

A-1357-84

A-1357-84

Victor Manuel Regalado Brito (Appellant)

v.

Minister of Employment and Immigration (Respondent)

INDEXED AS: BRITO v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)

Court of Appeal, Marceau, MacGuigan and Lacombe JJ.—Montréal, June 2 and 3; Ottawa, July 11, 1986.

Immigration — Deportation — Appellant, having been declared inadmissible in certificate signed by Minister and Solicitor General, ordered deported though recognized as Convention refugee — Whether certificate conclusive proof of contents — Appellant invoking Charter and Bill of Rights — Whether issuing certificate cruel and unusual treatment — Wording of Act showing certificate conclusive — Act not conferring right on person whose refugee status recognized — Events before Charter in effect — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 2, 4(1),(2), 5(1), 19(1)(c),(d),(e),(f),(g), 23(3), 27(2)(g), 39, 40, 41, 42, 47, 72(2),(3), 75(1)(a),(b), 76(1)(a), 84, 119 — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 2(e) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 7, 12 — Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-13 (rep. by S.C. 1976-77, c. 52, s. 128), s. 21 — Canadian Security Intelligence Service Act, S.C. 1984, c. 21, s. 80.

Bill of Rights — Deportation order — Appellant, declared inadmissible in certificate signed by Minister and Solicitor General, ordered deported though recognized as Convention refugee — That person affected cannot present evidence to contradict certificate not contrary to Bill of Rights s. 2(e) — Immigration Act not conferring right on person whose refugee status recognized — Whether adjudicator, upon resuming inquiry after appellant recognized as Convention refugee, determining rights and obligations — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 2, 4(1),(2), 5(1), 19(1)(c),(d),(e),(f),(g), 23(3), 27(2)(g), 39, 40, 41, 42, 47, 72(2),(3), 75(1)(a),(b), 76(1)(a), 84, 119 — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 2(e).

Constitutional law — Charter of Rights — Non-retroactivity — Charter cannot be used to attack deportation order preceding coming into effect of Charter by challenging Board decision, subsequent to Charter, dismissing appeal from said order — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 7, 12 — Immigration Act, 1976,

Victor Manuel Regalado Brito (appellant)

c.

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)

RÉPERTORIÉ: BRITO c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)

Cour d'appel, juges Marceau, MacGuigan et Lacombe—Montréal, 2 et 3 juin; Ottawa, 11 juillet 1986.

Immigration — Expulsion — L'appelant, après avoir été déclaré inadmissible par une attestation signée par le Ministre et le solliciteur général, a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion quoique reconnu être un réfugié au sens de la Convention — L'attestation fait-elle foi de son contenu? — L'appelant invoque la Charte et la Déclaration canadienne des droits — La délivrance de l'attestation constitue-t-elle un traitement cruel et inusité — Le libellé de la Loi montre que l'attestation est concluante — La Loi ne confère pas un droit à une personne dont le statut de réfugié est reconnu — Les événements sont antérieurs à la Charte — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 2, 4(1),(2), 5(1), 19(1)(c),(d),(e),(f),(g), 23(3), 27(2)(g), 39, 40, 41, 42, 47, 72(2),(3), 75(1)(a),(b), 76(1)(a), 84, 119 — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 2e) — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur la Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 7, 12 — Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, chap. I-13 (abrogée par S.C. 1976-77, chap. 52, art. 128), art. 21 — Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, S.C. 1984, chap. 21, art. 80.

Déclaration canadienne des droits — Ordonnance d'expulsion — L'appelant, après avoir été déclaré inadmissible par une attestation signée par le Ministre et le solliciteur général, a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion quoique reconnu être un réfugié au sens de la Convention — L'impossibilité pour la personne visée de faire une preuve à l'encontre de l'attestation n'est pas contraire à l'art. 2e) de la Déclaration des droits — La Loi sur l'immigration ne confère pas de droit à celui dont le statut de réfugié est reconnu — L'arbitre, en reprenant l'enquête après que l'appelant ait été reconnu comme réfugié au sens de la Convention, a-t-il déterminé des droits et des obligations — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 2, 4(1),(2), 5(1), 19(1)(c),(d),(e),(f),(g), 23(3), 27(2)(g), 39, 40, 41, 42, 47, 72(2),(3), 75(1)(a),(b), 76(1)(a), 84, 119 — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 2e).

Droit constitutionnel — Charte des droits — Non-rétroactivité — Il n'est pas permis d'invoquer la Charte pour contester une ordonnance d'expulsion antérieure à l'entrée en vigueur de la Charte en s'opposant à la décision postérieure à la Charte par laquelle la Commission rejetait l'appel formé contre l'ordonnance — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982,

S.C. 1976-77, c. 52, ss. 2, 4(1),(2), 5(1), 19(1)(c),(d),(e),(f),(g), 23(3), 27(2)(g), 39, 40, 41, 42, 47, 72(2),(3), 75(1)(a),(b), 76(1)(a), 84, 119.

When the appellant first sought admission to Canada claiming political refugee status, the Minister of Employment and Immigration and the Solicitor General declared him inadmissible. They signed a certificate stating that, based on security and criminal intelligence reports which could not be revealed in order to protect information sources, they believed that the appellant would engage in or instigate subversive activities.

On a second occasion the appellant sought admission, again claiming refugee status. While this claim was accepted, the appellant was ordered deported by an adjudicator because, as determined by the Ministers' certificate, he belonged to an inadmissible class.

This is an appeal from the Immigration Appeal Board's dismissal of his appeal against the adjudicator's deportation order. The Board considered the question whether a section 39 certificate in principle constituted irrefutable evidence but concluded that a final ruling on that issue was unnecessary. Since the reasons in support of the certificate were not known and could not be disclosed, there was no way of knowing whether the appellant's evidence was relevant and sufficient to prove the Ministers' opinion mistaken. The Board was of opinion that the refusal to disclose the reasons for issuing the certificate constituted "cruel and unusual treatment" in breach of Charter section 12, but expressed the view that this was a limit prescribed by law that could be demonstrably justified in a free and democratic society.

Held, the appeal should be dismissed.

Per Marceau J.: The Board was right in concluding that the secrecy surrounding the reasons for and the sources of the certificate make it practically impossible to prove that it was a falsehood. This amounted to saying that, in the circumstances, subsection 39(1) could not be interpreted as providing that only the signatures of the Ministers were exempt from challenge. In fact, the wording of the Act itself ("is proof" in English and "*fait foi de son contenu*" in French) clearly indicates that the certificate is to have conclusive force as evidence.

Paragraph 2(e) of the Bill of Rights is not applicable herein since the refusal to permit contradicting of the certificate was not made during a "hearing ... for the determination of his rights and obligations". The sole purpose of resuming the inquiry under subsection 47(1) was to determine "whether or not that person is a person described in subsection 4(2)". Since the appellant was not such a person, he never had the right to come into Canada and recognition of his refugee status did not confer on him a right to remain. At common law, no alien has any right to enter this country except by leave of the Crown, and upon such conditions as it thinks fit. In *Singh*, the Supreme Court of Canada found that the procedure for recognizing refugee status was contrary to paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. The Court was able to make such a finding because the Immigration Act confers a right on a person

annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 7, 12 — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 2, 4(1),(2), 5(1), 19(1)(c),(d),(e),(f),(g), 23(3), 27(2)(g), 39, 40, 41, 42, 47, 72(2),(3), 75(1)(a),(b), 76(1)(a), 84, 119.

Lorsque l'appellant a demandé la première fois la permission d'entrer au Canada en réclamant la qualité de réfugié, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le solliciteur général l'ont déclaré non admissible. Ils ont signé une attestation précisant qu'à la lumière des rapports secrets qu'ils détenaient en matière de sécurité et de criminalité et que la nécessité de protéger les sources de renseignements empêchait de divulguer, ils croyaient que l'appellant allait travailler ou inciter au renversement d'un gouvernement par la force.

L'appellant a cherché une seconde fois à être admis au pays, encore en qualité de réfugié. Bien que sa qualité de réfugié ait été reconnue, son expulsion a été décrétée par l'arbitre, au motif qu'il appartenait à une catégorie de personnes non admissibles vu l'attestation des deux ministres.

Il s'agit d'un appel formé par l'appellant contre le rejet par la Commission d'appel de l'immigration de l'appel qu'il avait interjeté à l'encontre de l'ordonnance d'expulsion rendue par l'arbitre. La Commission s'est demandée si l'attestation visée par l'article 39 constituait en principe une preuve irréfutable, et elle a conclu qu'elle n'avait pas à se prononcer sur la question de façon définitive. Comme les motifs sous-jacents à l'attestation n'étaient pas connus et ne pouvaient être divulgués, il n'était pas possible de savoir si la preuve réunie par l'appellant était pertinente et suffisait à prouver que l'opinion des Ministres était sans fondement. La Commission a été d'avis que le refus de communiquer les motifs à la base de l'attestation constituait un «traitement cruel et inusité» en contravention de l'article 12 de la Charte, mais elle a aussi estimé qu'il s'agissait là d'une restriction conforme aux limites raisonnables dont la justification peut se démontrer dans une société libre et démocratique.

Arrêt: l'appel devrait être rejeté.

Le juge Marceau: La Commission a conclu à bon droit que, vu le secret entourant les motifs et les sources de l'attestation, il était illusoire d'espérer prouver sa fausseté. Cela revenait à dire que, dans le contexte où elle s'insérerait, la disposition du paragraphe 39(1) ne pouvait s'interpréter comme prévoyant que seule la signature des Ministres ne pouvait être mise en doute. De fait, le libellé de la Loi (*«is proof»* en anglais et «fait foi de son contenu» en français) indique clairement que l'attestation doit avoir une force probante définitive.

L'alinéa 2e) de la Déclaration des droits ne s'applique pas à l'espèce parce que le refus de permettre à l'appellant de réfuter l'attestation ne lui a pas été opposé au cours d'une «audition ... de sa cause ... pour la définition de ses droits et obligations». La reprise de l'enquête prévue par le paragraphe 47(1) avait pour seul but de déterminer «si la personne en cause remplit les conditions prévues au paragraphe 4(2)». Comme ce n'était pas le cas, l'appellant n'a jamais eu le droit d'entrer au Canada et la reconnaissance de son statut de réfugié ne lui a pas fait acquérir le droit d'y demeurer. En *common law*, un étranger n'a aucun droit d'entrer dans ce pays sauf avec la permission de la Couronne, et aux conditions qu'elle juge nécessaires. Dans l'arrêt *Singh*, la Cour suprême du Canada a statué que la procédure de reconnaissance du statut de réfugié allait à l'encontre de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

claiming refugee status to try to persuade the authorities that he is in fact a refugee. However, the Act does not confer any right on someone whose refugee status has been recognized so long as the conditions for his admission are not met.

The Charter is not applicable herein. The Board's jurisdiction under subsection 39(1) is strictly an appellate one. The Board could not allow an appeal based on the Charter without at the same time applying it retroactively. In reality, it is the deportation order and the way in which it was made that are put forward as infringement of the appellant's Charter rights, and these events occurred before the Charter came into effect. Moreover, even if it could have allowed the appeal, it would have been limited to making the removal order that "the adjudicator who was presiding at the inquiry should have made". Nor can the appellant rely on the case law distinction between a specifically retroactive application to a past act and an application to the present consequences or continuing effect of a past act. The question does not arise here: it is the Board's decision refusing to overturn the deportation order which is at issue.

Per MacGuigan J.: The conclusions of Marceau J. are correct. Nevertheless, a different conclusion should be drawn with respect to the application of paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* to the Immigration Act, were it not for the decided cases.

In *Prata*, the Supreme Court of Canada decided that the Bill does not apply to a similar Minister's certificate, since that person is not seeking to have a right recognized but to obtain a discretionary privilege.

In *Singh*, that same Court held that the procedure for recognizing refugee status laid down by the *Immigration Act, 1976* is inconsistent with the principles of fundamental justice as stated in the Charter or as protected by paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

It is unlikely that the Supreme Court will continue to interpret the same expression ("principles of fundamental justice") differently in the two enactments, especially in the light of the *Operation Dismantle* case where it was held that Cabinet decisions are subject to judicial review under paragraph 32(1)(a) of the Charter.

This case raises two questions. The first is whether the right to cross-examination must be denied absolutely to protect the government's secret sources. The appellant herein argued that he could not even know which government he was allegedly trying to subvert. The means should be proportionate to their end.

The second question is whether the Courts have the power to make such judgments. In the United States, the Courts have asserted their right to determine the good faith and the sufficiency of the decisions of the executive. These questions remain unanswered in Canada.

Per Lacombe J.: The reasons of Marceau J. are agreed with, save with respect to the scope of section 47 of the Act in relation to paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

La Cour a pu tirer une telle conclusion parce que la Loi sur l'immigration attribuée à celui qui revendique le statut de réfugié le droit de tenter de convaincre les autorités qu'il est effectivement un réfugié. Mais la Loi n'attribue aucun droit à celui dont le statut de réfugié a été reconnu tant qu'il n'aura pas satisfait aux conditions visant son admission.

La Charte ne s'applique pas à l'espèce. La compétence de la Commission en vertu du paragraphe 39(1) est strictement une compétence d'appel. La Commission ne pouvait accueillir un appel fondé sur la Charte sans par le fait même appliquer cette dernière rétroactivement. En réalité, ce sont l'ordonnance d'expulsion et la façon dont elle a été rendue qui sont présentées comme ayant enfreint les droits de l'appelant garantis par la Charte, et ces événements sont antérieurs à l'entrée en vigueur de la Charte. D'ailleurs, même si elle avait été en mesure d'accueillir l'appel, elle aurait dû s'en tenir à rendre l'ordonnance de renvoi «que l'arbitre chargé de l'enquête aurait dû rendre». L'appelant ne peut plus invoquer la distinction faite par les tribunaux entre une application proprement rétroactive à un acte passé et une application à une conséquence actuelle ou à un effet continu de cet acte passé. La question ne se pose pas ici: c'est la décision par laquelle la Commission a refusé d'annuler l'ordonnance d'expulsion qui est en cause.

Le juge MacGuigan: Les conclusions du juge Marceau sont bien fondées. Néanmoins, au chapitre de l'application du paragraphe 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* à la Loi sur l'immigration, il y aurait lieu de tirer une conclusion contraire n'eût été de la jurisprudence.

Dans l'arrêt *Prata*, la Cour suprême du Canada a décidé que la Déclaration ne s'appliquait pas à une attestation ministérielle semblable puisque la personne visée ne cherchait pas à faire reconnaître un droit mais tentait plutôt d'obtenir un privilège discrétionnaire.

Dans l'arrêt *Singh*, la Cour suprême a statué que la procédure de reconnaissance du statut de réfugié établie dans la *Loi sur l'immigration de 1976* est incompatible avec les principes de justice fondamentale énoncés dans la Charte ou protégés par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

Il est peu vraisemblable que la Cour suprême continue d'interpréter différemment la même expression («principes de justice fondamentale») dans les deux documents, surtout étant donné l'arrêt *Operation Dismantle*, où elle a décidé que les décisions du cabinet sont assujetties au contrôle judiciaire en vertu de l'alinéa 32(1)a) de la Charte.

Le litige soulève deux questions. La première: est-il nécessaire de nier entièrement le droit au contre-interrogatoire afin de protéger les sources secrètes d'information du gouvernement? En l'espèce, l'appelant a prétendu ne même pas savoir quel gouvernement il était censé vouloir renverser. Les moyens doivent être proportionnés au but.

La deuxième question est de savoir si les tribunaux ont la compétence pour rendre de telles décisions. Aux États-Unis, les tribunaux ont affirmé leur droit de vérifier la bonne foi et la suffisance des décisions de l'exécutif. Ces questions restent sans réponse au Canada.

Le juge Lacombe: Le point de vue du juge Marceau est partagé, sauf en ce qui a trait à la portée de l'article 47 de la Loi en regard de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

When someone acquires refugee status, he does not automatically acquire a right to remain in Canada, but he does acquire certain rights, limited though they may be. In principle he at least has the right to establish that he meets certain conditions of eligibility. In such cases, the adjudicator who resumes an inquiry pursuant to section 47 may be called upon to determine the right and obligations of a Convention refugee in relation to paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, and he must accordingly conduct the inquiry and make a decision in keeping with the principles of fundamental justice.

By filing the certificate with the adjudicator, the Ministers imposed their opinion on her and divested her of the power to determine whether the appellant met the conditions stated in subsection 4(2) of the Act. It was the Ministers, and not the adjudicator, who determined the appellant's "rights and obligations".

The appellant's case must be decided in accordance with the law in effect in January 1982. The Act made it a matter of ministerial discretion to decide whether a person was eligible to enter Canada in the cases mentioned in paragraphs 19(1)(d),(e),(f),(g) or 27(2)(g).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Re Regina and Potma (1982), 37 O.R. (2d) 189 (H.C.J.); *R. v. Lee* (1982), 1 C.C.C. (3d) 327 (Sask. C.A.); *R. v. Longtin* (1983), 5 C.C.C. (3d) 12 (Ont. C.A.).

DISTINGUISHED:

R. v. Konechny (1983), 10 C.C.C. (3d) 233 (B.C.C.A.); *R. v. Antoine* (1983), 5 C.C.C. (3d) 97 (Ont. C.A.); *R. v. Langevin* (1984), 11 C.C.C. (3d) 336 (Ont. C.A.); *Re Chapman and The Queen* (1984), 12 C.C.C. (3d) 1 (Ont. C.A.); *Gittens (In re)*, [1983] 1 F.C. 152 (T.D.).

CONSIDERED:

Prata v. Minister of Manpower & Immigration, [1976] 1 S.C.R. 376; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *Abourezk v. Reagan*, 592 F.Supp. 880 (1984) (D.C.).

REFERRED TO:

Ernewein v. Minister of Employment and Immigration, [1980] 1 S.C.R. 639; *R v Governor of Pentonville Prison, ex parte Azam*, [1973] 2 All ER 741 (C.A.); *United States ex rel. John Turner v. Williams*, 194 U.S. 279 (1904); *Mitchell v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 570; *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441; *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972); *Attorney General of Canada v. Jolly*, [1975] F.C. 216 (C.A.).

COUNSEL:

Giuseppe Sciortino for appellant.
Normand Lemyre for respondent.

La personne qui se voit reconnaître le statut de réfugié n'acquiert pas de ce fait le droit automatique de demeurer au Canada, mais elle acquiert certains droits, à portée limitée. En principe, elle a au moins le droit d'établir qu'elle remplit certaines conditions d'admissibilité. En pareil cas, l'arbitre qui reprend une enquête en vertu de l'article 47 peut être appelé à définir les droits et obligations d'un réfugié au sens de la Convention dans le contexte de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, et il doit, en conséquence, poursuivre son enquête et rendre sa décision en respectant les principes de justice fondamentale.

En produisant devant l'arbitre l'attestation ministérielle, les Ministres lui ont imposé leur décision et lui ont enlevé le pouvoir de déterminer si l'appelant remplissait ou non les conditions prévues au paragraphe 4(2) de la Loi. Ce sont les Ministres, et non l'arbitre, qui ont défini «les droits et obligations» de l'appelant.

Le cas de l'appelant doit être jugé selon la Loi en vigueur au mois de janvier 1982. La Loi laissait à la discrétion ministérielle le pouvoir de déterminer si une personne était ou non admissible au Canada, dans les cas prévus aux alinéas 19(1)d), e), f), g) ou 27(2)g).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Re Regina and Potma (1982), 37 O.R. (2d) 189 (H.C.J.); *R. v. Lee* (1982), 1 C.C.C. (3d) 327 (C.A. Sask.); *R. v. Longtin* (1983), 5 C.C.C. (3d) 12 (C.A. Ont.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

R. v. Konechny (1983), 10 C.C.C. (3d) 233 (C.A.C.-B.); *R. v. Antoine* (1983), 5 C.C.C. (3d) 97 (C.A. Ont.); *R. v. Langevin* (1984), 11 C.C.C. (3d) 336 (C.A. Ont.); *Re Chapman and The Queen* (1984), 12 C.C.C. (3d) 1 (C.A. Ont.); *Gittens (In re)*, [1983] 1 C.F. 152 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, [1976] 1 R.C.S. 376; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Abourezk v. Reagan*, 592 F.Supp. 880 (1984) (D.C.).

DÉCISIONS CITÉES:

Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1980] 1 R.C.S. 639; *R v Governor of Pentonville Prison, ex parte Azam*, [1973] 2 All ER 741 (C.A.); *United States ex rel. John Turner v. Williams*, 194 U.S. 279 (1904); *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570; *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972); *Procureur général du Canada c. Jolly*, [1975] C.F. 216 (C.A.).

AVOCATS:

Giuseppe Sciortino pour l'appelant.
Normand Lemyre pour l'intimé.

SOLICITORS:

Melançon, Marceau, Grenier & Sciortino,
Montréal, for appellant.

Deputy Attorney General of Canada for
respondent. a

*The following is the English version of the
reasons for judgment rendered by*

MARCEAU J.: By a decision dated July 16, 1984 the Immigration Appeal Board dismissed the appeal of the appellant against a deportation order made against him by an adjudicator on February 17, 1982. The appeal now before the Court, pursuant to the provisions of section 84 of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52 (hereinafter "the Act"), challenges the validity of that decision. Many grounds were put forward and so as to discuss them without repetition and unnecessary elaboration, I think it best to take the time needed to place the matter in its factual context, carefully review the applicable legislation and fully summarize the essential parts of the subject decision. b

I

Factual context

Only certain of the facts out of which this proceeding arose need to be mentioned, but their chronology is important. A quick review in the form of an account of events, classified by date, will be easier and will suffice.

April 1980: the appellant entered Canada for one month as a visitor.

May 1980: at an inquiry by an immigration officer, the appellant claimed the status of a political refugee; the inquiry was then adjourned.

October 1980: the appellant left Canada of his own accord and without warning, apparently intending to go to Nicaragua, but he went to Mexico and applied for a visa to return to Canada, which was denied by the Canadian consulate. j

PROCUREURS:

Melançon, Marceau, Grenier & Sciortino,
Montréal, pour l'appelant.

Le sous procureur général du Canada pour
l'intimé.

*Voici les motifs du jugement rendus en français
par*

LE JUGE MARCEAU: Par décision datée du 16 juillet 1984, la Commission d'appel de l'immigration rejetait le pourvoi de l'appelant porté à l'encontre d'une ordonnance d'expulsion rendue contre lui par un arbitre, le 17 février 1982. L'appel dont il s'agit ici, autorisé selon les prescriptions de l'article 84 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, (ci-après «la Loi»), conteste la validité de cette décision. Les motifs invoqués sont nombreux et pour en traiter sans redites et développements inutiles, il convient, je pense, de prendre tout le temps nécessaire pour bien situer le litige dans son contexte de faits, revoir avec soin les prescriptions de la loi applicable et résumer fidèlement les parties essentielles de la décision contestée. c d e

I

f

Le contexte factuel

Certains seulement des faits qui ont donné lieu à ces procédures ont besoin d'être retenus mais leur chronologie a de l'importance. Un énoncé rapide sous forme de compte rendu d'événements, classés selon leur date, sera plus simple et suffisant. g

Avril 1980. L'appelant entre au Canada comme visiteur pour une période d'un mois. h

Mai 1980. Au cours d'une enquête d'un officier d'immigration, l'appelant réclame le statut de réfugié politique. L'enquête est donc ajournée. i

Octobre 1980. L'appelant quitte le pays de lui-même et sans avertissement avec l'idée, semble-t-il, de se rendre au Nicaragua, mais il se retrouve à Mexico où il sollicite un visa pour revenir au Canada que le consulat canadien cependant lui refuse.

November 1980: the Minister of Employment and Immigration and the Solicitor General signed a certificate stating, *inter alia*:

... it is our opinion, based on security and criminal intelligence reports received and considered by us, which cannot be revealed in order to protect information sources, that

Victor Manuel REGALADO

is a person described in paragraph 19(1)(f) of the Immigration Act, 1976, his presence in Canada being detrimental to the national interest.

January 1982: the appellant went to a Canadian border post (after clandestinely coming from Mexico into the United States, naturally) and again claimed refugee status. He was immediately placed in confinement, and applied first to the Superior Court and then to the Court of Appeal for a writ of *habeas corpus*, but failed in this attempt.

February 1982: on the 8th, the clerk of the Refugee Status Advisory Committee informed the appellant that the Minister of Employment and Immigration accepted his claim that he was a Convention refugee on political grounds. Ten days later, on the 17th, the adjudicator responsible for resuming the inquiry and disposing of the appellant's case made a deportation order, one of the two reasons given (and in fact the only one applicable) being that, in view of the certificate issued by the two Ministers, the appellant belonged to an inadmissible class. The appellant immediately exercised his right of appeal to the Commission against the adjudicator's decision.

April 1982: as part of the proceedings before the Commission, the appellant issued subpoenas against the two Ministers who had signed the certificate, summoning them to appear as witnesses at the hearing.

May 1982: when the hearing opened the Commission, at the request of the Solicitor General, excused the Ministers for not complying with the order to appear, explaining that it would be [TRANSLATION] "a futile and frivolous exercise to require these gentlemen to appear". When informed of the appellant's intention to appeal to the Federal Court against this action, the Commission at once suspended the hearing.

Novembre 1980. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le solliciteur général signent un certificat attestant, notamment, ceci:

[TRADUCTION] ... nous estimons, à la lumière des rapports secrets que nous détenons en matière de sécurité et de criminalité, et que la nécessité de protéger les sources de renseignements empêche de divulguer, que

Victor Manuel REGALADO

est une personne visée à l'alinéa 19(1)f) de la Loi sur l'immigration de 1976, et que sa présence au Canada est préjudiciable à l'intérêt national.

Janvier 1982. L'appelant se présente à un poste-frontière canadien (après être passé clandestinement du Mexique aux États-Unis naturellement) et réclame à nouveau le statut de réfugié. Sitôt placé en détention, l'appelant s'adresse d'abord à la Cour supérieure puis à la Cour d'appel pour obtenir l'émission d'un bref d'*habeas corpus*, mais il échoue.

Février 1982. En date du 8, le greffier du comité consultatif sur le statut de réfugié avise l'appelant que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration accepte sa prétention à l'effet qu'il est un réfugié politique au sens de la Convention. Dix jours plus tard, le 17, l'arbitre chargé de reprendre l'enquête et de disposer du cas de l'appelant prononce une ordonnance d'expulsion, l'un des deux motifs invoqués (et en fait le seul à retenir) étant que, vu l'attestation des deux Ministres, l'appelant ferait partie d'une catégorie de personnes non admissibles. L'appelant se prévaut aussitôt de son droit d'appel à la Commission contre la décision de l'arbitre.

Avril 1982. Dans le cadre des procédures devant la Commission, l'appelant fait émettre contre les deux Ministres signataires de l'attestation des *subpoenas* les enjoignant de comparaître à l'audience pour être entendus comme témoins.

Mai 1982. À l'ouverture de l'audience, la Commission, à la requête du solliciteur général, excuse les Ministres de ne pas avoir obtenu l'ordre de comparaître, expliquant que ce serait «un exercice futile et frivole que d'obliger ces messieurs de témoigner». Informée de la volonté de l'appelant de s'adresser à la Cour fédérale pour contrer son attitude, la Commission suspend sans délai l'audience.

June 1982: the Federal Court Trial Division refused to issue the writs of prohibition and *mandamus* sought by the appellant, simply stating that the refusal was [TRANSLATION] “on grounds of inadmissibility”. The appellant appealed the decision of the Trial Division.

May 1983: the Federal Court Appeal Division upheld the opinion of the Trial Division judge that the case was not one which could be a basis for prohibition or *mandamus*.

February 1984: the Commission resumed the hearing of the appeal against the adjudicator’s deportation order.

September 1984: the Commission dismissed the appeal.

Applicable legislation

It will readily be seen that all the definitions in the Act, its general structure and its organization are more or less involved, whether directly or incidentally, in the discussion of a case as complex as that before the Court. It will have to be assumed that this general information is known, even if it may appear needed to recall part of it during the discussion. This preliminary review will only cover the provisions specifically involved.

a) The fundamental provisions, to begin with, are subsections 4(1) and (2) and 5(1):

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

(2) Subject to any other Act of Parliament, a Canadian citizen, a permanent resident and a Convention refugee while lawfully in Canada have a right to remain in Canada except where

(a) in the case of a permanent resident, it is established that that person is a person described in subsection 27(1); and

(b) in the case of a Convention refugee, it is established that that person is a person described in paragraph 19(1)(c), (d), (e), (f) or (g) or 27(1)(c) or (d) or 27(2)(c) or a person who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of

- (i) more than six months has been imposed, or
- (ii) five years or more may be imposed.

Jun 1982. La Cour fédérale, première instance, refuse d’émettre les brefs de prohibition et de *mandamus* sollicités par l’appelant invoquant simplement «pour motif d’irrecevabilité». L’appelant s’inscrit en appel de la décision de première instance.

Mai 1983. La Cour fédérale, division d’appel, confirme l’opinion du juge de première instance à l’effet que le cas n’en était pas un pouvant donner ouverture à prohibition ou *mandamus*.

Février 1984. La Commission reprend l’audition de l’appel contre l’ordonnance d’expulsion de l’arbitre.

Septembre 1984. La Commission rejette l’appel.

Les dispositions législatives applicables

Il est aisé de se rendre compte que toutes les définitions de la Loi, ses grandes lignes, son organisation sont plus ou moins impliquées, sinon directement du moins par référence incidente, dans la discussion d’un cas aussi complexe que celui ici en cause. Il faut bien prendre pour acquis que ces données générales sont connues, quitte à rappeler l’une ou l’autre au fil de la discussion, si besoin est. Ce ne sont que les dispositions spécifiquement impliquées que cette revue préliminaire entend couvrir.

a) Parmi les dispositions de principe du début, il convient de relire les paragraphes 4(1), 4(2) et 5(1):

4. (1) Tout citoyen canadien, ainsi que les résidents permanents non visés au paragraphe 27(1), ont le droit d’entrer au Canada.

(2) Sous réserve des lois du Parlement, le citoyen canadien, le résident permanent ainsi que le réfugié au sens de la Convention qui se trouve légalement au Canada, ont le droit d’y demeurer à l’exception

a) du résident permanent visé au paragraphe 27(1); et

b) du réfugié au sens de la Convention qui tombe sous le coup des alinéas 19(1)c), d), e), f) ou g) ou 27(1)c) ou d) ou 27(2)c) ou qui, déclaré coupable d’une infraction prévue par une loi du Parlement,

- i) a été condamné à plus de six mois de prison, ou
- ii) est passible d’au moins cinq ans de prison.

5. (1) No person, other than a person described in section 4, has a right to come into or remain in Canada.

b) Section 19, at the beginning of Part III titled EXCLUSION AND REMOVAL, lists "Inadmissible Classes" in its subsection (1). Paragraph (f) should be noted:

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

(f) persons who there are reasonable grounds to believe will, while in Canada, engage in or instigate the subversion by force of any government;

c) Sections 39 to 42 are grouped under the heading "Safety and Security of Canada" (*Sûreté et sécurité publiques*). They should all be borne in mind together with section 119, which is related:

39. (1) Notwithstanding anything in this Act, where, with respect to any person other than a Canadian citizen or permanent resident, a certificate signed by the Minister and the Solicitor General is filed with an immigration officer, a senior immigration officer or an adjudicator stating that in the opinion of the Minister and the Solicitor General, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, which cannot be revealed in order to protect information sources, the person named in the certificate is a person described in paragraph 19(1)(d), (e), (f) or (g) or in paragraph 27(2)(c), the certificate is proof of the matters stated therein without proof of the signatures or official character of the person appearing to have signed the certificate unless called into question by the Minister or the Solicitor General.

(2) The Minister shall, within thirty days following the commencement of each fiscal year or, if Parliament is not then sitting, within the first thirty days next thereafter that Parliament is sitting, lay before Parliament a report specifying the number of certificates referred to in subsection (1) that were filed during the preceding calendar year.

40. (1) Where the Minister and the Solicitor General are of the opinion, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, that a permanent resident is a person described in subparagraph 19(1)(d)(ii), or paragraph 19(1)(e) or (g) or 27(1)(c), they may make a report to the Chairman of the Special Advisory Board established pursuant to section 41.

(2) In considering a report made by the Minister and the Solicitor General pursuant to subsection (1), the Special Advisory Board shall

(a) request the Minister or the Solicitor General to provide such additional information as in its opinion is necessary and relevant; and

(b) consult with such Departments of the Government of Canada as it deems appropriate to enable it to determine what circumstances and information should not be disclosed on the ground that disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons in Canada.

5. (1) Seules les personnes visées à l'article 4 ont le droit d'entrer au Canada et d'y demeurer.

b) L'article 19, en tête de la Partie III intitulée EXCLUSION ET RENVOI, énumère en son paragraphe (1), les «Catégories de personnes non admissibles». À noter l'alinéa f):

19. (1) Ne sont pas admissibles

f) les personnes au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire que, pendant leur séjour au Canada, elles travailleront ou inciteront au renversement d'un gouvernement par la force;

c) Les articles 39 à 42 sont groupés sous le titre «Sûreté et sécurité publiques» (*Safety and Security of Canada*). Il faut les avoir tous présents à l'esprit en même temps que l'article 119 qui s'y rattache:

39. (1) Nonobstant toute disposition de la présente loi, l'attestation, concernant une personne autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent, signée par le Ministre et le solliciteur général, et remise à un agent d'immigration, à un agent d'immigration supérieur ou à un arbitre, déclarant que le Ministre et le solliciteur général estiment qu'à la lumière des rapports secrets qu'ils détiennent en matière de sécurité ou de criminalité et que la nécessité de protéger les sources de renseignements empêche de divulguer, la personne désignée dans l'attestation est visée par les alinéas 19(1)d), e), f) ou g) ou 27(2)c), fait foi de son contenu, l'authenticité des signatures et le caractère officiel des personnes l'ayant apparemment signée ne pouvant être contestés que par le Ministre ou le solliciteur général.

(2) Le Ministre doit déposer devant le Parlement dans les trente premiers jours de chaque exercice financier ou, si le Parlement ne siège pas, dans les trente premiers jours de la séance suivante, un rapport précisant le nombre d'attestations visées au paragraphe (1) délivrées au cours de la précédente année civile.

40. (1) Au cas où le Ministre et le solliciteur général estiment qu'à la lumière des rapports secrets qu'ils détiennent en matière de sécurité ou de criminalité, un résident permanent est visé par le sous-alinéa 19(1)d)(ii), ou les alinéas 19(1)e) ou g) ou 27(1)c), ils peuvent adresser un rapport au président du conseil consultatif spécial institué en vertu de l'article 41.

(2) Le conseil consultatif spécial, dans l'examen du rapport adressé par le Ministre et le solliciteur général conformément au paragraphe (1), doit

a) demander au Ministre ou au solliciteur général les renseignements supplémentaires qu'il estime nécessaires et pertinents; et

b) consulter les ministères du gouvernement du Canada qui, à son avis, peuvent lui permettre de déterminer les renseignements qui ne doivent pas être divulgués au motif que leur divulgation serait préjudiciable à la sécurité nationale ou à la sécurité de personnes se trouvant au Canada.

(3) The Chairman of the Special Advisory Board shall take all necessary precautions

(a) to prevent the disclosure of any circumstances and information that in his opinion should not be disclosed on the ground that disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons in Canada; and

(b) to protect the secrecy of any source of any information referred to in paragraph (a).

(4) Where the Chairman of the Special Advisory Board receives a report pursuant to subsection (1), he shall, as soon as reasonably practicable, convene a meeting of that Board to consider the report and shall send to the person to whom the report relates at his last known address

(a) a notice that it is proposed to remove him from Canada in accordance with this section;

(b) a statement summarizing such of the circumstances and information available to the Special Advisory Board as will, in the opinion of the Chairman of that Board, enable the person to be as fully informed as possible of the nature of the allegations made against him, having regard to the duties of that Board and the Chairman thereof referred to in subsections (2) and (3); and

(c) a notice of the time and place where the person may be heard in respect of the proposal to remove him from Canada.

(5) The Special Advisory Board shall permit the person with respect to whom a report has been made by the Minister and the Solicitor General pursuant to subsection (1) to present evidence, to be heard personally or by counsel and to have testify, on his behalf, persons who are likely to give material evidence.

(6) The proceedings of the Special Advisory Board shall be separate and apart from the public.

(7) Subject to section 119, the Special Advisory Board may require any person, other than the person with respect to whom the report has been made by the Minister and the Solicitor General pursuant to subsection (1), to make available to it any relevant information and may receive any evidence or information considered credible or trustworthy by it.

(8) Where at any time before a report is made pursuant to subsection (9), the Special Advisory Board becomes of the opinion that the circumstances and information revealed to it are such that the disclosure thereof would not be injurious to national security or to the safety of persons in Canada, it shall terminate its proceedings under this section and advise the Minister and the Solicitor General of the termination.

(9) Where the Special Advisory Board is satisfied that a person to whom a report of the Minister and the Solicitor General referred to in subsection (1) relates has been given an opportunity to be heard in accordance with this section, it shall make a report forthwith to the Governor in Council on all matters relating thereto.

(10) Where proceedings under this section have not been terminated pursuant to subsection (8) and where the Governor in Council is satisfied, after having considered the reports referred to in subsections (1) and (9), that the person concerned is a person described in subparagraph 19(1)(d)(ii) or paragraph 19(1)(e) or (g) or 27(1)(c), the Governor in Council may make a deportation order against that person.

(3) Le président du conseil consultatif spécial doit prendre les précautions nécessaires

a) pour éviter la divulgation de renseignements qui, à son avis, ne doivent pas être divulgués au motif que leur divulgation serait préjudiciable à la sécurité nationale ou à la sécurité de personnes se trouvant au Canada; et

b) pour assurer le caractère secret des sources de renseignements visés à l'alinéa a).

(4) Le président du conseil consultatif spécial, saisi d'un rapport visé au paragraphe (1), doit convoquer, dès que les circonstances le permettent, une réunion du conseil pour examiner le rapport et doit adresser à la personne visée, à sa dernière adresse connue,

a) un avis précisant que son renvoi du Canada en vertu du présent article est proposé;

b) un exposé résumant les renseignements dont dispose le conseil consultatif spécial et qui, de l'avis de son président, informeront, dans la mesure du possible, la personne de la nature des allégations portées contre elle, compte tenu des fonctions incombant au conseil et à son président en vertu des paragraphes (2) et (3); et

c) un avis des dates et lieu où la personne pourra être entendue au sujet de son renvoi proposé du Canada.

(5) Le conseil consultatif spécial doit permettre à la personne faisant l'objet du rapport adressé par le Ministre et le solliciteur général en vertu du paragraphe (1), de présenter des preuves d'être entendue en personne ou par l'intermédiaire d'un conseil et de citer les personnes susceptibles de rendre un témoignage important en sa faveur.

(6) La procédure devant le conseil consultatif spécial se déroule à huis clos.

(7) Sous réserve de l'article 119, le conseil consultatif spécial peut exiger que toute personne, autre que celle qui fait l'objet du rapport adressé par le Ministre et le solliciteur général en vertu du paragraphe (1), lui fournisse des renseignements pertinents à l'examen visé au paragraphe (2); il peut recevoir les preuves et renseignements qu'il considère dignes de foi.

(8) Au cas où le conseil consultatif spécial, avant d'adresser un rapport conformément au paragraphe (9), estime que les renseignements portés à sa connaissance sont de telle nature que leur divulgation ne serait préjudiciable ni à la sécurité nationale ni à la sécurité de personnes se trouvant au Canada, il doit mettre fin à la procédure engagée en vertu du présent article et en aviser le Ministre et le solliciteur général.

(9) Le conseil consultatif spécial, après avoir constaté que la personne faisant l'objet du rapport du Ministre et du solliciteur général, visé au paragraphe (1), a eu l'occasion de se faire entendre conformément au présent article, doit immédiatement adresser un rapport au gouverneur en conseil sur toutes questions relatives à ce sujet.

(10) Si le conseil consultatif spécial n'a pas, en vertu du paragraphe (8), mis fin à la procédure engagée en vertu du présent article, le gouverneur en conseil peut prononcer par décret l'expulsion de toute personne dont il est convaincu, après examen des rapports visés aux paragraphes (1) et (9), qu'elle tombe sous le coup du sous-alinéa 19(1)d)(ii), ou des alinéas 19(1)e) ou g) ou 27(1)c).

41. (1) There is hereby established a board, to be called the Special Advisory Board, consisting of not more than three members to be appointed by the Governor in Council, of whom at least one shall be a retired judge of a superior court.

(2) The Governor in Council shall designate one of the members appointed pursuant to subsection (1) to be Chairman of the Special Advisory Board and one such member to be Vice-Chairman thereof.

42. It is the function of the Special Advisory Board

(a) to consider any reports made by the Minister and the Solicitor General pursuant to subsection 40(1); and

(b) to advise the Minister on such matters relating to the safety and security of Canada for which the Minister is responsible under this Act as the Minister may refer to it for its consideration.

119. No security or criminal intelligence report referred to in subsection 39(1), 40(1) or 83(1) may be required to be produced in evidence in any court or other proceedings.

(The foregoing provisions are those which existed at the time of the decisions in question. It may be noted in passing that they were amended in 1984 by section 80 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, S.C. 1984, c. 21. At the present time a Review Committee, replacing the former Advisory Board, informs the person in question, whether a resident or not, of the circumstances giving rise to the report, hears his submissions, investigates and advises the Governor in Council, who will issue the certificate if he sees fit.)

d) Section 47 sets out the immediate consequences of the recognition of refugee status by the Minister as follows:

47. (1) Where a senior immigration officer is informed that a person has been determined by the Minister or the Board to be a Convention refugee, he shall cause the inquiry concerning that person to be resumed by the adjudicator who was presiding at the inquiry or by any other adjudicator, who shall determine whether or not that person is a person described in subsection 4(2).

(2) Where an adjudicator determines that a Convention refugee is not a Convention refugee described in subsection 4(2), he shall make the removal order or issue the departure notice, as the case may be, with respect to that Convention refugee.

(3) Where an adjudicator determines that a Convention refugee is a Convention refugee described in subsection 4(2), he shall, notwithstanding any other provision of this Act or the regulations, allow that person to remain in Canada.

e) Finally, subsections 72(2) and (3) confer on the appellant his right of appeal to the Board:

41. (1) Est institué le conseil consultatif spécial, composé d'au plus trois membres nommés par le gouverneur en conseil; au moins un des membres doit être un juge d'une cour supérieure à la retraite.

(2) Le gouverneur en conseil désigne, parmi les membres visés au paragraphe (1), un président et un vice-président.

42. Le conseil consultatif spécial a pour tâche

a) d'examiner les rapports que lui adressent le Ministre et le solliciteur général conformément au paragraphe 40(1); et

b) de conseiller le Ministre sur les questions qu'il lui soumet, relatives à la sûreté et la sécurité publiques et relevant de sa compétence en vertu de la présente loi.

119. Nul ne peut, devant une Cour ou dans une procédure quelconque, exiger la production des rapports secrets en matière de sécurité ou de criminalité, visés au paragraphe 39(1), 40(1) ou 83(1).

(Les textes ci-haut reproduits sont ceux qui existaient au moment des décisions en cause. Il convient de noter en passant qu'ils ont été modifiés en 1984 par l'article 80 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, S.C. 1984, chap. 21. Aujourd'hui un comité de surveillance, qui remplace le conseil consultatif d'autrefois, informe la personne intéressée, même si non résidente, des circonstances qui ont donné lieu au rapport, reçoit ses représentations, fait enquête et avise le gouverneur général en conseil qui, lui, émet le certificat, s'il le juge à-propos.)

d) L'article 47 indique la conséquence immédiate d'une reconnaissance de statut de réfugié par le Ministre en ces termes:

47. (1) L'agent d'immigration supérieur, informé que le Ministre ou la Commission a reconnu, à la personne qui le revendique, le statut de réfugié au sens de la Convention, doit faire reprendre l'enquête soit par l'arbitre qui en était chargé, soit par un autre arbitre qui détermine si la personne en cause remplit les conditions prévues au paragraphe 4(2).

(2) L'arbitre doit prononcer le renvoi ou l'interdiction de séjour du réfugié au sens de la Convention qui, selon lui, ne remplit pas les conditions prévues au paragraphe 4(2).

(3) Par dérogation à la présente loi et aux règlements, l'arbitre doit autoriser le réfugié au sens de la Convention qui, selon lui, remplit les conditions prévues au paragraphe 4(2), à demeurer au Canada.

e) Enfin, ce sont les paragraphes (2) et (3) de l'article 72 qui donnaient à l'appelant son droit d'appel à la Commission:

72. ...

(2) Where a removal order is made against a person who

(a) has been determined by the Minister or the Board to be a Convention refugee but is not a permanent resident, or

(b) seeks admission and at the time that a report with respect to him was made by an immigration officer pursuant to subsection 20(1) was in possession of a valid visa,

that person may, subject to subsection (3), appeal to the Board on either or both of the following grounds, namely,

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

(d) on the ground that, having regard to the existence of compassionate or humanitarian considerations, the person should not be removed from Canada.

(3) Where a deportation order is made against a person described in paragraph 2(a) or (b) who

(a) is a person with respect to whom a certificate referred to in subsection 39(1) has been filed, or

(b) has been determined by an adjudicator to be a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(e), (f) or (g).

that person may appeal to the Board on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact.

Subject decision

The members of the Board, having stated that of the reasons given by the adjudicator they adopted only that of inadmissibility based on paragraph 19(1)(f), dwelt at length on the appellant's argument that as worded the Act did not prohibit the entering of evidence against a certificate issued pursuant to section 39 of the Act. On this they ultimately concluded that, in the circumstances, it was not necessary for them to make a final ruling on whether a section 39 certificate in principle constituted irrefutable evidence: since, they said, in the case at bar the reasons in support of the certificate are not known and cannot be disclosed, they would in any case have no way of knowing whether the evidence which the appellant might submit really was relevant and, above all, sufficient for them to conclude that the opinion of the Ministers was mistaken and groundless.

The members of the Board then considered the appellant's arguments based on 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.)]. While they did not

72. ...

(2) Toute personne, frappée par une ordonnance de renvoi, qui

a) n'est pas un résident permanent mais dont le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu par le Ministre ou par la Commission, ou

b) demande l'admission et était titulaire d'un visa en cours de validité lorsqu'elle a fait l'objet du rapport visé au paragraphe 20(1),

peut, sous réserve du paragraphe (3), interjeter appel à la Commission en invoquant l'un ou les deux motifs suivants:

c) un moyen d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait;

d) le fait que, compte tenu de considérations humanitaires ou de compassion, elle ne devrait pas être renvoyée du Canada.

e (3) Lorsqu'une personne, visée aux alinéas (2)a) ou b), est frappée d'une ordonnance d'expulsion et

a) a fait l'objet d'une attestation visée au paragraphe 39(1), ou

b) appartient, selon la décision d'un arbitre, à une catégorie non admissible visée aux alinéas 19(1)e), f) ou g),

elle ne peut interjeter appel à la Commission qu'en se fondant sur un motif d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait.

e La décision attaquée

Les commissaires, après avoir affirmé ne retenir dans la motivation de l'arbitre que le motif de non-admissibilité fondé sur l'alinéa 19(1)f), s'interrogent longuement sur la prétention de l'appellant à l'effet que la Loi telle que libellée ne prohibait pas la présentation d'une preuve à l'encontre d'une attestation émise selon l'article 39 de la Loi. Ils en viennent à la conclusion finalement qu'il n'est pas nécessaire pour eux, dans les circonstances, de prendre partie définitivement sur le point de savoir si une attestation selon l'article 39 constitue ou non en principe une preuve irréfutable; étant donné, disent-ils, que dans le cas présent, les motifs qui sont sous-jacents à l'attestation ne sont pas connus et ne peuvent être divulgués, ils n'auraient de toute façon aucun moyen de savoir si la preuve que l'appellant soumettrait constitue vraiment une preuve pertinente et surtout suffisante pour leur permettre de conclure que l'opinion des Ministres est fautive et sans fondement.

Les Commissaires analysent ensuite les prétentions de l'appellant fondées sur 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, chap.

think that section 7 could be applied, as the appellant's life, liberty and security were endangered not by the deportation order but by the actions of foreign states, they agreed that the refusal to disclose to the appellant the reasons for issuing the certificate constituted "cruel and unusual treatment" in breach of section 12 of the Charter. Then, examining the situation from the standpoint of section 1 of the Charter, they expressed the view that only such reasonable limits prescribed by law as could be demonstrably justified in a free and democratic society had been placed on the appellant's rights, since no one had disputed the need to protect information sources. The members of the Board accordingly saw no ground for challenging the validity of the deportation order and they refused to intervene.

II

In support of his challenge to this decision by the Board, the appellant made several arguments essentially of the same order as those made in support of his appeal against the adjudicator's decision. He left undefined exactly how far he would extend some of his arguments, and I deliberately note this at once so I can return to the point later, but I think they can readily be grouped into three headings: those relating to interpretation of the Act, those involving the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970, Appendix III] and those based on the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

1—The appellant argued that by refusing to allow him to examine the Ministers who had signed the certificate and to submit evidence to contradict its content, first the adjudicator and then the Board had misinterpreted the scope which the Act intended to confer on a certificate issued pursuant to subsection 39(1). He submitted that it cannot be said on a correct interpretation of the provision that such a certificate is conclusive evidence, and he repeated the same arguments which he had made before the Board. In his submission, taking into account the rule of interpretation based on the maxim *inclusio unius exclusio alterius est* and the fact that the legislator had not adopted the clear expression "conclusive proof" used in section 21 of the *Immigration Appeal Board Act* [R.S.C.

11 (R.-U.)]. S'ils ne croient pas que l'article 7 puisse recevoir application, car la vie, la liberté et la sécurité de l'appelant ne seraient pas mises en péril par l'ordonnance d'expulsion mais bien plutôt par les agissements d'États étrangers, ils acceptent au contraire que le refus de communiquer à l'appelant les motifs à la base du certificat constitue un «traitement cruel et inusité», en contravention de l'article 12 de la Charte. Examinant alors la situation sous l'angle de l'article 1 de la Charte, ils expriment l'avis que les droits de l'appelant n'ont été restreints que dans des limites raisonnables dont la justification peut se démontrer dans une société libre et démocratique, personne ne contestant la nécessité de protéger les sources de renseignements. Les commissaires ne voient donc aucun motif de contester la validité de l'ordonnance d'expulsion et ils refusent d'intervenir.

II

Au soutien de son attaque contre cette décision de la Commission, l'appelant fait valoir plusieurs arguments qui sont en somme de même ordre que ceux qu'il a déjà soulevés au soutien de son appel contre la décision de l'arbitre. Il laisse dans le vague la portée exacte qu'il attribue à certains de ses moyens, et je le note tout de suite à dessein pour y revenir plus tard, mais on peut, je pense, aisément les regrouper en trois catégories: ceux qui se rattachent à l'interprétation de la Loi, ceux qui mettent en cause la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III] et ceux qui font appel à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

1—L'appelant prétend qu'en lui refusant d'interroger les Ministres signataires du certificat et de soumettre une preuve à l'encontre de ce que le certificat énonçait, l'arbitre d'abord et la Commission ensuite ont mal apprécié la portée que la Loi entend attribuer à une attestation émise sous le paragraphe 39(1). Il soumet qu'une interprétation correcte de la disposition ne permet pas de dire qu'une telle attestation doit constituer une preuve concluante et il reprend les mêmes arguments qu'il avait fait valoir devant la Commission. D'après lui, tenant compte de la règle d'interprétation tirée de la maxime *inclusio unius exclusio alterius est* et du fait que le législateur n'avait pas repris l'expression claire «preuve péremptoire» qui se trouvait dans l'article 21 de la *Loi sur la Commission*

1970, c. I-13 (rep. by S.C. 1976-77, c. 52, s. 128)], which was being replaced, it followed that only the signatures of the Ministers were exempt from challenge. I consider that the members of the Board answered the two arguments correctly and I do not think it is necessary to repeat what they said concerning those arguments. I also consider they were right to conclude that, in view of the secrecy surrounding the reasons for and the sources of the certificate, it was unrealistic for the applicant to think he would be able to persuade anyone that it was a falsehood, and this amounted to saying that, in the circumstances, subsection 39(1) could not be interpreted as suggested by the appellant; in fact, however, it was not even necessary in my opinion to take such a long route to counter the appellant's argument, as it would seem to be contradicted by the wording of the Act itself. In its two versions, the provision reads:

39. (1) Notwithstanding anything in this Act, where, with respect to any person other than a Canadian citizen or permanent resident, a certificate signed by the Minister and the Solicitor General is filed with an immigration officer, a senior immigration officer or an adjudicator stating that in the opinion of the Minister and the Solicitor General, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, which cannot be revealed in order to protect information sources, the person named in the certificate is a person described in paragraph 19(1)(d), (e), (f) or (g) or in paragraph 27(2)(c), the certificate is proof of the matters stated therein without proof of the signatures or official character of the persons appearing to have signed the certificate unless called into question by the Minister or the Solicitor General.

39. (1) Nonobstant toute disposition de la présente loi, l'attestation, concernant une personne autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent, signée par le Ministre et le solliciteur général, et remise à un agent d'immigration, à un agent d'immigration supérieur ou à un arbitre, déclarant que le Ministre et le solliciteur général estiment qu'à la lumière des rapports secrets qu'ils détiennent en matière de sécurité ou de criminalité et que la nécessité de protéger les sources de renseignements empêche de divulguer, la personne désignée dans l'attestation est visée par les alinéas 19(1)d), e), f) ou g) ou 27(2)c), fait foi de son contenu, l'authenticité des signatures et le caractère officiel des personnes l'ayant apparemment signée ne pouvant être contestés que par le Ministre ou par le solliciteur général. [Emphasis added.]

It would seem to me that the legislator's intent to give the certificate conclusive force as evidence is clearly indicated by the fact that, in the English version, it states not "is a proof" but "is proof",

d'appel de l'immigration [S.R.C. 1970, chap. I-13 (abrogée par S.C. 1976-77, chap. 52, art. 128)] qu'il s'agissait de remplacer, il fallait considérer que seules les signatures des Ministres devaient rester à l'abri de contestation. Je crois que les commissaires ont répondu valablement aux deux arguments et je ne crois pas nécessaire de reprendre ce qu'ils ont dit à leur sujet. Je crois aussi qu'ils ont eu raison de considérer que, vu le secret entourant les motifs et les sources de l'attestation, il était illusoire pour le requérant de penser être en mesure de convaincre qui que ce soit de sa fausseté, ce qui revenait en somme à dire que, dans le contexte où elle s'insérait, la disposition du paragraphe 39(1) ne pouvait s'interpréter comme suggéré par l'appelant. Mais, en fait, il n'était même pas nécessaire, à mon sens, de passer par un aussi long chemin pour contester la prétention de l'appelant car celle-ci me paraît contredite par les termes mêmes de la Loi. Relisons la disposition dans ses deux versions:

39. (1) Nonobstant toute disposition de la présente loi, l'attestation, concernant une personne autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent, signée par le Ministre et le solliciteur général, et remise à un agent d'immigration, à un agent d'immigration supérieur ou à un arbitre, déclarant que le Ministre et le solliciteur général estiment qu'à la lumière des rapports secrets qu'ils détiennent en matière de sécurité ou de criminalité et que la nécessité de protéger les sources de renseignements empêche de divulguer, la personne désignée dans l'attestation est visée par les alinéas 19(1)d), e), f) ou g) ou 27(2)c), fait foi de son contenu, l'authenticité des signatures et le caractère officiel des personnes l'ayant apparemment signée ne pouvant être contestés que par le Ministre ou par le solliciteur général.

39. (1) Notwithstanding anything in this Act, where, with respect to any person other than a Canadian citizen or permanent resident, a certificate signed by the Minister and the Solicitor General is filed with an immigration officer, a senior immigration officer or an adjudicator stating that in the opinion of the Minister and the Solicitor General, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, which cannot be revealed in order to protect information sources, the person named in the certificate is a person described in paragraph 19(1)(d), (e), (f) or (g) or in paragraph 27(2)(c), the certificate is proof of the matters stated therein without proof of the signatures or official character of the persons appearing to have signed the certificate unless called into question by the Minister or the Solicitor General. (Les soulignés sont ajoutés.)

Il me semble que l'intention du législateur d'attribuer au certificat une force probante définitive est clairement exprimée du fait que, dans la version anglaise, on ne dit pas "is a proof" mais "is proof",

and even more importantly, in the French version, it states “*fait foi de son contenu*”, an expression which in Quebec and French legislative language means “*attester sans possibilité de contestation*” [provides irrefutable evidence], except sometimes within the specific limits expressly and formally authorized, and then as part of a special procedure, the “action in improbation”.

As I read the provisions in question and understand the context in which they are placed, Parliament did not intend that a certificate issued under subsection 39(1) should be the subject of a challenge and be the basis for an inquiry of a judicial nature.

2—The second group of arguments made by the appellant in support of his appeal relates to the *Canadian Bill of Rights*. He contended essentially that if subsection 39(1) is to be interpreted as applicable without the person affected having the right to enter evidence to contradict the statement by the Ministers, the provision is inconsistent with paragraph 2(e) of the Bill, which states:

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

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

It is apparent simply from reading the provision that, in order to rely on paragraph 2(e) of the Bill, the appellant must show that the refusal to contradict the Minister’s certificate was made during a “hearing . . . for the determination of his rights and obligations”. That would not appear to be the case. The sole purpose of resuming the inquiry under subsection 47(1) was to determine “whether or not that person is a person described in subsection 4(2)”, so as to be allowed to remain in Canada, and one of the conditions of that subsection is, in the case of a Convention refugee, that he should not be a person described in paragraph 19(1)(f). The appellant has never had the right to come into Canada and recognition of his refugee

et surtout que, dans la version française, on dit «fait foi de son contenu», expression qui en langage législatif québécois et français veut dire «attester sans possibilité de contestation», sauf parfois dans des limites précises expressément et formellement autorisées et alors dans le cadre d’une procédure spéciale, l’«inscription en faux».

Tel que je lis les textes en cause et comprends le contexte dans lequel ils s’insèrent, le Parlement n’envisageait pas qu’un certificat émis sous le paragraphe 39(1) puisse faire l’objet d’une contestation et donner ouverture à une enquête de caractère judiciaire.

2—Le second groupe de moyens invoqués par l’appelant au soutien de son appel met en cause la *Déclaration canadienne des droits*. Il soutient essentiellement que si le paragraphe 39(1) doit s’interpréter comme devant avoir effet sans que la personne visée ait la possibilité de faire une preuve à l’encontre de l’attestation des ministres, il s’agit d’une disposition incompatible avec l’alinéa 2e) de la Déclaration qui dispose comme suit:

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

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

Il ressort, de la seule lecture du texte, que pour pouvoir invoquer l’alinéa 2e) de la Déclaration, l’appelant doit montrer que le refus de contredire l’attestation des Ministres lui a été opposé au cours d’une «audition . . . de sa cause . . . pour la définition de ses droits et obligations». Or, il ne me semble pas que ce soit le cas. La reprise de l’enquête en vertu du paragraphe 47(1) a pour seul but de déterminer «si la personne en cause remplit les conditions prévues au paragraphe 4(2),» pour être admise à demeurer au Canada, et l’une de ces conditions, dans le cas d’un réfugié au sens de la Convention, est qu’il ne tombe pas sous le coup de l’alinéa 19(1)f). L’appelant n’a jamais eu le droit d’entrer au Canada et la reconnaissance de son

status did not confer on him a right to remain in Canada. I take the liberty of again reproducing the oft-cited passage from the judgment of Lord Denning M.R. in *R v Governor of Pentonville Prison, ex parte Azam*, [1973] 2 All ER 741 (C.A.), concerning the position of an alien at common law, approved by Martland J. in *Prata v. Minister of Manpower & Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376, at page 380:

At common law no alien has any right to enter this country except by leave of the Crown; and the Crown can refuse leave without giving any reason: see *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs* [1969] 2 Ch. 149 at 168. If he comes by leave, the Crown can impose such conditions as it thinks fit, as to his length of stay, or otherwise. He has no right whatever to remain here. He is liable to be sent home to his own country at any time if, in the opinion of the Crown, his presence here is not conducive to the public good; and for this purpose, the executive may arrest him and put him on board a ship or aircraft bound for his own country: see *R. v. Brixton Prison (Governor), ex parte Soblen* [1963] 2 Q.B. 243 at 300, 301. The position of aliens at common law has since been covered by various regulations; but the principles remain the same.

I would also add these comments by Milton Konvitz in his book, *Civil Rights in Immigration*, Cornell University Press, Ithaca, New York, U.S.A., 1953, at pages 40-41, regarding the decision of the U.S. Supreme Court in *United States ex rel. John Turner v. Williams*, 194 U.S. 279 (1904):

Congress, said the court, has the power to exclude aliens; to prescribe the terms and conditions on which they may enter; and to deport aliens who have entered in violation of law. These powers, said the court, are no longer open to constitutional objection, whether they be rested (a) on the principle of international law that every sovereign nation has the power, "inherent in sovereignty and essential to self-preservation," to exclude aliens, or to admit them "only in such cases and upon such conditions as it may see fit to prescribe"; . . . Chief Justice Fuller quoted with approval from an earlier opinion of the court: "No limits can be put by the courts upon the power of Congress to protect . . . the country from the advent of aliens whose race or habits render them undesirable as citizens, or to expel such if they have already found their way into our land, and unlawfully remain therein." [Emphasis added.]

Counsel for the appellant naturally relied considerably on the Supreme Court judgment in *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, in which Beetz J., speaking for himself and two other members of

statut de réfugié ne lui a pas fait acquérir le droit d'y demeurer. Je me permettrai de reproduire de nouveau ce passage souvent cité du jugement du maître des rôles, lord Denning, dans l'affaire *R v Governor of Pentonville Prison, ex parte Azam*, [1973] 2 All ER 741 (C.A.), au sujet de la situation d'un étranger en *common law*, passage que le juge Martland a approuvé dans *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376, à la page 380:

[TRADUCTION] En *common law*, un étranger n'a aucun droit d'entrer dans ce pays sauf avec la permission de la Couronne, permission qu'elle peut refuser sans fournir aucun motif: voir *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs* [1969] 2 Ch. 149, à la p. 168. Lorsque permission lui est accordée, la Couronne peut imposer les conditions qu'elle juge nécessaires, à l'égard de la durée de son séjour ou à tout autre égard. Il n'a aucun droit absolu de demeurer ici. Il est susceptible d'être renvoyé dans son propre pays si en aucun temps, la Couronne juge que sa présence ici ne contribue pas à l'intérêt public; et à cette fin, les autorités peuvent le mettre sous arrêt et le conduire à bord d'un navire ou d'un aéronef à destination de son pays: voir *R. v. Brixton Prison (Governor), ex parte Soblen* [1963] 2 Q.B. 243 aux pp. 300 et 301. La situation des étrangers en *common law* a depuis fait l'objet de divers règlements mais les principes demeurent inchangés.

J'ajouterai aussi ces commentaires de Milton Konvitz dans son livre, *Civil Rights in Immigration*, Cornell University Press, Ithaca, New York, É.-U., 1953, aux pages 40 et 41, au sujet de la décision de la Cour suprême des États-Unis, dans *United States ex rel. John Turner v. Williams*, 194 U.S. 279 (1904):

[TRADUCTION] Le Congrès, a dit la cour, a le pouvoir d'exclure les étrangers; de prescrire les modalités de leur admission au pays; et d'expulser les étrangers qui sont entrés en violation de la loi. Il n'est plus possible, a dit la cour, de s'opposer à ces pouvoirs pour des motifs constitutionnels, que les pouvoirs reposent sur a) le principe de droit international selon lequel tout État souverain a le pouvoir, «inhérent à la souveraineté et essentiel à sa propre conservation», d'exclure les étrangers ou de ne les admettre «que dans les cas et selon les conditions qu'il estime indiqué de prescrire»; . . . Le juge en chef Fuller a cité en l'approuvant une opinion antérieure de la cour: «Les tribunaux ne peuvent imposer aucune limite au pouvoir qu'a le Congrès de protéger . . . le pays contre la présence des étrangers dont la race ou les mœurs en font des citoyens indésirables, et de les expulser s'ils sont déjà entrés dans notre pays et continuent d'y demeurer illégalement.» [C'est moi qui souligne.]

Le procureur de l'appelant fait naturellement grand état de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177 où le juge Beetz, en son nom et au nom de deux autres

the Court, admitted that the procedure for recognizing refugee status followed in the case of the appellant Singh and other cases like his was contrary to paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. If this was true for someone claiming refugee status, counsel argued, it was even more applicable for a person whose refugee status had already been recognized. I think this neglects a major difference. The Immigration Act confers a right on someone who is claiming refugee status, namely to try and persuade the authorities that he is in fact a refugee, and it was the procedure for exercising this fundamental right which the Court found was not consistent with the requirements of fundamental justice. However, the Immigration Act does not confer any right on someone whose refugee status has been recognized so long as the conditions for his admission to Canada are not met. The right at issue in *Singh* was exercised by the appellant since his refugee status had been recognized. When the inquiry resumed before the adjudicator the appellant had no right to exercise, and the decision imposed on the adjudicator by the filing of the certificate did not infringe his rights. (It is not simply a matter of distinguishing between a right and a privilege, as in *Mitchell v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 570, a case involving the revocation of parole, a distinction which in *Singh* Wilson J. did not use in applying the Charter (at pages 208 *et seq.*) and which Beetz J. did not think was valid in the circumstances of the case (at page 228). The question here is of the total absence of a right or privilege, for I repeat, under the Immigration Act recognition of refugee status by the Department confers no right so long as the adjudicator has not found that the conditions in subsection 4(2) exist.)

In my view, the appellant cannot argue on the basis of the *Canadian Bill of Rights* and its paragraph 2(e) that subsection 39(1) is "inoperative", and so conclude that there was no legal foundation for the decision of the adjudicator and hence that of the Board.

3—Finally, the appellant cited the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. I mentioned above the vagueness of some of the arguments put

membres de la Cour, a reconnu que la procédure de reconnaissance du statut de réfugié qui avait été suivie dans le cas de l'appelant Singh et les autres semblables au sien allait à l'encontre de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. S'il en est ainsi pour celui qui revendique le statut de réfugié, fait valoir le procureur, à plus forte raison devrait-il en être ainsi pour celui dont le statut de réfugié a déjà été reconnu. C'est oublier, je pense, une différence majeure. La Loi de l'immigration attribue un droit à celui qui revendique le statut de réfugié, soit celui de tenter de convaincre les autorités qu'il est effectivement réfugié, et c'est ce droit fondamental pour l'exercice duquel la procédure établie a paru non conforme aux impératifs de la justice fondamentale. Mais la Loi de l'immigration n'attribue aucun droit à celui dont le statut de réfugié a été reconnu tant qu'il n'aura pas été constaté que les conditions pour qu'il soit admis à demeurer au Canada sont remplies. Le droit qui était en cause dans la décision *Singh*, l'appelant l'a exercé puisque son statut de réfugié a été reconnu. Devant l'arbitre, lors de la réouverture de l'enquête, il n'a pas de droit à exercer, et la décision imposée à l'arbitre par le dépôt du certificat ne viendra pas porter atteinte à ses droits. (Il n'est pas uniquement question de distinguer entre droit et privilège comme dans l'arrêt *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570 où il s'agissait d'un cas de révocation d'une libération conditionnelle, une distinction que, dans l'arrêt *Singh*, Mme le juge Wilson ne retient pas pour l'application de la Charte (à la page 208 et s.) et que le juge Beetz ne croit pas valide dans les circonstances de l'espèce (à la page 228). Il est question ici d'une absence totale de droit ou de privilège, car je le répète, en vertu de la Loi de l'immigration, la reconnaissance par le ministère du statut de réfugié ne donne aucun droit tant que l'arbitre n'aura pas constaté l'existence des conditions du paragraphe 4(2)).

L'appelant ne peut, à mon avis, invoquer la *Déclaration canadienne des droits* et son alinéa 2e) pour prétendre à l'«inopérabilité» du paragraphe 39(1), et conclure en conséquence à l'absence de fondement juridique pouvant valider la décision de l'arbitre et partant celle de la Commission.

3—L'appelant finalement invoque la *Charte canadienne des droits et libertés*. J'ai parlé plus haut de la portée vague de certains des moyens

forward in support of the appeal; I was thinking particularly of those connected with the Charter. The appellant simply submitted (page 16 of his submission) that [TRANSLATION] "before the Board he had been deprived of certain rights contained in the Charter", namely those mentioned in section 7 regarding life, liberty and security of the person and in section 12 regarding protection against cruel and unusual treatment. The appellant recognized, as did the Board, that the rule against retroactivity prevented him from relying on the provisions of the Charter to challenge the actions taken by the adjudicator or the deportation order itself, since these were facts which occurred before the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*] came into effect. This is why he took care to state that he had been deprived of Charter rights before the Board; but he gave no further details. The members of the Board also did not explain what they meant by "events", when they said that the Charter should be applied to "events subsequent" to its coming into effect. However, clearly some details are necessary and it is in providing these that one can see that the appellant's attempt to avoid the effect of the rule against retroactivity is vain.

I think it should be borne in mind that the Board's jurisdiction in the case of a deportation order made against someone who has been subject of a certificate under subsection 39(1) is strictly an appellate jurisdiction. This is clear from subsections 72(2) and 72(3), cited above, to which may be added paragraphs 75(1)(a) and 75(1)(b) and 76(1)(a):

75. (1) The Board may dispose of an appeal made pursuant to section 72

- (a) by allowing it;
- (b) by dismissing it; or

76. (1) Where the Board allows an appeal made pursuant to section 72, it shall quash the removal order that was made against the appellant and may

- (a) make any other removal order that the adjudicator who was presiding at the inquiry should have made; or

How then could the Board allow an appeal for reasons based on the Charter without at the same time applying the Charter retroactively, that is to past events? There is no question that in reality it

invoqués au soutien de l'appel; j'avais spécialement à l'esprit ceux rattachés à la Charte. L'appellant soumet simplement «avoir été privé devant la Commission de certains droits prévus dans la Charte» (page 16 de son mémoire), soit ceux dont il est question à l'article 7 relativement à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne et à l'article 12 concernant la protection contre les traitements cruels et inusités. L'appellant admet, avec la Commission, que le principe de non-rétroactivité l'empêche d'invoquer les dispositions de la Charte pour attaquer les procédés adoptés par l'arbitre ou l'ordonnance d'expulsion elle-même, puisqu'il s'agit là de faits ou d'actes survenus avant l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.)*]. C'est pourquoi il prend soin de dire que c'est devant la Commission qu'il a été privé de droits garantis par la Charte. Mais il ne fournit aucune autre précision. Les Commissaires non plus d'ailleurs n'expliquent pas ce qu'ils entendent par «événements», lorsqu'ils affirment que la Charte doit s'appliquer aux «événements postérieurs» à son entrée en vigueur. Mais évidemment des précisions sont requises et c'est en les apportant qu'on se rend compte que la tentative de l'appellant de contourner l'effet du principe de non-rétroactivité est vaine.

Il ne faut pas oublier, je pense, que la compétence de la Commission dans le cas d'une ordonnance d'expulsion rendue contre une personne qui a fait l'objet d'une attestation visée au paragraphe 39(1) en est une strictement d'appel. C'est ce qui ressort clairement des paragraphes 72(2) et 72(3) déjà cités auxquels on peut ajouter les alinéas 75(1)a) et 75(1)b) ainsi que l'alinéa 76(1)a):

75. (1) La Commission statuant sur un appel visé à l'article 72, peut

- a) l'accueillir;
- b) le rejeter; ou

76. (1) La Commission, en accueillant un appel visé à l'article 72, doit annuler l'ordonnance de renvoi et peut

- a) prononcer toute autre ordonnance de renvoi que l'arbitre chargé de l'enquête aurait dû rendre; ou

Comment alors la Commission pourrait-elle accueillir un appel pour des motifs tirés de la Charte sans par le fait même appliquer la Charte rétroactivement, c'est-à-dire à des événements

is the deportation order and the way in which it was made that the appellant is seeking to put forward as an infringement of his Charter rights, and these "events", to use the Board members' word, occurred before the Charter came into effect; they are past events. The Board did not have the power to set aside a deportation order made in accordance with law, and moreover, in the unlikely event that it was able to allow the appeal, it would have to make the removal order that "the adjudicator who was presiding at the inquiry should have made". Accordingly, the hearing before the Board was clearly an "event" subsequent to the coming into effect of the Charter, but it was an event which could not possibly have any consequences for the rights which the appellant might claim were guaranteed by the Charter.

It is true that though the non-retroactivity of the Charter is a principle which no one questions (reference is often made on this point to the reasons of Eberle J. in *Re Regina and Potma* (1982), 37 O.R. (2d) 189 (H.C.J.); of Bayda C.J.S. of the Saskatchewan Court of Appeal in *R. v. Lee* (1982), 1 C.C.C. (3d) 327; and of Blair J. of the Ontario Court of Appeal in *R. v. Longtin* (1983), 5 C.C.C. (3d) 12), the courts have often made an effort to distinguish between a specifically retroactive application to a past act and an application to the present consequences or continuing effect of a past act. (See *inter alia* *R. v. Konechny* (1983), 10 C.C.C. (3d) 233 (B.C.C.A.); *R. v. Antoine* (1983), 5 C.C.C. (3d) 97 (Ont. C.A.); *R. v. Langevin* (1984), 11 C.C.C. (3d) 336 (Ont. C.A.); and *Re Chapman and The Queen* (1984), 12 C.C.C. (3d) 1 (Ont. C.A.)). Thus, it might be argued that if a deportation order cannot be quashed on grounds based on the Charter, its eventual implementation might be. This is what Mahoney J. of this Court then of the Trial Division, suggested in *Gittens (In re)*, [1983] 1 F.C. 152. However, clearly the question does not arise here: it is the Board's decision refusing to overturn the deportation order which is at issue. In my opinion, the appellant cannot rely on arguments based on the Charter to challenge the validity of that decision.

passés? Il n'est pas douteux que ce soient l'ordre de déportation et la façon dont il a été rendu que l'appellant, en réalité, tente de présenter comme ayant enfreint ses droits garantis par la Charte, et ces «événements», pour reprendre le terme utilisé par les commissaires, sont survenus avant l'entrée en vigueur de la Charte; ce sont des événements passés. La Commission n'avait pas le pouvoir d'annuler un ordre de déportation rendu conformément à la loi et d'ailleurs si, par impossible, elle avait été en mesure d'accueillir l'appel, c'est l'ordonnance de renvoi que «l'arbitre chargé de l'enquête aurait dû rendre» qu'elle pouvait prononcer. Ainsi, l'audition devant la Commission était bien un «événement» postérieur à l'entrée en vigueur de la Charte, mais c'était un événement sans effet possible sur les droits que l'appellant pouvait prétendre lui avoir été garantis par la Charte.

Il est vrai que si la non-rétroactivité de l'application de la Charte est un principe que personne ne met en doute (on se réfère souvent sur ce point aux motifs du juge Eberle, dans *Re Regina and Potma* (1982), 37 O.R. (2d) 189 (H.C.J.); à ceux du juge en chef Bayda de la Cour d'appel de la Saskatchewan dans *R. v. Lee* (1982), 1 C.C.C. (3d) 327; et à ceux du juge Blais, de la Cour d'appel d'Ontario dans *R. v. Longtin* (1983), 5 C.C.C. (3d) 12), les tribunaux se sont souvent employés à distinguer entre une application proprement rétroactive à un acte passé et une application à une conséquence actuelle ou à un effet continu de cet acte passé. (Voir notamment *R. v. Konechny* (1983), 10 C.C.C. (3d) 233 (C.A.C.-B.); *R. v. Antoine* (1983), 5 C.C.C. (3d) 97 (C.A. Ont.); *R. v. Langevin* (1984), 11 C.C.C. (3d) 336 (C.A. Ont.) et *Re Chapman and The Queen* (1984), 12 C.C.C. (3d) 1 (C.A. Ont.)). Aussi, peut-être serait-il possible de prétendre que si l'ordonnance d'expulsion ne peut être invalidée pour des motifs tirés de la Charte, son exécution éventuelle pourrait l'être. C'est ce qu'évoquait le juge Mahoney de cette Cour, alors qu'il siégeait en première instance, dans l'affaire *Gittens (In re)*, [1983] 1 C.F. 152. Mais la question ne se soulève évidemment pas ici: c'est la décision de la Commission refusant d'invalidier l'ordre de déportation qui est en cause. L'appelant à mon avis ne saurait faire valoir des moyens tirés de la Charte pour contester la validité de cette décision.

Having thus concluded my analysis, it remains to formulate the general conclusion. Though I am far from subscribing to all the reasons given by the Commission, and have serious reservations as to the reasoning which it used, I consider that its conclusion is nevertheless correct. In any case, the appellant has submitted no argument on the basis of which this Court could intervene.

I would therefore dismiss the appeal.

* * *

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

MACGUIGAN J.: I concur in the conclusions of my brother Marceau J. Nevertheless, I would draw a contrary conclusion with regard to the application of paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* to the *Immigration Act, 1976* were it not for the decided cases.

On the one hand, according to *Prata v. Minister of Manpower & Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376, the Bill does not apply to a certificate by a Minister that the permanent presence of an individual in Canada would be detrimental to the national interest, since that person is not seeking to have a right recognized but to obtain a discretionary privilege.

On the other hand, the Supreme Court has more recently held, in *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, that the procedure for recognizing refugee status laid down by the *Immigration Act, 1976* is inconsistent with either "the principles of fundamental justice" stated in section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (three judges), or with "the principles of fundamental justice" protected by paragraph 2(e) of the Bill of Rights (three judges). Speaking for the first group of judges, Wilson J. stated (at pages 209-210):

The creation of a dichotomy between privileges and rights played a significant role in narrowing the scope of the application of the *Canadian Bill of Rights*, as is apparent from the judgment of Martland J. in *Mitchell v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 570

I do not think this kind of analysis is acceptable in relation to the *Charter*. It seems to me rather that the recent adoption of the *Charter* by Parliament and nine of the ten provinces as part

Arrivé ainsi au terme de mon analyse, il me reste à tirer la conclusion d'ensemble. Bien que je sois loin de souscrire à tous les motifs invoqués par la Commission et que j'aie de sérieuses réserves quant au raisonnement qu'elle a suivi, je suis d'avis que sa conclusion n'est pas pour autant erronée. L'appelant en tout cas n'a fait valoir aucun motif sur la base duquel cette Cour pourrait intervenir.

Je rejetterais donc l'appel.

* * *

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE MACGUIGAN: Je souscris aux conclusions de mon collègue, M. le juge Marceau. Néanmoins, au chapitre de l'application de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* à la *Loi sur l'immigration de 1976*, je tirerais une conclusion contraire n'eût été de la jurisprudence.

D'une part, d'après l'arrêt *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376, la *Déclaration* ne s'applique pas à l'attestation ministérielle certifiant que la présence permanente au Canada d'une personne serait contraire à l'intérêt national, puisque cette personne ne cherche pas à faire reconnaître un droit mais tente plutôt d'obtenir un privilège discrétionnaire.

D'autre part, la Cour suprême a plus récemment statué, dans l'affaire *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, que la procédure de reconnaissance du statut de réfugié établie dans la *Loi sur l'immigration de 1976* est incompatible soit avec «les principes de justice fondamentale» énoncés à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (3 juges), soit avec «les principes de justice fondamentale» protégés par le paragraphe 2e) de la *Déclaration des droits* (3 juges). Au nom du premier groupe de juges, Mme le juge Wilson déclare (aux pages 209 et 210):

La dichotomie entre privilèges et droits a contribué de façon importante à restreindre l'application de la *Déclaration canadienne des droits*, comme il ressort des motifs du juge Martland dans l'arrêt *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570

Je ne crois pas que ce genre d'analyse soit acceptable en ce qui concerne la *Charte*. Il me semble plutôt que l'adoption récente de la *Charte* par le Parlement et neuf des dix provinces, comme

of the Canadian constitutional framework has sent a clear message to the courts that the restrictive attitude which at times characterized their approach to the *Canadian Bill of Rights* ought to be re-examined. I am accordingly of the view that the approach taken by Laskin C.J. dissenting in *Mitchell* is to be preferred to that of the majority as we examine the question whether the *Charter* has any application to the adjudication of rights granted to an individual by statute.

In *Mitchell* the issue was whether the *Canadian Bill of Rights* required s. 16(1) of the *Parole Act* to be interpreted so as to require the Parole Board to provide a parolee with a fair hearing before revoking his parole. Laskin C.J. focussed on the consequences of the revocation of parole for the individual and concluded that parole could not be characterized as a "mere privilege" even although the parolee had no absolute right to be released from prison. He said at p. 585:

Between them, s. 2(c)(i) and s. 2(e) [of the *Canadian Bill of Rights*] call for at least minimum procedural safeguards in parole administration where revocation is involved, despite what may be said about the confidentiality and sensitiveness of the parole system.

It seems to me that the appellants in this case have an even stronger argument to make than the appellant in *Mitchell*. At most Mr. Mitchell was entitled to a hearing from the Parole Board concerning the revocation of his parole and a decision from the Board based on proper considerations as to whether to continue his parole or not. He had no statutory right to the parole itself; rather he had a right to proper consideration of whether he was entitled to remain on parole. By way of contrast, if the appellants had been found to be Convention refugees as defined in s. 2(1) of the *Immigration Act, 1976* they would have been entitled as a matter of law to the incidents of that status provided for in the Act. Given the potential consequences for the appellants of a denial of that status if they are in fact persons with a "well-founded fear of persecution", it seems to me unthinkable that the *Charter* would not apply to entitle them to fundamental justice in the adjudication of their status.

The view of the second group of judges was stated by Beetz J. (at page 228):

Accordingly, the process of determining and redetermining appellants' refugee claims involves the determination of rights and obligations for which the appellants have, under s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice. It follows also that this case is distinguishable from cases where a mere privilege was refused or revoked, such as *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376, and *Mitchell v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 570.

partie de la Constitution canadienne, a clairement indiqué aux tribunaux qu'ils devraient réexaminer l'attitude restrictive qu'ils ont parfois adoptée en abordant la *Déclaration canadienne des droits*. Je suis par conséquent d'avis qu'il faut préférer le point de vue adopté, en dissidence, par le juge en chef Laskin dans l'arrêt *Mitchell* à celui de la majorité lorsqu'il s'agit de savoir si la *Charte* s'applique à la détermination des droits conférés par la loi à un particulier.

Dans l'affaire *Mitchell*, il s'agissait de savoir si, en vertu de la *Déclaration canadienne des droits*, le par. 16(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* devait être interprété de manière à exiger de la Commission des libérations conditionnelles qu'elle accorde une audition impartiale à la personne en liberté conditionnelle avant de révoquer sa libération conditionnelle. Le juge en chef Laskin a mis l'accent sur les conséquences, pour l'intéressé, de la révocation de sa libération conditionnelle et il a conclu qu'on ne pouvait pas qualifier cette libération de «simple privilège», même si la personne en liberté conditionnelle n'avait aucun droit absolu d'être mise en liberté. Voici ce qu'il affirme, à la p. 585:

Mis ensemble, les al. c)(i) et e) de l'art. 2 [de la *Déclaration canadienne des droits*] exigent que, pour la révocation de la libération conditionnelle, la procédure offre un minimum de garanties, quoi que l'on puisse dire du caractère confidentiel et délicat du régime de libération conditionnelle.

Il me semble que les appelants en l'espèce disposent d'un argument encore plus solide que celui de l'appelant dans l'affaire *Mitchell*. M. Mitchell avait droit tout au plus à ce que la Commission des libérations conditionnelles tienne une audition concernant la révocation de sa libération conditionnelle et à ce qu'elle décide, à partir de considérations pertinentes, si elle devait maintenir sa libération conditionnelle. La Loi ne lui accordait aucun droit à la libération conditionnelle elle-même; il avait plutôt droit à un examen approprié de la question de savoir s'il pouvait demeurer en liberté conditionnelle. Par contre, si les appelants avaient été déclarés réfugiés au sens de la Convention suivant la définition du par. 2(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, ils auraient eu droit aux privilèges de ce statut prévus dans la Loi. Étant donné les conséquences que la négation de ce statut peut avoir pour les appelants si ce sont effectivement des personnes «craignant avec raison d'être persécutée[s]», il me semble inconcevable que la *Charte* ne s'applique pas de manière à leur donner le droit de bénéficier des principes de justice fondamentale dans la détermination de leur statut.

L'opinion du deuxième groupe de juges est exprimée par M. le juge Beetz (à la page 228):

En conséquence, la procédure d'examen et de réexamen des revendications du statut de réfugié des appelants comporte la définition de droits et d'obligations à l'égard desquels les appelants ont droit, en vertu de l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, à une audition impartiale selon les principes de justice fondamentale. Il s'ensuit également que cette affaire peut être distinguée de celles où un simple privilège a été refusé ou révoqué comme, par exemple, dans les affaires *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376, et *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570.

I am not persuaded that the Supreme Court will continue to interpret the same expression differently in the two enactments, especially in light of *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441, where it held that Cabinet decisions are subject to judicial review under paragraph 32(1)(a) of the Charter.

This case really raises two questions. The first is: must the right to cross-examination be denied absolutely in order to protect the government's secret information sources? In the case at bar the appellant argued that he could not even know which government was in question from the reference to paragraph 19(1)(f) of the *Immigration Act, 1976*. It seems to me that the means should be proportionate to their end.

The second question is as to whether the courts have the power to make such judgments. In the United States, despite their general tendency not to challenge the decisions of a higher authority in matters of national security (*Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972)), U.S. courts have nevertheless asserted their right to determine the good faith and the sufficiency of the decisions of the executive.

For example, in *Abourezk v. Reagan*, 592 F.Supp. 880 (1984) (D.C.), at pages 887-888, a federal judge stated:

[2] In the view of the Court, an alien invited to impart information and ideas to American citizens in circumstances such as these may not be excluded under subsection (27) solely on account of the content of his proposed message. For although the government may deny entry to aliens altogether, or for any number of specific reasons, it may not, consistent with the First Amendment, deny entry solely on account of the content of speech.

[3] ... the specific reasons for the exclusion of these four aliens thus assume paramount importance and that issue, as discussed below, requires the Court to consider the classified affidavits submitted by the government.

v

[4] The government has offered for the Court's *in camera* inspection a classified affidavit of Under Secretary Eagleburger with respect to each of the three cases.

[5] The Court has accordingly reviewed the Eagleburger affidavits *in camera*. On the basis of that review, it has concluded that facially legitimate reasons exist for denying

Je ne suis pas convaincu que la Cour suprême continue d'interpréter différemment la même expression dans les deux documents, surtout à la lumière de l'arrêt *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441, où elle a décidé que les décisions du cabinet sont assujetties au contrôle judiciaire en vertu de l'alinéa 32(1)a) de la Charte.

Le litige soulève vraiment deux questions. La première: est-il nécessaire de nier entièrement le droit au contre-interrogatoire afin de protéger les sources secrètes d'information du gouvernement? En l'espèce, l'appelant prétend ne même pas savoir de quel gouvernement il s'agit quand référence est faite à l'alinéa 19(1)f) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Il me semble que les moyens doivent être proportionnés au but.

La deuxième question est de savoir si les tribunaux possèdent la compétence pour rendre de telles décisions. Aux États-Unis, étant même donné leur prédisposition générale de ne pas contester les décisions d'une superpuissance en matière de sécurité nationale (*Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972)), les tribunaux américains ont néanmoins insisté sur leur droit de vérifier la bonne foi et la suffisance des décisions de l'exécutif.

À titre d'exemple, dans l'affaire *Abourezk v. Reagan*, 592 F.Supp. 880 (1984) (D.C.), aux pages 887 et 888, un juge fédéral a déclaré:

[TRADUCTION] [2] La Cour estime qu'un étranger invité à transmettre aux citoyens américains des renseignements et des idées dans de telles circonstances ne peut être exclu en vertu du paragraphe (27) seulement en raison du contenu du message envisagé. Car bien que le gouvernement puisse interdire absolument l'entrée au pays aux étrangers, ou pour des motifs particuliers, il ne peut pas, selon le Premier Amendement, refuser l'entrée au pays uniquement en raison du contenu d'un discours.

[3] ... les motifs particuliers de l'exclusion de ces quatre étrangers revêtent donc une importance primordiale et cette question, comme on en discute plus bas, exige que la Cour étudie les affidavits secrets soumis par le gouvernement.

v

[4] Le gouvernement a offert de transmettre à la Cour pour qu'elle l'étudie à huis clos, un affidavit secret du sous-secrétaire Eagleburger relativement à chacune de ces trois affaires.

[5] La Cour a en conséquence étudié les affidavits du sous-secrétaire Eagleburger à huis clos. En se fondant sur cet examen, elle a conclu qu'il existe des motifs qui paraissent

visas to the four individuals whose entry is being sought in these actions. Essentially, these applicants were not denied entry because of the content of the expected speeches, but because of their personal status as officials of governments or organizations which are hostile to the United States.

These questions remain unanswered in Canada.

* * *

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

LACOMBE J.: In his reasons, Marceau J. has clearly summarized the essential elements of the case, so that it is not necessary to state them anew here. While I concur with his reasons to dismiss the present appeal, I do not entirely agree with him concerning the scope of section 47 of the *Immigration Act, 1976* (hereinafter referred to as "the Act"), in relation to paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

In November 1980, the Minister of Employment and Immigration and the Solicitor General of Canada considered that the appellant should not be admitted to Canada for the reasons given in their certificate.

Certificate
(Section 39, Immigration Act, 1976)

We, the undersigned, hereby certify that it is our opinion, based on security and criminal intelligence reports received and considered by us, which cannot be revealed in order to protect information sources, that

Victor Manuel REGALADO

is a person described in paragraph 19(1)(f) of the Immigration Act, 1976, his presence in Canada being detrimental to the national interest.

"Robert Kaplan"
Solicitor General of Canada

"Lloyd Axworthy"
Minister of Employment and
Immigration

Dated at OTTAWA/HULL in the province of Ontario this 14th day of November, 1980.

Dated at OTTAWA/HULL in the province of Ontario this 31 day of October, 1980.

This certificate was filed on January 7, 1982 by counsel for the respondent Minister with the adjudicator responsible for holding the inquiry mentioned in subsection 23(3) of the Act, after the appellant had returned to Canada on January 5, 1982, this time without a visa, and claimed the status of a "political" refugee from an immigration officer at a point of entry at the U.S. border.

légitimes pour refuser un visa aux quatre individus dont l'admission est recherchée dans ces actions. Fondamentalement, ces requérants ne se sont pas vu refuser l'entrée au pays en raison de la teneur des discours envisagés, mais à cause de leur qualité de représentants de gouvernements ou d'organismes hostiles aux États-Unis.

Ces questions restent sans réponse au Canada.

* * *

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE LACOMBE: Dans ses motifs, le juge Marceau résume bien les données essentielles de la cause, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de la reprendre ici à pied d'œuvre. Si je m'accorde généralement avec lui pour rejeter le présent appel, je ne peux cependant partager complètement son point de vue en ce qui a trait à la portée de l'article 47 de la *Loi sur l'immigration de 1976* (ci-après «la Loi»), en regard de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

Depuis le mois de novembre 1980, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le solliciteur général du Canada étaient d'avis que l'appelant ne devait pas être admis au Canada pour les motifs énoncés dans leur certificat.

[TRADUCTION] Attestation
(Article 39, Loi sur l'immigration de 1976)

Nous, soussignés, certifions par les présentes que nous estimons, à la lumière des rapports secrets que nous détenons en matière de sécurité et de criminalité, et que la nécessité de protéger les sources de renseignements empêche de divulguer, que

Victor Manuel REGALADO

est une personne visée à l'alinéa 191)f) de la Loi sur l'immigration de 1976, et que sa présence au Canada est préjudiciable à l'intérêt national.

«Robert Kaplan»
Solliciteur général du Canada

«Lloyd Axworthy»
Ministre de l'Emploi et de
l'Immigration

Fait à OTTAWA/HULL en Ontario le 14 novembre 1980.

Fait à OTTAWA/HULL en Ontario le 31 octobre 1980.

Cette attestation fut produite le 7 janvier 1982 par le représentant du Ministre intimé devant l'arbitre chargée de faire l'enquête prévue au paragraphe 23(3) de la Loi après que l'appelant eut refait surface au Canada le 5 janvier 1982, cette fois sans visa, pour y réclamer le statut de réfugié «politique» auprès d'un agent d'immigration à un point d'entrée à la frontière américaine. Il faut

It should be noted that a year earlier, in January 1981, the Canadian consulate in Mexico had already denied him a visa for Canada. It follows that in January 1982 the Canadian immigration authorities still considered that the appellant was in the same inadmissible class of persons on that date.

By a letter dated February 8, 1982 the clerk of the Refugee Status Advisory Committee advised the appellant that "the Minister of Employment and Immigration has decided that you are a Convention refugee as defined by section 2 of the *Immigration Act, 1976*".

The adjudicator found that the Ministerial certificate of November 1980 was conclusive and, on the termination of her inquiry resumed pursuant to section 47, made a deportation order against the appellant on February 17, 1982 on the ground primarily that he fell within the exception mentioned in subsection 4(2), namely that of paragraph 19(1)(f). The adjudicator prevented the appellant from challenging the opinion of the Ministers as stated in their certificate, by refusing to allow them to be summoned for cross-examination on its content and by refusing to allow the appellant to submit evidence of his own to the contrary. This was also the position taken by the Immigration Appeal Board.

While the certificate by the Ministers was the only evidence presented and allowed, it must be said that the adjudicator and the Board left counsel for the appellant entirely free to argue in law against the making and maintenance of the deportation order.

It is true that someone who is recognized as having Convention refugee status does not thereby automatically acquire a right to remain in Canada. He must also meet the conditions stated in subsection 4(2) of the Act. However, the Act appears to confer on him certain rights, limited though they may be, which it does not give to an ordinary alien not entitled to that status.

In *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, under the general heading "The Scheme of the *Immigration*

préciser qu'un an auparavant, au mois de janvier 1981, le consulat canadien à Mexico lui avait déjà refusé un visa pour le Canada. Il faut conclure qu'en janvier 1982, les autorités de l'immigration canadienne estimaient toujours que l'appelant faisait encore partie, à cette date, de la même catégorie de personnes non admissibles.

Par lettre en date du 8 février 1982, le greffier du comité consultatif sur le statut de réfugié informait l'appelant que «Le Ministre de l'Emploi et de l'Immigration a décidé que vous êtes un réfugié au sens de la Convention comme le définit l'article 2 de la *Loi de l'immigration de 1976*».

L'arbitre jugea péremptoire l'attestation ministérielle du mois de novembre 1980 et, à l'issue de son enquête qu'elle avait reprise conformément à l'article 47, elle émit, le 17 février 1982, une ordonnance d'expulsion contre l'appelant au motif principal qu'il tombait sous le coup d'une exception prévue au paragraphe 4(2), soit celle de l'alinéa 19(1)f). Elle ne permit pas à l'appelant de contester l'opinion des ministres, telle qu'attestée dans leur certificat, en refusant qu'ils soient assignés pour être contre-interrogés sur son contenu et en refusant à l'appelant de faire aucune preuve de son cru à l'encontre. Il en fut de même devant la Commission d'appel de l'immigration.

Si l'attestation ministérielle fut la seule preuve qui fut faite et permise, il faut dire que l'arbitre et la Commission laissèrent toute latitude au procureur de l'appelant de plaider en droit contre l'émission et le maintien de l'ordonnance d'expulsion.

Il est vrai de dire qu'une personne, qui se voit reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention, n'acquiert pas du seul fait de cette reconnaissance le droit automatique de demeurer au Canada. Elle doit, au surplus, remplir les conditions prévues au paragraphe 4(2) de la Loi. Il semble cependant que la Loi lui confère certains droits, certes à portée limitée, qu'elle ne reconnaît pas au pur étranger qui ne peut se prévaloir de ce statut.

Dans l'arrêt *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, on trouve, sous la rubrique générale «L'écono-

Act, 1976”, there are the following observations by Wilson J., at pages 189, 190 and 204:

Equally, at common law an alien has no right to enter or remain in Canada except by leave of the Crown: *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376.

However, the *Immigration Act, 1976* does provide Convention refugees with certain limited rights to enter and remain in Canada When a person who is in Canada has been determined to be a Convention refugee, s. 47(1) requires the adjudicator to reconvene the inquiry held pursuant to s. 23 or s. 27 in order to determine whether the individual is a person described in s. 4(2) of the Act. Section 4(2) provides that a Convention refugee “while lawfully in Canada [has] a right to remain in Canada . . .” except where it is established that he or she falls into the category of criminal or subversive persons set out in s. 4(2)(b). If it is determined that the person is a Convention refugee described in s. 4(2), s. 47(3) requires the adjudicator to allow the person to remain in Canada notwithstanding any other provisions of the Act or Regulations.

As noted earlier, s. 5(1) of the Act excludes from persons other than those described in s. 4 the right to come into or remain in Canada. The appellants therefore do not have such a right. However, the Act does accord a Convention refugee certain rights which it does not provide to others, namely the right to a determination from the Minister based on proper principles as to whether a permit should issue entitling him to enter and remain in Canada (ss. 4(2) and 37); the right not to be returned to a country where his life or freedom would be threatened (s. 55); and the right to appeal a removal order or a deportation order made against him (ss. 72(2)(a), 72(2)(b) and 72(3)).

Though Wilson J. disposed of this case, with the concurrence of two other members of the Court, on the basis of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, her views did not differ from those of Beetz J. who, with the concurrence of his two brethren, relied exclusively on the *Canadian Bill of Rights*. At page 230, he said:

The *Immigration Act, 1976* gives convention refugees the right to “remain” in Canada, or, if a Minister’s Permit cannot be obtained, at least the right not to be removed to a country where life and freedom is threatened, and to re-enter Canada if no safe country is willing to accept them. The rights at issue in these cases are accordingly of vital importance for those concerned.

mie de la *Loi sur l’immigration de 1976*», les commentaires suivants de madame le juge Wilson, aux pages 189, 190 et 204:

De même, sous le régime de la *common law*, un étranger n’a pas le droit d’entrer au Canada ou d’y demeurer sauf avec l’autorisation de Sa Majesté: *Prata c. Ministre de la Main-d’œuvre et de l’Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376.

Cependant, la *Loi sur l’immigration de 1976* confère aux réfugiés au sens de la Convention certains droits limités d’entrer au Canada et d’y demeurer Lorsqu’il a été reconnu qu’une personne qui se trouve au Canada est un réfugié au sens de la Convention, le par. 47(1) exige que l’arbitre reprenne l’enquête tenue en vertu de l’art. 23 ou de l’art. 27 afin de déterminer si la personne en cause remplit les conditions prévues au par. 4(2) de la Loi. Le paragraphe 4(2) prévoit qu’un réfugié au sens de la Convention «qui se trouve légalement au Canada [a] le droit d’y demeurer. . .» à moins qu’il ne soit établi qu’il fait partie de la catégorie des criminels ou des personnes qui se livrent à des actes de subversion, dont il est question à l’al. 4(2)(b). S’il est établi que la personne est un réfugié au sens de la Convention qui remplit les conditions prévues au par. 4(2), le par. 47(3) exige que l’arbitre l’autorise à demeurer au Canada nonobstant toute autre disposition de la Loi ou du Règlement.

Comme nous l’avons déjà fait remarquer, le par. 5(1) de la Loi ne reconnaît qu’aux personnes visées à l’art. 4 le droit d’entrer au Canada et d’y demeurer. Les appelants ne bénéficient donc pas de ce droit. La Loi accorde cependant à un réfugié au sens de la Convention certains droits qu’elle ne confère pas à d’autres, notamment le droit de demander au Ministre de décider, en vertu de principes appropriés, s’il y a lieu de délivrer un permis l’autorisant à entrer au Canada et à y demeurer (par. 4(2) et art. 37), le droit de ne pas être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées (art. 55) et le droit d’interjeter appel d’une ordonnance de renvoi ou d’une ordonnance d’expulsion rendue contre lui (al. 72(2)a, al. 72(2)b et par. 72(3)).

Même si madame le juge Wilson a disposé de cette affaire, avec l’accord de deux autres membres de la Cour, sur la foi de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ses propos ne diffèrent pas de ceux de monsieur le juge Beetz qui s’en est tenu, avec l’accord de ses deux collègues, exclusivement à la *Déclaration canadienne des droits*. Il affirmait, à la page 230:

La *Loi sur l’immigration de 1976* accorde aux réfugiés au sens de la Convention le droit de «demeurer» au Canada, ou s’il est impossible d’obtenir un permis du Ministre, au moins le droit de ne pas être renvoyé dans un pays où leur vie et leur liberté sont menacées et le droit de rentrer au Canada si aucun pays sûr n’est disposé à les accepter. Les droits en cause dans les présentes espèces sont donc d’une importance vitale pour les personnes concernées.

I do not think it is possible to say as a general proposition that a Convention refugee acquires rights only after an adjudicator has determined that he meets the conditions stated in subsection 4(2) and that, therefore, he never has any right to vindicate before the adjudicator. In principle, to begin with, he at least has the right to establish that he meets certain conditions of eligibility, such as that he is legally in Canada and that he has not committed the criminal offences mentioned in paragraphs 4(2)(b) and 19(1)(c) of the Act. These are material and verifiable facts which can be proven and contradicted in the usual way and can be objectively assessed by the adjudicator. In such cases, an adjudicator who resumes an inquiry pursuant to section 47 may be called upon to determine the rights and obligations of a Convention refugee in relation to paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, and he must accordingly conduct his inquiry and make his decision in keeping with the principles of fundamental justice: but that is not the appellant's case.

Paragraphs 19(1)(d),(e),(f) and (g) of the Act exclude from Canada certain classes of persons "who there are reasonable grounds to believe" will, if admitted to Canada, engage in acts of espionage, subversion, serious criminal violence and so on. These exclusions, listed in paragraph 4(2)(b) of the Act, are all exceptions preventing a Convention refugee from claiming the right to remain in Canada because, under section 47, he does not and cannot meet the conditions stated in subsection 4(2).

As a consequence of the issuing of the Ministerial certificate of November 1980 and its being filed with the adjudicator, not only did the appellant fall within the class of persons mentioned in paragraph 19(1)(f), he thereby fell within one of the exceptions stated in paragraph 4(2)(b). All that was needed for this to be so was that the two Ministers should so state in their certificate made pursuant to subsection 39(1) of the Act, in force at the time. They did not have to say or prove anything further: *Attorney General of Canada v. Jolly*, [1975] F.C. 216 (C.A.).

Il ne me semble pas possible d'affirmer comme proposition générale que des droits sont reconnus au réfugié au sens de la Convention seulement après que l'arbitre ait déterminé qu'il remplit les conditions prévues au paragraphe 4(2) et que, partant, il n'a jamais de droit à faire valoir devant l'arbitre. En principe et de prime abord, il a au moins le droit d'établir qu'il remplit certaines conditions d'éligibilité, comme par exemple qu'il se trouve légalement au Canada, qu'il n'a pas commis les infractions criminelles mentionnées à l'alinéa 4(2)b) et à l'alinéa 19(1)c) de la Loi. Il s'agit là de faits matériels et vérifiables qui peuvent être prouvés et contredits en la forme ordinaire et faire l'objet d'une appréciation objective de la part de l'arbitre. En pareils cas, un arbitre qui reprend une enquête en vertu de l'article 47 peut être appelé à définir les droits et obligations d'un réfugié au sens de la Convention dans le contexte de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, et il doit, en conséquence, poursuivre son enquête et rendre sa décision en respectant les principes de la justice fondamentale. Mais tel n'est pas le cas de l'appelant.

Les alinéas 19(1)d),e),f) et g) de la Loi rendent inadmissibles au Canada certaines catégories de personnes «au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire» qu'elles se livreront, si admises au Canada, à des activités d'espionnage, de subversion, de violence criminelle grave, etc. De telles inadmissibilités, inscrites à l'alinéa 4(2)b) de la Loi, constituent pour le réfugié au sens de la Convention autant d'exceptions qui l'empêchent de revendiquer le droit de demeurer au Canada parce que, selon l'article 47, il ne remplit pas et ne peut remplir les conditions prévues au paragraphe 4(2).

Or, par l'effet de l'émission de l'attestation ministérielle du mois de novembre 1980 et de sa production devant l'arbitre, non seulement l'appelant fait-il partie de la catégorie de personnes visées à l'alinéa 19(1)f), mais il tombe par le fait même dans une des exceptions prévues à l'alinéa 4(2)b). Tout ce qui était requis pour qu'il en soit irrémédiablement ainsi, c'était que les deux ministres l'attestent dans leur certificat émis sous l'autorité du paragraphe 39(1) de la Loi, en vigueur à l'époque. Ils n'avaient pas à dire et à démontrer davantage. *Procureur général du Canada c. Jolly*, [1975] C.F. 216 (C.A.).

In view of the actual wording of subsection 39(1) of the Act, and by its very nature, the Ministerial certificate constituted conclusive and irrefutable evidence which was binding on the adjudicator that the appellant did not meet, and could not meet, the conditions for admission to Canada. First, under subsection 39(1) the Ministers, in order to protect information sources, could not disclose the content of the secret security or criminal intelligence reports used by them to form their opinions regarding the appellant. Second, section 119 of the Act prohibited such reports from being filed. It accordingly followed that the appellant fell within a class of excluded persons, that of paragraph 19(1)(f), and an exception mentioned in paragraph 4(2)(b).

Placing the appellant in the paragraph 19(1)(f) class of excluded persons, which meant that he fell within one of the exceptions in paragraph 4(2)(b), was a matter exclusively for the Minister of Employment and Immigration and the Solicitor General of Canada to decide in their administrative discretion. In such a case, the determination that the appellant did not meet the conditions stated in subsection 4(2) was not for the adjudicator to make, as she had no power of adjudication over the Ministerial opinion, as stated by the Ministers in their certificate; the only function of the adjudicator was to ascertain that such certificate was in the evidence and, accordingly, she had to comply with subsection 47(2) of the Act and "make the removal order". She thus could not again decide what, under the Act, had in fact been previously decided by others on whom the Act had conferred the power to do so.

In *Prata v. Minister of Manpower & Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376, it was held that by filing a certificate issued pursuant to section 21 of the *Immigration Appeal Board Act*, similar to that mentioned in subsection 39(1) of the *Immigration Act, 1976*, the Minister and the Solicitor General could divest the Immigration Appeal Board of its equity jurisdiction in an appeal validly filed before it. By filing the Ministerial certificate of November 1980 with the adjudicator, the Ministers imposed their decision on her and divested her of the power to determine whether the appellant met

Selon le texte même du paragraphe 39(1) de la Loi, et par la force des choses, l'attestation ministérielle constituait une preuve concluante et irréfutable qui liait l'arbitre à l'effet que l'appellant ne remplissait pas, et ce de façon irrémédiable, les conditions d'admissibilité au Canada. D'une part, selon le paragraphe 39(1), les Ministres ne pouvaient, afin de protéger les sources de renseignements, divulguer la teneur des rapports secrets en matière de sécurité et de criminalité sur lesquels ils s'étaient fondés pour former leur opinion au sujet de l'appellant. D'autre part, l'article 119 de la Loi en interdisait la production. Il s'avérait donc que l'appellant faisait partie d'une catégorie de personnes non admissibles, celle de l'alinéa 19(1)f), et d'une exception mentionnée à l'alinéa 4(2)b).

L'établissement de l'appellant dans la catégorie de l'alinéa 19(1)f) de personnes non admissibles, ce qui par voie de conséquence le plaçait dans une des exceptions de l'alinéa 4(2)b), relevait de la discrétion administrative et ressortissait exclusivement au pouvoir d'appréciation du ministre de l'Emploi et de l'Immigration et du solliciteur général du Canada. En telle occurrence, la détermination que l'appellant ne remplissait pas les conditions prévues au paragraphe 4(2) ne relevait pas de l'arbitre qui n'avait aucun pouvoir d'adjudication sur l'opinion ministérielle, telle qu'attestée par les ministres dans leur certificat; l'arbitre n'avait d'autre fonction que celle de constater son existence dans la preuve et elle devait, en conséquence, se conformer au paragraphe 47(2) de la Loi, soit «prononcer le renvoi». Elle ne pouvait dès lors déterminer à nouveau ce qui, aux termes de la Loi, avait été effectivement et préalablement déterminé par d'autres à qui la Loi avait conféré le pouvoir de ce faire.

Dans *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376, il a été décidé que, par le dépôt d'un certificat émis en vertu de l'article 21 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* semblable à celui dont parle le paragraphe 39(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, le Ministre et le solliciteur général pouvaient enlever à la Commission d'appel de l'immigration sa juridiction en équité dans un appel validement logé devant elle. En produisant devant l'arbitre l'attestation ministérielle du mois de novembre 1980, les Ministres lui ont imposé

the conditions stated in subsection 4(2) of the Act, as they had decided this matter themselves. Filing of the Ministerial certificate divested her of any jurisdiction to reach any other conclusion than that of the Ministers. It was they and not the adjudicator who determined the appellant's "rights and obligations". In this sense, and in this sense only, therefore, it is correct to say that in resuming her inquiry pursuant to section 47 of the Act, the adjudicator did not herself undertake "the determination of [the appellant's] rights and obligations" under paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

In the case at bar the appellant did not dispute before the adjudicator, or indeed before anyone, that she was in fact the subject of the Ministerial certificate, or that that certificate had been duly filed with the adjudicator. Additionally, she never directly challenged the validity of the certificate by the appropriate means, on the ground for example that the Ministers should have heard her before issuing it in November 1980 or before filing it with the adjudicator in January 1982. She only asked to be allowed to contradict the opinion which the Ministers had formed of her in the light of secret security and criminal intelligence reports which they had in their possession and had considered, undoubtedly with a view to challenging the decision taken by them concerning her. The adjudicator (and subsequently the Board) could not grant such a request. As has been indicated, under subsection 39(1) the Ministers could not disclose the content of these secret reports and section 119 prohibited the appellant from asking that they be filed; the adjudicator therefore did not err in law and could not have infringed the principles of fundamental justice in resuming her inquiry, since it was not she who determined the appellant's rights and obligations but the Ministers who predetermined them in their certificate of November 1980, the validity of which cannot be doubted, were it only for the fact the appellant had done nothing to have it set aside and removed from his record.

In *Singh*, Beetz J. cited with approval (at pages 231 to 234) the dissenting opinion of Pigeon J. in *Ernewein v. Minister of Employment and Immi-*

leur décision et lui ont enlevé le pouvoir de déterminer si l'appelant remplissait ou non les conditions prévues au paragraphe 4(2) de la Loi, ayant prédéterminé eux-mêmes cette question. La production de l'attestation ministérielle lui a enlevé toute juridiction de décider autrement qu'en avaient décidé les Ministres. Ce sont eux et non pas l'arbitre qui ont défini «les droits et obligations» de l'appelant. Dans ce sens, et dans ce sens seulement, il est donc exact de dire que l'arbitre, lors de la reprise de son enquête conformément à l'article 47 de la Loi, n'a pas elle-même procédé «à la définition des droits et obligations» de l'appelant en vertu de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

Dans l'espèce, l'appelant n'a pas contesté devant l'arbitre et d'ailleurs devant quiconque qu'il s'agissait bien de lui dans l'attestation ministérielle, ni que cette attestation n'avait pas été régulièrement produite devant l'arbitre. Par ailleurs, il n'a jamais attaqué de front par des procédures appropriées la validité du certificat, au motif par exemple que les ministres auraient dû l'entendre avant de l'émettre en novembre 1980 ou de le faire produire devant l'arbitre en janvier 1982. Il a seulement demandé de pouvoir contredire l'opinion que les ministres s'étaient formée de lui à la lumière de rapports secrets en matières de sécurité et de criminalité qu'ils avaient en leur possession et qu'ils avaient considérés en vue, sans doute, de pouvoir contester la décision qu'ils avaient prise à son sujet. L'arbitre (et par la suite la Commission) ne pouvait accéder à telle demande. Comme on l'a déjà vu, selon le paragraphe 39(1), les Ministres ne pouvaient divulguer le contenu de ces rapports secrets et l'article 119 interdisait à l'appelant d'en demander la production; l'arbitre ne s'est donc pas mal dirigée en droit et elle n'a pas pu enfreindre les principes de la justice fondamentale lors de la reprise de son enquête puisque ce n'est pas elle qui a défini les droits et obligations de l'appelant mais les Ministres qui les avaient prédéterminés dans leur certificat du mois de novembre 1980, dont la validité ne saurait faire de doute, ne serait-ce que l'appelant n'a rien fait pour le faire annuler et le faire écarter de son dossier.

Dans *Singh*, le juge Beetz cite avec approbation (aux pages 231 à 234) l'opinion dissidente du juge Pigeon dans *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et*

gration, [1980] 1 S.C.R. 639, which contains the following passage [at page 660]:

In *Minister of Manpower and Immigration v. Hardayal* ([1978] 1 S.C.R. 470), this Court accepted that where the statute provided for the issue of a special certificate by administrative decision this was to be taken as final and as excluding the *audi alteram partem* rule, but such is not the case with respect to the determination of refugee status.

The appellant's case must be decided in accordance with the law in effect in January 1982. The *Immigration Act, 1976* made it a matter of ministerial discretion to decide, in the first and last resort, whether a person was eligible to enter Canada, in the cases mentioned in paragraphs 19(1)(d),(e),(f),(g) or 27(2)(g), by the issuing and, if necessary, release of a certificate to that effect.

It follows that the deportation order of the appellant was validly made by the adjudicator in accordance with the law in effect in 1982.

I would dispose of the appeal as suggested by Marceau J.

de l'Immigration, [1980] 1 R.C.S. 639, où on peut lire le passage suivant [à la page 660]:

Dans *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Hardayal* ([1978] 1 R.C.S. 470), cette Cour a admis que lorsque la loi prévoit la délivrance d'un certificat spécial par décision administrative, celle-ci est définitive et exclut la règle *audi alteram partem*, mais ce n'est pas le cas à l'égard d'une décision portant sur le statut de réfugié.

Le cas de l'appelant doit être jugé selon la loi en vigueur au mois de janvier 1982. La *Loi sur l'immigration de 1976* laissait à la discrétion ministérielle le pouvoir de déterminer en premier et dernier ressorts si une personne était ou n'était pas admissible au Canada, dans les cas prévus aux alinéas 19(1)d,e,f,g) ou 27(2)g), par l'émission et, le cas échéant, par la délivrance d'une attestation à cet effet.

Il s'ensuit que l'ordonnance d'expulsion de l'appelant a été validement prononcée par l'arbitre selon la loi en vigueur en 1982.

Je disposerais de l'appel de la manière suggérée par le juge Marceau.