounds of serious criminality, whether they are a danger to the public in Canada, or

(i) soit du fait que le demandeur interdit de territoire pour grande criminalité constitue un danger pour le public au Canada,

(ii) in the case of any other applicant, whether the application should be refused because of the nature and severity of acts committed by the applicant or because of the danger that the applicant constitutes to the security of Canada.

(ii) soit, dans le cas de tout autre demandeur, du fait que la demande devrait être rejetée en raison de la nature et de la gravité de ses actes passés ou du danger qu'il constitue pour la sécurité du Canada.

...

[. . .]

Principle of Non-refoulement

Principe du non-refoulement

115. (1) A protected person or a person who is recognized as a Convention refugee by another country to which the person may be returned shall not be removed from Canada to a country where they would be at risk of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion or at risk of torture or cruel and unusual treatment or punishment.

115. (1) Ne peut être renvoyée dans un pays où elle risque la persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités, la personne protégée ou la personne dont il est statué que la qualité de réfugié lui a été reconnue par un autre pays vers lequel elle peut être renvoyée.

(2) Subsection (1) does not apply in the case of a person

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à l'interdit de territoire :

(a) who is inadmissible on grounds of serious criminality and who constitutes, in the opinion of the Minister, a danger to the public in Canada; or

(b) who is inadmissible on grounds of security, violating human or international rights or organized criminality if, in the opinion of the Minister, the person should not be allowed to remain in Canada on the basis of the nature and severity of acts committed or of danger to the security of Canada.

a) pour grande criminalité qui, selon le ministre, constitue un danger pour le public au Canada;

b) pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou criminalité organisée si, selon le ministre, il ne devrait pas être présent au Canada en raison soit de la nature et de la gravité de ses actes passés, soit du danger qu'il constitue pour la sécurité du Canada.

Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227

DIVISION 4

SECTION 4

PRE-REMOVAL RISK ASSESSMENT

EXAMEN DES RISQUES AVANT RENVOI

...

[...]

167. For the purpose of determining whether a hearing is required under paragraph 113(b) of the Act, the factors are the following:

167. Pour l'application de l'alinéa 113b) de la Loi, les facteurs ci-après servent à décider si la tenue d'une audience est requise :

(a) whether there is evidence that raises a serious issue of the applicant's credibility and is related to the factors set out in sections 96 and 97 of the Act;

a) l'existence d'éléments de preuve relatifs aux éléments mentionnés aux articles 96 et 97 de la Loi qui soulèvent une question importante en ce qui concerne la crédibilité du demandeur;

(b) whether the evidence is central to the decision with respect to the application for protection; and

b) l'importance de ces éléments de preuve pour la prise de la décision relative à la demande de protection;

(c) whether the evidence, if accepted, would justify allowing the application for protection.

c) la question de savoir si ces éléments de preuve, à supposer qu'ils soient admis, justifieraient que soit accordée la protection.

168. A hearing is subject to the following provisions:

168. Si une audience est requise, les règles suivantes s'appliquent :

(a) notice shall be provided to the applicant of the time and place of the hearing and the issues of fact that will be raised at the hearing;

a) un avis qui indique les date, heure et lieu de l'audience et mentionne les questions de fait qui y seront soulevées est envoyé au demandeur;

(b) the hearing is restricted to matters relating to the issues of fact stated in the notice, unless the officer conducting the hearing considers that other issues of fact have been raised by statements made by the applicant during the hearing;

b) l'audience ne porte que sur les points relatifs aux questions de fait mentionnées dans l'avis, à moins que l'agent qui tient l'audience n'estime que les déclarations du demandeur faites à l'audience soulèvent d'autres questions de fait;

(c) the applicant must respond to the questions posed by the officer and may be assisted for that purpose, at their own expense, by a barrister or solicitor or other counsel; and

c) le demandeur doit répondre aux questions posées par l'agent et peut, à cette fin, être assisté, à ses frais, par un avocat ou un autre conseil;

(d) any evidence of a person other than the applicant must be in writing and the officer may question the person for the purpose of verifying the evidence provided.

d) la déposition d'un tiers doit être produite par écrit et l'agent peut interroger ce dernier pour vérifier l'information fournie.

169. An application for protection is declared abandoned

(a) in the case of an applicant who fails to appear at a hearing, if the applicant is given notice of a subsequent hearing and fails to appear at that hearing; and

(b) in the case of an applicant who voluntarily departs Canada, when the applicant's removal order is enforced under section 240 or the applicant otherwise departs Canada.

170. An application for protection may be withdrawn by the applicant at any time by notifying the Minister in writing. The application is declared to be withdrawn on receipt of the notice.

171. An application for protection is rejected when a decision is made not to allow the application or when the application is declared withdrawn or abandoned.

172. (1) Before making a decision to allow or reject the application of an applicant described in subsection 112(3) of the Act, the Minister shall consider the assessments referred to in subsection (2) and any written response of the applicant to the assessments that is received within 15 days after the applicant is given the assessments.

(2) The following assessments shall be given to the applicant:

(a) a written assessment on the basis of the factors set out in section 97 of the Act; and

(b) a written assessment on the basis of the factors set out in subparagraph 113(d)(i) or (ii) of the Act, as the case may be.

(3) The assessments are given to an applicant when they are given by hand to the applicant or, if sent by mail, are deemed to be given to an applicant seven days after the day on which they are sent to the last address that the applicant provided to the Department.

(4) Despite subsections (1) to (3), if the Minister decides on the basis of the factors set out in section 97 of the Act that the applicant is not described in that section:

(a) no written assessment on the basis of the factors set out in subparagraph 113(d)(i) or (ii) of the Act need be made; and

(b) the application is rejected.

169. Le désistement d'une demande de protection est prononcé :

a) dans le cas où le demandeur omet de se présenter à une audience, lorsqu'il omet de se présenter à une audience ultérieure dont il a reçu avis;

b) dans le cas où le demandeur quitte volontairement le Canada, lorsque la mesure de renvoi est exécutée en application de l'article 240 ou lorsqu'il quitte autrement le Canada.

170. En tout temps, le demandeur peut retirer sa demande en faisant parvenir au ministre un avis écrit à cet effet. Le retrait est prononcé sur réception de l'avis.

171. La demande de protection est rejetée lorsqu'il est décidé de ne pas l'accorder ou lorsque le désistement ou le retrait est prononcé. Demandeur visé au paragraphe 112(3) de la Loi.

172. (1) Avant de prendre sa décision accueillant ou rejetant la demande de protection du demandeur visé au paragraphe 112(3) de la Loi, le ministre tient compte des évaluations visées au paragraphe (2) et de toute réplique écrite du demandeur à l'égard de ces évaluations, reçue dans les quinze jours suivant la réception de celles-ci.

(2) Les évaluations suivantes sont fournies au demandeur :

a) une évaluation écrite au regard des éléments mentionnés à l'article 97 de la Loi;

b) une évaluation écrite au regard des éléments mentionnés aux sous-alinéas 113d)(i) ou (ii) de la Loi, selon le cas.

(3) Les évaluations sont fournies soit par remise en personne, soit par courrier, auquel cas elles sont réputées avoir été fournies à l'expiration d'un délai de sept jours suivant leur envoi à la dernière adresse communiquée au ministère par le demandeur.

(4) Malgré les paragraphes (1) à (3), si le ministre conclut, sur la base des éléments mentionnés à l'article 97 de la Loi, que le demandeur n'est pas visé par cet article :

a) il n'est pas nécessaire de faire d'évaluation au regard des éléments mentionnés aux sous-alinéas 113d)(i) ou (ii) de la Loi;

b) la demande de protection est rejetée.

APPENDIX 2

ANNEXE 2

Excerpts from evidence of the Standing Committee on Citizenship and Immigration (Canada, Parliament, Standing Committee on Citizenship and Immigration, 1st Sess., 37th Parl.) concerning Bill C-11, *An Act respecting immigration to Canada and the granting of refugee protection to persons who are displaced, persecuted or in danger*, 1st Sess., 37th Parl., 2001 (Royal Assent, November 1, 2001)

* Some excerpts have been translated from French.

Meeting 11, April 26, 2001

Ms. Joan Atkinson (Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development, Citizenship and Immigration Canada):

...

Let me talk a bit about the Convention against Torture. Some groups have raised questions or concerns. I think that many groups have been very glad to see that we have incorporated the provisions of the Convention against Torture into the legislation as part of the consolidated decision-making at the Immigration and Refugee Board. However, some want to go further and incorporate into the act article 3 of the convention, which prevents the return of any person to a situation where they would face torture.

We of course are committed to providing protection to those individuals who would probably face torture if they were returned to their country of origin. But another important objective for us is to ensure that serious criminals and security risks who pose a danger to the public are removed from Canada. In order to satisfy our dual mandate of ensuring the safety and security of Canadians and, as a general rule, not exposing individuals to torture, Bill C-11 provides for the pre-removal risk assessment. This will take into consideration the Convention against Torture criteria relating to the risk of torture on return and examine both the risk to the person and the risk to the safety and security of the Canadian public.

And finally, on the pre-removal risk assessment, some groups have suggested that the pre-removal risk assessment should be conducted by the Immigration and Refugee Board and not CIC. We did carefully consider that option before putting what we have in Bill C-11 forward, and our conclusion was that

Extraits des témoignages du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (Canada, Parlement, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 1^{re} sess., 37^e Lég.) concernant le P.L. C-11, *Loi concernant l'immigration au Canada et l'asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger*, 1^{re} sess., 37^e Lég., 2001 (sanctionné le 1^{er} novembre 2001)

* Certains extraits sont traduits de l'anglais

Réunion 11 du 26 avril 2001

Mme Joan Atkinson (sous-ministre adjointe, Développement des politiques et programmes, Citoyenneté et Immigration Canada) :

[...]

Permettez-moi de dire quelques mots au sujet de la Convention contre la torture. Certains groupes ont soulevé des questions ou exprimé des préoccupations. Je pense que de nombreux groupes ont été ravis de voir que nous avons incorporé les dispositions de la Convention contre la torture dans la loi, dans le cadre de la prise de décisions consolidée aux mains de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Toutefois, d'aucuns voudraient aller plus loin et incorporer dans la loi l'article 3 de la convention, qui interdit le refoulement de toute personne dans une situation où elle serait exposée à la torture.

Nous tenons évidemment à protéger ces personnes qui risqueraient la torture si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine. Mais un autre objectif important pour nous est d'assurer que les grands criminels et ceux qui présentent un danger pour le public soient expulsés du Canada. Afin de remplir notre double mandat, celui d'assurer la sécurité des Canadiens et, en règle générale, ne pas exposer de personnes à la torture, le projet de loi C-11 instaure l'évaluation de risque avant renvoi. Cette dernière prendra en considération les critères de la Convention contre la torture relatifs aux risques de torture en cas de refoulement et examinera tant le risque pour la personne que le risque pour la sécurité du public canadien.

Enfin, toujours en ce qui concerne l'évaluation de risque avant renvoi, certains groupes ont émis l'avis qu'elle devrait être effectuée par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et non le ministère. Nous avons soigneusement pesé cette option avant de retenir ce que nous proposons dans le

CIC was the more appropriate decision-maker for a number of reasons.

Currently CIC conducts risk assessments prior to removal, so we have that experience, and we have an initial infrastructure we can build on. The IRB's mandate relates to the examination or risk to a person on return and the need for protection. Their mandate does not extend to include an examination of the risk to Canada or of the public safety or security considerations when they look at those protection decisions.

A pre-removal and risk assessment that is conducted by CIC, on the other hand, allows the minister to take into account individual risk and public safety concerns and also allows for protection decisions to be rendered in a timely manner in conjunction with our removal priorities.

So that's it, Mr. Chairman, in terms of touching on some of the key issues about which we know individuals have expressed some concerns.

Meeting 12, April 30, 2001

Ms. Elizabeth Briemberg (President, Board of Directors, MOSAIC):

...

MOSAIC has been a very important organization in the city of Vancouver since 1972. It's a multicultural, multilingual non-profit organization whose goal is to assist immigrants and refugees in settlement, and it provides services in language, settlement, employment, and the like.

...

Mr. Chilwin Cheng (Vice-President, Board of Directors, MOSAIC):

...

Thank you, Mr. Chair.

There are two points I want to address. One is with respect to how to make it more consistent with our values. As a lawyer myself, I know the courts have been moving in the past ten years to interpreting legislation as a whole. They don't just look to specific sections. Increasingly they are looking towards the purpose and objectives sections of legislation to ascertain how to interpret legislation. In that regard, I see there is no reference at all in clauses 3 and 4 of the bill to the Charter of Rights and Freedoms—none of it—or to Canada's humanitarian and compassionate grounds. So the act is devoid of the very values that drive the factors of this bill. As a simple

projet de loi C-11, notre conclusion étant que CIC est le mieux à même de prendre cette décision, pour plusieurs raisons.

Actuellement, le ministère effectue les évaluations de risque avant renvoi, si bien que nous avons cette expérience et nous disposons d'une infrastructure initiale que nous pourrions étoffer. Le mandat de la CISR est d'examiner le risque couru par une personne après renvoi et son besoin de protection. Il ne couvre pas l'examen du risque pour le Canada ou la sécurité publique lorsqu'elle prend ces décisions de protection.

En revanche, une évaluation de risque avant renvoi menée par CIC permet au ministre de prendre en considération et le risque pour la personne et le risque pour le public et permet aux décisions de protection d'être prises rapidement, en conjonction avec nos priorités de renvoi.

Voilà donc, monsieur le président, certaines des questions clés au sujet desquelles, nous le savons, des préoccupations ont été exprimées par d'aucuns.

Réunion 12 du 30 avril 2001

Mme Elizabeth Briemberg (présidente, Conseil d'administration, MOSAIC) :

[...]

MOSAIC est une organisation très importante à Vancouver depuis 1972. Il s'agit d'une organisation multiculturelle et multilingue sans but lucratif dont l'objet est d'aider les immigrants et les réfugiés à s'établir, et elle offre des services linguistiques, d'aide à l'établissement, d'emploi, etc.

[...]

M. Chilwin Cheng (vice-président, Conseil d'administration, MOSAIC) :

[...]

Merci, monsieur le président.

Il y a deux points auxquels j'aimerais réagir. Premièrement, la question de savoir comment faire mieux cadrer cela avec nos valeurs. En ma qualité d'avocat, je sais que les tribunaux tendent depuis dix ans vers une interprétation de la loi dans son entier. Ils ne se contentent pas d'examiner seulement certains articles de loi. Ils se penchent de plus en plus sur la fin et les objets des dispositions en vue de déterminer comment interpréter les lois. À cet égard, je vois qu'il n'y a dans les articles 3 et 4 du projet de loi aucune référence à la Charte des droits et libertés, ni aux motifs humanitaires et de compassion du Canada. La loi passe donc sous silence les

measure, I would submit that a reference to the charter and to Canada's international legal obligations, humanitarian and compassionate grounds, should be put in clauses 3 and 4.

The Chair: Chilwin, for your own further reference, you would want to review paragraph 3(3)(d) of the bill. That speaks of the Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Chilwin Cheng: There's no explicit reference, though, with respect to the manner in which the act is to be construed later on in the bill. My submission, with respect to you, is that international obligations still stand.

With respect to how this affects women and children in particular, we've already made some reference to our brief. The issue is that there's a conceptual flaw in the bill. There is no distinction made between refugees and permanent residents who come in through the economic class or other issues. The issues—I was trying to be bilingual earlier on, it got lost in the translation—are different. With refugees, we're talking about people coming from war-torn countries, famine conditions, poverty-stricken areas, where economic consideration just is not in the game. Rather, when these people come to Canada, they're escaping a bad situation. What we've highlighted in our brief is that women and children, by and large, are affected the most, because in many countries they have no legal standing. There are no identification documents for them. They haven't had the money to save, because they depend on other sources of income. So the very putting in of economic factors as part of the refugee determination process immediately affects women and children that way.

Meeting 16, May 2, 2001

Mr. Andrew Brouwer (Manager, Research and Policy, Maytree Foundation): Thank you, Mr. Chair, honourable members.

My name is Andrew Brouwer. I'm with the Maytree Foundation, which is a charitable foundation based here in Toronto. The objectives of our refugee and immigrant program are twofold. One is improving access to professions and trades for newcomers; the other is reducing unnecessary delays in the landing process for refugees in legal limbo. I'm going to focus my comments today on those two areas.

valeurs qui sous-tendent le projet de loi. Une suggestion fort simple que je ferais serait d'insérer aux articles 3 et 4 une référence à la Charte et aux obligations internationales canadiennes en matière de motifs humanitaires et de compassion.

Le président : Chilwin, vous voudrez peut-être, pour votre gouverne, examiner l'alinéa 3(3)d) du projet de loi, qui fait état de la Charte des droits et libertés.

M. Chilwin Cheng : Il n'y a cependant aucune référence explicite, plus loin dans le projet de loi, quant à la façon dont la loi doit être comprise. Je vous soumets que les obligations internationales demeurent.

Quant à l'incidence de cela sur les femmes et les enfants en particulier, nous en faisons état dans notre mémoire. Le problème, est qu'il y a une faille conceptuelle dans le projet de loi. Aucune distinction n'est faite entre les réfugiés et les résidents permanents qui arrivent au pays en vertu de la classe économique, et ainsi de suite. Les questions—je me suis efforcé d'être bilingue tout à l'heure et certaines choses sont peut-être mal passées—sont différentes. Dans le cas de réfugiés, l'on parle de personnes qui viennent de pays déchirés par la guerre, par la famine, par la pauvreté, où les considérations économiques n'entrent pas en ligne de compte. Lorsque ces personnes arrivent au Canada, elles fuient une situation pénible. Ce que nous soulignons dans notre mémoire est que les femmes et les enfants sont pour la plupart ceux qui sont le plus touchés, car dans nombre de pays ils n'ont aucun statut légal. Il n'existe pour eux aucun papier d'identité. Ils n'ont pas pu faire d'économies car ils comptent sur d'autres sources de revenu. Par conséquent, l'insertion de facteurs économiques dans le processus de détermination du statut de réfugié touche directement les femmes et les enfants.

Réunion 16 du 2 mai 2001

M. Andrew Brouwer (directeur, Recherche et politiques, Maytree Foundation) : Je remercie le président et les honorables députés.

Je m'appelle Andrew Brouwer. J'appartiens à la Maytree Foundation, une fondation charitable installée ici même à Toronto. L'objectif de notre programme s'appliquant aux réfugiés et aux immigrants est double. Il s'agit tout d'abord de faciliter l'accès des nouveaux arrivants aux métiers et aux professions et, en second lieu, de réduire les retards inutiles s'opposant à l'arrivée des réfugiés qui se trouvent dans les limbes sur le plan juridique. Ce sont ces deux domaines que je vais aborder aujourd'hui.

Mr. Andrew Brouwer: One of the proposals I had in the brief referred to the objective for the bill, recommendation three of our brief. I think if you were to amend subclause 3(3) to say that the act is to be construed and applied in a manner that complies with Canada's international human rights obligations, including the conventions on refugees, against torture, and on the rights of the child, that would provide a really solid basis for interpretation down the road. I think that would be a really simple change but absolutely critical.

Meeting 20, May 4, 2001

Ms. Marlène Dubuisson-Balthazar (Lawyer and Board Member, National Association of Women and the Law): Good afternoon, Mr. Chairman and members of the Standing Committee. I have with me Andrée Côté, the Director of Legal Affairs at the National Association of Women and the Law.

The National Association of Women and the Law is a feminist, not-for-profit organization whose objective is to promote social justice and the right of women to equality, through education and law-reform activities. The members of our association include lawyers, judges, women who are law professors and students and other individuals interested in promoting the rights of women.

In addition to the organizations involved in drafting the brief, two other groups, the Legal Education and Action Fund of the west coast and the Ontario Francophone Immigrant Women's Movement, recently gave us their support.

In view of the time we have today, we would like to draw your attention to three points in our brief that we consider extremely important. First of all, we would like to emphasize how important it is that the bill guarantee respect for and promotion of the human rights of all immigrants and of all refugees; to deal with the issue of individuals in the family class; and to raise the issue of female domestic workers, which seems to have been forgotten in Bill C-11.

We are pleased to note that Bill C-11 refers explicitly to the Canadian Charter of Rights and Freedoms. However, we deplore the fact that no reference is made to Canada's international obligations or to the international instruments to which Canada is a signatory.

We feel so strongly about this that we recommend that Bill C-11 include an explicit reference to Canada's international obligations in the area of human rights and that subclause 3(3) be amended to specify that the act is to be construed and

M. Andrew Brouwer : L'une des propositions que j'ai faites dans mon mémoire, c'est la recommandation numéro trois, renvoie à l'objectif du projet de loi. Je pense que si l'on amendait le paragraphe 3(3) en disposant que la loi doit être interprétée et appliquée de manière à se conformer aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, y compris aux conventions sur les réfugiés, contre la torture et relative aux droits de l'enfant, on aurait en fin de compte une base d'interprétation solide. Je pense que cette simple modification est absolument fondamentale.

Réunion 20 du 4 mai 2001

Maître Marlène Dubuisson-Balthazar (avocate et membre du conseil d'administration, Association nationale de la femme et du droit) : Bonjour, monsieur le président, ainsi que vous, membres du comité permanent. J'ai avec moi Andrée Côté, directrice des affaires juridiques à l'Association nationale de la femme et du droit.

L'Association nationale de la femme et du droit est une organisation féministe sans but lucratif qui a pour objectif de promouvoir la justice sociale et le droits des femmes à l'égalité, par un travail d'éducation et la réforme du droit. Les membres de cette association comprennent des avocates, des juges, des professeures et des étudiantes en droit et d'autres personnes intéressées à la promotion des droits des femmes.

En plus des organismes qui ont participé à la rédaction du mémoire, deux autres groupes, le Fonds d'action et d'éducation juridique de la côte ouest et le Mouvement ontarien des femmes immigrantes francophones, nous ont récemment donné leur appui.

Aujourd'hui, compte tenu du temps qui nous est alloué, nous voulons attirer votre attention sur trois points de notre mémoire qui sont pour nous d'une importance capitale. Nous aimerions tout d'abord : souligner l'importance d'assurer, dans le cadre de la loi, le respect et la promotion des droits humains de tous les immigrants et immigrantes et de tous les réfugiés; aborder le cas des personnes appartenant à la catégorie de la famille; et soulever le cas des travailleuses domestiques qui semblent avoir été oubliées dans le projet de loi C-11.

Nous constatons avec plaisir que le projet de loi C-11 fait explicitement référence à la Charte canadienne des droits et libertés. Nous déplorons cependant qu'on n'ait fait aucune mention des obligations internationales du Canada et des instruments internationaux dont il est signataire.

C'est au point que nous recommandons que le projet de loi C-11 incorpore explicitement les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne et que le paragraphe (3) de l'article 3 soit amendé pour stipuler que la

applied in a manner that complies with the international standards on human rights and the international instruments that Canada has signed.

Meeting 22, May 8, 2001

Ms. Madeleine Dalphond-Guiral (Laval Centre, BQ):

...

A number of concerns have been expressed time and again, and I'd like to point them out to you to see whether you too agree they should be taken into consideration, in particular, that we should mention in the Bill those international treaties and conventions signed by Canada, to very clearly identify values upheld by Canada and Quebec. For instance, there are many references to torture, and people were pleased to see that, but there is also the whole matter of violence against women, for example, and those kinds of things.

There must be a way to draft something which would be very inclusive. Twenty-five years from now, we'll have certainly signed other conventions and, at that time, we'll need to amend the act. So I'd like to know whether you would be inclined to include something like that.

...

Hon. Elinor Caplan: Thank you very much for your question.

...

On the question of conventions and treaties, the Convention against Torture is recognized in the legislation, as is the best interest of the child in the principles of the act. The Geneva Convention is also recognized. It just is not possible to list all the conventions and treaties in the legislation without having a thick, long list of all the conventions we have signed. You're correct that there will be other conventions in the future.

I think that you're referring to something I want to make a statement on to the committee, and that is, I don't know of any country in the world that has enshrined article 3 from the Convention against Torture in legislation. I would just leave that to you to think about.

We in the government—and I've repeated this on many occasions—take our international obligations very seriously as a matter of principle and will continue to do so.

...

loi doit être interprétée et appliquée de façon à se conformer aux normes internationales en matière de droits de la personne et aux instruments internationaux dont le Canada est signataire.

Réunion 22 du 8 mai 2001

Mme Madeleine Dalphond-Guiral (Laval-Centre, BQ) :

[. . .]

Un certain nombre de préoccupations sont revenues, et j'aimerais vous en faire part pour voir si cela reçoit aussi votre aval, notamment que soient inscrits dans la loi tous les traités et conventions internationaux qui ont été entérinés par le Canada, ce qui permettrait d'identifier très clairement les valeurs du Canada et du Québec. Par exemple, il y a tout ce qui touche la torture, et les gens étaient contents de cela, mais il y a aussi d'autres choses qui touchent la violence faite aux femmes, par exemple, et des trucs comme ceux-là.

Il y a certainement une façon de rédiger quelque chose qui soit très inclusif. D'ici 25 ans, il y aura sûrement d'autres conventions qui seront signées et, à ce moment-là, on n'aura pas besoin de changer la loi. J'aimerais donc savoir si vous êtes plutôt favorable à quelque chose de ce genre.

[. . .]

Mme Elinor Caplan : Merci beaucoup de votre question.

[. . .]

Pour ce qui est des conventions et des traités, la Convention contre la torture est rappelée dans la loi, où d'ailleurs, parmi les principes qui y sont énoncés, on trouve l'intérêt des enfants. Il y a également un rappel de la Convention de Genève. Il n'est tout simplement pas possible de citer dans la loi tous les traités et conventions, sinon, nous aurions un document très épais, une longue liste de toutes les conventions que nous avons signées. Vous avez raison de dire qu'à l'avenir, il y aura d'autres conventions.

Vous avez, je pense, évoqué une chose que je veux signaler au comité : je ne connais aucun autre pays du monde qui a intégré l'article 3 de la Convention contre la torture dans sa législation. J'attire simplement votre attention sur ce point.

Au gouvernement—je l'ai répété à maintes occasions—nous avons pour principe de prendre très au sérieux nos obligations internationales, et nous continuerons à le faire.

[. . .]

Mr. John McCallum (Markham, Lib.): Thank you.

...

Second, I'm not sure exactly what the language would be, but without changing the substance of the bill, would it possible to go in the direction more of welcoming and less of criminality, to expand the objectives, clause 3, to include words about our commitment to immigration, our commitment to justice and humanitarian treatment around the world, and this kind of thing, or perhaps in a preamble to give a more positive flavour?

...

Ms. Elinor Caplan: Let me start with the suggestion on foreign national. I think the idea is interesting. However, a permanent resident would also have to be described as a non-citizen, because you have to distinguish in the bill between citizens and those who are not yet citizens. So if you were to have your three categories, they would be citizen, permanent resident non-citizen, and foreign national. As I said before, I'm open to the view of the committee, but it is important that we distinguish in the bill between the rights of citizens and non-citizens in some way as you look at three categories or however many. That has to be part of the bill, because permanent residents do not have all the rights of citizens in this legislation, for obvious reasons.

On the question of second chance, the answer is yes, of course. The decision that there would be one opportunity to go to the Immigration and Refugee Board for determination I think is a very good policy. However, for change of circumstance or the kind of situation you have described so eloquently, the PRRA is the opportunity for a second chance, as is H and C consideration. And appeal to the minister is always a possibility in the kinds of cases where an individual, for whatever reason, particularly if there should be abusive situations, can make a direct request to have reconsideration on the basis of changed circumstance before removal.

...

Ms. Judy Wasylycia-Leis (Winnipeg North Centre, NDP):

...

M. John McCallum (Markham, Lib.): Merci.

[. . .]

Deuxièmement, même si je ne suis pas sûr de l'énoncé que l'on devrait adopter, sans pour autant changer le fond du projet de loi, serait-il possible de mettre davantage l'accent sur notre volonté d'accueillir les gens et moins sur nos préoccupations vis-à-vis les criminels, de développer les objectifs, à l'article 3, d'inclure quelques mots sur notre engagement vis-à-vis l'immigration, notre engagement vis-à-vis la justice et le traitement humanitaire des populations à travers le monde, ce genre de chose, ou peut-être d'intégrer cela au préambule pour lui donner un ton plus positif?

[. . .]

Mme Elinor Caplan : Permettez-moi de commencer par la suggestion qui a été faite au sujet du mot « étranger ». C'est une idée intéressante, je pense. Toutefois, un résident permanent devrait être également décrit comme un non-citoyen, car dans le projet de loi, il faut faire la distinction entre les citoyens et ceux qui ne le sont pas. Donc, s'il devait y avoir comme vous le dites trois catégories, ce serait les citoyens, les résidents permanents non-citoyens et les étrangers. Je le répète, je suis ouverte aux suggestions du comité, mais il est important que dans le projet de loi, on fasse, d'une manière ou d'une autre, la distinction entre les droits des citoyens et ceux des non-citoyens, qu'il y ait trois catégories ou davantage. Il faut que cela soit intégré au projet de loi, car les résidents permanents ne jouissent pas de tous les droits reconnus aux citoyens dans ce texte législatif, pour des raisons évidentes.

Pour ce qui est de donner une deuxième chance, la réponse est oui, bien entendu. Offrir la possibilité de s'adresser à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour obtenir une décision émane, je pense, d'une très bonne politique. Toutefois, dans les cas où il y a eu un changement de circonstances ou dans le genre de situation que vous avez décrite si éloquemment, c'est dans le cadre de l'ERAR ou sous le couvert de considérations humanitaires qu'il existe la possibilité d'avoir une deuxième chance. Et il est toujours possible de faire appel auprès du ministre, et une personne, pour quelque raison que ce soit, notamment si elle fait l'objet de violences, peut demander directement que l'on révise son dossier à cause d'un changement de circonstances avant que l'on décide de la renvoyer.

[. . .]

Mme Judy Wasylycia-Leis (Winnipeg-Centre-Nord, NPD) :

[. . .]

The second concern has to do with Madeleine's point that this is an overhaul of a bill, 25 years after the last major bill. We can't miss the opportunity to make sure we're consistent with our international obligations, and I think the question here that you didn't answer is, what would be so wrong with actually putting in the statement on principles the fact that Canada is determined to be in compliance with the international conventions to which we are signatories? What would be wrong with actually spelling out compliance with the UN conventions on refugees, on torture, and on the rights of the child?

...

Ms. Elinor Caplan: Before I leave, there's one thing I wanted to point out, and that relates to the convention. I would draw the committee's attention to page 3 of the bill, under "Objectives". Paragraph 3(2)(b) says:

to fulfil Canada's international legal obligations with respect to refugees and affirm Canada's commitment to international efforts to provide assistance to those in need of resettlement

That's the commitment under the objectives, to ensure that our international obligations are met.

Meeting 24, May 15, 2001

Ms. Madeleine Dalphond-Guiral: BQ4.

Okay. Here goes. What is missing here are Canada's international obligations, both present and future. So we listed here the main obligations as requested by many people, including women's groups who want the bill to clearly spell out aspects such as elimination of violence and discrimination against women. I think that by adding this list of instruments and adding "present and future" before "international obligations" we would clearly state the intent of the bill.

The Chair: Can I be helpful?

Ms. Madeleine Dalphond-Guiral: Yes.

The Chair: G3 just proposed a new paragraph 3(3)(e), which talks about minority communities language. In your BQ4 paragraph 3(3)(e) talks about international obligations. I wonder, so we're clear, if you could say that would be a new paragraph 3(3)(f), now that we've passed G3?

La deuxième réserve porte sur la question soulevée par Madeleine lorsqu'elle a parlé de la refonte d'un projet de loi dont le dernier examen approfondi date de 25 ans. Nous ne pouvons pas manquer l'occasion de nous assurer que ce texte est conforme à nos obligations internationales, et je pense qu'à cet égard, la question à laquelle vous n'avez pas répondu est celle-ci : Qu'y aurait-il de mal à dire dans la déclaration de principes que le Canada est déterminé à se conformer aux conventions internationales dont nous sommes signataires? Qu'y aurait-il de mal à préciser que nous nous conformons aux dispositions des conventions des Nations Unies sur les réfugiés, sur la torture et sur les droits de l'enfant?

[. . .]

Mme Elinor Caplan : Avant de partir, il y a une chose que je voulais souligner et qui a trait aux conventions. J'aimerais attirer l'attention du Comité sur la page 3 du projet de loi où, sous le titre « Objectifs », à l'alinéa 3(2)b), on peut lire :

de remplir les obligations en droit international du Canada relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées et d'affirmer la volonté du Canada de participer aux efforts de la communauté internationale pour venir en aide aux personnes qui doivent se réinstaller

Tel est l'engagement qui est pris dans le cadre des objectifs : nous assurer de respecter nos obligations internationales.

Réunion 24 du 15 mai 2001

Mme Madeleine Dalphond-Guiral : BQ4.

D'accord. Voilà. Ce qui manque là, ce sont les obligations internationales du Canada, actuelles et à venir. On a fait une liste des principales obligations, à la demande de gens qui trouvaient cela important, notamment les groupes de femmes, qui ont demandé que la loi contienne clairement ce qui touche l'élimination de la violence faite aux femmes et de la discrimination à l'égard des femmes. Je pense qu'en ajoutant la liste de ces lois et qu'en ajoutant « actuelles et à venir » à la suite de « du Canada », cela indiquerait clairement à quelle enseigne loge la loi.

Le président : Puis-je vous aider?

Mme Madeleine Dalphond-Guiral : Oui.

Le président : L'amendement G3 vient d'introduire un nouvel alinéa 3(3)e), au sujet de collectivités de langues minoritaires. Dans votre amendement, l'alinéa 3(3)e) traiterait des obligations internationales. Pour que les choses soient claires, pouvons-nous considérer que ce serait un nouvel alinéa 3(3)f), maintenant que nous avons adopté le G3?

Ms. Madeleine Dalphond-Guiral: Yes. Absolutely.

The Chair: Yes?

Ms. Madeleine Dalphond-Guiral: Of course. We did not know that the government would introduce a new paragraph 3(3)(e). So I am pleased to make this paragraph 3(3)(f).

The Chair: Then do you want to talk to us about your new paragraph 3(3)(f) on BQ4? ?

Ms. Madeleine Dalphond-Guiral: I hope this will be our new paragraph 3(3)(f). You have it in front of you and that is all I . . .

The Chair: Okay. Joan, any comments with regard to BQ4, which says:

ensures that Canada fulfils its international obligations with respect to human rights.

Is that covered, do you believe, somewhere in subclause 3(2)?

Ms. Joan Atkinson: Yes, we do make specific reference to our obligations out of the Geneva Convention and the Convention against Torture, as well as to the best interests of the child. But more generally, in paragraph 3(2)(e), we make reference to “upholding Canada’s respect for the human rights and fundamental freedoms of all human beings”, and in paragraph 3(2)(b) to fulfilling “Canada’s international obligations with respect to refugees” and affirming “Canada’s commitment to international efforts to provide assistance to those in need of resettlement”. Again, we think we cover in those areas the Government of Canada’s objectives in fulfilling its international obligations under various instruments.

The Chair: There’s a question we talked about last week with an awful lot of witnesses. We all agree with what you just said about international obligations. The question is, do we have to list all of those international obligations we’ve been a signatory to, or are they automatically covered? I think that’s what Madeleine and others have tried to say: why don’t you list all those conventions? That’s what the discussion last week was all about.

Ms. Joan Atkinson: Let me start by saying I don’t think it’s possible to provide a comprehensive list, because whatever list we come up with, we’ve probably not caught all the international conventions to which Canada is a party. So I think it’s a bit dangerous to try to list all the conventions, and when there are new conventions coming up that Canada will

Mme Madeleine Dalphond-Guiral: Oui. Tout à fait.

Le président : Oui?

Mme Madeleine Dalphond-Guiral : Bien sûr. On ne savait pas que le gouvernement présenterait un nouvel alinéa, soit le 3(3)e). Je prends donc cet alinéa 3(3)f) avec plaisir.

Le président : Voulez-vous nous parler de votre nouvel alinéa 3(3)f), à l’amendement BQ4?

Mme Madeleine Dalphond-Guiral : J’espère que ce sera notre nouvel alinéa 3(3)f). Voilà, c’est tout ce que j’ai à . . .

Le président : D’accord. Joan, avez-vous un avis sur l’amendement BQ4, qui dit :

assurer le respect des obligations internationales du Canada au chapitre des droits de la personne [. . .]

À votre avis, cela est-il couvert quelque part dans le paragraphe 3(2)?

Mme Joan Atkinson : Oui, nous faisons expressément mention de nos obligations découlant de la Convention de Genève et de la Convention contre la torture, ainsi que de l’intérêt supérieur de l’enfant. Mais, plus généralement, à l’alinéa 3(2)e), nous parlons du respect « des droits et des libertés fondamentales reconnus à tout être humain », et à l’alinéa 3(2)b) de « remplir les obligations en droit international du Canada relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées » et « d’affirmer la volonté du Canada de participer aux efforts de la communauté internationale pour venir en aide aux personnes qui doivent se réinstaller ». Nous pensons donc couvrir dans ces domaines la volonté du gouvernement canadien de remplir ses obligations internationales au titre de divers instruments.

Le président : Il y a un point d’interrogation dont nous avons parlé la semaine dernière avec beaucoup de témoins. Nous sommes tous d’accord avec ce que vous venez de dire sur les obligations internationales. La question est de savoir s’il nous faut dresser la liste de toutes ces conventions internationales dont nous sommes signataires ou bien si elles sont automatiquement couvertes. C’est ce que Madeleine et d’autres visent à faire : pourquoi ne pas mentionner toutes ces conventions? C’est là-dessus que portaient toutes ces discussions la semaine dernière.

Mme Joan Atkinson : Je commencerais par dire qu’il me paraît impossible de dresser une liste exhaustive, car il en manquera toujours une qui nous impose des obligations. Il est donc un peu dangereux d’essayer de dresser une liste de ces conventions, et la liste deviendra incomplète chaque fois que le Canada en signera une nouvelle. Il n’est pas possible de

be signing in the future, it's difficult to have a list. It's not possible to cover all the treaties and obligations and conventions that may have an impact on immigration or refugee issues.

Daniel, do you want to respond to the specific question about the legal implications?

Mr. Daniel Therrien: I would add that, to ensure this flexibility, we already have a provision in the substantive clauses of the bill, in subsection 97(2). In the definition of "person in need of protection" we target people who are at risk and who are protected by the Convention against torture, as outlined in subsection 97(1). But subsection 97(2) provides the flexibility to extend the definition of "person in need of protection" to those who would be protected under future conventions. We believe this is where we can provide the required flexibility.

The Chair: Okay. Are there any further comments? Judy.

Ms. Judy Wasylycia-Leis: Yes. I want to support Madeleine's amendment. You'll notice it's fairly similar to the next one, amendment NDP9, with different listings of all the conventions and protocols.

I want to make the argument that it's important that reference to our international obligations and the international conventions be made in subclause 3(3), which deals with application of the law.

It is true our international legal obligations are referenced in the preceding subclause 3(2). I think it has to be stated somewhere in this subclause as well. I don't think the new paragraph 3(3)(d), referencing the charter of rights, covers the international obligations. I think we have to be clear about explicitly stating our need to adhere to international human rights obligations and conventions.

If it's too difficult to list them all, and obviously there is some difficulty given our two different lists, then I'm wondering if we could come back to this as the recommendation by simply stating:

This Act is to be construed and applied in a manner

(e) that complies with international human rights instruments to which Canada is a signatory.

It would cover that concern. I think there has to be something here.

citer tous les traités et obligations et conventions qui peuvent avoir un effet dans le domaine de l'immigration ou de l'asile.

Daniel, voulez-vous répondre à la question spécifique sur les implications juridiques?

M. Daniel Therrien : Pour assurer cette flexibilité, j'ajouterais qu'il y a déjà une disposition dans les articles de fond du projet de loi, soit le paragraphe 97(2). Dans la définition de « personne à protéger », on vise les personnes qui sont à risque et qui sont protégées par la Convention contre la torture, soit le paragraphe 97(1), grosso modo. Mais le paragraphe 97(2) donne cette flexibilité pour qu'on puisse étendre la définition de « personne à protéger » et viser des personnes qui seraient protégées en vertu de conventions à venir. On croit que c'est là où on peut donner la flexibilité voulue.

Le président : D'accord. Y a-t-il d'autres commentaires? Judy.

Mme Judy Wasylycia-Leis : Oui. Je veux appuyer l'amendement de Madeleine. Vous remarquerez qu'il est assez similaire au suivant, l'amendement NDP9, avec une liste un peu différente des conventions et protocoles.

Je tiens à faire valoir l'importance de faire référence à nos obligations internationales et aux conventions internationales dans le paragraphe 3(3), qui traite de l'application de la loi.

Il est vrai que nos obligations en droit international sont déjà mentionnées dans le paragraphe 3(2) qui précède. Mais je pense qu'il faut les réitérer également dans celui-ci. Je ne pense pas que le nouvel alinéa 3(3)d), qui fait état de la Charte des droits, couvre les obligations internationales. Je pense qu'il faut énoncer explicitement notre volonté d'appliquer les obligations et conventions internationales relatives aux droits de la personne.

S'il est trop difficile de dresser une liste complète, et manifestement ce n'est pas facile car je vois déjà des différences entre nos deux listes, ne pourrait-on pas résoudre le problème en disant simplement :

L'interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet :

e) d'assurer le respect des instruments internationaux relatifs aux droits de la personne dont le Canada est signataire.

Cela réglerait le problème. Mais je pense qu'il faut ajouter une mention ici.

The Chair: Okay. Thank you for bringing that up.

Joan, can I ask you a technical question as to where you would place this? Everyone says it's probably referred to in the objectives as to whether or not it needs to be in subclause 3(3), which is the application of the law.

What's your answer to Judy?

Ms. Joan Atkinson: It's possible, of course.

In terms of delineating a list of instruments, as I said before, you're in danger of missing some, perhaps even existing ones, and certainly future conventions and instruments we may sign onto that would have relevance to immigration and refugee matters. There's a real danger in trying to list instruments.

The Chair: If we didn't list them and did what Judy indicated, saying "international" and "construed in", we would be signatories. Would that cause any difficulties?

Ms. Joan Atkinson: It's certainly possible to do that.

The Chair: Then may I suggest, Madeleine and Judy, on amendments BQ4 and NDP9, that you defer these things? Let's come up with something that might be acceptable and we'll consider it a little later.

Ms. Judy Wasylcyia-Leis: I have wording I could share.

The Chair: Let's get rid of amendments BQ4 and NDP9. We'll deal with it now.

Do you want to withdraw amendment BQ4, Madeleine?

Ms. Madeleine Dalphond-Guiral: Yes. It is clear that it will be withdrawn anyway. I believe it is in our interest to cooperate to come up with something that will be acceptable to everyone and that will demonstrate our will to fulfil our international commitments other than under the Convention Relating to the Status of Refugees and the Convention Against Torture, etc.

The Chair: Amendments BQ4 and NDP9 are withdrawn.

Judy, what do you have?

Ms. Judy Wasylcyia-Leis: I move that there be a new paragraph 3(3)(f) that reads:

This Act is to be construed and applied in a manner

Le président : D'accord. Merci de cette proposition.

Joan, pourrais-je vous demander, où, d'un point de vue technique, on pourrait insérer cela? Tout le monde dit que c'est probablement mentionné dans l'objet de la loi, mais qu'il faudrait l'inscrire aussi au paragraphe 3(3), sur la mise en œuvre de la loi.

Que répondez-vous à Judy?

Mme Joan Atkinson : C'est possible, bien entendu.

S'agissant de dresser une liste des instruments, comme je l'ai dit, on risque d'en oublier qui existent déjà et omettre les conventions et instruments que nous pourrions signer à l'avenir en matière d'immigration et d'asile. Il y a un réel danger lorsqu'on dresse des listes d'instruments.

Le président : Si nous ne le faisons pas et suivions la proposition de Judy, soit mentionner simplement les instruments internationaux dont le Canada est signataire, cela poserait-il des difficultés?

Mme Joan Atkinson : Il est certainement possible de faire cela.

Le président : Dans ce cas, puis-je suggérer, Madeleine et Judy, de reporter les amendements BQ4 et NDP9, le temps de trouver quelque chose d'acceptable?

Mme Judy Wasylcyia-Leis : J'ai un libellé que je peux vous communiquer.

Le président : Débarrassons-nous des amendements BQ4 et NDP9 et voyons cela tout de suite.

Voulez-vous retirer l'amendement BQ4, Madeleine?

Mme Madeleine Dalphond-Guiral : Oui. Il m'apparaît clair qu'il sera retiré de toute façon. Je pense qu'on a intérêt à travailler pour arriver à quelque chose qui sera acceptable pour tout le monde et qui démontrerait notre volonté d'insister sur les engagements internationaux autres que la Convention relative au statut des réfugiés, la Convention contre la torture, etc.

Le président : Les amendements BQ4 et NDP9 sont retirés.

Judy, voyons ce que vous avez.

Mme Judy Wasylcyia-Leis : Je propose l'ajout d'un nouveau paragraphe 3(3)f), disant :

L'interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet :

(f) that complies with international human rights instruments to which Canada is a signatory.

Ms. Madeleine Dalphond-Guiral: Those Canada has already signed and those it will sign in the future.

Ms. Judy Wasylcyia-Leis: Yes. Agreed.

Ms. Madeleine Dalphond-Guiral: Agreed?

Ms. Judy Wasylcyia-Leis: Absolutely.

The Chair: Okay.

Can I ask, Joan and Daniel, do you have any difficulties with that before we consider it? None?

Ms. Joan Atkinson: No, I think we speak to those issues in terms of the provisions later on, with refugee protection, pre-removal risk assessment, and so on.

The Chair: There's a new paragraph 3(3)(f). Does everyone understand what it's going to say? Are there any objections to that? None. Okay, it is paragraph 3(3)(f). Can we make that a government motion?

Ms. Judy Wasylcyia-Leis: Sure.

The Chair: Okay, good. Thank you. We'll make paragraph 3(3)(f) a government motion. We're all agreeing to it anyway, it doesn't matter.

(Amendment agreed to—[See *Minutes of Proceedings*])

f) d'assurer le respect des instruments internationaux en matière de droits de la personne dont le Canada est signataire.

Mme Madeleine Dalphond-Guiral : Celles que le Canada a déjà signées et qu'il signera dans le futur.

Mme Judy Wasylcyia-Leis : Oui. D'accord.

Mme Madeleine Dalphond-Guiral : D'accord?

Mme Judy Wasylcyia-Leis : Absolument.

Le président : D'accord.

Pourrais-je vous demander, Joan et Daniel, si vous avez des réserves sur cet amendement? Aucune?

Mme Joan Atkinson : Non, je pense que nous faisons déjà référence à ces dispositions plus loin, au sujet de la protection des réfugiés, de l'évaluation de risque avant renvoi, etc.

Le président : Il y a donc un nouvel alinéa 3(3)f). Tout le monde en a-t-il saisi la teneur? Y a-t-il des objections? Aucune. D'accord, c'est l'alinéa 3(3)f). Pouvons-nous en faire une motion du gouvernement?

Mme Judy Wasylcyia-Leis : Certainement.

Le président : D'accord, très bien. Je vous remercie. Nous allons faire de l'alinéa 3(3)f) une motion du gouvernement. Nous sommes tous d'accord de toute façon, alors peu importe.

(L'amendement est adopté—[Voir le *Procès-verbal*])